



Asociación de Investigación
y Estudios Sociales

Proceso de Fortalecimiento del Sistema de Justicia: avances y debilidades

julio 2003 - junio 2006

Ciudad de Guatemala, noviembre de 2006.

Con el apoyo de



Personal de ASIES que participó en este informe:

Coordinación del Informe	Karin Paola Wagner Mota
Asesoría general	Carmen Ma. Gutiérrez de Colmenares Carlos Escobar Armas
Asistencia de investigación	Lorena Escobar de Guerrero
Revisión de estilo	Ana Ma. De León de Specher
Diseño y diagramación	Herbert Antonio Méndez Jocol

Índice

INTRODUCCIÓN	5
1. ORGANISMO JUDICIAL	9
1.1 Contexto institucional del período de estudio	
1.2 Atención institucional	12
1.3 Excelencia profesional	33
1.3.1 Carrera Judicial	
1.3.2 Unidad de Capacitación Institucional (UCI)	39
1.4 Presupuesto del OJ	47
2. INSTITUTO DE LA DEFENSA PÚBLICA PENAL	49
2.1 Contexto institucional del período de estudio	51
2.2 Atención institucional	53
2.3 Excelencia profesional	62
2.3.1 Unidad de formación y capacitación del IDPP	63
2.4 Presupuesto del IDPP	64
3. MINISTERIO PÚBLICO	67
3.1 Contexto institucional del período de estudio	69
3.2 Atención institucional	72
3.3 Excelencia profesional	82
3.4 Presupuesto del MP	86
4. MINISTERIO DE GOBERNACIÓN	87
4.1 Policía Nacional Civil	89
4.1.1 Contexto institucional del período de estudio	
4.1.2 Funcionamiento de la PNC en la investigación criminal	94
4.1.3 Presupuesto de la PNC	98
4.2 Sistema Penitenciario	99
4.2.1 Contexto institucional del período de estudio	

4.2.2	Atención institucional	102
4.2.3	Excelencia profesional: Escuela de Estudios Penitenciarios	106
4.2.4	Presupuesto del SP	108
5.	CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD	111
5.1	Contexto institucional del período de estudio	113
5.2	Atención institucional	117
5.3	Presupuesto de la Corte de Constitucionalidad	122
6.	COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	125
6.1	Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia	127
6.2	Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia	129
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	131
	RELACION DE ENTREVISTADOS	145
	SIGLAS	151
	REFERENCIAS DOCUMENTALES	155

Introducción

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), con el patrocinio de la Fundación Konrad Adenauer, contempla en su plan de trabajo dar a conocer los avances y las debilidades en el proceso de fortalecimiento del sistema de justicia en Guatemala, mediante un estudio periódico, que se ha venido elaborando desde el año 2000.

Para cumplir con ese cometido, hoy presenta el cuarto estudio que contiene los principales avances y debilidades en el referido proceso en cada una de las instituciones que conforman el sistema de justicia, durante el período comprendido de julio de 2003 a junio de 2006. En un sentido amplio, el análisis institucional se circunscribió al Organismo Judicial; el Instituto de la Defensa Pública Penal; el Ministerio Público; el Ministerio de Gobernación, que incluye la Policía Nacional Civil y el Sistema Penitenciario; y en reconocimiento de la primacía constitucional, la Corte de Constitucionalidad.

La investigación se basó en el análisis de la información documental generada por las instituciones objeto del estudio y ordenamientos jurídicos; así también por la proveniente de entidades académicas e investigación y por organizaciones nacionales e internacionales vinculadas al tema del sistema de justicia.

Asimismo, el estudio se complementó con más de 50 entrevistas personales a funcionarios clave de las instituciones estudiadas, así como a representantes de organizaciones no gubernamentales y de la cooperación internacional.

En cada una de las entidades estudiadas se presenta el contexto institucional del período de estudio; la atención brindada por cada institución –en relación a la cobertura geográfica, el recurso humano disponible, los casos atendidos-; las acciones efectuadas para mejorar la respuesta eficaz y eficiente de los servicios de justicia; la excelencia profesional – en cuanto a la implementación de carreras profesionales y las respectivas unidades de capacitación-; así también el presupuesto aprobado y ejecutado en dichas instituciones.

El período analizado revela que los avances registrados en el fortalecimiento del sistema de justicia todavía son parciales, requieren consolidarse y siguen constituyendo un desafío para cada una de las instituciones; en tal razón es fundamental el apoyo de la cooperación internacional y de las organizaciones sociales, mediante propuestas, auditoría y monitoreo permanente.

Ante este contexto, ASIES reitera que se debe avanzar hacia un proceso de fortalecimiento integral del sistema de justicia, que genere la confianza de la población y facilite su acceso mediante un servicio ágil, eficiente, imparcial y transparente de resolución de controversias, en igualdad de condiciones para todas las personas. Tomando en cuenta que este sistema, está relacionado con temas que afectan la estabilidad emocional, la vida y la dignidad de las personas.¹

En consecuencia, la falta de transformación integral del sistema limita el acceso de la población a la justicia, que en un sentido amplio, debe comprender tres grandes componentes:²

- i) *Cambio cultural*, que incluye los aspectos siguientes:
 - ✍ Cambios en la capacitación técnica - efectivos procedimientos de selección, evaluaciones del desempeño profesional y eficaces sistemas disciplinarios en todas las instituciones-, en la internalización de normas éticas y en la manera cotidiana de actuar del recurso humano –jueces, fiscales, defensores públicos, policías, personal penitenciario, personal auxiliar, entre otros-, con la convicción de que desempeñan una función pública de marcado interés social.
 - ✍ Cambios en la cultura cívica y legal de los ciudadanos, en los que juegan un papel central los medios de comunicación social mediante la información y la opinión sobre los hechos y situaciones del sistema de justicia.
 - ✍ Reconocimiento del pluralismo jurídico. Incorporación de valores y pautas de comportamiento de los pueblos indígenas.

- ii) *Reforma legal*: comprende la aprobación y vigencia de nuevos códigos, leyes y reglamentos, así como la aprobación y ratificación de tratados internacionales, que den un marco jurídico adecuado al fortalecimiento del sistema de justicia.

¹ Mack, Helen. *Corrupción en la administración de justicia: poderoso mecanismo que mueve los hilos de la impunidad y pervierte el desempeño de los funcionarios*, XII Congreso Internacional contra la corrupción, Guatemala, noviembre de 2006, mimeo.

² Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar. *Estado de Derecho y Derechos Humanos. Protocolo IV Conferencia Nacional sobre Derechos Humanos*, Guatemala, 2006, págs. 16 y 17.

-
- iii) *Reforma práctica*: se refiere a la organización administrativa de las instituciones, a la infraestructura (locales, informática, transporte, comunicaciones entre otros aspectos); servicios de asesoría jurídica gratuita; sistemas de agilización en la gestión de casos; coordinación interinstitucional.

ASIES espera que con los hallazgos encontrados en este estudio y las recomendaciones propuestas, las instituciones que conforman el sistema de justicia, avancen en el proceso integral de su fortalecimiento, en los ámbitos de: agilización de la justicia, coordinación interinstitucional; excelencia profesional de sus actores; y combate al fenómeno de la impunidad y de la corrupción.

1. ORGANISMO JUDICIAL

1.1 Contexto institucional del período de estudio

La Magistratura de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) integrada para el período 1999-2004, en los últimos dos años de su gestión (2003 y 2004), continuó dando seguimiento al Plan de Modernización del Organismo Judicial (OJ), a través de la Unidad de Modernización, con el apoyo financiero, particularmente, del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y sobre la base de los cinco objetivos estratégicos del Plan: i) fortalecimiento del acceso a la justicia; ii) mejoramiento de la función judicial; iii) combate a la corrupción; iv) fortalecimiento de la gestión institucional; y v) comunicación social.

Entre las últimas acciones realizadas por esta magistratura destaca la aprobación de un nuevo Reglamento General de Tribunales, mediante el Acuerdo Número 36-2004 de la CSJ, de once de agosto de 2004. Este Reglamento, que sustituyó el Reglamento General de Tribunales vigente desde la administración del Presidente Jorge Ubico, fue emitido el 31 de agosto de 1934, por medio del Decreto Gubernativo Número 1568. Evidentemente desactualizado, debido al tiempo transcurrido, a los cambios estructurales y de funcionamiento en el OJ, generados por reformas a disposiciones constitucionales, así como por la promulgación de nuevas leyes, y el impulso a procesos de reforma y modernización como consecuencia de los Acuerdos de paz.

En julio de 2004 se inició el proceso para la elección de los magistrados que integrarían la CSJ y la Corte de Apelaciones para el período 2004-2009, con la integración de las respectivas comisiones de postulación, que en sus primeras reuniones definieron los procedimientos de trabajo.

La Comisión de Postulación de magistrados de la CSJ recibió expedientes de aspirantes provenientes de abogados litigantes, fiscales, magistrados de la Corte de Constitucionalidad, magistrados de la Corte de Apelaciones, inclusive de los

trece magistrados de la CSJ que buscaban la reelección, y cuya gestión concluiría en octubre de 2004.

En este proceso de selección, el Movimiento Pro Justicia –integrado por las organizaciones Madres Angustiadas; Fundación Myrna Mack; Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro; y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales–, emprendió una campaña orientada a que las Comisiones de Postulación, con el objeto de evaluar a candidatos a los cargos de magistrados de la CSJ y de la Corte de Apelaciones, tomaran en cuenta la excelencia académica, profesional y ética, así también su compromiso con los derechos humanos. Para coadyuvar en este objetivo, el Movimiento Pro Justicia estableció un procedimiento a efecto que la ciudadanía señalara a los aspirantes que considerara no aptos para ejercer dichos cargos.

Frente a las exigencias de las organizaciones sociales que demandaban transparencia en el proceso de elección, las respectivas Comisiones de Postulación acordaron publicar los nombres de los candidatos a los referidos cargos en los medios escritos de comunicación.

Luego de varios señalamientos y objeciones presentadas por la ciudadanía en contra de algunos candidatos, las Comisiones de Postulación integraron las nóminas correspondientes a los cargos de magistrados de la CSJ y de la Corte de Apelaciones, a efecto de que el Congreso de la República procediera a la elección correspondiente conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de la República. Por medio del Acuerdo Número 50-2004, emitido el 28 de septiembre de 2004, se eligió a los magistrados de la CSJ. Una vez instalada la CSJ, se procedió a la elección del primer Presidente de la actual magistratura, el Licenciado Rodolfo De León Molina.

Entre las principales dificultades enfrentadas en el primer año de gestión de la actual magistratura, sobresalió que la asignación presupuestaria fue insuficiente para dar continuidad a las acciones tendentes al fortalecimiento y modernización del OJ, iniciadas por las magistraturas anteriores, así como en la adopción de medidas necesarias para proporcionar seguridad a jueces y magistrados, quienes constantemente denunciaron ser víctimas de amenazas. Por tales razones la CSJ se vio obligada a solicitar una ampliación presupuestaria al Congreso de la República,¹ para el ejercicio 2005-2006.

Cuando concluyó el primer año de gestión de la actual magistratura, la elección de la segunda Presidencia del OJ y de la CSJ, se vio afectada por fuertes disensos

¹ Ver apartado 1.4 de este estudio sobre “presupuesto del OJ”.

y contiendas entre los magistrados que integran la CSJ. Tales diferencias fueron superadas con la elección de la Licenciada Beatriz Ofelia De León Reyes, quien se convirtió en la segunda mujer en ocupar ese alto cargo.

Una de las primeras acciones que implementaron los actuales magistrados de la CSJ fue el "*plan de regionalización*", cuyo objetivo es apoyar específicamente el trabajo administrativo de los diversos órganos jurisdiccionales.² Para el efecto, cada uno de los magistrados de la CSJ debe visitar periódicamente las áreas geográficas del país, además de mantener comunicación directa con los jueces y magistrados ubicados en estas regiones, que facilitará conocer la situación y las necesidades de los órganos jurisdiccionales.³

Asimismo, la CSJ continuó dando seguimiento a los programas y proyectos iniciados en el marco del Plan de Modernización, a través de la Unidad creada para tal propósito. Debe señalarse que, en el segundo semestre de 2006 concluye el apoyo financiero internacional, proveniente de los préstamos del BM y del BID, iniciado en el año 1997 para la ejecución de los objetivos estratégicos del Plan de Modernización. Este extremo pone de manifiesto la necesidad apremiante de asegurar la continuidad y sostenibilidad de los programas de modernización con los recursos propios del OJ.

En el contexto anterior, la actual CSJ ha establecido una "Comisión de Modernización", integrada por cuatro magistrados de esta Corte, y por la Unidad de Modernización –ejecución de los programas y proyectos del Plan de Modernización–, con el fin de coordinar y dar seguimiento a las acciones de modernización del OJ. En esta Comisión interviene la Gerencia General del OJ, con el propósito de que las decisiones adoptadas sean integrales y se eviten duplicidades al interior de este organismo del Estado.

También, como un hecho positivo, destaca que la cooperación internacional haya integrado un "*petite comité*" que se reúne periódicamente con la Comisión de Modernización, para coordinar esfuerzos y evitar la duplicidad de acciones; esta situación ha constituido una debilidad en el apoyo internacional que se ha facilitado en el ámbito del sistema de justicia. En el referido espacio participan representantes del PNUD; y las cooperaciones Española, de la Unión Europea, del Banco Mundial, y de USAID.

² *Organismo Judicial*. Memoria de labores: gestión 2004 -2005, s.f., pág. 22.

³ *Se estima que este plan viene a incrementar las actividades administrativas que realizan los magistrados de la CSJ, en perjuicio de las actividades jurisdiccionales que les compete realizar. Según entrevista a persona vinculada con el OJ, realizada el 28 de julio de 2006.*

A su vez, la actual magistratura de la CSJ elaboró un nuevo Plan Quinquenal para el período 2006-2010, aprobado en el punto quinto del Acta Número 14-2006 de la CSJ, de 29 de marzo de 2006, que actualiza, da seguimiento al primer plan quinquenal del OJ, período 1997-2002 e impulsó el programa de modernización de este organismo.

La elaboración del Plan Quinquenal contó con una metodología participativa basada en la recopilación de información de los diferentes actores (jueces, magistrados, personal de apoyo jurisdiccional y administrativo) que intervienen en el OJ. El Plan se fundamenta en cinco ejes temáticos: i) acceso a la justicia; ii) agilización de procesos; iii) derecho consuetudinario; iv) excelencia profesional; y v) modernización.

En el ámbito administrativo y de planificación institucional, se registran los siguientes avances: en el año 2005 se inició la elaboración de la Planificación Operativa Anual (POA) para toda el área jurisdiccional del OJ (salas de la Corte de Apelaciones, juzgados y tribunales de todo el país);⁴ se institucionalizó un sistema de monitoreo trimestral de las planificaciones operativas anuales por parte de la Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional del OJ, con el objetivo de dar seguimiento y evaluar los adelantos en las actividades planificadas. Estas acciones señalan que aún se debe avanzar hacia la creación de indicadores que permitan planificar, monitorear y evaluar la gestión judicial, tal como se indica en este informe en el apartado 1.2 sobre atención institucional.

1.2 Atención institucional

☞ Cobertura geográfica

Hasta julio de 2006 la Corte Suprema de Justicia (CSJ) había creado un total de 582 órganos jurisdiccionales,⁵ que incluye juzgados de paz, juzgados de primera instancia, y Salas de la Corte de Apelaciones (ver Tabla siguiente).

Del total de órganos jurisdiccionales creados por la CSJ, el mayor porcentaje se ubica en el departamento de Guatemala (23%); sigue el departamento de Quetzaltenango, con el 8%; y los departamentos de Huehuetenango y de San Marcos, que se sitúan en 6%. El menor porcentaje, equivalente al 2%, se encuentra en los departamentos de Izabal, El Progreso, Baja Verapaz, Totonicapán, Retalhuleu, y Jalapa.

⁴ En el período comprendido entre 2000 y 2004 se institucionalizó el sistema de elaboración de POA en las unidades administrativas y de apoyo jurisdiccional.

⁵ Fuente: Organismo Judicial. Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional, Área de Estadística. Guatemala, septiembre de 2006.

Tabla No. 1
Número de órganos jurisdiccionales en la República de Guatemala

Órgano jurisdiccional	Total
Juzgados de paz	368 (63%)
Juzgados de Primera Instancia	191 (33%)
Salas de la Corte de Apelaciones	24 (4%)
Total	583

Fuente: Organismo Judicial. Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional. Guatemala, sept. 2006.

A pesar de que la CSJ ha venido desarrollando un proceso paulatino de expansión de su cobertura geográfica, principalmente a través de la creación de los juzgados de paz en todos los municipios del país, aún persisten dificultades para su acceso, debido a que en algunas zonas varias comunidades están demasiado distantes de la cabecera municipal y tienen problemas de comunicación; estos extremos son comunes en el área rural del país.⁶

En lo que respecta a la cobertura geográfica por razón de la materia, los registros disponibles del OJ ponen de manifiesto que aún permanecen las limitaciones en cuanto a la especialidad de los órganos jurisdiccionales, particularmente los que corresponden a primera instancia y a los ramos no penales, en perjuicio de la calidad y la eficiencia de la justicia impartida por los jueces, quienes constantemente se ven precisados a aplicar principios y procedimientos procesales diferentes para cada una de las ramas del derecho que les compete conocer.

Del total de los juzgados de primera instancia, el 26% (50) son mixtos, es decir que tienen competencia para conocer asuntos del ramo civil, mercantil, trabajo, familia y cuentas; seis de estos juzgados además de conocer las materias antes señaladas, son competentes en asuntos penales –ubicados en Guatemala; Quiché, Ixcán; Huehuetenango, Santa Eulalia; San Marcos, Ixchiguán; Sololá, Santiago Atitlán; Petén, Poptún–.⁷

Al respecto debe señalarse que, el Plan Quinquenal del OJ (2006-2010) ha incluido dentro de las acciones a ejecutarse como parte del eje sobre “agilización de

⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá: el desafío de la democratización de la justicia y del fortalecimiento de la mención de cuentas 2003*, San José, Costa Rica, pág. 295.

⁷ *Fuente:* Organismo Judicial, Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional, Área de Estadística. Guatemala, sept., 2006.

procesos”, la realización de un estudio para analizar la viabilidad de la separación por ramos de los órganos jurisdiccionales mixtos, en donde las cargas de trabajo sean altas.

La mayoría de los juzgados de primera instancia que tienen competencia especializada en los ramos no penales (familia, laboral, civil, económico- coactivo, y cuentas) están concentrados en el departamento de Guatemala, como se indica en la siguiente Tabla:

Tabla No. 2
Órganos jurisdiccionales con competencia en ramos no penales

Órgano jurisdiccional	Ubicación		Total
	Guatemala	Otros departamentos	
Juzgados de primera instancia Civil	12	Quetzaltenango: 1	13
Juzgados de primera instancia de Familia	8*	Escuintla: 1 Quetzaltenango: 2 Suchitepéquez: 1 Petén: 1	13
Juzgados de primera instancia de Trabajo y Previsión Social	7	Escuintla: 1 Suchitepéquez: 1	9
Juzgados de Primera Instancia de lo Económico Coactivo	3		3
Juzgados de Primera Instancia de Cuentas	1		1
Juzgados de la Niñez y de la adolescencia	2		2
Juzgados de la Niñez y adolescentes en conflicto con la ley penal	3	Chimaltenango: 1 Escuintla: 1 Zacapa: 1 Quetzaltenango: 1 Jutiapa: 1 Petén: 1	9

*Hasta septiembre de 2006 estaba pendiente de funcionar un juzgado ubicado en el municipio de Guatemala (creado mediante los Acuerdos de la CSJ números 20-2006).

Fuente: Elaboración propia basada en datos proporcionados por el Organismo Judicial, Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional. Guatemala, 25 de sept., 2006.

De la información antes detallada, sobresale que en la actualidad se cuenta solamente con un órgano jurisdiccional que se encarga de la "justicia de cuentas",⁸ ubicado en el departamento de Guatemala. Al respecto, ASIES ha señalado en informes anteriores que la carencia de suficientes tribunales competentes tanto para que conozcan los juicios de cuentas, como que los atiendan y resuelvan de manera ágil y efectiva, se traduce en un aumento de la impunidad en el combate a la corrupción.⁹

✂ Personal del área jurisdiccional y administrativa del OJ

El número de jueces de paz y de primera instancia se incrementó en un 7% entre el año 2005 y abril de 2006 (656), respecto a la cantidad de jueces en funciones en el año 2002 (614 jueces); ver Tabla No. 3. En total, entre el año 2005 y abril de 2006 se nombraron 286 jueces de primera instancia (59% hombres y 41% mujeres) y 370 jueces de paz (80% hombres y 20% mujeres).

Tabla No. 3
Personal del área jurisdiccional en el OJ (año 2002 –abril 2006)

Cargo	año 2002	abril 2006	% de incremento
Magistrados de las Salas de la Corte de Apelaciones	69	72	4%
Jueces de primera instancia y de paz	614	656	7%
Totales	696	741	6%

Fuente: Elaboración propia conforme datos proporcionados por la Gerencia de Recursos Humanos del OJ.

Respecto al personal auxiliar judicial del OJ, que incluye a secretarios, oficiales, notificadores y comisarios, cabe anotar que ha disminuido el número de este grupo laboral. Hasta abril de 2006 el personal auxiliar disminuyó en un 8% (2,998), en comparación con el año 2002 (3,333).

El personal administrativo del OJ, que comprende gerentes, directores, coordinadores, técnicos, secretarías, trabajadores operativos, constituye el 40% del total del personal del OJ. Hasta abril de 2006 el personal administrativo se incrementó en un 78% (2,489), en relación con el año 2002 (1,395). Ver Tabla siguiente.

⁸ La justicia de cuentas tiene como objetivo la restitución de los fondos públicos que el Estado y demás instituciones públicas han perdido como consecuencia del mal manejo de dichos fondos, por parte de funcionarios públicos.

⁹ ASIES. *Proceso de modernización y fortalecimiento del Sistema de Justicia: avances y dificultades, enero 2002 – junio 2003, s.f., pág. 25.*

Tabla No. 4
Personal administrativo del OJ (año 2002 – abril 2006)

	año 2002	abril 2006	% de incremento
Personal administrativo	1,395	2,489	78%

Fuente: Elaboración propia según datos proporcionados por la Gerencia de Recursos Humanos del OJ

✍ Expedientes judiciales (justicia pronta y cumplida)

Del total de casos ingresados al OJ en todos los ramos (1,175,009), entre el año 2003 y junio de 2006, se establece que únicamente en el 10% de estos casos se ha dictado sentencia (ver Tabla No. 5)

Tabla No. 5.
Casos ingresados y sentencias dictadas en los diferentes órganos jurisdiccionales de la República de Guatemala

Ramo	2003		2004		2005		junio 2006	
	Casos ingresados	Sentencias	Casos ingresados	Sentencias	Casos ingresados	Sentencias	Casos ingresados	Sentencias
Penal	214,492	25,687	206,377	24,961	274,772	18,698	96,845	5,733
Civil	44,345	3,394	46,573	3,568	35,700	2,086	10,979	972
Familia	33,681	7,014	34,473	7,132	63,823	5,355	26,957	2,246
Laboral	12,818	3,713	15,559	3,451	8,454	2,396	5,478	1,013
Niñez y adolescencia	6,734	940	6,759	1,212	5,665	429	830	50
Económico coactivo	**	377	**	340	2,143	136	994	96
De cuentas		145		69	984	136	642	47
Contencioso Administrativo	8,998	213	8,689	257	1,045	93	200	14
TOTAL	321,068	41,483	318,430	40,990	392,586	29,329	142,925	10,171

**En este período no se recopilaban los registros de casos ingresados.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por el OJ, Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional, Área de Estadística.

El análisis de cada uno de los años comprendidos en el período antes señalado, revela los datos siguientes: tanto en el año 2003 como en 2004 se registra que del total de casos ingresados al OJ, sólo en el 13% se dictó sentencia; mientras que en el año 2005, en lugar de aumentar este porcentaje, disminuyó al 7%; igual porcentaje se mantuvo durante el primer semestre de 2006. Cabe hacer notar que el número de sentencias dictadas no necesariamente corresponde a los casos ingresados en cada año.

La información anterior pone de manifiesto que, los tribunales de todos los ramos de la justicia resuelven menos casos de los que anualmente les ingresan, de manera que existe una elevada acumulación de expedientes; y por consiguiente el principio de “justicia pronta y cumplida” no se cumple eficientemente en Guatemala. Al respecto el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha señalado que el concepto de justicia pronta y cumplida refiere a la eficacia del sistema judicial, de manera que los casos ingresados a este sistema se traten de manera expedita (justicia pronta), hasta llegar a una resolución final (justicia cumplida), de conformidad con los criterios, procedimientos y plazos estipulados por la ley.¹⁰

La situación antes descrita se agrava por el hecho de que el OJ aún no cuenta con indicadores para planificar, monitorear y evaluar la gestión judicial, como se señaló anteriormente. Esto como resultado, entre otros factores, de la carencia de un sistema eficiente y confiable de estadísticas judiciales que provea información necesaria para el diseño de políticas institucionales.

La información estadística de los diferentes órganos jurisdiccionales proviene de formularios que completan en forma manual los secretarios de cada juzgado o tribunal, quienes recaban la información de los libros de registro, también elaborados en forma manual. A la fecha no existe un programa sistematizado electrónicamente en cada órgano jurisdiccional que facilite recabar periódicamente la información que se genera.

Asimismo, la información que proporcionan los órganos jurisdiccionales no es objeto de análisis por parte de la dependencia a cargo de las estadísticas judiciales.¹¹

¹⁰ PNUD. Segundo informe sobre desarrollo humanos en Centroamérica y Panamá 2003: el desafío de la democratización de la justicia del fortalecimiento de la rendición de cuentas, San José, Costa Rica, 2003, pág. 298.

¹¹ En febrero de 2003 inició su funcionamiento el Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ), al que entre otras funciones se le asignó la relativa a las estadísticas judiciales. En el primer semestre de 2006, el área de estadísticas se trasladó a la Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional del OJ, que realiza algunas acciones incipientes con miras a que la planificación y el desarrollo institucional tengan su base en las estadísticas que el sistema genere.

Además de lo anterior, deben tomarse en cuenta algunos factores que pueden incidir en la demora de los procesos; al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con el fin de garantizar la agilidad en la administración de justicia en Guatemala, entre otros aspectos, ha recomendado que se evite la tramitación inoficiosa de recursos legales tendentes a obstruir la justicia. Para el efecto, ha sugerido que se asegure *“que los jueces evalúen debidamente los requisitos de admisibilidad de los recursos, respeten los plazos establecidos para la tramitación de los recursos, y verifiquen que los recursos no hayan sido interpuestos sobre la misma base jurídica y/o sobre los mismos hechos que recursos decididos previamente”*.¹²

Otro de los factores a considerar es la necesidad de evaluación y fortalecimiento continuos de los órganos administrativos auxiliares de los despachos judiciales, creados para mejorar la gestión judicial de los procesos tanto en el área penal como en materias no penales, mediante la recepción, registro, archivo, información y asignación equitativa de los expedientes,¹³ que acaben con la serie de debilidades que dificultan el eficiente cumplimiento de sus funciones. Por ejemplo, existe una subutilización de la información generada por el sistema informático en red; por consiguiente, no se aprovecha este recurso para elaborar reportes de control y calidad de la gestión (control de los plazos; audiencias realizadas; monitoreo de procesos fenecidos, entre otros aspectos),¹⁴ de los órganos jurisdiccionales.

En el primer semestre de 2006, con el propósito de agilizar la tramitación de los casos que ingresan al OJ en todos los ramos, se contrató una consultoría específica para realizar un inventario de casos y elaborar un programa de reducción de la demora judicial.

✍ **Acceso de los pueblos indígenas a la justicia oficial**

En cuanto a las acciones desarrollados por el OJ para facilitar el acceso a la justicia oficial por parte de los pueblos indígenas, sobresale el hecho de que los magistrados de la actual CSJ, han mantenido la política de contratación de personal hablante de idiomas indígenas en lugares de mayoría indígena. En el

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2004*, OEA, 23 de febrero de 2005, párrafo 17 11).

¹³ Se crearon, en 1997, el Centro de Servicios Auxiliares de Administración de Justicia y, en 1998, el Centro Administrativo de Gestión Penal, ambos en la ciudad de Guatemala; posteriormente se han establecido en diferentes regiones del país.

¹⁴ Programa Estado de Derecho de USAID. *Reporte sobre el Centro Administrativo de Gestión Penal*, mimeo, s.f.

año 2002 el OJ contaba con 550 personas que hablaban idiomas indígenas, entre funcionarios judiciales y personal administrativo; en los años 2003 y 2004 se incrementaron a 607 (57 más en comparación con el año 2002); en el año 2005 se dio un importante aumento a 718 (111 más en relación a los dos años anteriores); tal incremento continuó en los cuatro primeros meses del año 2006, con la ampliación del personal bilingüe, a 31 personas más, hasta hacer un total de 749 (ver Tabla No. 6).

Como en periodos anteriores, el aumento del personal bilingüe se registra principalmente en los auxiliares de justicia, seguido del personal administrativo. En el caso de los jueces de paz solamente el 14% del total de funcionarios judiciales de esta categoría hablan idiomas indígenas; mientras que en el caso de los jueces de primera instancia, limitadamente un 0.7% del total de funcionarios judiciales de esta categoría hablan dichos idiomas.

Tabla No. 6
Personal bilingüe maya del OJ (año 2005- abril 2006)

Personal bilingüe maya	2005	Abril 2006
Magistrados de la CSJ	1	1
Magistrados de la Corte de Apelaciones	0	0
Jueces de Primera Instancia	2	2
Jueces de paz	53	53
Personal auxiliar	394	403
Intérpretes	33	33
Personal administrativo	235	257
Totales	718	749

Fuente: Elaboración propia basada en datos proporcionados por la Gerencia de Recursos Humanos del OJ.

Respecto a los **intérpretes judiciales**, los registros disponibles del OJ reportan que en el año 2005 se contó con un total de 46, de los cuales 33 hablan idiomas indígenas. Hasta abril de 2006 se registra una disminución de dos intérpretes (en total 44), manteniéndose el número de los que hablan idiomas indígenas.

Es de señalar el hecho de que la Gerencia de Recursos Humanos del OJ reporte que, del total de intérpretes contratados por este Organismo, durante el año 2005 hasta abril de 2006, 13 y 11 respectivamente no hablen idiomas indígenas,¹⁵ cuando el objetivo de la contratación de este tipo de personal es precisamente facilitar

¹⁵ *Fuente:* Gerencia de Recursos Humanos del OJ.

la traducción interpretativa de un idioma indígena al idioma español y viceversa, tomando en consideración que más del 40% de la población es indígena,¹⁶ y requiere de este servicio para acceder a la justicia en su propio idioma.

También es imprescindible que se cumpla con la política impulsada por la CSJ de contar con el aval de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, previo a la contratación de intérpretes, con el fin de garantizar que efectivamente hablan los idiomas indígenas requeridos por el OJ. Esta evaluación también debe efectuarse a los funcionarios judiciales y al personal administrativo que se autoidentifique como hablante de algún idioma indígena.

Cabe notar que a solicitud del OJ, la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, durante los meses de mayo a junio de 2006, efectuó un proceso de evaluación lingüística aplicada a oficiales intérpretes de dicho Organismo, quienes representan a nueve comunidades lingüísticas (k'iche, kaqchiquel, mam, q'eqchi, poqomchi', uspanteko, ixil, tz'utuji, y achi') con el propósito de determinar el dominio del idioma indígena oral y escrito.

Se establecieron dos criterios técnicos de evaluación: a) dominio oral (atender instrucciones; fluidez; dicción; seguridad y coherencia; pureza del léxico; riqueza de vocabulario); y b) dominio escrito (alfabeto; escritura; clase de palabras; redacción; ortografía; numeración, validación lexical, lectura y comprensión). También se estableció el rango de 70 puntos para la aprobación de las pruebas.¹⁷

Por otra parte, destaca el hecho de que la actual magistratura ha continuado con el funcionamiento de la Comisión de Asuntos Indígenas de la CSJ, la cual se integró desde el año 2000. Actualmente la integran dos Magistrados de esta Corte (a diferencia de la CSJ anterior, que la integraron cinco).

En el ámbito de esta Comisión se impulsan las acciones contenidas en el eje sobre "*derecho consuetudinario*", establecido en el Plan Quinquenal 2006-2010, del OJ. En este eje del Plan se incluyen las acciones siguientes: a) contratación de personal bilingüe en lugares en donde se habla un idioma indígena; b) divulgación del contenido del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, mediante la realización de talleres de

¹⁶ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. *Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio en Guatemala. II informe de avances*, Guatemala, marzo de 2006, pág. 17.

¹⁷ Los resultados de esta evaluación fueron presentados públicamente el cinco de octubre de 2006. Entre los principales hallazgos encontrados destaca el hecho de que algunos oficiales intérpretes no hablan ni entienden el idioma indígena por el cual el OJ los contrató. Asimismo, todos los oficiales intérpretes reprobaron la evaluación escrita.

capacitación para jueces y personal auxiliar; c) determinación de si el pluralismo jurídico es aplicable dentro del ordenamiento jurídico del país. Para cumplir con este último objetivo se proponen las actividades siguientes: realización de un estudio jurídico que determine si es “*viable, gobernable y recomendable*” que los indígenas apliquen su sistema de justicia en sus comunidades; y si se concluye que es aplicable, “*hacer uso de la iniciativa de ley -que tiene la CSJ- para que se norme el Derecho Consuetudinario en Guatemala*”

Este último objetivo y acción incluidos en el referido Plan Estratégico, podría ser antitécnico y trasciende el ámbito de competencia del OJ, en perjuicio de la aplicación del sistema de justicia indígena, reconocido en el Art. 66 de la Constitución Política de la República y el en el Convenio No. 169 de la OIT.

En todo caso, el OJ debe ejecutar programas orientados a mejorar la sensibilización de los funcionarios judiciales, en el reconocimiento del pluralismo jurídico; particularmente en cuanto al respeto de las decisiones adoptadas por las autoridades indígenas en relación al derecho indígena. En este ámbito cabe destacar que se registran algunos logros, como la emisión de sentencias judiciales en las que se reconoce valor de “cosa juzgada” a las decisiones tomadas por las autoridades comunitarias y se reafirma el reconocimiento del sistema de justicia indígena (resolución del Juzgado de Primera Instancia Penal y de Narcoactividad de Totonicapán de junio de 2003, expediente 312-2003, oficial sexto; resolución de la Cámara Penal de la CSJ de octubre de 2004).¹⁸

También es necesario que el OJ avance en la efectiva implementación del **peritaje cultural**, como instrumento que contribuye a evitar la “criminalización de la cultura”, dado que provee al juzgador de elementos de juicio importantes sobre el contexto cultural en el que se desenvuelve el caso; y por consiguiente, es un medio que fortalece el acceso de los pueblos indígenas a la justicia oficial.¹⁹ Es importante indicar que en este tema, se registran positivamente, por lo menos siete casos en los cuales, los juzgadores haciendo uso del peritaje cultural, han evitado la aplicación de una sanción penal, por el ejercicio de prácticas vinculadas a su contexto cultural.²⁰

¹⁸ PNUD. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Diversidad cultural étnico-cultural: la ciudadanía en un estado plural*, Guatemala, 2005, pág. 236.

¹⁹ Mayén Guisela. *La criminalización de las prácticas culturales en Guatemala y la importancia del peritaje cultural*, citado en ASIES, Análisis mensual, Número 7, julio 2006, págs. 13 - 15.

²⁰ PNUD. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*. Op.Cit., pág. 234.

En el período que se estudia, los cinco **juzgados de paz comunitarios** (JPC), instalados en enero de 1998,²¹ continuaron funcionando, a partir de la adición introducida al Código Procesal Penal (CPP) en el Art. 552 BIS, mediante el Decreto Número 79-97 del Congreso de la República, vigente en octubre de 1997.

Prácticamente los JPC, desde su creación han permanecido con carácter "experimental o piloto"; ya que han transcurrido más de ocho años, sin que la CSJ, después de un informe favorable de su funcionamiento,²² haya adoptado la política institucional de ampliarlos a otros municipios; esta decisión debía tomarse al concluir el primer año de funcionamiento de los mismos, tal y como lo dispone la referida norma de CPP:

Art. 552 BIS. Juzgados de Paz Comunitarios. "(...) Concluido un año de funcionamiento de los juzgados de paz comunitarios, con informe favorable de la Corte Suprema de Justicia, se implementará este tipo de juzgados en los municipios del país, donde no hubiere juzgados de paz."

A iniciativa del Presidente de la CSJ, se llevó a cabo el "segundo encuentro de jueces de paz comunitarios"²³ en abril de 2005, en el Departamento de Sololá. En este encuentro se analizaron las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de estos juzgados.

A continuación se resumen las principales debilidades y amenazas identificadas en dicho Encuentro, las cuales se estiman de importancia para la decisión que la CSJ debe adoptar en relación al funcionamiento de los JPC.²⁴

- i) Por disposición legal, la competencia de los JPC se limita al ámbito penal; no obstante en la práctica conocen asuntos relacionados con otras materias (civil, familia, laboral, entre otras), como consecuencia de las demandas de justicia generadas en la comunidad.

²¹ En Santa María Chiquimula, en el departamento de Totonicapán; San Rafael Petzal, en el departamento de Huehuetenango; San Luis, en el departamento de Petén; San Miguel Ixtahuacán, en el departamento de San Marcos; y San Andrés Semetabaj, en el departamento de Sololá.

²² En 1999 el OJ elaboró a través de la Comisión de Integración de los Juzgados de Paz Comunitarios, la primera evaluación del funcionamiento de estos juzgados.

²³ No se tuvo información acerca de cuándo se realizó el " primer encuentro de jueces de paz comunitarios".

²⁴ Organismo Judicial. Escuela de Estudios Judiciales. *Informe general y relatoría. II Encuentro de Jueces de Paz Comunitarios*, Panajachel, Sololá, 22 y 23 de abril de 2005, mimeo, s.f.

- ii) El carácter "mixto" que presentan los JPC en la aplicación de los usos y costumbres de la comunidad, pero dentro de la estructura organizativa del OJ y fundamentándose en normas del sistema de justicia oficial, ha generado en la práctica confusiones para los jueces, al momento de ejercer su jurisdicción, así como el papel que deben desempeñar dentro de sus comunidades.
- iii) A pesar de que la comunidad manifiesta confianza hacia los JPC, en algunos casos los líderes comunitarios no los reconocen como autoridades, extremo que se atribuye al proceso de selección de estos jueces,²⁵ que genera rivalidades entre ellos. *"En ocasiones estos cargos se han ofrecido como parte de campañas proselitistas".*²⁶
- iv) Es necesario mejorar el proceso de selección del personal auxiliar, dado que en su mayoría no hablan el idioma de la localidad, ni tienen conocimiento de la realidad cultural de la comunidad.
- v) Son evidentes las limitaciones en su infraestructura tanto de recursos materiales como de recursos humanos para el eficaz funcionamiento de los juzgados (equipo de cómputo obsoleto; falta de materiales e insumos de oficina, de teléfonos y fotocopiadoras; falta de personal auxiliar en algunos juzgados; entre otros aspectos).

Sumado a las consideraciones anteriores, cabe hacer mención que otros estudios realizados sobre el sistema de justicia en Guatemala, cuando se refieren al funcionamiento de la JPC, señalan que en algunos casos las decisiones adoptadas por los jueces comunitarios, *"basándose en una mixtura imprecisa entre la ley y costumbres, no parecen respetar garantías básicas del debido proceso o resultan contrarias a normas fundamentales del orden legal vigente en el país".*²⁷ Por otra parte se afirma que, la escasa cantidad de casos que ingresan a estos juzgados, constituye *"un sólido indicio de que los indígenas acuden mayoritariamente a los centros de resolución alternativa de conflictos"* (en el año 2005 los cinco JPC recibieron un total de 501 casos).²⁸

²⁵ El Art. 552 BIS del CPP dispone que para la designación de los jueces comunitarios, la CSJ realizará consultas con las diferentes autoridades comunitarias.

²⁶ Organismo Judicial. Escuela de Estudios Judiciales. *Informe general y relatora. II Encuentro de Jueces de Paz Comunitarios*, Op. Cit., pág. 14.

²⁷ Instituto Interuniversitario de Iberoamérica. *Perfil de la Gobernabilidad en Guatemala*, Ediciones Universidad de Salamanca, sept. 2005, pág. 150.

²⁸ PNUD. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*. Op. Cit., pág. 240.

☞ **Acciones orientadas a mejorar la eficacia y eficiencia de la justicia**

a) **Juzgados de paz móviles.** En el período que se estudia continuaron funcionando los juzgados de paz móviles, creados en el primer semestre de 2003, en los departamentos de Guatemala y de Quetzaltenango. Estas unidades móviles cuentan con un juzgado de paz y un centro de mediación, instalados en un vehículo automotor, que atienden varias áreas geográficas en forma itinerante.

El mayor porcentaje de los casos que conoce el juzgado móvil de Guatemala, corresponde al ramo de familia (de los 378 casos que conoció en el año 2005 el 98% versó sobre asuntos de familia, particularmente de violencia intrafamiliar, y el 2% restante sobre asuntos penales). Mientras que la mayoría de casos que tramita el juzgado móvil de Quetzaltenango están relacionados con asuntos del ramo penal: de los 191 casos que recibió durante el año 2005, 63% fueron del ramo penal, 20% de familia, 16% civil y laboral 1%.²⁹

Sobre la base de los resultados positivos identificados por la CSJ en el funcionamiento de los juzgados móviles, ésta tomó la decisión de incrementar a 10 más las unidades móviles. Se ha planificado que a finales del año 2006 empiecen a funcionar estos nuevos juzgados; tal extremo se estima de suma importancia para que funcionen particularmente en las comunidades rurales más alejadas y de difícil acceso.

b) **Centros de Mediación.** La CSJ ha mantenido la política de implementar y fortalecer los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, mediante el establecimiento de centros de mediación y la creación de la Unidad de Resolución Alternativa de Conflictos (RAC), que es el ente coordinador y responsable de su funcionamiento.

Dentro del modelo de mediación, impulsado por el OJ, se ha considerado que la atención sea bilingüe (en uno de los idiomas mayas y español) y que el mediador conozca la realidad cultural del lugar. Asimismo, los centros de mediación se han incorporado a la infraestructura de los juzgados de paz, a los complejos departamentales de justicia y a los Centros de Administración de Justicia (CAJ).

En el año 2003 se crearon dos nuevos centros de mediación; en total funcionaron 24. Esta misma cifra se mantuvo en el año 2004.

²⁹ Comisión de Modernización del Organismo Judicial. *Reporte de avances en la modernización del Organismo Judicial de Guatemala, octubre 2004 – marzo 2006*, Guatemala, marzo de 2006, mimeo, pág. 4.

Durante el año 2005 se establecieron 22 centros más, que representaron un incremento del 92%, respecto a los dos años anteriores (en total funcionan 46). Es importante mencionar que dentro de los nuevos centros de mediación creados durante este año, se incluye el de "conflictos agrarios", ubicado en Cobán, Alta Verapaz, el cual únicamente atiende casos relacionados al ámbito agrario.

En enero de 2006 se crearon 14 nuevos centros de mediación; por consiguiente, en el primer semestre de este año funcionaron un total de 60. Con relación al año 2003, el establecimiento de nuevos centros de mediación aumentó en un 150%.

Dichos centros están ubicados en los departamentos siguientes: Guatemala (16); Escuintla (2); Chiquimula (1); Izabal (1); San Marcos (3); Quiché (7); Huehuetenango (3); Quetzaltenango (10); Sololá (2); Suchitepéquez (3); Alta Verapaz (5); Petén (7).

Conforme a los datos estadísticos disponibles, que se detallan en la Tabla No. 7 se evidencia que existen crecientes niveles de demanda social canalizada a través de los centros de mediación. También se pone de manifiesto que el resultado alcanzado en los casos que han sido objeto de mediación, ha obtenido un importante éxito, dado que en el mayor porcentaje de estos casos se ha llegado a un acuerdo, y por consiguiente, se ha favorecido la reducción de la carga de trabajo de los tribunales de justicia.

No obstante lo anterior, aún está pendiente que se evalúe la calidad de la aplicación de la mediación: eficacia de los acuerdos mediados; igualdad de las partes en conflicto –inclusive la protección de los derechos de la parte más débil–; identificación de controversias que por su naturaleza no pueden ser sometidas a estos métodos –tal es el caso de los asuntos de violencia intrafamiliar–. Así también, el fortalecimiento del marco legal de los acuerdos mediados, que dé seguridad jurídica y facilite la ejecución de los mismos.

Tabla No. 7

Año	Total casos recibidos	Casos mediados	
		con acuerdo	sin acuerdo
2003	6,351	2,568 (40%)	763 (12%)
2004	6,950	2,869 (41%)	872 (13%)
2005	8,144	3,254 (40%)	1,015 (12%)
enero a abril 2006	4,619	1,937 (41%)	413 (9%)
Total	26,064	10,628 (41%)	3,063 (12%)

Fuente: Elaboración propia conforme datos proporcionados por la Unidad de Resolución Alternativa de Conflictos (RAC), a través de la Unidad de Modernización del OJ.

También es importante señalar que el mayor porcentaje de los casos registrados en los centros de mediación corresponde al ramo civil, seguido de los ramos de familia y penal; un menor porcentaje se registra en los ramos laboral y mercantil, tal y como se detalla en la Tabla que se presenta a continuación:

Tabla No. 8
Casos registrados en los centros de mediación por ramo del derecho

Ramo del derecho	Casos registrados por año			
	2003	2004	2005	enero a abril 2006
Civil	3,726 (58%)	4,224 (61%)	4,623 (56%)	2,288 (50%)
Familia	1,319 (21%)	1,350 (19%)	1,534 (19%)	1,032 (22%)
Laboral	122 (2%)	84 (1%)	91 (1%)	43 (1%)
Mercantil	117 (2%)	125 (2%)	212 (3%)	60 (1%)
Penal	1,067 (17%)	1,167 (17%)	1,624 (20%)	1,134 (25%)
Agrario	0 (0%)	0 (0%)	60(1%)	62 (1%)
Total	6,351	6,950	8,144	4,619

Fuente: Elaboración propia según datos proporcionados por la Unidad de Resolución Alternativa de Conflictos (RAC), a través de la Unidad de Modernización del OJ.

c) **Agilización de la gestión de los procesos.** En el período que se estudia la CSJ, con el apoyo de la Unidad de Modernización del OJ (UMOJ), se continuó realizando acciones orientadas a la agilización de los procesos, tanto en el área penal como en áreas no penales, que se han venido ejecutando con el apoyo financiero de la cooperación internacional desde la magistratura de la CSJ anterior 1999- 2004.

Entre las principales actividades realizadas sobresalen: la identificación y mapeo de los procedimientos que se aplican por los jueces y los auxiliares de justicia, en contraste con la ruta crítica de los procedimientos que establecen las leyes; la formulación de un nuevo modelo de despacho judicial, que comprende reorganización del funcionamiento del tribunal, dotación de equipo informático moderno, continuación del diseño funcional de la infraestructura tribunalicia hasta alcanzar la totalidad –con el apoyo financiero del Programa Estado de Derecho de USAID se ha remolado 49 juzgados de primera instancia penal en todo el país–;³⁰ así como capacitación y actualización profesional del personal jurisdiccional y de apoyo.

³⁰ Basada en entrevista a persona vinculada al sistema de justicia, realizada el 21 de junio de 2006.

Asimismo, la UMOJ ha trabajado en la elaboración y validación de plantillas (formatos) en todos los ramos del derecho, para apoyar y acelerar el trabajo de magistrados, jueces y personal auxiliar. Estas plantillas se complementarán con la implementación de un **software de gestión**, que constituirá un apoyo tecnológico en el trámite judicial.

Respecto al software de gestión, es conveniente apuntar que en el primer semestre de 2006 la UMOJ, después de un proceso de licitación, contrató los servicios de una empresa colombiana para implementar el mismo.

Los principales objetivos que se proponen alcanzar en el OJ con el software de gestión son los siguientes: i) agilizar el trámite de expedientes judiciales para evitar su acumulación año con año; ii) crear un número único de expediente para todas las instancias procesales, con el fin de evitar duplicidad en los expedientes que ingresan al OJ; iii) mejorar la distribución de los casos que ingresan, mediante procedimientos aleatorios y transparentes; iv) generar estadísticas confiables con diferentes niveles de detalle, que sirvan de base para la toma de decisiones en la gestión judicial; v) relevar a los funcionarios judiciales de labores administrativas; vi) facilitar el acceso de los usuarios (as) a los servicios de justicia. La implementación de este software está prevista para todas las ramas jurisdiccionales.³¹

Se ha planificado que la implementación del referido software, inicie como experiencia piloto en noviembre de 2006, en dos órganos jurisdiccionales de cada ramo y de cada instancia, en diferentes regiones del país, para lo cual debe asegurarse la sostenibilidad financiera permanente de este proyecto con fondos propios del OJ, ya que actualmente se impulsa en el marco de los programas de modernización del OJ, financiados temporalmente por la cooperación internacional.

Es preciso señalar que en el período analizado la UMOJ ha implementado experiencias concretas relacionadas con los objetivos del software de gestión que se propone poner en práctica; tal es el caso del sistema para la gestión y trámite de amparos, que comprende su registro, distribución de casos, y control en el trámite de las fases. También se ha incluido en este programa el trámite y análisis de los expedientes que se encuentran pendientes de resolver.

Por otra parte, sobresale en el período bajo análisis, la aprobación por parte de la CSJ del Acuerdo Número 24-2005, de 29 de junio de 2005, por medio del cual se emitió el **Reglamento Interior de Juzgados y Tribunales Penales** (modificado por

³¹ Conforme a entrevista efectuada a persona vinculada al OJ, el 13 de julio de 2006.

el Acuerdo Número 7-2006 de la CSJ, de nueve de marzo de 2006). Este Reglamento es de aplicación exclusiva en materia penal y dispone que se aplique éste en caso de incompatibilidad con el Reglamento General de Tribunales vigente, Acuerdo Número 36-2004 de la CSJ.

Dicho Reglamento desarrolla una serie de normas orientadas a la aplicación de procesos penales ágiles y efectivos, basados en la oralidad procesal; en tal razón se estima que constituye un importante avance registrado en el período de estudio, dado que trata que se modifiquen los paradigmas arraigados en las prácticas tradicionales inquisitivas y basadas en un sistema judicial escrito.

A continuación se hace referencia a algunas de las normas desarrolladas en el Reglamento, que ponen de manifiesto las modificaciones introducidas y que no están contenidas en el Reglamento General de Tribunales: i) definición de principios sobre gestión del despacho (gestión de calidad; accesibilidad; simplicidad; celeridad; concentración y continuidad; oralidad; inmediación; gratuidad y publicidad); ii) separación de funciones administrativas de las jurisdiccionales (establece que la función jurisdiccional corresponde con exclusividad a los jueces y las funciones administrativas del despacho judicial corresponden al secretario (a) del tribunal); iii) la realización de las audiencias deber ser oral, pública y concentrada, presidida por el juez, desde su inicio hasta el final (requiere que su comparecencia sea ininterrumpida); iv) todo requerimiento podrá ser formulado oralmente por las partes que acudirán personalmente al juzgado o tribunal; y v) el desarrollo de las audiencias y debates será registrado por cualquier medio que garantice su preservación, inalterabilidad e individualización.

A raíz de la vigencia del Reglamento Interior de Juzgados y Tribunales Penales, se ha desarrollado una experiencia piloto en el Departamento de Quetzaltenango, en la que se ha puesto en marcha la gestión por audiencias en uno de los juzgados de primera instancia penal, en un tribunal de sentencia y en la Sala Quinta de la Corte de Apelaciones. Como parte de esta experiencia, se ha introducido la modalidad de registrar las audiencias en forma magnetofónica, en la carpeta judicial electrónica.

Los órganos jurisdiccionales que han intervenido en esta experiencia piloto, han señalado que su aplicación ha incidido en la agilización de los trámites de las diferentes etapas del proceso penal. Por ejemplo, la audiencia inicial (declaración del sindicado contenida en los Arts. 81 y 82 del CPP), con la aplicación de esta modalidad, se ha reducido a 15 minutos, mientras que con el empleo de las prácticas "tradicionales", este procedimiento requería entre 45 minutos y una hora; asimismo, se señalan como ventajas que se trata de un acto único, en el que la decisión judicial se notifica al concluir la audiencia, lo cual permite la

realización aproximada de diez audiencias diarias.³² Empero se estima conveniente que esta experiencia piloto se evalúe objetivamente por la CSJ, y que, sobre la base de resultados favorables, se extienda a otras regiones, inclusive a materias del ámbito no penal.

No obstante los diferentes esfuerzos que se han realizado en torno a la agilización de la gestión de procesos, los resultados y el impacto alcanzado respecto a los usuarios de los servicios de justicia, aún son muy limitados. Es fundamental que estos proyectos trasciendan el ámbito de “experiencias piloto”, y se consoliden como parte del funcionamiento ordinario de los tribunales de justicia en todos los ramos.

d) **Combate a la corrupción.** En el período que se estudia, la Unidad de Modernización del OJ continuó apoyando a la Comisión de Combate a la Corrupción del sistema justicia,³³ que promueve entre las instituciones del sistema de justicia el trámite e investigación de denuncias de corrupción en contra de operadores de justicia del sistema, canalizando así los casos presentados a los órganos disciplinarios respectivos de cada entidad. Para el efecto, se ha desarrollado un proyecto de comunicación sobre el tema del combate a la corrupción, y en el caso del OJ, se ha creado un módulo de denuncias y quejas para la recepción de denuncias por hechos de corrupción.

La Unidad de Modernización del OJ reportó que en el primer semestre de 2005 registró 112 denuncias de corrupción, de las cuales el 60 % han sido recibidas por la Junta de Disciplina Judicial, y el restante 40% por la Unidad de Régimen Disciplinario del OJ (órgano encargado de la disciplina de los trabajadores administrativos y técnicos y del personal auxiliar). De estas denuncias, 70 fueron desestimadas por falta de pruebas.³⁴

Tomando en cuenta que la corrupción es un fenómeno que está presente en las instituciones del sistema de justicia y particularmente en el OJ, es fundamental que los órganos de control interno (órganos disciplinarios) se fortalezcan, a fin de que constituyan instrumentos eficaces en la lucha contra la corrupción (ver apartado 1.3.1 de este informe sobre disciplina judicial).

³² Sala Quinta de la Corte de Apelaciones del Ramo Penal, Narcoactividad y Delitos contra el ambiente de Quetzaltenango. Procedimiento de oralización en Quetzaltenango, mimeo, s.f.

³³ Esta Comisión se conformó en octubre de 2002. Está integrada por representantes del OJ; Ministerio Público; Ministerio de Gobernación; Instituto de la Defensa Pública Penal; sociedad civil; asociación de periodistas de Guatemala; Cámara de Periodismo.

³⁴ Comisión de Modernización del Organismo Judicial. *Reporte de avances en la modernización del Organismo Judicial de Guatemala, octubre 2004 – marzo 2006*, Guatemala, marzo de 2006, pág. 11.

e) **Reformas legales promovidas por la CSJ.** La CSJ haciendo uso de la iniciativa de ley que la Constitución Política de la República le concede en el Art. 174, en el período que se estudia, presentó al Congreso de la República las iniciativas que se describen a continuación:

e.1) **Reformas a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.** El 25 de agosto de 2005, la CSJ presentó al Congreso de la República un anteproyecto de reformas a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Este Anteproyecto se fundamentó en la propuesta de reformas que formuló la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (CNSAFJ), a través de su Subcomisión de Agilización y Transparencia. Estas reformas se basaron en un estudio previamente efectuado, que puso de manifiesto que el amparo como instrumento de defensa de los derechos constitucionales se ha desnaturalizado, ya que en la práctica se utiliza como un medio para retardar la administración de justicia; por consiguiente, se ha convertido en una instancia viciosa de revisión indebida de lo resuelto en la jurisdicción ordinaria, que obstaculiza el desarrollo adecuado de los procesos tramitados en ésta.³⁵

El anteproyecto de reformas presentado por la CSJ, tiene como objetivo central, restringir su interposición y evitar el abuso del amparo dentro del proceso judicial. La propuesta incluye 12 reformas a la referida Ley, relacionadas con los aspectos siguientes: i) causas de inadmisibilidad de la petición de amparo, por incumplimiento con los presupuestos procesales indispensables e insubsanables; ii) reducción del plazo de interposición del amparo; iii) evitar la paralización del proceso subyacente (administrativo o judicial) en caso de denegación del amparo provisional; iv) eliminación de la apertura a prueba con la sola petición de una de las partes (situación que en la práctica ha provocado períodos de prueba innecesarios o bien proposición de medios de prueba impertinentes y no idóneos); v) facultar a los Tribunales que conozcan de amparos, a resolver la enmienda del procedimiento cuando se haya cometido error substancial; vi) se adicionan como resoluciones que son susceptibles de recurso de apelación en el proceso de amparo, los autos de inadmisión de las demandas de amparo y los autos de enmienda del procedimiento; vii) para hacer efectiva la imposición de multas, se enfatiza en el carácter de título ejecutivo de la resolución respectiva, y que la vía correcta para ejecutar es la económico coactiva; viii) se instaura la inhibitoria obligatoria a los magistrados de la Corte de Constitucionalidad cuando tengan interés directo en el asunto que están conociendo.

³⁵ Sierra González, José Arturo. *Propuesta para reducir los efectos dilatorios que provoca el abuso del amparo judicial*, Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia Guatemala, nov. 2004, págs. 69 a 75.

El 6 de junio de 2006 la Comisión Extraordinaria de Reforma al Sector Justicia del Congreso de la República, emitió dictamen favorable a la iniciativa de Ley y reconoció la necesidad impostergable de reformar la ley, con el objetivo de perfeccionar la administración de la justicia constitucional en materia de amparo,³⁶ y como consecuencia la administración de justicia ordinaria en su caso.

e.2) **Anteproyecto de Código Procesal General.** La magistratura de la CSJ anterior presentó al Congreso de la República, el 7 de septiembre de 2004, una iniciativa de Código Procesal General, que conoció el Pleno de dicho organismo el 24 de febrero del 2005, y lo remitió a la Comisión Extraordinaria de Reforma al Sector Justicia, la cual hasta el segundo semestre de 2006 no había emitido dictamen. Debe mencionarse también, que la actual magistratura de la CSJ no ha impulsado esta iniciativa de ley por lo que tampoco el tema se encuentra presente en el debate jurídico.³⁷

Cabe notar que dicho anteproyecto se trabajó en el marco del programa de modernización del OJ, como parte del componente de agilización de procesos judiciales desde 1999, con el apoyo de la cooperación internacional. Durante este año se elaboraron las bases del anteproyecto, las cuales fueron establecidas por un grupo integrado por jueces, magistrados y otros actores del sistema de justicia, quienes tomaron como punto de partida el Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica y el Código Procesal Civil y Mercantil de Guatemala. En el año 2000 se integró la comisión redactora, que presentó una propuesta de Código al pleno de la CSJ.

Dicha propuesta establece un proceso por audiencias cuya aplicación sea posible en los procesos en materia no penal –civil, mercantil, familiar, laboral–, para obtener agilidad y efectividad, basados en la oralidad, la intermediación, la igualdad procesal y la publicidad. Asimismo, prevé la utilización de intérpretes legales en idiomas mayas, un sistema de defensa pública gratuita, y da preeminencia a la solución de conflictos por la vía de la conciliación.

Debe señalarse que la magistratura de la CSJ anterior también presentó al Congreso de la República, en septiembre de 2004, otras iniciativas de ley para proponer una serie de reformas a normas vigentes cuya aplicación en la práctica no facilitan la agilización de los procesos judiciales, particularmente en materias

³⁶ Hasta octubre de 2006 el Congreso de la República no había incluido en su agenda el conocimiento de esta ley, a pesar de las diversas manifestaciones expresadas por diversos sectores involucrados en el sistema de justicia, sobre la necesidad de tomar medidas urgentes para reducir los efectos dilatorios que provoca el abuso del amparo judicial.

³⁷ Según entrevista a persona vinculada al OJ, realizada el 5 de julio de 2006.

no penales; tal es el caso de la Ley del Organismo Judicial (LOJ); Ley de Titulación Supletoria; Ley de Inquilinato; Código Procesal Civil y Mercantil.

d) **Jurisdicción agraria.** En junio de 2005 se aprobó la Ley de Registro de Información Catastral, Decreto Número 41-2005 del Congreso de la República, la cual establecía en el Art. 91 el deber de la CSJ de crear los tribunales agrarios y de hacer uso de su iniciativa de ley, para presentar al Congreso de la República un anteproyecto de ley con legislación sustantiva y adjetiva para su aplicación. Esta disposición se enmarca dentro de los compromisos establecidos en los Acuerdos de paz, especialmente el referido a aspectos socioeconómicos y situación agraria, en el que se dispone la creación de una jurisdicción agraria y ambiental dentro del OJ, mediante la emisión de la ley correspondiente por el Congreso de la República.³⁸

Como resultado de la vigencia de la Ley antes citada, la CSJ encomendó al Vocal XIII, en el año 2005, establecer un “programa de jurisdicción agraria”, dentro del que se acordó la ejecución de cuatro componentes: i) convocar a un diálogo nacional agrario intersectorial con el objeto de obtener un anteproyecto de legislación agraria concertado con todos los sectores; ii) sensibilización del Derecho Agrario; iii) capacitación; y iv) establecimiento de los tribunales agrarios.

Respecto a la instalación de los tribunales agrarios, la CSJ había expresado limitaciones presupuestarias para cumplir con el mandato legal establecido en el Decreto Número 41-2005, estimando que para la creación de estos órganos jurisdiccionales se requiere incrementar su presupuesto en 45 millones de quetzales.³⁹

Durante el primer semestre de 2006 se dio inicio al proyecto de sensibilización agraria, dirigida a diversos sectores sociales, entre ellos: jueces, abogados, catedráticos y estudiantes de las facultades de derecho de las diversas universidades del país. A su vez, el Vocal XIII de la CSJ, con sus asesores, elaboró un anteproyecto de ley agraria, el cual fue presentado para sus observaciones a los integrantes de la mesa de diálogo agrario intersectorial.

El Congreso de la República se pronunció en contra de la facultad de legislar atribuida a la CSJ, lo que fue ratificado por la CC, en el Decreto de creación de la Ley de Registro de Información Catastral, con lo cual el OJ quedó responsable del establecimiento de los tribunales agrarios.

³⁸ Compromiso II, 37 b); y Acuerdo sobre el cronograma, compromiso III, E, 107.

³⁹ Conforme a entrevista a personal vinculado con el OJ, efectuada el 8 de junio de 2006.

1.3 Excelencia profesional

1.3.1 Carrera Judicial

El 10 de diciembre de 2004 la LCJ cumplió cinco años de vigencia. Esto ha constituido uno de los principales avances en el proceso de modernización y fortalecimiento del OJ, particularmente porque se ha institucionalizado un procedimiento de convocatoria pública, evaluación, capacitación, selección y posterior nombramiento de jueces.

No obstante, su aplicación práctica ha revelado la necesidad de hacer una revisión integral de la misma, así como de su Reglamento, con el propósito de introducir las modificaciones pertinentes, particularmente cuando dichas normas, han demostrado que limitan la eficaz implementación y fortalecimiento de la carrera judicial.⁴⁰

En el contexto anterior, es importante reiterar los aspectos identificados por ASIES, en el estudio realizado sobre la implementación de la Ley de la Carrera Judicial.⁴¹

- i) En algunos casos la propia LCJ y su Reglamento contravienen el principio de "horizontalidad", ya que tienden a favorecer la subordinación de los jueces respecto de los magistrados de la CSJ, en menoscabo de su independencia. Esto a pesar de que la LCJ se fundamenta en el principio de horizontalidad, es decir que no establece diferencia jerárquica ni dependencia entre jueces y magistrados, quienes ejercen por igual, aunque con competencia distinta, el poder jurisdiccional que la Constitución Política de la República le asigna al OJ.
- ii) Algunas normas de la LCJ y de su Reglamento, le encargan a la CSJ su intervención en actividades de índole administrativa, extremo que es contrario al principio de separación de funciones administrativas de las jurisdiccionales, tema central del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC).
- iii) Respecto al **Consejo de la Carrera Judicial (CCJ)**, la aplicación de la LCJ y su Reglamento, han puesto de manifiesto la necesidad de revisar la integración del CCJ, así como también el plazo de funciones de sus integrantes, sobre la base de los aspectos siguientes: a) de los cinco

⁴⁰ ASIES. *Estudio sobre avances y dificultades en la implementación de la Ley de la Carrera Judicial, diciembre 1999-agosto 2004*. Guatemala, nov. 2004, pág. 4.

⁴¹ Ibid.

integrantes, tres dependen directamente de la CSJ (el Presidente del OJ, el titular de la Unidad de Recursos Humanos del OJ y el titular de la Unidad de Capacitación Institucional); por consiguiente, existe una mayor influencia y representatividad de la CSJ en las decisiones adoptadas por el CCJ. Esta situación genera desequilibrio respecto a los otros dos integrantes, quienes representan a los magistrados de la Corte de Apelaciones y a los jueces, tanto de paz como de primera instancia; y b) los plazos de un año, previstos para que los representantes de jueces y magistrados integren el CCJ, así como en el caso del Presidente del OJ, – también lo es del CCJ, quien por mandato constitucional ejerce sus funciones durante un año– son muy cortos, lo que produce inestabilidad en la mayoría de los miembros, con lo cual se dificulta dar continuidad a los criterios y políticas adoptadas por dicho Consejo.

- iv) En lo referente a la **evaluación del desempeño profesional de jueces y magistrados**, conforme a la LCJ y su Reglamento, esta evaluación debe tener como fines específicos garantizar procedimientos objetivos e imparciales para la renovación de los nombramientos de jueces en servicio, la reelección de magistrados de la CSJ y de la Corte de Apelaciones y demás tribunales de igual categoría, así como los ascensos y traslados de jueces. Esta evaluación también debe tener como propósito aplicar medidas correctivas orientadas a mejorar el desempeño y estímulo de la capacidad profesional de los jueces, y no un fin sancionador.

Desde la vigencia de la LCJ, las evaluaciones que el CCJ ha practicado se han limitado a determinar la renovación de los nombramientos de jueces de paz y de primera instancia, cuyo periodo constitucional de cinco años había vencido. Por otra parte, a pesar de las iniciativas del CCJ, orientadas a corregir las deficiencias identificadas desde la primera evaluación practicada por el CCJ a jueces de primera instancia, en noviembre de 2001, aún persisten algunas debilidades en el proceso de evaluación; en particular, los instrumentos elaborados para examinar algunos factores de evaluación tienden a ser subjetivos, como en el caso de la evaluación externa, que tiene por objeto conocer la percepción de los usuarios del servicio del OJ y de abogados litigantes; mientras que los instrumentos elaborados para examinar el factor de evaluación superior, tienden a favorecer la subordinación de los jueces de paz respecto de los jueces de primera instancia, y de éstos respecto de los magistrados de las Salas de la Corte de Apelaciones, en perjuicio del principio de “horizontalidad”, fundamento de la LCJ.

A iniciativa de la Unidad de Evaluación del Desempeño de Jueces y Magistrados del CCJ, éste en el primer semestre de 2006, inició una reflexión en torno a una propuesta de nuevo reglamento de evaluación tanto para jueces de paz como de primera instancia, con miras a superar las debilidades señaladas.⁴²

Desde la vigencia de la LCJ, el CCJ ha concluido seis evaluaciones del desempeño profesional, dentro de las cuales se incluye una que tuvo carácter extraordinario para jueces de primera instancia. Estas evaluaciones se han practicado a jueces de primera instancia y de paz, cuyo periodo constitucional de cinco años venció y que manifestaron por escrito su interés de ingresar a la carrera judicial, tal y como lo dispone la ley.⁴³

Es importante resaltar que en el período que se analiza el CCJ concluyó la realización de tres evaluaciones a jueces de paz. En total, en este período, fueron evaluados 209 jueces, de los cuales 197 (94%) obtuvieron resultados satisfactorios e ingresaron a la carrera judicial, y 12 (6%) no fueron aprobados. Asimismo, en el período que se examina, el CCJ inició un proceso de evaluación de 134 jueces de primera instancia,⁴⁴ con período vencido, quienes se encontraban desempeñando funciones jurisdiccionales en diferentes ramos y departamentos del país. Con estos procesos se concluyen las evaluaciones a jueces de paz y de primera instancia que fueron nombrados por la CSJ antes de la vigencia de la LCJ; de manera que las próximas evaluaciones que efectúe el CCJ corresponderán a jueces cuyo periodo constitucional de cinco años ha vencido y que ingresaron al OJ por el sistema de oposición establecido en dicha ley.

En suma, desde la vigencia de la LCJ, el CCJ ha concluido cuatro evaluaciones para jueces de paz y dos para jueces de primera instancia, en las cuales ha evaluado un total de 335 jueces: 73 jueces de primera instancia y 262 jueces de paz (ver Tablas No.9 y No.10); de los cuales 65 jueces de primera instancia obtuvieron resultados satisfactorios e ingresaron a la carrera judicial (23% del total de jueces de esta categoría); y 246 jueces de paz obtuvieron resultados satisfactorios e ingresaron a la carrera judicial (66% del total de jueces de esta categoría).

⁴² Conforme a entrevista realizada a persona vinculada al OJ, el uno de junio de 2006.

⁴³ En las evaluaciones se incluye a los jueces que fueron nombrados por la CSJ, sin seguir un proceso de oposición, antes de la vigencia de la LCJ.

⁴⁴ Hasta junio de 2006 este proceso aún no había concluido.

Tabla No. 9
Evaluación del desempeño profesional de jueces de primera instancia

Categoría Fecha de la evaluación	Jueces evaluados	Jueces aprobados	Jueces no aprobados
Evaluación extraordinaria 1 Julio 2001⁴⁵	7	1 (14%)	6 (86%)
Evaluación ordinaria Noviembre 2001-abril 2002	66	64 (97%)	2 (3%)
Evaluación ordinaria (en proceso hasta junio 2006) 2005 - 2006	134	0	0
Total	207	65 (89%)	8 (11%)

Fuente: Consejo de la Carrera Judicial, Guatemala julio de 2006.

Tabla No. 10
Evaluación del desempeño profesional de jueces de paz

Fecha de la evaluación	Jueces evaluados	Jueces aprobados	Jueces no aprobados
Diciembre 2003	53	49 (92%)	4 (8%)
Noviembre 2004	72	64 (89%)	8 (11%)
Agosto 2005	74	73 (99%)	1 (1%)
Marzo 2006	63	60 (95%)	3 (5%)
Total	262	246 (94%)	16 (6%)

Fuente: Consejo de la Carrera Judicial, Guatemala julio de 2006

⁴⁵ El CCJ tuvo que realizar una evaluación de desempeño profesional "extraordinaria", a un grupo de jueces de primera instancia de diferentes ramos, que interpusieron acciones separadas de amparo ante la Corte de Constitucionalidad. Estos jueces se encontraban ejerciendo jurisdicción después de haber concluido su periodo constitucional pero sin renovación expresa de su nombramiento y cuando el periodo de funciones había vencido antes de entrar en vigencia la LCJ.

Por otra parte, debe destacarse que desde que entró en vigencia la LCJ, los magistrados de la Corte de Apelaciones y otros tribunales de igual categoría no han sido evaluados en su desempeño profesional, tal y como lo señala la LCJ. Cuando el CCJ se disponía a iniciar el primer proceso de evaluación para estos magistrados, el Presidente del Instituto de Magistrados del OJ interpuso, en noviembre de 2003, una acción de inconstitucionalidad de los Arts. 22 y 32 de la LCJ, referidos a dicha evaluación. La Corte de Constitucionalidad decretó la suspensión provisional de estos artículos en enero de 2004; por consiguiente el CCJ se vio impedido de practicar dicha evaluación a magistrados interesados en reelegirse o postularse para la CSJ, para el período 2004-2009. A la fecha del presente informe, la Corte de Constitucionalidad no se ha pronunciado definitivamente sobre dicha acción de inconstitucionalidad, por lo que permanecían suspendidos los Arts. 22 y 32 citados en forma indefinida, y en consecuencia no hay evaluación de los tribunales colegiados de segunda instancia, lo cual debilita el objetivo de la LCJ.

- v) En cuanto a la **disciplina judicial**, es a partir de la vigencia de la LCJ, que a la Supervisión General de Tribunales (SGT) le compete realizar la investigación dentro del procedimiento disciplinario; además el Reglamento de esta Ley le confiere una función “preventiva” orientada a establecer la buena marcha de los tribunales y advertir a los jueces sobre determinadas medidas correctivas. Sin embargo, no desarrolla claramente dicho reglamento los procedimientos que debe seguir la SGT, así como el alcance de sus facultades. Tales carencias han dado lugar a que en la práctica la SGT no haya asumido eficientemente el nuevo rol que le compete conforme a los principios de la LCJ y continúe aplicando criterios que menoscaban la independencia judicial.

Por otra parte, a pesar de que la LCJ contiene disposiciones sobre el procedimiento disciplinario que debe seguirse, la falta de reglamentación necesaria que desarrolle tal normativa, ha dado lugar a que cada Junta de Disciplina Judicial (JDJ) que se ha integrado, ha ya adoptado y aplicado sus propios criterios y por consiguiente procedimientos diferentes. Estos extremos han generado que el procedimiento disciplinario se aplique con un amplio margen de discrecionalidad por parte de las diferentes Juntas de Disciplina Judicial, por lo que los jueces y magistrados no conocen los criterios que les serán aplicados cuando se vean sometidos a un procedimiento disciplinario, en perjuicio paradójicamente de su derecho de defensa. Asimismo, la falta de permanencia de los integrantes de la JDJ: un año también incide en los extremos antes señalados.

Cabe notar que durante el período que se analiza, funcionaron cuatro JDJ. Esta instancia recibió un total de 1,649 denuncias de las cuales el 73% no fueron admitidas para su trámite, extremo que se ha mantenido desde que se integró la primera JDJ en agosto de 2000. Al respecto ASIES ha señalado que surgen dos hipótesis de estos resultados: a) los usuarios del sistema de justicia utilizan las denuncias ante la JDJ como un medio para hacer valer su inconformidad con las resoluciones dictadas por los jueces denunciados; y b) como la LCJ y su Reglamento no establecen criterios para determinar la admisibilidad o no de las denuncias por parte de la JDJ, esta situación de incertidumbre le permiten un amplio margen de discrecionalidad en este tipo de decisiones.

En total desde la vigencia de la LCJ hasta julio de 2006 han funcionado siete JDJ. De agosto de 2000 a julio de 2006 esta instancia ha recibido un total de 3,703 denuncias, de las cuales 2,809 (76 %) no han sido admitidas a trámite.

Sobresale en las sanciones impuestas por las siete JDJ que se han integrado, que en su mayoría han sido de suspensiones (un total de 124 casos, por faltas graves), seguidas de amonestaciones (un total de 84 casos, por faltas leves), y en menor cantidad las suspensiones o recomendaciones de destitución (un total de 10 y 25 casos respectivamente, por faltas gravísimas).⁴⁶

Debe señalarse que el CCJ, en el segundo semestre del año 2005, acordó positivamente la realización de un proceso de consulta, a través de una serie de talleres regionales con jueces, magistrados y algunas organizaciones no gubernamentales, con el propósito de reflexionar en torno a la aplicación integral de la Ley de la Carrera Judicial, y proponer modificaciones a este instrumento legal. Una vez que el CCJ concluya la sistematización de las propuestas de modificaciones generadas en los referidos talleres, presentará al Pleno de la CSJ un anteproyecto de reformas, para que éste, después de analizarlo, y haciendo uso de su iniciativa de ley lo presente al Congreso de la República.

No obstante, se han presentado con anterioridad al Congreso de la República dos iniciativas de ley en las que se proponen reformas a la LCJ.

La primera de estas iniciativas fue presentada en agosto de 2005 (registrada con el número 3,317); en junio de 2006 recibió dictamen favorable de la Comisión Extraordinaria de Reformas al Sector Justicia del Congreso. Esta iniciativa propone adicionar el Art. 18 BIS, en el sentido de que los ex magistrados y ex jueces que

⁴⁶ Fuente: Organismo Judicial. Junta de Disciplina Judicial. Guatemala 5 oct., 2006.

hayan desempeñado el cargo por un mínimo de cinco años y que deseen optar al cargo de juez, quedan exentos de la evaluación que la Unidad de Capacitación Institucional debe practicar a los aspirantes a dichos cargos, y por consiguiente de seguir y aprobar el curso de formación inicial que tiene una duración mínima de seis meses, conforme a lo dispuesto en el Art. 18 de la LCJ.

La segunda iniciativa, presentada en junio de 2006 (registrada con el número 3,504), propone once reformas a la LCJ; entre ellas destacan las relacionadas con los Arts. 14, 18 y 55, en el sentido de considerar incorporados a la carrera judicial “sin más trámite” y sin sujeción a concursos por oposición y capacitación, a quienes hubiesen ocupado los cargos de magistrados de cualquier categoría que no hubiesen sido reelectos para un nuevo periodo. Asimismo, con la reforma al Art. 55 se propone la incorporación automática a la carrera judicial de jueces y magistrados que se hayan desempeñado en la judicatura antes y después de la vigencia de la LCJ, eliminando el requisito de la evaluación del desempeño profesional, que actualmente está regulado en esta Ley.

En resumen, ninguna de las iniciativas de Ley que se han presentado al Congreso de la República, proponen soluciones integrales a los aspectos que en la práctica han dificultado la eficiente implementación de la carrera judicial. Por el contrario, las reformas antes comentadas constituyen un grave retroceso, pues permiten que personas que no han tenido un desempeño profesional satisfactorio, comprobado de manera objetiva y transparente, permanezcan en el OJ, en perjuicio de la calidad y eficacia en el servicio de la administración de justicia.

1.3.2 Unidad de Capacitación Institucional (UCI)

La LCJ en el Art. 12 dispone que la UCI es el órgano de la carrera judicial encargado de planificar, ejecutar y facilitar la capacitación y formación técnica y profesional de jueces y magistrados, así como de los empleados judiciales (auxiliares judiciales y trabajadores técnicos y administrativos).

Después de más de cinco años de la vigencia de la LCJ, la UCI aún no cuenta con un reglamento específico que regule su organización y funcionamiento, a pesar de que esta Ley y su Reglamento (en el Art. 36) disponen expresamente que, la CSJ a propuesta del CCJ debe emitir dicho instrumento legal.⁴⁷

Tal extremo tiende a favorecer la falta de sostenibilidad en las acciones que implementan las autoridades de la UCI, respecto a la organización y

⁴⁷ Las disposiciones reglamentarias existentes fueron aprobadas mediante Acuerdo Número 13-98 de la CSJ, el 20 de mayo de 1998, antes de la aprobación de la LCJ.

funcionamiento de ésta. Por ejemplo, es necesario que la reestructuración administrativa de la UCI, impulsada en el primer semestre de 2006, con el apoyo de la Unidad de Modernización, sea incluida en el reglamento pendiente de emisión, con el propósito de evitar que un cambio posterior de autoridades posibilite modificar discrecionalmente su organización.

Por otra parte, como resultado de las limitaciones presupuestarias de la UCI, ésta ha experimentado una reducción de los docentes de planta. Desde el año 2004 sólo ha contado con dos (uno a tiempo completo y uno a tiempo parcial), a diferencia de los primeros años de la vigencia de la LCJ, en que llegó a contar con once (cinco a tiempo completo y seis a tiempo parcial).⁴⁸ Por consiguiente, desde el año 2004 el CCJ acordó la participación de jueces y magistrados como docentes, especialmente en los cursos de formación inicial; para tal propósito la UCI ha capacitado a los funcionarios judiciales interesados en participar como docentes, en aspectos metodológicos.

Los programas de formación y capacitación impartidos en la UCI, durante el periodo que se estudia, se mantienen organizados en tres niveles: formación inicial; formación continuada; y cursos de especialización.

a) 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.⁴⁹ Tal como lo dispone la LCJ en el Art. 18, este curso tiene una duración mínima de 6 meses y está dirigido a los aspirantes al cargo de juez, cualquiera que sea su categoría, que previamente hayan sido considerados elegibles por la UCI, sobre la base de pruebas y entrevistas personales.

Debe notarse que en 2004 el CCJ adoptó el criterio –no contenido en la LCJ– de realizar convocatorias públicas para presentarse a concurso por oposición, sólo dirigidas a aspirantes al cargo de juez de paz, no así para el cargo de juez de primera instancia, con el propósito de fortalecer el ingreso a la carrera judicial desde la categoría de juez de paz.

No obstante, el CCJ mediante en el Reglamento de Ascensos y Traslados (Acuerdo No. 001-2005), que emitió en abril de 2005, estableció que las convocatorias por oposición para aspirantes al cargo de juez de primera instancia, serán de carácter interno y de ascenso para jueces de paz que pertenezcan a la carrera judicial, ya sea por haber sido previamente sometidos al proceso de evaluación del

⁴⁸ ASIES. Op. Cit., pág. 40.

⁴⁹ Escuela de Estudios Judiciales. *Proyecciones 2006*, mimeo, s.f.

desempeño y comportamiento profesional con resultados satisfactorios; o bien por ingreso al servicio mediante convocatoria y posterior aprobación del Programa de Formación Inicial a que hace referencia el Art. 18 de la LCJ. Por su parte, el Art. 14 del referido Reglamento, dispone que se requiere que dichos jueces cuenten con un mínimo de cuatro años de experiencia en el ejercicio de la judicatura y dos años de ejercicio profesional como abogados.

Conforme al Reglamento de Ascensos y Traslados, corresponde a la UCI la realización del programa de formación inicial para aspirantes a jueces de primera instancia, con los candidatos que hayan aprobado las pruebas efectuadas previamente por el CCJ, ya sean jurídicas, psicométricas o entrevistas personales.

Hasta junio de 2006, el CCJ se encontraba en proceso de aprobación de la red curricular y los contenidos del programa de formación inicial antes aludido, el cual se impartirá a distancia, conforme a un programa informático y una metodología diseñada al respecto, con el apoyo de la Unidad de Modernización del OJ. En mayo de 2006 la UCI con el apoyo de dicha Unidad, realizó una prueba piloto para introducir el referido programa de educación virtual; este ejercicio se dirigió a jueces de paz, quienes fueron capacitados en el tema de conciliación.⁵⁰

En el período que se analiza no se llevaron a cabo programas de formación inicial para jueces de primera instancia. El último de estos programas concluyó en marzo de 2003, por lo que en total se han realizado cuatro programas, de los cuales han egresado 124 participantes (59 mujeres y 65 hombres). Debe hacerse notar que los dos primeros programas se desarrollaron antes de la entrada en vigencia de la LCJ⁵¹ (ver Tabla No.11).

⁵⁰ Acerca de esta modalidad de capacitación virtual a distancia, debe resaltarse que, el OJ ya había tenido una experiencia previa; en septiembre de 2000, la Unidad de Modernización conjuntamente con el PNUD, desarrollaron un proyecto piloto dirigido a jueces de paz y secretarios, el cual se discontinuó al concluir la segunda fase en el año 2001.

⁵¹ Antes de la vigencia de la LCJ, la CSJ en marzo de 1996 introdujo el sistema de convocatoria pública para proveer plazas de jueces de primera instancia y de sentencia penal, seguida de una precalificación de los candidatos presentados, de entre quienes se seleccionaba a aquellos invitados a seguir un curso de formación.

Tabla No. 11
Programas de formación inicial para jueces de primera instancia

Programa	Total de egresados por programa		
	Mujeres	hombres	Total
Programa I (del 9 de octubre de 1998 al 9 de abril de 1999)	17	11	28
Programa II (del 17 de septiembre de 1999 al 17 de marzo de 2000)	15	9	24
Programa III (del 9 de octubre de 2000 al 9 de abril de 2001)	16	22	38
Programa IV (del 1 de octubre de 2002 al 31 de marzo de 2003)	11	23	34
Total de aspirantes egresados	59	65	124

Fuente: Unidad de Capacitación Institucional, 6 jun. 2006

Respecto a los programas de formación inicial para jueces de paz, desde la vigencia de la LCJ se han desarrollado cuatro cursos, de los cuales han egresado 148 participantes (66 mujeres y 82 hombres). Es interesante anotar que del total de egresados de estos programas, 89% provenían de la Universidad de San Carlos de Guatemala y 11% de universidades privadas (Universidad Rafael Landívar, Universidad Mariano Gálvez y Universidad Panamericana).⁵²

En el período de estudio se realizaron el tercero y cuarto de estos programas. El tercer programa tuvo una duración de siete meses, y el cuarto de ocho meses, a diferencia de los cursos desarrollados en períodos anteriores que tuvieron la duración mínima de seis meses requerida por la LCJ (ver Tabla No.12).

⁵² *Fuente:* Unidad de Capacitación Institucional. Programa para aspirantes a ingresar a la Carrera Judicial, para el cargo de juez de paz. Guatemala, 14 jul. 2006, Oficio No. 1147-06.

Tabla No. 12
Programas de formación inicial para jueces de paz

Programa	Total de egresados por programa		
	Mujeres	hombres	total
Programa I (del 9 de octubre de 2000 al 9 de abril de 2001)	23	40	63
Programa II (del 1 de octubre de 2002 al 31 de marzo de 2003)	11	10	21
Programa III (del 4 de octubre de 2004 al 29 de abril de 2005)	14	10	24
Programa IV (del 10 de octubre de 2005 al 29 de junio de 2006)	18	22	40
Total de aspirantes egresados	66	82	148

Fuente: Unidad de Capacitación Institucional, 6 de junio de 2006

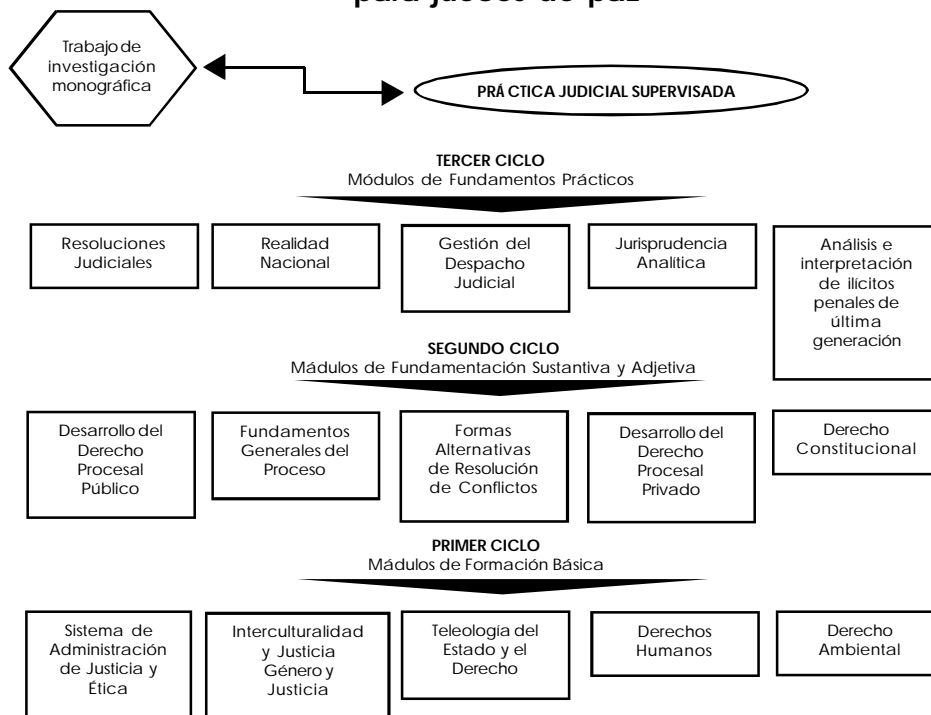
A partir del cuarto programa de formación inicial para jueces de paz, que se inició en octubre de 2005, el CCJ aprobó una nueva red curricular (ver Tabla No. 3). Los contenidos de esta red están organizados en tres ciclos: el primero corresponde a módulos de formación básica; el segundo a módulos de fundamentación sustantiva y adjetiva; y el tercero a módulos de fundamentación práctica. Están diseñados sobre la base de cuatro ejes transversales: derechos humanos; derecho ambiental; enfoque de género y ética.⁵³

Estos tres ciclos se desarrollan mediante clases presenciales, con una duración de seis meses. Posteriormente, durante dos meses, los aspirantes deben efectuar una "práctica judicial supervisada", la cual tiene como objetivo que aquéllos tengan una experiencia jurisdiccional que les permita desarrollar habilidades y técnicas en el ejercicio de la judicatura. Esta práctica es supervisada por docentes de la UCI y evaluada por el juez a cargo del órgano jurisdiccional en el que se realiza. Los aspirantes también deben elaborar una monografía acerca del lugar donde desarrollaron la práctica (descripción de las características de la comunidad; entorno cultural; prácticas de la comunidad; formas tradicionales de resolución de conflictos, entre otros aspectos).

⁵³ Unidad de Capacitación Institucional. *PROFI Jueces de Paz, 2005 –2006*, Guatemala, marzo de 2006, mimeo.

Actualmente la UCI promueve la aplicación de una metodología participativa en el programa de formación inicial, mediante el análisis y la simulación de casos (reales e hipotéticos), y mesas de diálogo que generen debate y juicio crítico sobre determinados temas. En los programas de cada uno de los cursos se evidencia la introducción de esta metodología por parte de los docentes facilitadores. Sin embargo, debe señalarse que en los programas anteriores no se privilegiaron las metodologías participativas; en su lugar se favoreció la clase magistral con un importante contenido teórico.⁵⁴

Tabla No. 13
Red curricular programa de formación inicial
para jueces de paz



Fuente: Unidad de Capacitación Institucional. PROFI Jueces de Paz, 2005-2006, Guatemala marzo de 2006

b) Programa de formación continuada. Tiene como objetivos: reforzar y actualizar conocimientos de jueces, magistrados y auxiliares de justicia, desarrollar habilidades, y contribuir a la eficiencia y eficacia en el servicio.⁵⁵ Este programa se ha desarrollado en forma permanente y descentralizada en siete regiones del país, donde concurren participantes de los departamentos o municipios cercanos.

⁵⁴ ASIES. Op. Cit., pág. 45.

⁵⁵ Escuela de Estudios Judiciales. *Proyecciones 2006*, mimeo, s.f.

Para el desarrollo de las actividades de este programa de capacitación la UCI ha contado permanentemente con el apoyo de la cooperación internacional y de instituciones nacionales. En tal sentido, la UCI ha hecho intentos por institucionalizar un proceso para coordinar el apoyo internacional y nacional, con el fin de evitar tanto la dispersión como la duplicidad de iniciativas. Para el efecto, al inicio de cada año elabora una programación cuatrimestral de las actividades acordadas con los cooperantes.

No obstante, la UCI se ve obligada a reprogramar constantemente los cursos, en función de las agendas de los cooperantes nacionales e internacionales y de las solicitudes de capacitación que en algunos casos le plantean los magistrados de la CSJ.⁵⁶ Estos extremos también inciden en que los cursos y sus contenidos se adecúan a los intereses y objetivos institucionales de los cooperantes y no a las necesidades de capacitación que enfrentan los funcionarios y empleados judiciales en su desempeño profesional, las cuales deberían ser identificadas antes de la realización de tales actividades, para evitar la descontextualización de la formación jurídica y judicial de los capacitados.

Conforme a los registros de la UCI, durante el período que se analiza, en este programa se han desarrollado una serie de cursos de temática muy variada y correspondiente a diversas áreas del derecho, como por ejemplo: mecanismos alternativos de resolución de conflictos, combate a la corrupción, aplicación de la Ley de Protección Integral de la Niñez, propiedad intelectual, aplicación de la Ley de Violencia Intrafamiliar, justicia y género, derechos humanos y jurisdicción constitucional, lavado de dinero y otros activos, derecho indígena y aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, oratoria forense y argumentación en el debate, ética profesional para el operador de justicia, funcionamiento de la Corte Penal Internacional, entre otros.

Para la participación de jueces y magistrados en las actividades de capacitación continuada, la UCI, basada en un control manual, elabora el listado de los participantes mediante un Proyecto de Acuerdo de la CSJ –que hace constar la autorización a participar en el curso y el nombramiento del juez sustituto–, el cual se remite a la Secretaría de la CSJ para su aprobación.

No obstante, del listado propuesto, es la Secretaría de la CSJ la que en última instancia selecciona a los participantes a dichas actividades de capacitación, elimina o agrega nombres al listado enviado por la UCI, por distintas razones, ya sea porque los jueces propuestos están de vacaciones, de licencia o suspendidos,

⁵⁶ Conforme a entrevista a persona vinculada con el sistema de justicia, efectuada el 6 de junio de 2006.

entre otros aspectos. Esta lamentable intervención es resultado de que la Secretaría de la CSJ mantiene centralizado el banco de datos de los funcionarios judiciales y la ubicación de éstos, en seguimiento a un sistema manual de cardex, que no es periódicamente actualizado, y al cual la UCI no tiene acceso.⁵⁷

Por consiguiente, la decisión acerca de quién participará y en qué curso no proviene de una instancia técnica sino que es adoptada en la CSJ de acuerdo a criterios que no se han formulado explícitamente y provocan a menudo, tanto la concentración de cursos en determinadas personas como la ausencia de oportunidades de capacitación para otras, e incluso incongruencias entre la función desempeñada y la capacitación facilitada.

Los registros disponibles de la UCI sobre estos cursos, no permiten, pues, identificar ni personas ni ámbitos jurisdiccionales beneficiados con las actividades, ni la ubicación geográfica de los participantes. La información se registra únicamente identificando al cooperante nacional o internacional que financia y facilita la actividad, la denominación de ésta y número de participantes.⁵⁸ Dadas estas dificultades, en la planificación elaborada durante el año 2005, la UCI incluyó entre las principales metas trazadas para el año 2006, los aspectos siguientes:

- i) organizar el apoyo de la cooperación nacional e internacional en cuanto a: metodología de enseñanza, estándares de formación, capacitación y evaluación de actividades, detección permanente de necesidades de capacitación;
- ii) sistematizar el control de las actividades de capacitación y de los participantes, con el propósito de contar con información estadística sobre el trabajo académico realizado y proporcionar informes de créditos académicos de los distintos programas de capacitación.⁵⁹

c) Cursos de especialización. Tienen como propósito brindar los conocimientos necesarios para el desempeño jurisdiccional, de acuerdo con las áreas especializadas en las judicaturas, así como para el mejor desempeño de las labores de los auxiliares judiciales y el personal administrativo.⁶⁰

Para la realización de estos cursos, la UCI ha mantenido la política de suscribir convenios de cooperación con diferentes universidades del país para que

⁵⁷ Según entrevista a persona vinculada con el sistema de justicia, efectuada el 6 de junio de 2006.

⁵⁸ Escuela de Estudios Judiciales. *Informe de cooperantes 2005*, mimeo, s.f.

⁵⁹ Unidad de Capacitación Institucional. . *Metas propuestas, principales proyectos año 2006*, mimeo, s.f., pág. 9 y 10.

⁶⁰ Escuela de Estudios Judiciales. *Proyecciones 2006*, mimeo, s.f.

impartan cursos específicos sobre materias especializadas o bien que se asegure la participación de jueces y magistrados en diplomados y maestrías, mediante el otorgamiento de porcentajes de beca en algunos casos. Estos diplomados y maestrías están relacionados con los temas siguientes: derechos humanos, género, derecho procesal penal, derecho procesal civil, criminología, entre otros.

El programa de especialización ha enfrentado el obstáculo de que en algunas judicaturas por la carencia de personal, un mismo juez conoce asuntos de familia, laborales y civiles; esto dificulta el propósito de especializar a los jueces en una determinada rama del derecho.

1.4 Presupuesto del OJ

De conformidad con el artículo 213 de la Constitución Política de la República, corresponde a la CSJ la formulación del presupuesto del OJ, así como la inversión de los fondos privativos del mismo; para el efecto se le asigna una cantidad no menor del 2% del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado. Conforme a lo anterior, durante el período comprendido del año 2003 al 2005, en promedio el 2.34% del gasto público total del Estado corresponde al OJ. A septiembre del año 2006 el porcentaje del gasto ejecutado por OJ, en relación al gasto total del Estado, representa el 2.39%.

Asimismo, en este período se observa que en el OJ no ha sido regular el comportamiento en la ejecución presupuestaria, tal y como se detalla en la Tabla No.14. Por ejemplo, en el año 2004 la ejecución presupuestaria disminuyó en Q. 19,322,529.67 respecto del año 2003; y aumentó en el año 2005 en Q. 55,862,963.18 con relación al año 2004.

Tal y como se detalla en la Tabla No. 14, se evidencia, particularmente en el año 2005, que el OJ ha requerido más recursos a los inicialmente aprobados, dado que sus ejecuciones presupuestarias han sido mayores.

Se registra como un avance el hecho de que actualmente el presupuesto del OJ se elabore y también se asigne su gasto, conforme a la planificación anual que se genera tanto en el área administrativa como en la jurisdiccional; esto como resultado de un largo proceso de sensibilización. Cabe indicar que esta función se concentra fundamentalmente en las unidades administrativas, con intervención de la CSJ, a la que le compete la aprobación del presupuesto, y de la Presidencia del OJ, a la que corresponde la ejecución del mismo.⁶¹

⁶¹ Estas funciones administrativas, tanto de la CSJ como de la Presidencia del OJ, aún se mantienen vigentes con fundamento en la ley del Organismo Judicial, lo cual dificulta que se cumpla efectivamente con el principio de separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales.

También debe hacerse notar que, de acuerdo a la planificación antes señalada, aproximadamente 83% del presupuesto del OJ se asigna al área jurisdiccional y 17% al área administrativa.⁶²

Tabla No. 14
Presupuesto aprobado y ejecutado del OJ
y su relación con el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado

Año	Aprobado	Ejecutado	Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado (de acuerdo al gasto devengado)	% del presupuesto Total
2003	704.987.653.00	661.094.684.10	27.542.060.794.97	2.40
2004	704.987.653.00	641.772.154.43	27.069.363.969.11	2.37
2005	680.099.961.00	697.635.117.61	30.888.147.010.42	2.26
2006*	771.545.485.00	553.641.987.76	23.211.023.358.69	2.39

*Los datos corresponden al período de enero a septiembre de 2006.

Fuente: Elaboración propia basada en datos proporcionados por el Ministerio de Finanzas Públicas.

⁶² Según entrevista a persona vinculada con el OJ, realizada el 18 de julio de 2006.

2. INSTITUTO DE LA DEFENSA PÚBLICA PENAL

2. INSTITUTO DE LA DEFENSA PÚBLICA PENAL

2.1 Contexto institucional del período de estudio

El período objeto de análisis se caracterizó por la crisis presupuestaria en el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP), particularmente durante el ciclo fiscal comprendido entre el año 2003 y 2004, como consecuencia de las reducciones presupuestarias efectuadas por el Congreso de la República. Esta situación puso en riesgo la continuidad y sostenibilidad de importantes programas apoyados con fondos de la cooperación internacional, tal como los correspondientes a las defensorías indígenas, las defensorías en sedes policiales y a los defensores de oficio.

Las organizaciones que integran el Foro Guatemala realizaron una labor de auditoría social y de acompañamiento a la elección del Director del IDPP para el período 2004- 2009, con el fin de asegurar transparencia en el proceso y la excelencia ética y profesional de los candidatos.

En este contexto, el Foro Guatemala elaboró una propuesta del perfil idóneo del candidato a Director del IDPP, para que fuera tomada en cuenta por el Consejo del IDPP –órgano encargado de proponer una terna de candidatos al Pleno del Congreso de la República–, cuando este Organismo eligiera al Director.

En la referida propuesta de perfil, además de los requisitos legales establecidos en la Ley del Servicio Público de Defensa Penal, se incluyeron los siguientes: formación académica; experiencia y ética profesional; vocación de servicio; independencia e imparcialidad. A la vez estableció para cada uno de tales aspectos una serie de indicadores con el fin de facilitar su evaluación.¹

¹ Foro Guatemala: *Perfil, procedimiento de elección y retos para el próximo Director General del Instituto de la Defensa Pública Penal*, mimeo, s.f.

El Consejo del IDPP, tomando en cuenta la propuesta elaborada por el Foro Guatemala, envió al Congreso de la República la terna de candidatos, entre quienes se encontraba el Director en funciones. Luego de dos rondas de votaciones, el 5 de agosto de 2004, el Congreso eligió a la Licenciada Blanca Aida Stalling Dávila, con 105 votos a favor de los diputados presentes.

La Directora electa del IDPP tomó posesión del cargo el 6 de agosto de 2004; dentro de las primeras acciones efectuadas, destaca la realización de un diagnóstico sobre el funcionamiento de la Institución, en los meses de septiembre y octubre del mismo año.

Dicho diagnóstico puso de manifiesto las debilidades siguientes del IDPP:²

- i) Acomodamiento en el ejercicio de la defensa técnica, a las prácticas basadas en los resabios del proceso penal escrito e inquisitivo, por parte de los abogados defensores de planta.
- ii) Desarrollo de la estrategia de defensa en “solitario”, sin recursos de apoyo técnico y científico de profesionales investigadores y pertenecientes a las ciencias forenses.
- iii) Contratación bajo la modalidad de “personal temporal”, bajo el renglón presupuestario 0-29, de 41% de los abogados defensores públicos contratados; tal situación genera inestabilidad en el ejercicio del cargo.
- iv) Intervención directa de la Dirección del IDPP en la toma de decisiones administrativas –mandos medios–, que constituye un obstáculo para que cumpla eficientemente con su función de adoptar decisiones políticas institucionales, en cumplimiento de sus objetivos generales;
- v) Escasez de personal en la Unidad de Trabajo Social, que impide cubrir la demanda de trabajo investigativo para establecer la situación económica del sindicato, en el tiempo requerido. Esta situación ha repercutido en que el servicio de defensa pública sea aprovechado por personas que cuentan con recursos económicos para pagar un defensor privado.
- vi) Carencia de reglamentos que definan la actuación y la articulación entre las diferentes unidades administrativas.
- vii) Deficientes procesos de supervisión y evaluación del desempeño profesional de los defensores.

² Instituto de la Defensa Pública Penal. *Diagnóstico Institucional*, Programa de apoyo a la justicia BID- IDPP, Guatemala, nov. 2004.

Sobre la base de los hallazgos encontrados en el diagnóstico antes referido, la Dirección General del IDPP elaboró el Plan estratégico³ de la institución para el quinquenio 2005 -2009.

El Plan establece tres objetivos generales estratégicos: i) una estructura organizativa funcional y eficiente; ii) la profesionalización especializada del abogado defensor público, que implica la institucionalización de la carrera profesional; y iii) el posicionamiento del IDPP en el sistema de justicia. Debe precisarse que se establecen objetivos específicos, metas y estrategias para medir los resultados alcanzados de cada uno de estos objetivos generales, en cada año comprendido en el Plan. Asimismo, incluye los siguientes ejes transversales: género; etnicidad; grupos vulnerables y transparencia.

En el marco del Plan Estratégico, la Directora General del IDPP, como parte de la política de transparencia, colocó la publicación en el sitio de internet de la institución, la información presupuestaria institucional, así como las acciones ejecutadas para alcanzar los objetivos estratégicos previstos. Esta medida constituye un avance institucional, dado que permite a la sociedad civil, disponer de información y monitorear las acciones ejecutadas, con miras a generar propuestas de fortalecimiento institucional.

Otro avance lo constituye la planificación operativa anual elaborada sobre la base de los objetivos y las metas institucionales, propuestas para cada período del Plan Estratégico del IDPP.

2.2 Atención institucional

✍ Cobertura geográfica

En el período de estudio, el IDPP continuó prestando sus servicios en las 22 cabeceras departamentales del país.⁴

Asimismo, se mantuvo el número de sedes municipales –12 en total– en las que el IDPP presta sus servicios, ya que en este período el OJ no estableció nuevos

³ Instituto de la Defensa Pública Penal. *Plan estratégico 2005-2009*, Guatemala, dic. 2004. "Secciones departamentales. Titularidad. Se establece una sección departamental del Instituto de Defensa Pública Penal en cada uno de los departamentos del país. (...).

⁴ Conforme a lo dispuesto en el Art. 17 de la Ley del Servicio Público de Defensa Penal: "Secciones departamentales. Titularidad. Se establece una sección departamental del Instituto de Defensa Pública Penal en cada uno de los departamentos del país. (...).

Juzgados de Primera Instancia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente a nivel municipal.⁵

Las 12 sedes municipales del IDPP están ubicadas así:

- i) Mixco; Villa Nueva; y Amatitlán (en el departamento de Guatemala);
- ii) Santa Lucía Cotzumalguapa (en el departamento de Escuintla);
- iii) Santiago Atitlán (en el departamento de Sololá; esta sede está integrada en el CAJ)
- iv) Malacatán e Ixchiguán (en el departamento de San Marcos; la última sede forma parte del CAJ) ;
- v) Santa Eulalia (en el departamento de Huehuetenango; esta sede integra el CAJ)
- vi) Nebaj e Ixcán (en el departamento de Quiché; ambas sedes están ubicadas en los CAJ de estos municipios);
- vii) San Benito y Poptún (en el departamento de Petén).

Conforme a lo expuesto anteriormente, se puede concluir que en el período comprendido entre julio de 2003 a junio de 2006 no se ha producido una ampliación en la cobertura geográfica del IDPP; sin embargo, en las sedes existentes se ha enfatizado en la implementación de programas especializados orientados a fortalecer el acceso a los servicios de defensa pública de determinados grupos de personas, particularmente de indígenas y de adolescentes en conflicto con la ley penal, tal y como se analizará en los siguientes apartados de este informe.

☞ Defensores públicos del IDPP

En el primer semestre de 2006 el IDPP contó con un total de 91 defensores públicos de planta⁶ (funcionarios incorporados con carácter exclusivo y permanente a la institución), incluso los defensores que atienden casos en los programas de defensorías indígenas; CAJ; y de adolescentes en conflicto con la ley penal.

⁵ Conforme a lo dispuesto en el Art. 19 de la Ley del Servicio Público de Defensa Penal, en los municipios donde haya un Juzgado de Primera Instancia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente, el Servicio Público de Defensa Penal estará integrado por un defensor de planta. Cuando sea necesario por el número de procesos que se lleve, se podrá ampliar el número de defensores.

⁶ Fuente: Departamento de Estadística de la Unidad de Planificación, del IDPP, con base en información proporcionada por el Departamento de Administración de Recursos Humanos.

Durante este período el IDPP contó con un total de 116 defensores de oficio en sedes policiales y en juzgados de paz de turno, que brindan sus servicios por turnos; sus honorarios se pagan según los casos que atienden, conforme el arancel para profesionales del IDPP.

En el mismo período también se contó con 55 defensores públicos en formación, quienes prestan sus servicios a nivel nacional, en la modalidad de “contratación temporal” (bajo el renglón 0-29). Este programa comenzó a funcionar en abril de 2005, para propiciar la formación y especialización de abogados defensores en el servicio público de asistencia legal en el marco de las acciones impulsadas por la actual Directora del IDPP, para institucionalizar la carrera del defensor público.

En el período referido, el IDPP contó con un total de 262 defensores, que en comparación con el año 2003, tuvo un incremento del 10%. Conforme a los datos disponibles sobre el total de la población en 2005 (12,700,612),⁷ en este año el número de habitantes por defensor público fue de 52,481; mientras que el número de defensores por millón de habitantes fue de 19.

Número de defensores año 2005	Total población año 2005	Número de defensores por millón de habitantes	Número de habitantes por defensor
242	12,700,612	19	52,481

Si se analiza cada uno de los años del período bajo estudio, como se detalla en la Tabla No.1, se puede establecer que respecto a los defensores públicos de planta, del año 2003 al primer semestre de 2006, hubo un mínimo incremento de seis defensores. Durante los años 2004 y 2005, el número de defensores se mantuvo en 88.

En cuanto a los defensores en sedes policiales y en juzgados de paz de turno, el número de éstos varió año con año. En el año 2003 se contaba con 104 defensores, mientras que en el año 2004 éstos disminuyeron a 50 y en el año 2005 su número aumentó en 30, para hacer un total de 80. Debe señalarse que este programa comenzó a funcionar en el año 2003, únicamente en sedes policiales (en los municipios de Guatemala, Mixco y Villa Nueva del departamento de Guatemala); sin embargo, a partir de abril de 2005 se amplió a los juzgados de paz de turno.

⁷ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Op. Cit., pág. 17.

El programa de defensores de oficio,⁸ a partir del año 2005 se sustituyó por el programa de defensores en formación, razón por la cual no se registran datos estadísticos durante los años 2005 y 2006.

Tabla No. 1
Número de defensores públicos
–período comprendido del año 2003 a junio 2006–

Defensores públicos -según los diferentes programas-	Años			
	2003	2004	2005	junio 2006
Defensores de planta	85	88	88	91
Defensores de oficio	49	72	0	0
Defensores de oficio en sedes policiales y juzgados de paz de turno	104	50	80	116
Defensores en formación	0	0	74	55
Total	238	210	242	262

Fuente: Elaboración propia, según información proporcionada por el Departamento de Estadística de la Unidad de Planificación del IDPP.

✍ Casos atendidos

En el período que comprende el estudio, el IDPP atendió un total de 84,445 casos (ver Tabla No. 2). Durante este período el IDPP atendió el 44% del total de casos que ha recibido desde que comenzó a funcionar como ente autónomo del OJ, en el año 1998.

En el año 2004 se registra un incremento de 1,444 casos atendidos equivalentes al 7%, respecto al año 2003. Mientras que en el año 2005 el IDPP logró obtener un incremento de 2,783 casos, 12% más, con relación al año 2004.

Conforme a los datos disponibles del IDPP, estos registran en el año 2005 el mayor número de casos atendidos 25,485. Se exceptúa el año 2002, en el que el IDPP atendió un total de 31,989 casos, y por lo tanto tuvo mayor cobertura a nivel nacional, pues además de que contaba con defensores de planta, disponía de 304 defensores de oficio.

⁸ Abogados en ejercicio profesional asignados por el IDPP para brindar el servicio de asistencia jurídica gratuita, en casos de personas adultas sindicadas por delitos de menor impacto social o por faltas.

Es importante resaltar que la tendencia ascendente que registraba el IDPP, desde el año 1998, disminuyó en el año 2003 en un 34%, respecto al año 2002; esto como consecuencia de las suspensiones temporales y posterior disminución de personal, de los programas de defensoría en sedes policiales y de defensores de oficio, luego de concluir el plazo del apoyo financiero para estos programas proveniente del préstamo del BID.

No obstante lo anterior, el IDPP ha proyectado que a finales del año 2006, se alcanzará un incremento del 15% en relación con el total de casos atendidos durante el año 2005, tomando en cuenta que para el segundo semestre de 2006 se programó la apertura de tres nuevas defensorías indígenas y la ampliación del programa de defensores de oficio en sedes policiales y juzgados de paz a cuatro sedes departamentales (Escuintla; Quetzaltenango; Alta Verapaz; y Jutiapa).⁹

Tabla No. 2
Casos atendidos por el IDPP
-período 2002 a junio de 2006

Año	Número de casos atendidos	variación respecto al año anterior
2002	31,989	–
2003	21,258	-10,731 (-34%)
2004	22,702	1,444 (7%)
2005	25,485	2,783 (12%)
junio 2006	15,000	–
Total	84,445	–

Fuente: Elaboración propia según información proporcionada por el Departamento de Estadística del IDPP.

Casos atendidos, por tipo de defensor. Conforme a los registros disponibles durante el año 2004, del total de casos atendidos 22,702, el 53% fue cubierto por defensores públicos de planta que atienden casos de adultos; le siguen los defensores de oficio que cubrieron el 22% de los casos; el 9% correspondió a los defensores en sedes policiales; también el 9% de los casos fue cubierto por defensores de adolescentes en conflicto con la ley penal; el 5% por defensores indígenas; y el menor porcentaje de los casos atendidos correspondió a los defensores ubicados en los CAJ (2%).

⁹ *Fuente:* Departamento de Estadística del IDPP.

En el año 2005, del total de casos atendidos (25,485), el 71% fue cubierto por defensores públicos de planta que atienden casos de adultos; le siguen los defensores en sedes policiales y en juzgados de paz, quienes cubrieron el 17% de los casos; mientras que los defensores de adolescentes atendieron el 7%; el 3% correspondió a los defensores indígenas; y al igual que el año 2004, el menor porcentaje de los casos atendidos fue atendido por los defensores que se encuentran ubicados en los CAJ (2%).

Carga de trabajo de los defensores públicos. Durante el año 2005, cada defensor de planta de adultos atendió un promedio de 13 casos mensuales nuevos (2 más en comparación con el año 2004); los defensores de adolescentes cubrieron un promedio de 11 casos mensuales (4 casos menos en comparación con el año 2004); mientras que los defensores indígenas un promedio de 8 casos mensuales nuevos (1 caso menos respecto al año 2004); y los defensores ubicados en los CAJ, 9 casos mensuales (1 caso más con relación al año 2004).

Debe tomarse en cuenta que además de los nuevos casos que son asignados mensualmente a los defensores de planta, también deben darle seguimiento a los casos que corresponden a periodos anteriores y que no han sido concluidos. En el año 2005, los defensores de planta de adultos atendieron en promedio 56 casos mensuales provenientes de periodos anteriores: 16 en prisión preventiva y 40 con medida sustitutiva (en el año 2004 el promedio ascendió a 75 casos). En total atienden un promedio de 69 casos mensuales, entre nuevos casos asignados y no concluidos en periodos anteriores.

Es importante resaltar que, dentro de los casos que atienden los defensores del IDPP, se encuentran aquellos que son abandonados durante su tramitación por abogados particulares o bien por renuncia de éstos. En el año 2005 el IDPP atendió 230 casos por abandono de abogado particular y 615 por renuncia de los mismos (la suma de ambas cantidades representan el 3% del total de casos atendidos durante este año). En el año 2004 estos casos también representaron el 3% del total de casos atendidos por el IDPP).

También es preciso reconocer la situación en la que los defensores públicos son sustituidos por abogados particulares, durante la tramitación del proceso. Este extremo representa un desgaste institucional, tanto en sus recursos humanos como económicos, razón por la cual es de suma importancia que la Unidad de Trabajo Social determine con prontitud la situación económica de los sindicatos, antes de que los casos sean asignados a los defensores públicos. En el año 2005, en 746 casos atendidos por defensores del IDPP, ellos fueron sustituidos por abogados particulares. En el año 2004 se registraron 8 casos más respecto al año anterior (754 casos).

☞ **Acciones orientadas a mejorar la eficacia y eficiencia del servicio de defensa pública**

a) Programa de defensorías indígenas. El programa de defensorías indígenas constituye una de las principales acciones impulsadas por el IDPP con el apoyo de la cooperación internacional, orientada a facilitar el **acceso de los pueblos indígenas a la justicia oficial** (mediante la asistencia técnica en el propio idioma y la aplicación de estrategias de defensa con un enfoque intercultural, promoviendo el empleo del peritaje cultural).

Durante el período de estudio (julio de 2003 a junio de 2006) funcionaron un total de 10 defensorías étnicas (cuatro más respecto al año 2002).

En agosto de 2003 se establecieron cuatro nuevas defensorías en las sedes del IDPP ubicadas en Baja Verapaz; Chimaltenango; Suchitepéquez; y San Benito, en el departamento de Petén. Las restantes seis defensorías étnicas comenzaron a funcionar en el año 2001 y 2002, como se muestra en la Tabla siguiente:

Tabla No. 3
Sedes del programa de defensorías indígenas

Sedes del programa de defensoría étnica	Año en que comenzaron a funcionar
1. Alta Verapaz 2. Quetzaltenango 3. Quiché	Noviembre de 2001
4. Sololá 5. Totonicapán 6. Santa Eulalia, Huehuetenango	Julio de 2002
7. Baja Verapaz 8. Chimaltenango 9. Suchitepéquez 10. San Benito, Petén	Agosto de 2003

Fuente: Departamento de Estadística de la Unidad de Planificación del IDPP.

Cada una de estas defensorías está integrada por personal maya hablante – un abogado defensor público de planta, un asistente del defensor y un intérprete-. En atención al lugar donde están ubicadas las sedes de cada defensoría, actualmente se prestan los servicios en los siguientes idiomas indígenas: q´eqchi´ (Alta Verapaz y San Benito, Petén); kaqchiquel (Chimaltenango); k´iche´(Quetzaltenango; Quiché; y Suchitepéquez); achi´

(Baja Verapaz); pocomchi´ y k´iche´ (Santa Eulalia, Huehuetenango); k´iche´ y kaqchiquel (Sololá); q´anjobal y k´iche´ (Tonicapán).¹⁰

Como resultado del diagnóstico inicial efectuado por la actual Directora del IDDP, se determinó la necesidad de que el tema indígena constituya un eje transversal a nivel institucional, tal y como se incluyó en el Plan Estratégico del Instituto. En tal sentido, se acordó que todos los defensores públicos del IDPP deben conocer y estar sensibilizados en la aplicación de estrategias de defensa con un enfoque intercultural, independientemente de la existencia del programa de defensorías indígenas.

Por otra parte, debe destacarse que a partir de agosto de 2003, las defensorías indígenas funcionan con el presupuesto ordinario del IDPP. Tal situación constituye como un avance que permite asegurar su sostenibilidad institucional, en virtud de que inicialmente (durante los años 2001, 2002, hasta julio de 2003), funcionaron con el apoyo financiero de la cooperación internacional del Gobierno de España y de Noruega.

En este segundo semestre de 2006 se está trabajando en la implementación de tres nuevas defensorías, con el apoyo financiero del Gobierno de Noruega en los lugares siguientes: Puerto Barrios, Izabal; San Marcos; y La Tinta, en Alta Verapaz. Si bien es cierto que es importante que se amplíe la cobertura geográfica de estas defensorías, es imprescindible que este aumento de cobertura sea asumido como parte de las obligaciones del Estado con el sistema de justicia y provea al IDPP de los fondos necesarios para su implementación, sin requerir permanentemente de la ayuda financiera de la cooperación internacional, ya que se trata de dar cumplimiento a uno de los compromisos establecidos en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas.¹¹

b) Defensoría de la mujer o de género. Como resultado de la evaluación institucional que realizó la actual Directora General del IDPP, se determinó que el enfoque de género debía constituir un eje transversal en la estrategia de defensa de todos los defensores públicos, y no restringirse a la existencia de una única unidad de "defensoría de género". Con esta reorientación que se dio al programa de género en el IDPP, se propone que todos los defensores públicos estén capacitados y sensibilizados para brindar asistencia técnica a mujeres de escasos recursos económicos, en igualdad de condiciones.

¹⁰ Conforme a entrevista a persona vinculada al IDPP, realizada el 15 de junio de 2006.

¹¹ Compromiso II.A. 2: d) "(...) Promover la creación de defensorías indígenas (...) de asistencia jurídica gratuita para personas de bajos recursos económicos en las municipalidades donde predominen las comunidades indígenas.

En el contexto anterior, debe señalarse que hasta 2004 funcionó la “defensoría de género”, con sede en la ciudad de Guatemala, a cargo de dos defensoras de planta, cuyos servicios cubrían únicamente la ciudad capital.

c) Programa de defensoría en sedes policiales y en juzgados de paz de turno. Hasta marzo de 2005 este programa únicamente prestaba servicios de defensa pública penal en sedes policiales ubicadas en tres municipios del departamento de Guatemala (Guatemala, Villa Nueva y Mixto). Como se señaló antes, este programa ha sido uno de los más afectados por las limitaciones presupuestarias que ha atravesado el IDPP, particularmente en el año 2002.

En abril de 2005 el programa se amplió para prestar atención en los juzgados de paz de turno, en los municipios del departamento de Guatemala, lo que supone un avance en cuanto a la ampliación de los servicios del IDPP.

También se identifica como un avance programático, la emisión del Acuerdo No. 06-2005 del Consejo del IDPP, de 31 de agosto de 2005, en el que se acuerda el reglamento de funcionamiento del programa de defensores públicos de oficio en comisarías policiales y en juzgados de paz de turno. Con ello se institucionaliza este programa, se define la forma de organización, las funciones de los abogados defensores de oficio, así como sus objetivos: garantizar el cumplimiento del derecho de defensa y del debido proceso a las personas que son detenidas, consignadas o sindicadas por la comisión de delitos o faltas, especialmente en las primeras diligencias policiales, así como disminuir los efectos en las detenciones ilegales por faltas o infracciones menores, tal y como lo dispone la Constitución Política de la República.

d) Defensoría de atención de la niñez y adolescencia en conflicto con la ley penal. Cuando entró en vigencia la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, en julio de 2003, la “defensoría de menores” que se había establecido en períodos anteriores, cambió su denominación; y su estructura y funcionamiento se adaptaron a los principios en que se fundamenta la referida ley, respecto a los adolescentes a quienes se les atribuye alguna transgresión a la ley penal.

En el periodo de estudio, esta defensoría continuó funcionando en los departamentos y municipios en los que existen juzgados de primera instancia de la niñez y de la juventud, los cuales continúan en los mismos lugares en donde funcionaron los anteriores “juzgados de menores”, sin alteración en cuanto a cobertura geográfica: en la ciudad capital; en el municipio de Mixco del departamento de Guatemala; en el municipio de San Benito del departamento de Petén; Zacapa; Jutiapa; Chimaltenango; Quetzaltenango; y Escuintla.

2.3 Excelencia profesional

Como se señaló anteriormente, en el marco del Plan Estratégico del IDPP para el periodo 2006-2009, dentro de los objetivos fijados se estableció la institucionalización de la carrera del defensor público; esto constituye un importante avance dentro del período de estudio, que redundará en la excelencia profesional de la institución. Esta cuestión había sido objeto de análisis y reflexión en períodos anteriores, pero que no se había logrado concretar e implementar.

Para el efecto se ha actualizado el perfil del defensor público. Asimismo, se han establecido diferentes niveles dentro de la carrera del defensor público, enumerados a continuación en orden ascendente:

- a) Pasante;
- b) Defensor público en formación;
- c) Defensor de planta;
- d) Coordinador (a) departamental /municipal;
- e) Supervisor (a); y
- f) Director (a) General del IDPP.¹²

El programa de pasantías que abre la carrera del defensor público, está dirigido a abogados (as) recién graduados (as) de las diferentes Facultades de Derecho del país, para que principien a formarse como abogados (as) defensores (as) especializados (as). El Consejo del IDPP mediante el Acuerdo No. 02-2006, de 14 de marzo de 2006, aprobó el funcionamiento del programa de pasantías, que está organizado mediante un sistema de convocatoria pública, selección, y posterior monitoreo y evaluación del desempeño.

El 14 de abril de 2005, conforme el Acuerdo No. 03-2005, el Consejo del IDPP aprobó la creación de la Unidad de Defensores Públicos en Formación, que como su nombre lo señala, persigue la formación de abogados defensores públicos especializados en el servicio de asistencia legal, particularmente en el manejo estratégico de una defensa técnica. Este programa está organizado en tres categorías:

- a) *Defensor público en formación III*: aplicable a los abogados (as) que tienen un año como máximo de egresados de la Facultades de Derecho del país.

¹² Instituto de la Defensa Pública Penal. *Principios, políticas y logros: gestión 2004 – 2005*, mimeo, s.f.

- b) *Defensor público en formación II*: aplicable a los abogados (as) que se hayan desempeñado por lo menos un año en el cargo de defensor público en formación III, y que aprueben satisfactoriamente las evaluaciones del desempeño profesional.
- c) *Defensor público en formación I*: aplicable a los abogados (as) que conforme a sus méritos y desempeño profesional en el cargo de defensor público en formación II, reúnan los requisitos que la Ley del Servicio Público de Defensa Penal establece, para someterse al proceso de selección de defensores públicos de planta.

En el anterior contexto, el IDPP con el apoyo de la cooperación internacional elaboró una propuesta de manual sobre la supervisión y evaluación del desempeño profesional de los defensores públicos, así como los instrumentos de evaluación respectivos. A partir de junio de 2005 se principió a aplicar este manual.¹³

2.3.1 Unidad de formación y capacitación del IDPP

Sobre la base del diagnóstico institucional efectuado por la actual Directora del IDPP y en el marco del Plan Estratégico (2005 -2009), las autoridades a cargo de la Unidad de Formación y Capacitación, realizaron a finales del año 2004 una reestructuración y reorientación de la misma.

En tal sentido, en el año 2005 se diseñó una red curricular acorde a la institucionalización de la carrera del defensor público, estableciéndose los niveles siguientes: i) formación inicial (para los abogados (as) que ingresan al IDPP – programa de pasantías y defensores públicos en formación I-); ii) capacitación y actualización (dirigida a defensores de planta y de oficio que se desempeñan en el IDPP), y iii) especialización.¹⁴

También se ha considerado la implementación de un sistema de créditos académicos por la participación en los diferentes niveles de formación y capacitación, que constituya un factor a considerarse en la evaluación del desempeño profesional y por consiguiente en los procesos de ascensos. Sin embargo, hasta junio de 2006, el registro de participación en las actividades de formación y capacitación aún se llevaban en forma manual, extremo que dificulta su eficaz seguimiento y actualización.¹⁵

¹³ Ibid.

¹⁴ Conforme a entrevista a persona vinculada al IDPP, efectuada el 22 de junio de 2006.

¹⁵ Ibid.

Cabe acotar que se redefinió el contenido de los cursos de actualización tanto para defensores públicos de planta como de oficio, basado en un cambio cultural que implique modificar paradigmas y actitudes, con miras a erradicar las prácticas basadas en los resabios del proceso penal escrito e inquisitivo.¹⁶ Además se enfatizó en la capacitación y sensibilización de los defensores públicos en los ejes transversales en que se fundamenta el Plan Estratégico del IDPP.

Conforme a lo anterior, se modificaron los contenidos de los módulos y la metodología del programa de capacitación y actualización a distancia, cuya ejecución se inició en julio de 2002, con fondos del préstamo BID.

Actualmente el programa de capacitación a distancia está organizado en cuatro regiones, con el apoyo de tutores (que a su vez son defensores públicos), capacitados previamente para orientar a los participantes en las sedes de trabajo, y así evitar desplazamientos constantes a la ciudad capital. Asimismo, el programa incluye sesiones presenciales en las regiones preestablecidas, en las que se aplican metodologías participativas (foros de discusión; análisis de casos e intercambio de experiencias).

2.4 Presupuesto del IDPP

Durante el período comprendido del año 2003 al 2005, en promedio, el 0.23% del gasto público total del Estado corresponde al IDPP. A septiembre del año 2006 el porcentaje del gasto público ejecutado por el IDPP, en relación al gasto total del Estado, representa también el 0.25%.

Asimismo, en este período se observa que en el IDPP no ha sido regular el comportamiento en la ejecución presupuestaria, tal y como se refiere en la Tabla No.4. Por ejemplo, en el año 2004 la ejecución presupuestaria disminuyó en Q. 4,351,620.59 respecto a 2003; y aumentó en el año 2005 en Q. 16,754,955.38 con relación a 2004. Esto último como resultado de las acciones emprendidas por la Dirección General del IDPP, en el marco del Plan Estratégico de la institución.

Se evidencia además, que el IDPP ha requerido más recursos a los inicialmente aprobados, dado que sus ejecuciones presupuestarias han sido mayores, particularmente en los años 2003 y 2005.

¹⁶ Instituto de la Defensa Pública Penal. *Plan operativo anual, año 2006*, Guatemala, mayo de 2006, pág. 13.

Tabla No. 4
Presupuesto aprobado y ejecutado del IDPP y su relación con el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado

Año	Aprobado	Ejecutado	Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado (de acuerdo al gasto devengado)	% del presupuesto Total
2003	57,194,683.00	62,341,348.74	27,542,060,794.97	0.23
2004	57,194,683.00	57,989,728.15	27,069,363,969.11	0.21
2005	70,115,750.00	74,754,683.53	30,888,147,010.42	0.24
2006*	82,115,750.00	58,180,514.24	23,211,023,358.69	0.25

*Los datos corresponden al periodo de enero a septiembre de 2006.

Fuente: Elaboración propia basada en datos proporcionados por el Ministerio de Finanzas Públicas.

3. MINISTERIO PÚBLICO

3. Ministerio Público

3.1 Contexto institucional del período de estudio

En el período estudiado, particularmente en los primeros meses del año 2004, el Ministerio Público (MP), a cargo del Licenciado Carlos De León Argueta, fue objeto de continuos señalamientos por la falta de cumplimiento de las funciones constitucionales y legales que le competen. Especialmente respecto al ejercicio de la acción penal en contra del ex Presidente de la República Alfonso Portillo, denunciado por actos de corrupción; así como en otros casos de impacto social que se presentaron en esa coyuntura.¹

Ante la situación anterior, el Presidente de la República, Licenciado Oscar Berger Perdomo, emplazó al Fiscal General para que informara acerca de las acciones realizadas en torno a los casos antes indicados. Transcurrido el plazo del emplazamiento, sin que el Fiscal General rindiera el informe requerido, el Presidente de la República² en febrero de 2004, acordó la remoción del Licenciado De León Argueta, a quien la Corte de Constitucionalidad le denegó el amparo que solicitó, para evitar responder a los cuestionamientos formulados por el Mandatario.

Para completar el período de nombramiento del Licenciado De León Argueta, que vencía en mayo de 2006, el Presidente de la República nombró al Licenciado Juan Luis Florido Solís,³ quien tomó posesión del cargo el 25 de febrero de 2004, como Fiscal General y Jefe del Ministerio Público.

¹ Caso de la estafa al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS); caso del periodista José Rubén Zamora; entre otros.

² Conforme a las facultades que le confiere la Constitución Política en el Art. 251.

³ Quien fungía como diputado electo por el partido de Gobierno.

Organizaciones sociales manifestaron que fue positiva la remoción del Licenciado De León; no obstante, se generó un debate jurídico en torno a la constitucionalidad del nombramiento del Licenciado Florido. Algunas de estas organizaciones interpusieron acciones de inconstitucionalidad⁴ sobre el procedimiento que para nombrarlo, fue seguido por el Presidente de la República; tales acciones fueron declaradas sin lugar posteriormente por la Corte de Constitucionalidad.

De cara a las debilidades institucionales que padece el MP, el Licenciado Florido Solís desde el inicio de su gestión, sobre la base de recomendaciones de organizaciones sociales, a través del Movimiento Pro Justicia, adoptó acciones tendentes al fortalecimiento de esta institución, enfocadas principalmente en: a) plan de reingeniería institucional (reorganización administrativa; elaboración de manuales de procedimientos administrativos y reglamentos de organización y funcionamiento de las diferentes oficinas y unidades; adquisición de equipamiento; sistematización de registro y control de casos; entre otros aspectos), y b) Plan de Política de Persecución Penal, definido a partir de un análisis empírico del funcionamiento del MP; su contenido se divide en dos secciones: la primera sobre el marco conceptual y filosófico de la política, y la segunda, el plan operativo de ésta.

Es importante resaltar que las acciones antes mencionadas fueron impulsadas durante la gestión del Licenciado De León Argueta, sin embargo, no se identificaron eficaces avances en su implementación.

En marzo de 2006, el Movimiento Pro Justicia elaboró una propuesta del perfil idóneo del candidato a ocupar el cargo de Fiscal General de la República, en el periodo 2006 -2010, para que fuera tomada en cuenta por la Comisión de Postulación⁵ –a quien le corresponde proponer una nómina de seis candidatos al Presidente de la República-. También propuso a esta Comisión que el proceso de selección de los aspirantes se realizara de manera pública y transparente.

⁴ Grupo de Apoyo Mutuo –GAM-; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales; y Centro de Acción Legal en Derechos Humanos (expedientes acumulados 408-2004 y 426-2004 de la Corte de Constitucionalidad).

⁵ Integrada por: la Presidenta de la CSJ, quien la preside; los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del país; la Presidenta de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala; y el Presidente del Tribunal de Honor de dicho Colegio.

En la referida propuesta de perfil, además de los requisitos legales establecidos en la Constitución Política, se incluyeron los siguientes: formación académica (con especialización en Derecho Penal); honorabilidad; experiencia profesional; vocación de servicio; conocimiento de los derechos humanos y de la realidad nacional; legitimidad gremial y política.⁶

La Comisión de Postulación tomó en cuenta las propuestas del Movimiento Pro Justicia, y calificó los expedientes presentados por 48 aspirantes; empero adoptó el criterio de invitar directamente a cinco profesionales del Derecho,⁷ por considerar que la lista debía “enriquecerse” con otros candidatos que no habían presentado inicialmente su expediente.

Finalmente, la Comisión de Postulación propuso al Presidente de la República la nómina de seis candidatos, entre los que se encontraba el Fiscal General en funciones, y a quien aquél decidió nombrar nuevamente.

Es importante resaltar que debido a la importancia que reviste el Consejo del MP, por las funciones que legalmente le compete desarrollar en la institución - implementación de la carrera fiscal, control general de la actividad del MP, y asesoría al Fiscal General-, en junio de 2006 el Movimiento Pro Justicia, también presentó al Presidente del Congreso de la República una propuesta de perfil idóneo para ejercer el cargo de consejero de dicha entidad. Esto con el propósito de que la misma se tomara en cuenta por el Pleno del Congreso al momento de evaluar la currícula de los tres profesionales del Derecho, que le corresponde elegir a este Organismo,⁸ entre la nómina de candidatos propuestos por la Comisión de Postulación, para el cargo de Fiscal General.

Asimismo, cabe notar que el Congreso de la República no cumplió con el plazo estipulado en la ley de la materia para la elección que le compete⁹ de los tres

⁶ Movimiento Pro Justicia. *En busca de la ética y la excelencia profesional: Elección de Fiscal General de la República 2006 – 2010*, mimeo, Guatemala, marzo de 2006, pág. 8.

⁷ Se interpuso un amparo en contra de este criterio, argumentándose que la Comisión de Postulación violó el principio de igualdad, al permitir que participaran abogados que no presentaron su documentación en los plazos previamente establecidos por la misma Comisión.

⁸ El Consejo del MP se integra por: i) el Fiscal General de la República, quien lo preside; ii) tres fiscales electos en asamblea general de fiscales; iii) tres miembros electos por el Organismo Legislativo, de entre los postulados a Fiscal General de la República.

⁹ La Ley Orgánica del MP estipula que esta elección debe efectuarse dentro de los cinco días siguientes de haberse nombrado el Fiscal General, quien tomó posesión del cargo el 15 de mayo de 2006. El 26 de junio del mismo año aún no había realizado dicha elección.

miembros del Consejo del MP, retardando con ello la total integración de este órgano, y evidenciando una vez más la falta de cumplimiento eficiente de sus funciones.

El 28 de junio de 2006 el Congreso eligió a dos de los tres integrantes de dicho Consejo, mediante el Acuerdo Número 38-2006, dejando pendiente la elección del tercero; con lo cual este órgano del MP en el segundo semestre de 2006, aún no se había integrado totalmente.

3.2 Atención institucional

✍ Cobertura geográfica

Durante el período de estudio continuaron funcionando las veintidós **fiscalías distritales**,¹⁰ establecidas en períodos anteriores, en cada una de las cabeceras departamentales de la República; no se presentó ninguna variación en comparación con períodos anteriores.

En cuanto a las **fiscalías municipales**, tanto en el año 2003 como en el año 2004 no se registró ningún cambio en la ampliación geográfica de éstas, en comparación con el año 2002; en total funcionaron 14 fiscalías.

En el año 2005 hubo una importante ampliación geográfica de dichas fiscalías, ya que se establecieron 18 nuevas; en total funcionaron 32 (representa un incremento del 129% respecto a los años anteriores). Cabe señalar que ya durante el primer semestre de 2006 funcionaron 35 fiscalías municipales, pues se establecieron tres nuevas.

En cuanto a las **fiscalías de sección**,¹¹ durante el año 2003 funcionaron 13, una más respecto al año 2002 (se creó la Fiscalía de Delitos contra el Patrimonio Cultural de la Nación), todas con sede en la ciudad capital. Debe señalarse que durante

¹⁰ El Art. 24 de la Ley Orgánica del MP, dispone que: *“Los fiscales de distrito serán los Jefes del MP en los departamentos o regiones que les fueren encomendados y los responsables del buen funcionamiento de la institución en el área respectiva”*.

¹¹ Son competentes para atender, en todo el territorio nacional, los casos específicos que les corresponden de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del MP. El Fiscal General, previo Acuerdo del Consejo del MP, podrá crear las secciones que se consideren necesarias para el buen funcionamiento de esta institución, además de las establecidas por la Ley (ver Arts. 27 y 30 de la Ley Orgánica del MP).

este año éstas continuaron funcionando como fiscalías especiales, con carácter permanente, a pesar de lo dispuesto en la ley de la materia¹², las siguientes (mismas que fueron creadas en períodos anteriores): a) de delitos contra periodistas y contra sindicalistas; b) delitos contra operadores de justicia; c) delitos cometidos contra activistas de derechos humanos.

En el año 2004 se creó la Fiscalía de Sección de Delitos contra la Vida y la Integridad de la Persona –a cargo de ejercer la acción y persecución penal pública en los casos de homicidio, lesiones, entre otros–. En total en este año funcionaron 14 fiscalías de sección y se mantuvieron como fiscalías especiales las mismas que funcionaron en el año 2003.

En el año 2005 funcionaron 15 fiscalías de sección ya que se creó una más: la Fiscalía de Derechos Humanos (que como se señaló antes, en años anteriores había tenido el carácter de fiscalía especial en forma permanente). Esta fiscalía de sección se integró con cuatro unidades especiales: a) de delitos contra activistas de derechos humanos; b) delitos contra operadores de justicia; c) delitos contra periodistas y sindicalistas; d) “casos especiales” y violaciones a los derechos humanos del pasado. En consecuencia, las fiscalías especiales que se habían establecido en períodos anteriores con carácter permanente, dejaron de funcionar como tales.

También debe señalarse que durante el año 2005 se estableció una fiscalía con carácter especial sobre delitos de estafa contra el Registro de la Propiedad, a efecto de investigar todos los casos relacionados con los títulos de propiedad mueble e inmueble a nivel de la República.

En el transcurso del año 2005, con el apoyo financiero de la Unión Europea (en el marco del Proyecto Apoyo a la Reforma de la Justicia, cuyo beneficiario es la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia), se elaboró un diagnóstico para la creación de fiscalías indígenas.¹³ Hasta el segundo semestre de 2006, aún estaba pendiente la definición de la estructura de funcionamiento de dichas fiscalías.¹⁴

¹² El Art. 44 de la Ley Orgánica del MP establece: “**Fiscales Especiales.** *Los fiscales especiales serán contratados para casos específicos cuando sea necesario garantizar la independencia de los fiscales en la investigación y promoción de la persecución penal. Tendrán las mismas facultades, deberes y preeminencias que los fiscales de distrito o sección y actuarán con absoluta independencia en el caso que se les asignó. En el ejercicio de su función estarán sujetos únicamente a lo que establecen las Constitución Política, los Tratados y Convenios Internacionales y demás leyes del país (...)*”.

¹³ En mayo de 2002 se creó la Fiscalía de Sección de los Pueblos Indígenas que no funcionó.

¹⁴ Sobre la base de entrevista realizada el 15 de junio de 2006, a persona vinculada al sistema de justicia.

En el primer semestre de 2006 no se crearon nuevas fiscalías de sección, de manera continuaron funcionando 15:

Fiscalías de Sección	
a)	Fiscalía de Asuntos Constitucionales, Amparos, Exhibición Personal
b)	Fiscalía contra la Corrupción
c)	Fiscalía contra el Crimen Organizado
d)	Fiscalía contra el Lavado de Dinero y otros activos
e)	Fiscalía de Delitos Administrativos
f)	Fiscalía contra Delitos contra el Ambiente
g)	Fiscalía de Delitos contra el Patrimonio Cultural de la Nación
h)	Fiscalía de Delitos contra la Propiedad Intelectual
i)	Fiscalía de Delitos contra la Vida y la Integridad de la Persona
j)	Fiscalía de Delitos Económicos
k)	Fiscalía de Delitos de Narcoactividad
l)	Fiscalía de Derechos Humanos
m)	Fiscalía de Ejecución
n)	Fiscalía de la Niñez
ñ)	Fiscalía de la Mujer

Es importante destacar que durante el año 2005 se crearon las siguientes agencias fiscales, con el propósito de ampliar la cobertura geográfica de algunas fiscalías de sección: i) agencias fiscales contra el crimen organizado en Chiquimula y Quetzaltenango; ii) agencias fiscales de delitos contra el ambiente en Izabal y en Petén; iii) agencias fiscales de la mujer en el municipio de Villa Nueva; iv) sedes regionales de la fiscalía de la niñez, en Chimaltenango, Escuintla, Jutiapa, Petén, Quetzaltenango, y Zacapa.

Como ha sido señalado en estudios anteriores realizados por ASIES, es imprescindible que las autoridades del MP evalúen periódicamente 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.

Personal fiscal del MP

En el primer semestre de 2006 el MP contó con un total de 1,180 fiscales, clasificados así: auxiliares fiscales I y II (asisten a los agentes fiscales en la investigación de delitos y ejercicio de la acción penal); agentes fiscales (asisten a los fiscales de distrito y a los fiscales de sección); fiscales de sección y especiales; fiscales municipales y distritales. En este semestre el número del personal fiscal

aumentó en 55% respecto del año 2003. En la siguiente Tabla se puede observar cómo se ha incrementado positivamente el personal fiscal, particularmente a partir del año 2005.

Tabla No. 1
Personal fiscal del MP

Personal	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Junio 2006
Auxiliares Fiscales I	553	600	825	858
Auxiliares Fiscales II	15	24	26	27
Agentes Fiscales	142	177	215	222
Fiscales de Sección y Especiales	16	17	16	16
Fiscales municipales	14	14	32	35
Fiscales distritales	22	22	22	22
Total	762	854	1,136	1,180

Fuente: Elaboración propia según datos proporcionados por el MP, Secretaría General, Guatemala, 24 de julio de 2006.

En cuanto al acceso de los pueblos indígenas a la justicia oficial, no fue sino hasta el primer semestre de 2006, en que el MP contó con 17 plazas para **intérpretes** en idiomas indígenas, cifra que se ha mantenido desde el año 2003.¹⁵ Debe señalarse que la información oficial disponible no determina cuáles son los idiomas indígenas que cubren dichos intérpretes. Asimismo, como se señaló anteriormente es imprescindible que para la contratación de este personal se cuente con el aval de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, con el fin de garantizar el eficaz dominio de los idiomas indígenas.

✍ **Casos atendidos**

Mientras que en el año 2004 se incrementaron los casos recibidos en el MP en 8% respecto al año 2003, en el año 2005 se registró una disminución del 10% de casos recibidos, respecto al año 2004. Tal y como se observa en la Tabla 2 el mayor porcentaje de los casos que recibe el MP es a través de denuncias que se presentan directamente en la institución.

¹⁵ Fuente: Ministerio Público, Secretaría General, Guatemala, 24 de julio de 2006.

Tabla No. 2
Casos recibidos por el MP en todo el país
Años 2003 a 2005

Casos recibidos	Año 2003	Año 2004	Año 2005
Total	229,572	247,179	224,274
Denuncias en el MP	123,989 (54%)	159,463 (64.5%)	147,041(65.5%)
Querellas	655 (0.3%)	439 (0.2%)	385 (0.2%)
Denuncias y prevenciones policiales	104,928 (45.7%)	87,277 (35.3%)	76,848 (34.2%)

Fuente: Elaboración propia según información tomada de las Memorias de Labores del MP, de los años 2003, 2004 y 2005.

Así, en el año 2003, del total de casos recibidos, 26,356 (equivalentes al 11.5%) fueron desestimados y el 7% (15,894) trasladados por no ser competencia del MP;¹⁶ el 2% fue desjudicializado (aplicación de criterio de oportunidad; suspensión condicional de la persecución penal). Asimismo, del total de casos recibidos (menos los casos desestimados y trasladados) se formularon 2,969 acusaciones equivalentes al 1.6%, de las cuales 406 (14%) concluyeron mediante procedimiento abreviado y 968 (33%) en debates públicos orales.

En el año 2004 del total de casos que recibió el MP, el 11.29% (27,916) fue desestimado el 6.59 % (16,295) y trasladado por no ser competencia del MP; así también 1.78% fue desjudicializado. Del total de casos recibidos (excluyendo los casos desestimados y trasladados) en el 1.71% (3,465) se formularon acusaciones; este porcentaje presenta mínima variación respecto del año 2004.

Del total de casos recibidos en el año 2005, el 14.25% (31,949) fue desestimado – nótese el incremento con respecto a 2003 y 2004–; el 6.09% resultó trasladado por no ser competencia del MP; el 2.10% (4,701) fue desjudicializado. Del total de casos recibidos (excluyendo los casos desestimados y trasladados), se formularon 3,850 (2.15%) acusaciones, registrándose un positivo incremento con relación al año 2004; de éstas el 10% (404) concluyó por procedimiento abreviado y el 30% (1,150) en debates públicos orales.

¹⁶ Se trata de denuncias que corresponden al ámbito civil, laboral, familia, entre otras.

Sobre la base de los datos antes señalados, se puede observar que son muy bajos los porcentajes en la gestión de casos; particularmente en cuanto a casos en los que se formula acusación. A esto debe agregarse el tema de la calidad de las acusaciones que presentan los fiscales, dado que éstas adolecen de serias deficiencias; tal situación ha sido reconocida por el propio MP, y señala que ello obedece no sólo a problemas de formación profesional de los fiscales, sino que también a la falta de coordinación interna entre el agente fiscal y los auxiliares fiscales, particularmente en la etapa preparatoria.¹⁷

✍ Investigación criminal

Tal y como lo ha expresado el propio MP, *“la investigación criminal es (...) la actividad fundamental sobre la que descansa la efectividad del sistema penal.”*¹⁸

Sin embargo, diversos diagnósticos y estudios elaborados tanto por instituciones nacionales como internacionales, reiteran que la carencia de una eficiente y eficaz investigación criminal ha constituido una de las causas estructurales de la débil lucha contra la impunidad en Guatemala.¹⁹ Entre las principales debilidades señaladas sobresalen:

- i) Descoordinación entre el MP y la Policía Nacional Civil (PNC). Conforme a las disposiciones legales de la materia, al MP le corresponde dirigir la investigación criminal y supervisar la función que en este campo debe realizar la PNC en la dirección y supervisión de la investigación.
- ii) Débil capacidad profesional y operativa tanto del MP como del servicio de investigación criminal de la PNC.²⁰
- iii) Limitado presupuesto asignado para las tareas de investigación criminal, tanto en el MP como en la PNC.
- iv) Distorsión que en la práctica se ha producido en las atribuciones legales de la Dirección de Investigaciones Criminalísticas del MP (DICRI), con la consiguiente duplicidad de funciones operativas de investigación²¹ con la PNC.

¹⁷ Fuente: Ministerio Público. Fiscalía General de la República. *Plan de Política de Persecución Penal*, Guatemala, mayo de 2005, pág. 19.

¹⁸ Ibid. pág. 18.

¹⁹ ASIES. *Proceso de Modernización y Fortalecimiento del Sistema de Justicia*, Op. Cit., pág. 44.

²⁰ Ver al respecto apartado 4.1.2 de este informe, sobre “funcionamiento de la PNC en la investigación criminal.

²¹ Art. 40 de la Ley Orgánica del MP: **“Dirección de Investigaciones Criminalísticas.** *La Dirección de Investigaciones Criminalísticas estará integrada por un cuerpo de peritos en distintas ramas científicas, dependerá directamente del Fiscal General de la República. Tendrá a su cargo el análisis y estudio de las pruebas y otros medios de convicción que coadyuven al esclarecimiento de los hechos delictivos que investiguen los órganos del Ministerio Público. Sus funciones las desarrollarán siempre bajo la conducción del fiscal a cargo del caso (...).”*

En el contexto antes descrito, se identifican algunas medidas orientadas a superar y resolver las deficiencias en la investigación criminal, por parte de las autoridades del MP y del Ministerio de Gobernación, en lo que compete a la PNC.

En tal sentido, en junio de 2004 se suscribió un "Convenio Interinstitucional para la Optimización de la Investigación Criminal, entre el MP y el referido Ministerio. Entre los principales aspectos de este Convenio sobresalen: i) la necesidad de implementar normas que permitan una efectiva dirección funcional del fiscal en el proceso de investigación criminal; ii) la coordinación de la investigación desde la escena del crimen y la creación de grupo de enlace, a efecto de concentrar los recursos humanos para coordinar en sede del servicio de investigación criminal de la PNC, las investigaciones que requieran del MP; y iii) el monitoreo de la implementación del convenio por medio de funcionarios superiores de ambas instituciones.

En el marco del referido Convenio entre el MP y el Ministerio de Gobernación, en el año 2005 se inició la ejecución de un proyecto de "apoyo a la coordinación interinstitucional del Ministerio Público y de la Policía Nacional Civil", cuyos fondos provienen del préstamo del BID, con el fin de que facilitar y fortalecer la implementación de dicho convenio.

Al respecto las actuales autoridades del MP han expresado que *"es necesario que las pautas de coordinación contempladas en el Convenio citado, sean incorporadas en el trabajo cotidiano de los fiscales y de los investigadores de la Policía Nacional Civil, para evitar que las decisiones políticas allí reflejadas se queden únicamente en calidad de documento".*²²

Además de lo anterior, para la eficaz implementación de los citados convenios interinstitucionales suscritos a nivel político y sus efectos positivos en la investigación criminal, es imprescindible que se generen cambios estructurales institucionales, que tomen como punto de partida la capacidad y la ética profesional, tanto de los fiscales como del equipo de la PNC asignado a tales funciones, para que respondan eficientemente a los requerimientos técnicos y legales.

Por otro lado, dentro del tema de la investigación criminal, es preciso señalar la importancia que reviste la creación del **Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF)**, que persigue centralizar y fortalecer de manera sustancial los servicios técnicos forenses, con miras a alcanzar el mejoramiento sustancial de la prueba científica.

²² Ministerio Público. Fiscalía General de la República. Op. Cit., pág. 19.

Cabe mencionar que en el período analizado, la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (CNSAFJ), a través de su Subcomisión de Modernización II, desde el año 2001 dio impulso a la creación de dicha entidad, mediante la aprobación de la ley respectiva.

Asimismo, el anteproyecto de Ley del INACIF elaborado por la CNSAFJ, fue acogido por las instituciones del sistema de justicia: OJ; IDPP; MP; y Ministerio de Gobernación. De manera que la CSJ, haciendo uso de su iniciativa de ley, en mayo de 2005 presentó dicha propuesta al Congreso de la República. Esta iniciativa fue sometida a la consideración de la Comisión Extraordinaria de Reformas del Sector Justicia de dicho Organismo.

La aprobación de esta importante iniciativa de Ley fue postergada en varias oportunidades en el Congreso, como resultado de la falta de acuerdo en algunos temas sustantivos que la iniciativa presentó (integración del Consejo del INACIF; nombramiento y régimen laboral del personal; prestación de servicios forenses por otras instituciones del sistema de justicia, entre otros), tanto al interno de este Organismo como de las propias instituciones del sistema de justicia. Hasta junio de 2006, período que comprende el presente estudio, aún no había sido aprobada la referida iniciativa; no obstante, positivamente fue aprobada el 31 de agosto de este año, mediante el Decreto Número 32-2006, el que entró en vigencia el 17 de septiembre.

☞ **Acciones orientadas a mejorar la eficacia y la eficiencia de la justicia**

a) **Plan de Política de Persecución Penal.** Como fue señalado en el apartado anterior de este informe, una de las principales acciones realizadas por las actuales autoridades del MP fue la definición de un "Plan de Política de Persecución Penal", que tiene como finalidad establecer y desarrollar los criterios de persecución penal. Dentro de la estructura organizativa del MP, se creó la "Secretaría de Política Criminal", que tiene a su cargo coordinar y dar seguimiento a la implementación de este Plan.

El referido Plan además de incluir un marco conceptual y filosófico, contiene una planificación operativa (definición de criterios de actuación, socialización de los mismos y monitoreo de su implementación).

Para la efectiva aplicación del Plan de Política de Persecución Penal, por parte de los fiscales, el Fiscal General emitió en el año 2005 ocho "instrucciones generales" que desarrollan las estrategias y directrices contenidas en este documento para la racionalización y efectividad de la persecución penal.²³ Estas instrucciones están referidas a los temas siguientes:

²³ Ministerio Público. Instrucciones Generales de Política de Persecución Penal, Guatemala, febrero de 2006.

- i) Utilización de los mecanismos simplificadores del proceso penal común.
- ii) Implementación de la oralización en la etapa preparatoria del proceso penal.
- iii) Utilización de la desestimación
- iv) Regulación del uso del archivo en el MP.
- v) Uso de la clausura provisional por el MP.
- vi) Utilización del sobreseimiento.
- vii) Utilización de las medidas de coerción personal en el proceso penal por parte de los fiscales del MP.
- viii) Aplicación del Manual de procedimientos para la investigación antropológica forense en Guatemala.

En febrero de 2006 el Fiscal General emitió una instrucción más, referida a la “aplicación de la metodología de la investigación criminal”. Aún se debe avanzar en la emisión de “instrucciones generales” en algunos temas específicos contenidos en el Plan de Política de Persecución Penal, que también son de suma importancia: tratamiento adecuado de las víctimas en el proceso penal, tanto por la Oficina de Atención a la Víctima como por los órganos fiscales del MP, así también en la actuación en el procesamiento de personas pertenecientes a los pueblos indígenas.

Asimismo, con el apoyo financiero del Gobierno de Noruega, con el apoyo técnico del PNUD, en el marco del Proyecto de Fortalecimiento al MP (fase II), se capacita por medio de la Unidad de Capacitación (UNICAP), a todos los fiscales en la aplicación del Plan de Política de Persecución Penal y de cada una de las “instrucciones generales” antes citadas. Además, en el primer semestre de 2006 se diseñó un sistema de evaluación y monitoreo para medir la aplicación de dichas directrices.²⁴

b) Sistema informático de la gestión de casos del MP (SICOMP). En el marco de los proyectos implementados por la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ), con fondos del préstamo BID (Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia), desde el año 1999 se trabajó en todas las instituciones del sistema de justicia penal (OJ; MP, IDPP; PNC; SP) en la implementación de un sistema informático de apoyo al sector justicia (SIASEJU);²⁵ el subsistema informático que se estableció en el MP se denominó SICOMP. De todos los subsistemas informáticos creados en cada una de las instituciones del sistema de justicia, el SICOMP es el que ha revelado mayores avances al interno de la institución, ya que la ICMSJ no logró alcanzar el objetivo original del SIASEJU, en cuanto a un manejo electrónico integrado de casos, entre dichas entidades.

²⁴ Según entrevista a persona vinculada al MP, realizada el 20 de junio de 2006.

El SICOMP tiene como objetivo constituir una herramienta informática de control y registro de los casos ingresados al MP, para verificar la carga de trabajo real de cada fiscal, el avance efectivo en cada caso, el tiempo ocupado en cada uno. Así también para medir estadísticamente el volumen, la gestión de los casos y las diligencias investigación (cantidad y tipo de diligencias de investigación, celeridad en la realización de las mismas, análisis del contenido de los requerimientos y acusaciones presentadas, entre otros). Para el efecto, el sistema debe ser instalado en cada una de las computadoras que tienen asignadas los fiscales.

Durante la gestión del ex Fiscal General, De León Argueta, con el apoyo de la cooperación internacional, a través del PNUD, se dio impulso a la implementación del SICOMP en todas la fiscalías distritales y municipales; empero los resultados fueron muy limitados.

A partir de la gestión del Licenciado Florido Solís se retomaron las acciones realizadas en el SICOMP, también con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional. Durante el año 2005 se dio énfasis al proceso de implementación del SICOMP, en fiscalías de sección y fiscalías ubicadas a nivel departamental y municipal, así como en la capacitación de los fiscales para su eficaz aplicación.

Dada la importancia que presenta el SICOMP en la optimización de la labor de los fiscales, la gestión de casos y la generación de estadísticas fiables para la definición de políticas institucionales, el Fiscal General emitió una instrucción general en la que dispone que es obligatoria la aplicación de dicho sistema informático por parte de los fiscales.

Sin embargo, el principal obstáculo que enfrentan las autoridades del MP en la eficaz implementación del SICOMP, es la resistencia de los fiscales a abandonar los sistemas informáticos tradicionalmente empleados en la institución.²⁶

Con fondos del Gobierno de Noruega, con el apoyo técnico del PNUD, en enero de 2006 se inició la segunda fase del proyecto de fortalecimiento del SICOMP, en el que se ha planificado como meta a su finalización, en marzo de 2007, que la totalidad del personal fiscal y técnicos de apoyo utilicen dicho sistema informático como única herramienta de gestión de casos.

²⁵ Que perseguía la integración de los subsistemas informáticos establecidos en cada una de las instituciones de justicia penal, con el fin de implementar un manejo electrónico integrado de casos.

Se espera que el MP considere la sostenibilidad institucional tanto del recurso humano como financiero, cuando finalice el apoyo de la cooperación internacional para el funcionamiento de este sistema informático.

3.3 Excelencia profesional

✍ Carrera fiscal

La Ley del Orgánica del MP establece la carrera fiscal,²⁷ pero de manera parcial, ya que se refiere expresamente a los procedimientos de convocatoria pública, selección y nombramiento del personal fiscal, pero no contiene normas relacionadas con la evaluación del desempeño profesional, los traslados y ascensos; también adolece de un sistema eficaz de disciplina, aspecto indispensable para la efectiva y real implementación de la carrera fiscal.

Frente a los vacíos normativos que presenta la referida Ley, se han emitido una serie de disposiciones reglamentarias dispersas que regulan diferentes aspectos de la carrera fiscal; por consiguiente, se carece de una normativa integral que dé certeza jurídica al personal fiscal acerca de los procedimientos de selección, promoción y permanencia en la institución sobre la base de factores objetivos de capacidad, probidad, experiencia e igualdad de oportunidades. La regulación actual genera la aplicación de criterios discrecionales y subjetivos, así como la permanencia de personal que carece de la idoneidad técnica y ética y de la vocación del servicio que le compete prestar.²⁸

A lo anterior se suma, que el órgano responsable del manejo y organización de la carrera fiscal, el Consejo del MP, se ha caracterizado por no asumir con responsabilidad y con acciones concretas las funciones que la ley de la materia le asignan en este ámbito. Inclusive en el período objeto de este estudio algunos de sus integrantes adoptaron criterios que obstaculizaron la implementación de acciones orientadas a fortalecer la profesionalización en el MP, y la depuración del personal cuyo desempeño técnico y profesional era ineficiente, entre otros aspectos, tal como cuando se opusieron a la creación de una ley específica que regulara de manera integral la carrera fiscal.²⁹

²⁶ Movimiento Pro Justicia. Op. Cit., Guatemala, marzo de 2006, pág. 5.

²⁷ Ver Arts. 75 a 81.

²⁸ Según entrevistas con personas vinculadas al MP, efectuadas el 14 y 20 de junio de 2006.

²⁹ Sobre la base de entrevista personas vinculadas al tema, realizadas el 14 y 22 de junio de 2006.

Asimismo, las autoridades del MP han argumentado que otro factor que ha limitado en el periodo del estudio,³⁰ el desarrollo de la carrera fiscal, ha sido la vigencia del pacto colectivo de condiciones de trabajo, suscrito entre el sindicato del MP y el anterior Fiscal General, Licenciado De León Argueta, quien accedió a una serie de demandas laborales, comprometiendo gravemente el avance en la excelencia profesional de la institución. En tal sentido, el ex Fiscal General avaló que en dicho pacto se regulara un nuevo procedimiento disciplinario, con intervención del sindicato; este procedimiento en la práctica ha resultado engorroso e imposibilita la aplicación de sanciones a funcionarios que han cometido faltas, dadas las disposiciones que lo rigen;³¹ de esa manera se ha dificultado la depuración de fiscales con un desempeño deficiente o que han cometido faltas graves.

No obstante, algunas organizaciones sociales entrevistadas para la elaboración de este estudio,³² expresaron que el referido pacto colectivo de condiciones de trabajo, no debe constituir un obstáculo en la depuración del personal fiscal que en el desempeño de sus funciones ha participado en la comisión de hechos constitutivos de delito, ya que estos casos existe la alternativa de ser sancionados de conformidad con las disposiciones del Código Penal.

En el contexto anterior, la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (CNSAFJ), a través de la Subcomisión de Modernización, decidió retomar en el año 2004 la propuesta desarrollada inicialmente por la Unidad de Asistencia Técnica del MP, mediante el proyecto de fortalecimiento del PNUD a la carrera fiscal, con el propósito de regularla de manera integral y objetiva, tanto en lo atinente al personal fiscal como al personal técnico y administrativo.

El anteproyecto Ley de carrera del MP elaborado por la CNSAFJ, se basó en los siguientes principios:³³

- i) Institucionalización de la carrera como marco de relación entre funcionarios y MP, que fomente el desarrollo profesional de los funcionarios dentro de la institución.

³⁰ Conforme a entrevista realizada el 20 de junio de 2006.

³¹ Fuente: Coalición por la Transparencia: Cámara de Comercio; CIEN; Acción Ciudadana. *Diagnóstico del cumplimiento de los lineamientos de la carrera fiscal vigente*, Guatemala 2004, págs. 53 y 54.

³² Según entrevista realizada el 14 de junio de 2006, a persona vinculada a ONG que trabaja el tema sobre el sistema de justicia.

³³ Citados en Coalición por la Transparencia, Op. Cit., pág. 66.

- ii) Respeto de los derechos laborales de los funcionarios de la institución.
- iii) Transparencia e igualdad de oportunidades en los sistemas de selección, ascenso y traslado, tomando como criterio los conocimientos y el mérito adquirido.
- iv) Evaluación periódica de los funcionarios.
- v) Regulación del sistema disciplinario en forma precisa, transparente, democrática y garantista.
- vi) Fortalecimiento del Consejo del MP como órgano rector de la carrera y de control de la actividad del Fiscal General.

Este anteproyecto de Ley fue presentado por la CNSAFJ a las autoridades del MP. Sin embargo, hasta junio de 2006 este anteproyecto no había sido impulsado por dichas autoridades como iniciativa de ley ante el Congreso de la República, bajo el argumento de falta de consenso por parte del Consejo del MP, así como la vigencia del pacto colectivo de condiciones de trabajo. Al respecto el Movimiento Pro Justicia manifestó que: *“El Fiscal General tampoco ha tenido voluntad política de apoyar con contundencia el desarrollo de la carrera fiscal, pues no realizó gestiones concretas para tratar de superar estos obstáculos.”*³⁴

✂ **Unidad de Capacitación del MP**

La Unidad de Capacitación del MP se ha caracterizado por la falta de atención y de apoyo directo por parte de las autoridades de esta institución, de manera que no ha logrado consolidarse como el lugar central para desarrollar eficientemente la formación inicial y capacitación continuada y especializada de los fiscales, tal y como se estableció en el AFPC, y como elemento esencial de lo que debería ser la carrera fiscal.

En tal sentido, la UNICAP ha presentado las debilidades siguientes:

- i) los cursos se han impartido sin contar con diagnósticos actualizados de necesidades de capacitación;
- ii) los temas impartidos han sido dispersos, no atienden a objetivos y metas claramente definidos. Han respondido a situaciones coyunturales para responder a los ofrecimientos de la cooperación internacional;
- iii) no se ha distinguido claramente entre cursos de formación inicial destinada a quienes aspiran ingresar a la institución o acaban de

³⁴ Movimiento Pro Justicia. Op.Cit., Guatemala, marzo 2006, pág. 6.

ingresar a ella mediante concurso y cursos de formación continuada de actualización y de especialización, orientada a quienes se hallan en la institución y requieren fortalecer sus capacidades en temas específicos o especializados;

- iv) no se ha contado con registros rigurosos de la participación de los fiscales y de sus auxiliares en los cursos que organiza, ni se han implementado procedimientos de evaluación para medir los conocimientos adquiridos; en tal sentido los cursos de capacitación no han constituido parámetros en la promoción de la profesionalización en la carrera fiscal, ni incentivos para los participantes.

Sobre la base de las debilidades antes identificadas, a partir del año 2005 las autoridades del MP iniciaron un proceso de reestructuración y fortalecimiento de la UNICAP, con apoyo de la cooperación internacional, a través del préstamo del BID –en el marco del Programa Apoyo a la Reforma del Sector Justicia implementado por la ICMSJ-.

Las principales acciones que se han desarrollado son las siguientes:

- i) Revisión del modelo de gestión y estructura administrativa de la UNICAP, dando como resultado la aprobación de un nuevo organigrama de la Unidad.
- ii) Elaboración de un plan estratégico de la UNICAP para el período 2005-2008, elaborado con la participación del personal de las diversas áreas estratégicas de la Unidad y del MP, conforme a un análisis previo de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la Unidad.³⁵
- iii) Rediseño curricular. El programa de capacitación incluye los niveles siguientes: a) formación inicial (socialización institucional); b) actualización; y c) especialización

En el primer semestre de 2006 se ha dado seguimiento a las acciones antes mencionadas, asimismo, las autoridades de la UNICAP, con el apoyo financiero del préstamo BID, trabajaron en la implementación de un programa informático que registre y sistematice la participación del personal fiscal y administrativo en los diferentes procesos de capacitación, para facilitar su monitoreo y evaluación.

No obstante las acciones antes indicadas, que revelan recientes avances en el fortalecimiento de la UNICAP, es necesario que el MP cuente con un marco

³⁵ Ministerio Público. Unidad de Capacitación. *Plan estratégico de la Unidad de Capacitación del Ministerio Público –UNICAP-, periodo 2005– 2008*, mimeo, s.f.

jurídico específico en el que se institucionalice a esta Unidad como un órgano central de la carrera fiscal, tanto en los procesos de selección como de promoción profesional.

3.4 Presupuesto del MP

En el período comprendido del año 2003 a 2005, en promedio, el 1.56% del gasto público total del Estado correspondió al MP. A septiembre del año 2006 el porcentaje del gasto ejecutado por el MP, en relación al gasto total del Estado, representa el 1.57%.

En este período también se observa que en el MP no ha sido regular el comportamiento en la ejecución presupuestaria, tal y como se describe en la Tabla No 3. Por ejemplo, en el año 2004 la ejecución presupuestaria aumentó en Q. 88,036,708.42 respecto del año 2003; y disminuyó en el año 2005 en Q. 36,526,744.90 con relación al año 2004.

Como se muestra en la Tabla No.3, se puede evidenciar que el MP ha requerido más recursos a los inicialmente aprobados, dado que sus ejecuciones presupuestarias han sido mayores; tal extremo se presenta en los años 2003, 2004 y 2005. En el año 2004, por ejemplo, esta institución ejecutó Q. 84,370,328.35 más que el presupuesto inicialmente aprobado, situación que coincidió con el cambio de autoridades y con las acciones de fortalecimiento institucional implementadas.

Tabla No. 3
Presupuesto aprobado y ejecutado del MP y su relación con el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado

Año	Aprobado	Ejecutado	Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado (de acuerdo al gasto devengado)	% del presupuesto Total
2003	398,789,180.00	395,122,799.93	27,542,060,794.97	1.43
2004	398,789,180.00	483,159,508.35	27,069,363,969.11	1.78
2005	435,581,894.00	446,632,763.45	30,888,147,010.42	1.45
2006 *	476,480,740.00	364,587,280.08	23,211,023,358.69	1.57

*Los datos corresponden al período de enero a septiembre de 2006.

Fuente: Elaboración propia según datos proporcionados por el Ministerio de Finanzas Públicas.

4. MINISTERIO DE GOBERNACIÓN

4. MINISTERIO DE GOBERNACIÓN

El Art. 36 de la Ley del Organismo Ejecutivo establece, entre otras funciones del Ministerio de Gobernación, las de 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 del sistema de justicia, dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Gobernación, son: la Policía Nacional Civil (PNC) y el Sistema Penitenciario (SP); ambas de interés para los efectos del presente estudio.¹

4.1 Policía Nacional Civil

4.1.1 Contexto institucional del período de estudio

Tal período se caracterizó por la falta de confianza de la población hacia la PNC. A este respecto el IV estudio acerca de la cultura democrática de los guatemaltecos, correspondiente al año 2004, reveló que de las instituciones que conforman el sistema de justicia, la PNC es la que genera menor confianza ciudadana: *“ello puede deberse en parte a las denuncias (...) acerca de la corrupción en la policía y el involucramiento de algunos de sus miembros en acciones delictivas.”*²

¹ Las actuales autoridades de Gobierno, crearon en julio de 2005, mediante el Acuerdo Gubernativo 305-2005, el cuarto Viceministerio de Gobernación, encargado de fortalecer la coordinación interinstitucional con las otras instituciones que conforman el sistema de justicia penal: OJ; MP; e IDPP.

² Vanderbilt University, ASIES. *La cultura política de la democracia en Guatemala, 2004. VI Estudio acerca de la cultura democrática de los guatemaltecos*, s.f, pág. 69.

En julio de 2003, mediante el Acuerdo Gubernativo 420-2003 se emitió un nuevo Reglamento Disciplinario de la PNC, que a diferencia del Reglamento derogado (Acuerdo Gubernativo 587-97),³ establece un procedimiento más ágil, transparente y garante del debido proceso.

El Reglamento Disciplinario vigente dispone que corresponde a la Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP), investigar las actuaciones de los miembros de la PNC que constituyan infracciones disciplinarias muy graves y que puedan calificarse de delitos, y remitir a los Tribunales Disciplinarios de la PNC y al MP los resultados de las investigaciones realizadas, para la aplicación de las sanciones correspondientes. A la Sección de Régimen Disciplinario le corresponde investigar las presuntas infracciones meramente administrativas.

La mayoría de las denuncias que se presentaron son competencia de la ORP, ya que están vinculadas con hechos delictivos. Conforme a la información disponible, en el año 2004 se registró un aumento en el número de denuncias del 12% respecto del año 2003.⁴

Según un informe de monitoreo efectuado por la Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública (IMASP), presentado en el primer semestre de 2006, se estableció que los hechos delictivos que más se denunciaron ante la ORP, durante el año 2005 y los primeros cinco meses de 2006, fueron robo, abuso de autoridad, cohecho, extorsión, amenazas, hurto, agresión, lesiones, y detención ilegal. También se determinó en este estudio que los elementos de la PNC más denunciados ante la ORP por la comisión de delitos, según los diferentes grados jerárquicos, son los agentes y los oficiales del nivel III.⁵

A pesar del importante papel que el Reglamento Disciplinario vigente le asigna a la ORP, como dependencia administrativa de control interno y de depuración del recurso humano que participa en hechos delictivos y de corrupción, aún persisten las condiciones limitadas bajo las cuales esta oficina realiza sus funciones y que constituyen un valladar para que cumpla eficazmente su función a la luz de las nuevas disposiciones disciplinarias.

³ Este Reglamento establecía un procedimiento sancionador engorroso y poco garantista. El trámite establecido para resolver cada expediente administrativo por faltas tenía una duración promedio de dos años.

⁴ Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Policía Nacional Civil. *El régimen disciplinario policial. Nuevo Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil de Guatemala (Acuerdo Gubernativo 420-2003)*, s.f., pág. 14.

⁵ Fuente: *Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública*; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala; FADS; y Madres Angustiadas, s.a.

El personal asignado a la ORP es insuficiente, y lejos de aumentarlo ha sufrido drásticas reducciones en los últimos tres años. En el año 2003 contó con 133 funcionarios; mientras que en el año 2004 se redujo en un 60% (83 efectivos).⁶ La IMASP reportó en el informe de monitoreo antes aludido, que en el primer semestre del año 2006, la ORP contó con una planilla de 78 personas (5 menos respecto del año 2004), de las cuales 33 realizaron labores administrativas y 45 funciones investigativas (ver Tabla No. 1)

Tabla No. 1
Personal asignado a la ORP
-primer semestre 2006-

Personal activo ORP	TOTAL
Personal administrativo	33
Investigadores	45
Total	78

Fuente: Elaboración propia según datos proporcionados por la Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública (IMASP).

Es importante puntualizar que además de que la ORP no cuenta con el personal suficiente para realizar las funciones de su competencia, en ocasiones se le requiere participar como verificadora del desarrollo de planes operativos de impacto, realizados por la PNC.

A lo anterior deben agregarse las carencias en el equipo logístico y de la necesidad de un número adecuado de vehículos para desplazarse y cubrir las demandas de investigación en todos los departamentos del país, (hasta el primer semestre de 2006 contaba únicamente con dos vehículos y ocho motocicletas), ya que su sede está centralizada en la ciudad capital y no posee delegaciones departamentales.

En síntesis, la ORP no cuenta con los recursos humanos y logísticos para tramitar e investigar de manera ágil y eficaz el elevado número de denuncias que recibe anualmente; esta situación genera impunidad al interior de la PNC, y dificulta la efectiva depuración del personal policiaco que participa en hechos delictivos y por consiguiente, en violaciones a los derechos humanos. Conforme a datos disponibles, en el año 2005 la ORP recibió un total de 1,653 denuncias, de las cuales únicamente investigó el 25%; las restantes 1,245 denuncias quedaron pendientes de investigación en ese año.⁷

⁶ Fuente: *Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Policía Nacional Civil*, Op. Cit., pág. 47.

⁷ Fuente: *Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala; FADS; y Madres Angustiadas.*

A pesar de las limitaciones antes identificadas, se valoran los importantes esfuerzos que realiza la ORP en la depuración de los miembros de la PNC, cuando pone a disposición del MP al personal policial vinculado en hechos delictivos. El plan de depuración iniciado en el año 2004 por las autoridades de la PNC, logró que en el transcurso del año 2005 fueran depurados 763 policías.⁸ No obstante, lo anterior estas medidas aún son insuficientes, tal y como lo señaló en su informe la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala.⁹

Respecto al **despliegue de la PNC**, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala, expuso que éste aún se encuentra por debajo del estándar internacional requerido: para países con bajos índices de criminalidad recomienda cuatro agentes por cada mil habitantes. En el caso de Guatemala, se registra una proporción de 1.58 policías por cada mil habitantes, tomando en cuenta que el personal de la PNC, inclusive quienes no se encuentran en servicio activo, es de 20,186 personas.¹⁰

A pesar del número insuficiente de agentes con que cuenta la PNC para cumplir con eficiencia las tareas operativas de seguridad que le competen, y dado el crecimiento de los índices de criminalidad (ver como ejemplo Tabla No. 2), a diario debe destinar un aproximado de 54 agentes que colaboran con el OJ y el MP en funciones de carácter administrativo, impropias de sus tareas policiales, relacionadas con la entrega de citaciones judiciales y correspondencia.

Tabla No. 2
Hechos delictivos que aumentaron en el año 2005

Delitos cometidos	2004	2005	Diferencia 2004-2005
Homicidios	4,507	5,338	15% más
Robo en buses (reportados)	164	226	27% más

Fuente: Elaboración propia según datos proporcionados por el Ministerio de Gobernación en abril de 2006

⁸ *Fuente:* Ministerio de Gobernación, Boletín Informativo No. 4, diciembre de 2005, pág. 3, citado en el *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, párrafo 31 (2006).

⁹ Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, E/CN.4/2006/10/add.1, 1 de febrero de 2006, párrafo 31.

¹⁰ *Ibid.*, párrafo 27.

En cuanto a la **profesionalización policial**, en el periodo de estudio debe destacarse el énfasis que las actuales autoridades de Gobierno han puesto en el fortalecimiento integral de la Academia de la PNC; cabe señalar que durante el Gobierno del Presidente Alfonso Portillo esta dependencia no contó con el apoyo requerido, al extremo de considerarse su cierre debido a la grave crisis financiera por la que atravesó.

En tal sentido, las autoridades de la Academia de la PNC se propusieron subir el nivel profesional del personal policíaco, a través de diversas acciones, tales como:

- i) Elevar el nivel de escolaridad a diversificado, a los aspirantes al cargo de agente, a partir del año 2005. Cabe señalar que en el año 2003 y 2004 el nivel que se exigía era el básico.
- ii) Aumentar la duración del curso básico (de formación inicial) a 10 meses; avance que también se registra en el año 2005, ya que durante el año 2003 este curso apenas era de seis meses.

Se estima que el aumento gradual en los requisitos exigidos para el ingreso a la PNC, ha incidido en el número de egresados de los cursos de formación inicial. En el año 2005 el número de egresados de la XV promoción disminuyó en 56% respecto a la XIII promoción egresada en el año 2003, tal y como se puede observar en la Tabla No. 3.

También, en cuanto a la disminución del número de egresados del curso básico de la Academia de la PNC, ha repercutido el presupuesto limitado para la divulgación de las respectivas convocatorias en el interior del país, lo que no ha permitido a los aspirantes enterarse más ampliamente de las mismas, así como la percepción negativa que la ciudadanía tiene de la institución.¹¹

Tabla No. 3
Cursos básicos para agentes egresados de la Academia de la PNC

Promociones	Número de graduados	Duración del curso
AÑO 2003		
XII	1,077	Del 20-01-2003 al 11-07-2003
XIII	1,213	Del 14-07-2003 al 12-12-2003
AÑO 2004		
XIV	448	Del 9-02-2004 al 16-07-2004
AÑO 2005		
XV	780	Del 21-02-2005 al 25-11-2005

Fuente: Elaboración propia según datos proporcionados por la Academia de la PNC, el 31 de mayo de 2006.

¹¹ Conforme a entrevista a persona vinculada a la PNC, realizada el 19 de junio de 2006.

4.1.2 Funcionamiento de la PNC en la investigación criminal

Conforme a lo dispuesto en el Art. 112 del CPP, a la PNC le compete auxiliar al MP en la realización de las tareas de investigación criminal, de acuerdo a las disposiciones del proceso penal acusatorio vigente en Guatemala, que requiere investigar la comisión del delito para reunir las evidencias y elementos de prueba que permitan plantear la acusación.

Debe señalarse también, que el AFPC contempló para el nuevo modelo policial, 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, con énfasis en la coordinación interinstitucional entre la PNC, el MP y el OJ (compromiso 30 b).

En el contexto anterior, para efectos del presente estudio, es necesario prestar especial interés a la función que conforme a la ley le compete realizar a la PNC en la investigación criminal.

Esta tarea conforme a la organización administrativa de la PNC, hasta noviembre de 2005, le correspondió al Servicio de Investigación Criminal (SIC).¹² Sin embargo, como resultado de la reestructuración administrativa y operativa efectuada en la PNC, mediante el Acuerdo Gubernativo No. 662-2005, de 9 de diciembre de 2005,¹³ se elevó tal servicio al rango de Subdirección General de Investigación Criminal (SGIC), para formar parte de la estructura orgánica de la Dirección General Adjunta;¹⁴ lo que constituye un avance en términos de jerarquía administrativa.

Dentro de las unidades que conforman la estructura orgánica de SGIC, se encuentran la División de Investigación Criminal (DINC) y la División de Protección de la Escena del Crimen (DIPEC).

No obstante los cambios organizativos anteriores, en el período que comprende el estudio (julio 2003 a junio 2006), no se identifican relevantes avances en el ámbito de la investigación criminal que compete efectuar a la PNC, a pesar de la importancia que esta función tiene para el correcto funcionamiento del

¹² Depende jerárquicamente de la Subdirección General de Operaciones y estaba al mando de un Comisario General.

¹³ Que emite el Reglamento de Organización de la Policía Nacional Civil.

¹⁴ Es el segundo escalón jerárquico dentro de la institución y ejerce el mando a través del Director General Adjunto, quien tiene dentro de sus funciones apoyar y asistir al Director General y, en caso de ausencia temporal o permanente de éste, asumirá el cargo con carácter interino o accidental.

proceso de la acción penal. Por el contrario, persisten las debilidades que en reiteradas oportunidades fueron señaladas en su momento por la MINUGUA,¹⁵ y por anteriores informes de ASIES.

Las debilidades de la PNC en este campo tiene origen desde el proceso de **formación** del personal que integra el servicio de investigación criminal. El curso que se imparte en la Academia de la PNC para esta área, tan importante en la cadena investigativa, corresponde a los cursos denominados de "especialidades". En esta modalidad de cursos las convocatorias son internas, es decir que se dirigen a los miembros de la PNC, que como mínimo hayan concluido estudios a nivel diversificado; empero entre las dificultades encontradas con este sistema de convocatoria se encuentran la escasez de personal idóneo dentro de la propia institución, así también las necesidades operativas y de despliegue que impiden destinar personal suficiente para la formación en especialidades.¹⁶

El curso de especialidad en investigación criminal tiene una duración de tres meses, y consecuentemente se restringen las horas académicas asignadas a materias que son fundamentales para la formación de especialistas tal es el caso de temas como medicina forense, cadena de custodia, escena del crimen, aspectos legales de la investigación, entre otros.

Asimismo es muy limitado el tiempo que se dedica a la formación en investigación de delitos que requiere de especiales conocimientos técnicos, como por ejemplo: crimen organizado, narcotráfico, robo de vehículos. Cabe señalar que algunos delitos de esta naturaleza ni siquiera están incluidos en la currícula de estudios, tal es el caso de delitos sexuales, de lavado de dinero y financieros, entre otros.¹⁷

Conforme a lo señalado anteriormente, se puede afirmar que el curso de investigación criminal se aproxima más a un curso de inducción que propiamente de especialización de investigadores. A esto debe sumarse que no existe un programa permanente de formación continua o de actualización para el personal que se encuentra en servicio.

¹⁵ Ver: a) MINUGUA. Informe de verificación. La Policía Nacional Civil: un nuevo modelo policial en construcción, Guatemala, abril de 2001; b) MINUGUA.

Policía Nacional Civil. Tres aspectos estratégicos: formación, capacidad de investigación y presupuesto, Guatemala, 1 de julio de 2003.

¹⁶ Conforme a entrevista a persona vinculado a la PNC, efectuada el 13 de junio de 2006.

¹⁷ PNUD. *La formación policial en Guatemala: diagnóstico y recomendaciones*. Guatemala, mayo de 2004, pag. 12.

Según los registros disponibles de la Academia de la PNC, en el período que comprende el estudio (julio de 2003 a junio de 2006), únicamente se organizó un curso de especialidad en investigación criminal en el primer semestre de 2006, del 27 de febrero al uno de junio, en el que se contó con 51 participantes. De manera que durante el segundo semestre de 2003 y los años 2004 y 2005 no se realizaron cursos de especialidad; tal situación pone de manifiesto que la formación de especialistas en investigación criminal no es prioritaria en la PNC.

La falta de organización de estos cursos para proveer de nuevos investigadores a la institución, durante dos años y medio, dio lugar a que se incorporara al servicio de investigación criminal, a personal que no recibió el curso de especialidad, requisito indispensable para integrar dicho servicio. Conforme a las entrevistas efectuadas para la elaboración del presente estudio, se determinó que aproximadamente el 25% de los investigadores que integran actualmente este servicio no cuenta con la referida capacitación.¹⁸

Respecto al **despliegue** del servicio de investigación criminal, éste se encuentra únicamente en 15 comisarías departamentales, ubicadas en: Guatemala; Petén; Izabal; Chiquimula; Zacapa; Jutiapa; Santa Rosa; Escuintla; Suchitepéquez; Cobán; San Marcos; Quetzaltenango; Huehuetenango; Chimaltenango; y Sololá.

Conforme a la información disponible el despliegue de este servicio prácticamente no se ha ampliado en los últimos seis años. En el año 2001 este servicio estaba desplegado en 14 departamentos del país;¹⁹ mientras que en el período de estudio se amplió a un departamento más, para cubrir un total de 15 departamentos, como se señaló antes.

Lo anterior pone de manifiesto el limitado despliegue del servicio de investigación criminal, –cubre únicamente 15 departamentos del país de un total de 22–, tomando en cuenta las necesidades de investigación que el sistema de administración de justicia necesita cubrir, en relación con los índices de delincuencia que afectan al país.

Asimismo, el **personal en servicio** también es muy limitado, y en lugar de aumentar ha disminuido en los últimos seis años.²⁰ De acuerdo con los datos disponibles hasta el primer semestre de 2006, el servicio de investigación criminal contaba

¹⁸ Conforme a entrevista a persona vinculada a la PNC, realizada el 13 de julio de 2006.

¹⁹ MINUGUA. *Informe de verificación. La Policía Nacional Civil: un nuevo modelo policial en construcción*, Guatemala, abril de 2001, pág. 14.

²⁰ En el año 2001 el estado de fuerza del servicio de investigación criminal ascendía a 742 efectivos policiales. Fuente: Ibid.

con un total de 600 personas, de las cuales aproximadamente 400 (67%) están concentradas en el servicio central ubicado en el departamento de Guatemala, y de éstas aproximadamente el 13% (50) están dedicadas a actividades administrativas; mientras que sólo 85 personas (14%) están distribuidas en las diferentes delegaciones departamentales (un promedio de 6 personas en cada delegación); el restante 19% del personal (115) se encuentran inactivos o suspendidos (enfermedad, correctivos disciplinarios, entre otros) o bien se encuentran desempeñando funciones en otras unidades de la PNC.²¹ De manera que en servicio activo dedicadas a actividades de investigación únicamente se registran 435 personas, lo que evidencia que la PNC no cuenta con el personal necesario para realizar eficientemente la función de investigación que le corresponde.

Las actuales autoridades de la PNC han programado capacitar a 200 nuevos investigadores. No obstante, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala, ha expresado que este incremento aún no es suficiente para realizar eficazmente su mandato,²² si se toma en cuenta que MINUGUA ya en el año 2000, determinó que se requería un mínimo de 1,350 investigadores para dar cobertura a nivel nacional. Actualmente la PNC cuenta con el 32% de esta planilla (únicamente los que se encuentran en servicio activo y destinados a actividades investigativas).²³

Otra situación que se presenta en los investigadores de la PNC es que la mayoría tienen el grado de agentes, *“contrario a los criterios dominantes en este campo de la actividad policial donde el rol del investigador tiene aparejada la condición de oficial”*.²⁴

La falta de capacidad técnica de los investigadores de la PNC, conlleva la ausencia de planificación y metodología en la realización de la investigación. Los informes de investigación²⁵ evidencian que persevera la carencia de criterios uniformes.

²¹ Datos proporcionados en entrevista realizada a persona vinculada al servicio de investigación criminal de la PNC, el 13 de julio de 2006.

²² Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Op. Cit., párrafo 28.

²³ MINUGUA. Op. Cit., pág. 14.

²⁴ PNUD. *La formación policial en Guatemala: diagnóstico y recomendaciones*, Op. Cit., pág. 12.

²⁵ Conforme entrevista a persona vinculada a la PNC, realizada el 13 de junio de 2006.

Además de las debilidades antes identificadas, persisten las carencias en la infraestructura y en el equipo básico para cumplir con la función del servicio, en todas las delegaciones. Por consiguiente, no cuentan con un adecuado sistema de registro informático que sistematice el ingreso, asignación, control y archivo de casos.

En el anterior contexto, es difícil de alcanzar en la práctica la urgente y necesaria coordinación que debe existir entre la PNC y el MP en la investigación criminal, al faltar una política institucional interna tendente al fortalecimiento y eficacia del servicio de investigación criminal.

4.1.3 Presupuesto de la PNC

Durante el período comprendido del año 2003 al 2005, en promedio el 4.10% del gasto público total del Estado ha correspondido a la PNC. A septiembre del año 2006 el porcentaje del gasto ejecutado por la PNC, en relación al gasto total del Estado, representa el 3.32%.

Es importante resaltar que de todas las instituciones que integran el sistema de justicia penal, la PNC es la que registra el mayor porcentaje asignado del gasto público total del Estado. A pesar de ello, y como se analizó en los apartados anteriores del presente estudio, es la institución que menos evidencia avances en el período de análisis, que coadyuven al fortalecimiento del sistema de justicia en su conjunto, particularmente en lo que respecta al tema de la investigación criminal.

Asimismo, en este período se observa que al igual que las otras instituciones del sistema de justicia antes analizadas, en la PNC no ha sido regular el comportamiento en la ejecución presupuestaria, tal y como se detalla en la Tabla No.4. Por ejemplo, en el año 2004 la ejecución presupuestaria disminuyó en Q. 88,109,142.00 respecto del año 2003; y aumentó en el año 2005 en Q. 35,803,195.00 con relación al año 2004.

Tal y como se observa en la Tabla No. 4, la PNC no ha requerido más recursos a los inicialmente aprobados, dado que sus ejecuciones presupuestarias no han sido mayores.

Tabla No. 4
Presupuesto aprobado y ejecutado del IDPP y su relación con el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado

Año	Aprobado	Ejecutado	Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado (de acuerdo al gasto devengado)	% del presupuesto Total
2003	1,324,133,516.00	1,212,355,166.00	27,542,060,794.97	4.40
2004	1,324,133,516.00	1,124,246,024.00	27,069,363,969.11	4.15
2005	1,372,378,002.00	1,160,049,219.00	30,888,147,010.42	3.76
2006 *	1,619,388,200.00	771,041,973.00	23,211,023,358.69	3.32

*Los datos corresponden al período de enero a septiembre de 2006.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por el Ministerio de Finanzas Públicas.

4.2 Sistema Penitenciario

4.2.1 Contexto institucional del período de estudio

Como ha sido señalado por ASIES en informes anteriores²⁶ la respuesta del Gobierno a las debilidades del Sistema Penitenciario (SP) ha sido coyuntural: expresa interés por reformarlo principalmente ante las crisis que han llamado la atención pública, suscitadas por las fugas y los amotinamientos de reclusos en los centros penitenciarios, sin que se evidencie la implementación real y efectiva de estrategias y programas de trabajo de corto, mediano y largo plazo, tendentes a la reforma y modernización integral del Sistema.

Durante el período que se analiza, tal debilidad de las autoridades de Gobierno se puso al descubierto, entre otros aspectos por el cambio constante de funcionarios a cargo de la Dirección General de SP (DGSP). De enero de 2004 al primer semestre de 2006 este cargo fue ocupado por cinco personas,²⁷ situación que incidió en la continuidad de las acciones implementadas por el funcionario

²⁶ ASIES. *Proceso de modernización y fortalecimiento del Sistema de Justicia: avances y dificultades, enero 2002 – junio 2003*, s.f., pág. 70.

²⁷ Manuel Vicente Roca M. (enero a junio de 2004); Patricia Guillermo de Chea (julio 2004 a mayo de 2005); Francisco De la Peña (junio a octubre de 2005); Sandra Sayas (nombrada interinamente a finales del mes de octubre); Alejandro Giammattei Falla (nombrado en noviembre de 2005 y actual Director General del SP).

de turno, algunas de ellas apoyadas con fondos de la cooperación internacional, con miras al mejoramiento del SP; en otros casos, el cambio drástico de criterios de un funcionario a otro provocó serios retrocesos y estancamientos.

En junio de 2005 el Organismo Ejecutivo modificó el Reglamento del SP, mediante el Acuerdo Gubernativo Número 197-2005, con el propósito de eliminar el requisito de ser "*abogado y notario, colegiado activo o técnico en administración penitenciaria*", para ocupar el cargo de Director General del SP. Esto como resultado de la dificultad encontrada para nombrar a la persona idónea que reuniera dicho requisito, y que a su vez aceptara desempeñar las funciones propias del cargo.

La situación anterior fue severamente criticada por agrupaciones sociales representadas a través del Movimiento Pro Justicia, quienes calificaron las modificaciones a dicho Reglamento, como un retroceso en la profesionalización del SP, pues ajusta los requisitos legales necesarios para ejercer el cargo de Director General de esta institución, al perfil de una determinada persona.²⁸

De la misma manera, en el periodo de estudio fue imperceptible la disminución de las carencias que han caracterizado por años al SP, señaladas sistemáticamente por diversos diagnósticos, entre esos el estudio realizado por ASIES sobre el proceso de modernización y fortalecimiento del sistema de justicia (enero de 2002 a junio de 2003).²⁹

En el contexto anterior se puede señalar que persistieron las debilidades siguientes: carencia de planificación estratégica y operativa de corto, mediano y largo plazo para la ejecución de las acciones tendentes a la reforma del SP; falta de reestructuración administrativa en la DGSP y en los centros penitenciarios; deterioro en la infraestructura de estos centros; deficiencia del equipamiento; carencia de un eficiente sistema de seguridad penitenciaria; defectos en el orden y la disciplina, mantenidos por los propios internos; carencia de programas integrales e institucionalizados de rehabilitación (en áreas de salud, trabajo y educación); falta de incentivos para que el personal penitenciario contribuya a erradicar la corrupción imperante en el conjunto del SP.³⁰

²⁸ El Movimiento Pro Justicia recomendó que el aspirante al cargo de Director General del SP debía reunir los requisitos siguientes: abogado con especialización en el área penitenciaria; capacidad gerencial; no encontrarse ejerciendo un cargo público.

²⁹ ASIES, Op. Cit., pág. 66.

³⁰ La fuga de más de 12 reclusos de la Cárcel de Alta Seguridad, en Escuintla, en octubre de 2005, puso de manifiesto la participación de guardias y funcionarios penitenciarios, para facilitar la planificación y ejecución de esta acción.

A lo anterior debe sumarse la falta de seguimiento y coordinación de las autoridades del SP, a las iniciativas de ONG dirigidas a coadyuvar con programas de fortalecimiento institucional, así como a las labores de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos, para monitorear y verificar el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad en los centros penales.

Sin embargo, las debilidades antes señaladas no solamente deben ser atribuidas a las autoridades de Gobierno; también involucran a los otros Organismos del Estado, tal es el caso del Congreso de la República, que postergó continuamente la discusión y aprobación de la iniciativa de Ley del Régimen Penitenciario, consensuada por diversos sectores de la sociedad y presentada por el Organismo Ejecutivo desde junio de 2002.

Tal extremo puso de manifiesto la falta de voluntad política del Congreso de la República, para dar al SP el soporte legal imprescindible para la institucionalización de la reforma penitenciaria, conforme a los principios establecidos en la Constitución Política de la República y en los estándares internacionales en materia de derechos humanos.³¹

Asimismo, las deficiencias del SP también están vinculadas al insuficiente apoyo y coordinación de las otras instituciones que conforman el sistema de justicia (OJ, MP, IDPP y PNC), cuyas carencias institucionales generan el ingreso indiscriminado de personas a los centros penitenciarios, por diversos factores: i) detenciones sin orden de autoridad competente; ii) detenciones por faltas –a pesar de la prohibición constitucional establecida en el Art. 11-; iii) aplicación desmedida de la prisión preventiva; iv) retardo en el pronunciamiento de sentencias condenatorias y aun absolutorias, entre otros.

Con relación al tema anterior, sobresale el establecimiento en marzo de 2006 de un proyecto coordinado conjuntamente por las instituciones del sistema de justicia antes señaladas, que entre otros aspectos persigue tener impacto en el descongestionamiento del SP.

El proyecto consiste en el establecimiento de juzgados penales de turno (uno de paz y otro de primera instancia), ubicados en el sótano del Palacio de Justicia, en el que también se encuentran defensores públicos, fiscales del MP y agentes de

³¹ Después de cuatro años de haberse presentado la iniciativa de Ley del Régimen Penitenciario, ésta se aprobó el siete de septiembre de 2006 por el Congreso de la República, mediante el Decreto Número 33-2006, que entrará en vigencia en abril de 2007. La Ley establece: la carrera penitenciaria; clasificación de los centros de detención; régimen progresivo de libertad; régimen disciplinario en los centros penitenciarios; derechos y obligaciones de las personas reclusas.

la PNC, para que coordinadamente realicen las funciones que les competen, con el objeto de que las personas que sean aprehendidas en horas y días inhábiles sean puestas a disposición de las autoridades judiciales en los plazos que la Constitución establece, y así evitar el ingreso a las prisiones preventivas sin orden de juez competente, y establecer de manera ágil la situación jurídica del sindicado. Este proyecto cuenta con el apoyo financiero y técnico de la cooperación internacional, a través de la Unión Europea y de USAID. Los resultados de este proyecto deberán evaluarse objetivamente, y medirse los impactos logrados en beneficio del SP.

4.2.2 Atención institucional

✍ Infraestructura y equipamiento

Como fue señalado en el apartado anterior, en el período que se estudió (julio de 2003 a junio de 2006) persistió el deterioro en la infraestructura física y el equipamiento de los centros penitenciarios. La falta de planes permanentes e integrales de mantenimiento, dio lugar a que se efectuaran reparaciones aisladas e insuficientes para resolver los graves problemas en que se encuentran las instalaciones de los diferentes centros penitenciarios del país.

En el contexto anterior, cabe acotar que entre las acciones desarrolladas por las actuales autoridades de Gobierno, destaca la creación de un nuevo Centro de Detención Preventiva (conocido como “cárcel de delitos menores”), ubicado en un área anexa a la prisión para mujeres Santa Teresa, en la zona 18, el cual comenzó a funcionar en marzo de 2006, con capacidad para 240 reclusos. Este Centro está destinado a personas que son privadas de libertad preventivamente por la comisión de delitos menores, con el fin de hacer una adecuada clasificación de los reclusos, según los diferentes tipos de hechos delictivos.

Además se proyectó en el primer semestre de 2006 la construcción de dos centros preventivos en el municipio de Fraijanes (ubicados entre los Centros Penitenciarios denominados Pavón y Pavoncito). De estos centros uno estará destinado para hombres y otro para mujeres, con capacidad cada uno para 141 reclusos (as) y 32 guardias.³²

No obstante las acciones antes señaladas, todavía el número de las personas privadas de libertad sobrepasa la capacidad óptima o real prevista para los centros penitenciarios, generándose altos porcentajes de hacinamiento. Por

³² Gobierno de la República de Guatemala, Ministerio de Gobernación. *Boletín Informativo No. 5*, Guatemala, abril de 2006, pág. 4.

ejemplo, la capacidad máxima de la Granja Modelo de Rehabilitación Penal Pavón es de 800 personas, y al día 30 de junio de 2006 el porcentaje de hacinamiento fue de 104%.

Conforme a la información disponible proporcionada por la DGSP, según datos registrados el día 31 de diciembre de los años 2003, 2004 y 2005 y el día 30 de junio del año 2006, en la Tabla No. 1 se establece la capacidad máxima de cuatro centros penitenciarios,³³ con mayor número de población privada de libertad, con el propósito de ejemplificar los porcentajes de hacinamiento en estos centros.

Tabla No. 1
Capacidad máxima de los Centros Penitenciarios y porcentajes de hacinamiento

Centro	Capacidad máxima*	31 diciembre 2003			31 diciembre 2004			31 diciembre 2005			30 junio 2006		
		EXISTENCIA	HACINAMIENTO	% HACINAMIENTO	EXISTENCIA	HACINAMIENTO	% HACINAMIENTO	EXISTENCIA	HACINAMIENTO	% HACINAMIENTO	EXISTENCIA	HACINAMIENTO	% HACINAMIENTO
Granja Modelo de Rehabilitación Pavón	800	1,584	784	98%	1,608	808	101%	1,589	789	99%	1,628	828	104%
Granja Modelo de Rehabilitación Cantel	800	887	87	11%	907	107	13%	923	123	15%	950	150	19%
Centro Preventivo zona 18	1,000	1,952	952	95%	1,387	387	39%	1,137	137	14%	1,211	211	21%
Centro de Orientación Femenino (C.O.F)	100	142	42	42%	146	46	46%	151	51	51%	148	48	48%

*La capacidad máxima de cada Centro se tomó de los datos citados por MINUGUA en el informe de Verificación: La situación penitenciaria en Guatemala, abril de 2000, pág. 7.
Fuente: Elaboración propia según información proporcionada por la DGSP.

³³ La capacidad de los establecimientos penitenciarios no puede estar determinada sólo por el espacio físico, sino que también se debe tomar en cuenta si el equipamiento incluye camas, colchones, ropa, útiles de higiene, espacios especiales para realizar programas de educación, de trabajo o de recreación, entre otros, para que las condiciones de vida sean compatibles con los derechos humanos. Fuente: Comisión de Fortalecimiento de la Justicia. *Una nueva justicia para la paz: Informe final*, Guatemala, abril de 1998, pág. 157.

✍ Recursos humanos y administrativos

El análisis del período de estudio no evidencia importantes mejoras en el sistema de seguridad penitenciaria; esto como resultado de que el número de guardias penitenciarios aún es insuficiente en relación a la población reclusa que custodian, así también no cuentan con equipo moderno que apoye las funciones de seguridad.

Hasta junio de 2006 el SP contó con un total de 809 guardias, ubicados en los diferentes centros penitenciarios; la población de internos a nivel de los 17 centros del SP, fue de 7,200.³⁴

Por otra parte, el personal penitenciario careció de condiciones laborales apropiadas y dignas; las jornadas laborales fueron prolongadas y agotadoras.

En cuanto a las condiciones salariales, un avance que se registra en el primer semestre de 2006, con las actuales autoridades a cargo de la DGSP, es el aumento de Q 572.00 al salario mensual de los guardias penitenciarios, que llegaron a devengar un total de Q 2,100.00 al mes.³⁵

También persistieron las debilidades en cuanto al personal administrativo y técnico-profesional (médicos, odontólogos, trabajadores sociales, psicólogos, entre otros), especialmente en lo que respecta a los aspectos siguientes:

- i) deficiente distribución del personal administrativo y de la carga de trabajo en los centros penitenciarios (en algunos centros el personal asignado es insuficiente para cumplir con las tareas y en otros, el personal excede a las actividades reales que realizan);
- ii) limitado número de plazas para el personal técnico-profesional, con jornadas laborales de tiempo parcial e insuficiente para cubrir a toda la población privada de libertad. Cabe mencionar que en el primer semestre de 2006, cuando se aumentó el número de plazas, particularmente para psicólogos, se llegó a contar con un total de 13 (siete más respecto al año 2005), ubicados en nueve centros penitenciarios; asimismo se ha ampliado la contratación de enfermeros y médicos;³⁶

³⁴ Fuente: Ministerio de Gobernación. Dirección General del Sistema Penitenciario, Guatemala, junio de 2006.

³⁵ Conforme a entrevista a persona vinculada con el SP, efectuada el 22 de junio de 2006.

³⁶ Según entrevista realizada el 17 de junio de 2006, a persona vinculada al SP.

- iii) faltan manuales de clasificación y descripción de puestos y escalas salariales para los diferentes cargos administrativos y técnico-profesionales.³⁷

✍ Programas de rehabilitación

Como se mencionó anteriormente, el cambio constante de funcionarios a cargo de la DGSP, durante el período analizado, también incidió en el fortalecimiento de los programas de rehabilitación de reclusos, en los ámbitos de trabajo, educación y salud. Por consiguiente, cada funcionario de turno adoptó criterios diferentes en la implementación de estos programas, o bien no dio seguimiento y continuidad a las acciones dispuestas y ejecutadas en periodos administrativos anteriores, con lo cual no se tuvo una eficaz incidencia en la reinserción social de los reclusos.

Asimismo, no se contó con registros informáticos y sistematizados de las actividades laborales y educativas en las que participan los reclusos. El sistema informático denominado SIAPEN (subsistema informático de apoyo para el control penitenciario),³⁸ diseñado para tal efecto, con fondos del préstamo del BID (en el marco del Programa Apoyo a la Reforma de la Justicia, ejecutado por la ICMSJ), estuvo suspendido desde el año 2004 a junio de 2006 debido a la falta del equipo de cómputo necesario y de personal técnico para su funcionamiento;³⁹ esta situación ejemplifica una vez más la falta de sostenibilidad institucional de proyectos implementados con fondos de la cooperación internacional.

Es importante señalar que en el primer semestre de 2006, las actuales autoridades a cargo de la DGSP impulsaron un programa orientado a la readaptación social y a la reeducación de los reclusos, denominado "*encuentro con el bien*". Este programa se fundamenta en cuatro ejes estratégicos: i) educación; ii) recreación; iii) espiritualidad; iv) aprendizaje de oficios y trabajo en los centros penitenciarios.

³⁷ De acuerdo con entrevista a persona vinculada con el SP el 6 de julio de 2006, con el apoyo financiero de la Cooperación Española, en el segundo semestre de 2006, se ejecutará un proyecto en el que se desarrollarán manuales de procedimientos, de organización y descripción de puestos para todo el SP.

³⁸ Integra el sistema informático de apoyo al sector justicia (SIASEJU), implementado en todas las instituciones del sistema de justicia, en el marco del Programa de Apoyo a la Reforma de la Justicia ejecutado por la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ) .

³⁹ Según entrevistas realizadas el 28 de junio y el 12 de julio de 2006, a personas vinculadas al SP.

En cada uno de los ejes estratégicos del referido programa se han realizado una serie de actividades de fortalecimiento, con el apoyo de entidades gubernamentales y no gubernamentales;⁴⁰ esto ha facilitado la optimización de recursos humanos y financieros del SP para alcanzar los objetivos propuestos. Además, la DGSP ha contado con el apoyo financiero de la Unión Europea en el marco del Programa de Apoyo a la Reforma de la Justicia,⁴¹ especialmente para la compra de equipo, para la capacitación en oficios (panadería, repostería, entre otros) a las reclusas ubicadas en el Centro de Detención Santa Teresa.

4.2.3 Excelencia profesional: Escuela de Estudios Penitenciarios

La profesionalización del personal penitenciario, por medio de la Escuela de Estudios Penitenciarios (EEP), también se vio afectada por el cambio de funcionarios de la DGSP, así como por la falta de aprobación de la Ley del Régimen Penitenciario que garantice su permanencia e institucionalización.⁴²

En el período que se estudia, los aspectos antes señalados se tradujeron en la falta de una política institucional coherente. Por consiguiente, cada funcionario de turno a cargo de la DGSP, adoptó criterios distintos respecto al seguimiento de acciones, calificadas como positivas, que fueron iniciadas en períodos anteriores, o bien no se dio seguimiento a éstas aduciendo la carencia de registros e información documental y sistematizada en donde constan tales acciones.⁴³ A continuación se enumeran algunas acciones que ejemplifican estos extremos:⁴⁴

- i) No se le dio seguimiento, ni se actualizó el plan estratégico de la EEP, elaborado a partir del establecimiento de ésta en el año 2001. Las autoridades a cargo de la DGSP y de la EEP manifestaron no tener conocimiento de este plan.

⁴⁰ Ministerio de Educación; Ministerio de Cultura y Deportes; Comité Nacional para la Alfabetización (CONALFA); Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP); Club de Rotarios; Universidad Galileo, entre otras.

⁴¹ Principió a ejecutarse en diciembre de 2004 y concluye en diciembre de 2007.

⁴² La Ley del Régimen Penitenciario aprobada por el Congreso de la República el siete de septiembre de 2006, establece la Escuela de Estudios Penitenciarios, en el Art. 41; disponiendo que es un órgano de naturaleza educativa, responsable de orientar los programas de formación y capacitación, cuyo objetivo esencial es garantizar una carrera penitenciaria eficiente, basada en méritos y excelencia profesional.

⁴³ Sobre la base de entrevistas realizadas el 22 de junio y 12 de julio de 2006 a personas vinculadas con el SP.

⁴⁴ Según entrevistas a personas vinculadas al SP, efectuadas el 28 y 22 de junio; 6 y 12 de julio de 2006.

-
- ii) Falta de seguimiento y de actualización al programa curricular, elaborado para los cursos de formación inicial para guardias penitenciarios, con el apoyo financiero y técnico de la cooperación internacional. Por ejemplo, en enero de 2005 se suspendió el curso de formación inicial para guardias penitenciarios, y en su lugar se estableció un “Bachillerato en Ciencias Penitenciarias”, en el que participaron 17 personas; éste no contó con el aval del Ministerio de Educación y también fue suspendido. A partir del segundo semestre de 2006 se retomaron los cursos de formación inicial para guardias penitenciarios.
 - iii) En el segundo semestre de 2003 hasta junio de 2006, se suspendieron los cursos de formación continuada, dirigidos a directores y subdirectores de centros penitenciarios, jefes de seguridad, alcaldes y rectoras.
 - iv) No se continuó con la política acordada, cuando se estableció la EEP, que evitaba la dispersión de los guardias penitenciarios egresados de ésta en los diferentes centros penitenciarios, con el fin de restringir su contaminación con el personal antiguo no formado. Tomando en cuenta que por el momento el número de los no capacitados es mayor respecto del número de egresados de la Escuela. Cabe señalar que en los años 2003, 2004 y 2005, egresaron de la EEP un total de 139 guardias, mientras que sólo en el primer semestre de 2006 egresaron 201; de manera que en el periodo de estudio en total egresaron 220 guardias penitenciarios.⁴⁵
 - v) Los contenidos y objetivos de los cursos variaron según las autoridades de turno. A partir del segundo semestre de 2006, las actuales autoridades de la DGSP realizaron los cursos de formación inicial para guardias penitenciarios en la Tercera Brigada de Infantería de Jutiapa, y argumentaron que la EEP no cuenta con instalaciones propias y adecuadas, y que la Academia de la PNC (lugar donde inicialmente se realizaban las capacitaciones) denegó el uso de sus instalaciones por falta de espacio; en tal sentido el Director de la Escuela realiza visitas a dicho lugar para dar seguimiento a los cursos, ya que su sede está en la DGSP en la ciudad capital. Asimismo, los cursos son impartidos por instructores “civiles y militares”, con el apoyo del Ministerio de la Defensa, la PNC, la Liga de Higiene Mental y la Cruz Roja, entre otras instituciones;⁴⁶ el programa de formación está dividido en siete áreas: a) táctica; b) legal; c) psicológica; d) técnica; e) medicina legal; f) física; y g) práctica.⁴⁷

⁴⁵ Fuente: Escuela de Estudios Penitenciarios, Guatemala 11 de julio de 2006.

⁴⁶ Conforme a entrevista a persona vinculada al SP el 22 de junio de 2006.

⁴⁷ No se obtuvo información sobre el contenido de cada uno de estos cursos.

Al respecto, algunos de los entrevistados en el presente estudio, expresaron la necesidad de reflexionar en torno a la conveniencia de que los cursos para guardias penitenciarios se realicen sin influencia militar, con el fin de no desvirtuar la formación de éstos, conforme a los principios constitucionales y los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

No obstante, debe señalarse positivamente que las actuales autoridades de la DGSP y de la EEP han mantenido la política de realizar procesos de convocatorias públicas para los aspirantes al cargo de guardia penitenciario y de selección, según criterios previamente establecidos.

Por otro lado, debe destacarse que en el período de estudio se registra como avance en el fortalecimiento de la EEP, la asignación presupuestaria específica para su funcionamiento, a partir del año 2005. En informes correspondientes a periodos anteriores se identificó como una de las principales debilidades enfrentadas por la EEP, que las actividades desarrolladas eran sufragadas con muchas limitaciones por la DGSP, mediante partidas presupuestarias correspondientes a otros rubros, o bien apoyadas por donaciones de la cooperación internacional.

A pesar de la referida asignación presupuestaria, desde el año 2005, ésta lamentablemente no se ha traducido en avances significativos en el fortalecimiento de la profesionalización del personal penitenciario.

4.2.4 Presupuesto del SP

Durante el período comprendido del año 2003 al 2005, el promedio de 0.46% del gasto público total del Estado correspondió al SP. A septiembre del año 2006 el porcentaje del gasto ejecutado por el SP, en relación al gasto total del Estado, representaba el 0.34%.

También en este período se observa que, al igual que las otras instituciones del sistema de justicia antes analizadas, en el SP no ha sido regular el comportamiento en la ejecución presupuestaria, tal y como se muestra en la Tabla No.2. Por ejemplo, en el año 2004 la ejecución presupuestaria disminuyó en Q. 25,182,147.00 respecto del año 2003; y también disminuyó en menor proporción en el año 2005 en Q. 9,948,426.00 con relación al año 2004. Teniendo en cuenta que una de las debilidades que constantemente se señalan al SP es la falta de una asignación presupuestaria adecuada a sus necesidades, es conveniente que se estudie con detenimiento las razones por las cuales la ejecución presupuestaria de esta institución ha disminuido en los últimos años.

Tal y como se observa en la Tabla No. 2, el SP no ha requerido más recursos a los inicialmente aprobados, dado que sus ejecuciones presupuestarias no han sido mayores.

Tabla No. 2
Presupuesto aprobado y ejecutado del SP y su relación con el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado

Año	Aprobado	Ejecutado	Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado (de acuerdo al gasto devengado)	% del presupuesto Total
2003	145,834,499.00	149,695,198.00	27,542,060,794.97	0.54
2004	145,834,499.00	124,513,051.00	27,069,363,969.11	0.46
2005	147,931,033.00	114,564,625.00	30,888,147,010.42	0.37
2006 *	152,755,870.00	78,265,138.00	23,211,023,358.69	0.34

*Los datos corresponden al período de enero a septiembre de 2006.

Fuente: Elaboración propia según datos proporcionados por el Ministerio de Finanzas Públicas.

5. CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD

5. CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD

5.1 Contexto institucional del período de estudio

En el segundo semestre de 2003, se desencadenó una crisis institucional en la Corte de Constitucionalidad (CC) que afectó su solidez, imparcialidad, independencia e integridad, así como su prestigio nacional e internacional como máximo Tribunal Constitucional, creado para ser el estricto contralor del Estado de derecho.

Dicha crisis se produjo como consecuencia del fallo que la CC dictó el 14 de julio de 2003, en el expediente 1089-2003, en el que declaró con lugar el amparo presentado por Efraín Ríos Montt y ordenó al Tribunal Supremo Electoral (TSE) que procediera a inscribirlo como candidato presidencial por el partido político Frente Republicano Guatemalteco (FRG),¹ que en esa época era el partido de gobierno. El referido fallo se logró aprobar con mayoría de cuatro votos a favor y tres en contra con sendos votos razonados.

Tal sentencia revirtió los criterios anteriormente sostenidos por el TSE, la CSJ y la propia CC,² los que fundamentados en el inciso a) del Art. 186 de la Constitución Política de la República, declararon la improcedencia de la inscripción en el Registro de Ciudadanos del candidato Ríos Montt.

¹ El seis de junio de 2003 el Registro de Ciudadanos rechazó la inscripción de Efraín Ríos Montt como candidato presidencial. El TSE declaró sin lugar los recursos de nulidad y revisión interpuestos en contra de la decisión del Registro de Ciudadanos. Agotados los procedimientos administrativos, Ríos Montt interpuso un amparo ante la CSJ, que lo declaró sin lugar el cinco de julio. Posteriormente la CC conoció en apelación la resolución de la CSJ.

² Sentencia de 19 de octubre de 1990, expediente 280-90, Gaceta No. 18. Opinión Consultiva emitida por la CC a solicitud del Congreso de la República, de fecha 16 de noviembre de 1989, expediente No. 212-89, Gaceta No. 14 –aunque no se refiere al caso concreto

Asimismo, esta resolución puso en tela de juicio la independencia e imparcialidad del tribunal constitucional, debido al procedimiento falto de transparencia, seguido en el sorteo, para elegir a los magistrados suplentes que debían integrar el tribunal, conforme a la ley de la materia.³

Como consecuencia de las anomalías en la integración de la CC, en el citado caso se acordó la modificación del procedimiento que se empleaba para elegir por sorteo a los magistrados suplentes que deben integrar este tribunal, en los casos estipulados por la ley. Esta modificación se efectuó mediante el Acuerdo Número 10-2003 del 23 de julio de 2003, que reformó el Art. 7 del Acuerdo Número 3-89 de la CC, el cual quedó así:

“Integración de la Corte con Magistrados Suplentes: El Presidente practicará sorteo, entre los Magistrados Suplentes, asistido del Secretario y en presencia de los demás Magistrados Titulares, en los casos siguientes:

- A. *Las inconstitucionalidades a que se refieren los artículos 269 de la Constitución Política de la República y 133, 137 y 150 de la Ley; y*
 - B. *Cuando conozca en apelación en los siguientes casos:*
 - a) *Amparos definitivos o provisionales resueltos por la Corte Suprema de Justicia;*
 - b) *Inconstitucionalidades en caso concreto, resueltos por la Corte Suprema de Justicia;*
 - c) *Liquidación de costas resueltas por la Corte Suprema de Justicia;*
 - d) *Desestimiento, resuelto por la Corte Suprema de Justicia;*
 - e) *Sobreseimiento, resuelto por la Corte Suprema de Justicia.*
- Este mismo procedimiento se aplicará en caso de inhibitoria presentada por el magistrado titular.”*

de Ríos Montt, explica cómo debe interpretarse el artículo 186 inciso a) de la Constitución Política de la República—.

De conformidad a la jurisdicción internacional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe No. 30/93 de fecha 12 de octubre de 1993, resolvió que la denuncia presentada por José Efraín Ríos Montt en contra del Estado de Guatemala, por violaciones a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a raíz de los efectos de resoluciones y actos de autoridades que declaraban inadmisibles su candidatura a la presidencia, era inadmisibles por no constituir los hechos subjudiciales en una violación a los derechos reconocidos en dicha Convención.

³ Art. 272 de la Constitución Política de la República: “c) (...) Si la apelación fuere en contra de una resolución de amparo de la Corte Suprema de Justicia, la Corte de constitucionalidad se ampliará con dos vocales (...).”

En el contexto internacional de protección de los derechos humanos, el Relator de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados, señor Param Coomaraswamy, también expresó su seria preocupación acerca de la decisión de la CC de permitir a Ríos Montt presentarse como candidato en las elecciones presidenciales de noviembre de 2003. El Relator señaló que:

“La decisión de la CC significa que la impunidad continuará como hasta ahora (...). La decisión contraría al mismo tiempo todos los esfuerzos hechos por la sociedad civil en Guatemala, y en la comunidad internacional para restablecer el orden constitucional, el respeto a los derechos humanos y el imperio de la ley en ese país (...). Resulta increíble que la instancia judicial más elevada, cuyo cometido debe ser la defensa del orden constitucional en Guatemala, pudiera tomar semejante decisión, inconsistente con sus propias decisiones anteriores. Es algo que pone en tela de juicio la independencia, imparcialidad e integridad del tribunal”.⁴

Asimismo, en enero de 2006 se iniciaron acciones orientadas a la designación de los Magistrados (titulares y suplentes) que integrarían el Tribunal Constitucional para el período 2006-2011, por parte de los entes encargados, de conformidad con la Constitución Política de la República (CSJ; Congreso de la República; Presidente de la República en Consejo de Ministros; Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC); y Asamblea del Colegio de Abogados).

Cabe señalar que por segunda ocasión participó para definir el perfil que deberían llenar los magistrados de la CC, el Movimiento Pro Justicia, integrado por las organizaciones sociales: Madres Angustiadas; Fundación Myrna Marck; Familiares y Amigos contra la Delincuencia (FADS); Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala.

Como parte de la gestión de auditoría social efectuada por el Movimiento Pro Justicia, éste elaboró un documento, en el que propuso a cada uno de los entes encargados de la designación de magistrados de la CC, que en la evaluación de sus respectivos candidatos tomaran en cuenta los aspectos siguientes: formación académica; experiencia y ética profesional; compromiso con valores humanos y democráticos; capacidad de decisión e independencia de criterio; y legitimidad gremial, determinando para cada uno de estos aspectos, una serie de indicadores que faciliten su evaluación. Asimismo, solicitó que el proceso de

⁴ Fuente: Prensa Libre: Guatemala, sábado 19 de jul. 2003, pág. 4.

designación en cada uno de dichos entes se efectuara de manera transparente y responsable, con el fin de asegurar que la elección recayera en los candidatos más éticos y capaces.⁵

Dado que dentro de la referida auditoría social, todas las instituciones competentes en la designación de magistrados publicaron los nombres de los candidatos, la acción fue calificada como positiva, ya que permitió que la ciudadanía se pronunciara al respecto.

En este contexto se realizaron las designaciones de magistrados (titulares y suplentes) por cada uno de los entes competentes. No obstante, el proceso realizado por el Consejo Superior Universitario de la USAC, en el que se eligió al Licenciado Mario Ramiro Pérez Guerra, como magistrado titular, se vio afectado por una serie de impugnaciones.

Un grupo de delegados estudiantiles ante el Consejo Superior Universitario impugnaron la referida elección, argumentando que el proceso fue anómalo, debido a que la Vocal Primera del Consejo de la Facultad de Medicina participó en el acto de votación, en representación del Decano de dicha facultad. Ante tal situación, el Consejo Superior Universitario decidió anular la elección y realizar nuevo proceso.

Después de conocer esta decisión, el Licenciado Pérez Guerra hizo valer sus derechos mediante la interposición de amparos, que fueron conocidos por la Sala Tercera de Apelaciones del ramo Civil. Por unanimidad, la Sala amparó al Licenciado Pérez Guerra en sentencia de fecha 2 de mayo de 2006, en la cual ordenó al Consejo Superior Universitario cumplir con lo actuado en la sesión celebrada el 22 de febrero del mismo año, fecha en la que el Licenciado Pérez fue designado como magistrado titular para la CC por dicho Consejo.

Posteriormente, uno de los candidatos que no resultó electo, el Licenciado Héctor Efraín Trujillo, apeló la resolución de la Sala Tercera de la Corte de Apelaciones del ramo civil, ante la CC.

El Congreso de la República en cumplimiento de sus atribuciones legales, mediante el Decreto Número 8-2006, de 5 de abril de 2006, declaró la integración de la CC para el período 2006-2011. En tanto se resolvían las acciones legales interpuestas en contra del proceso de designación realizado por el Consejo

⁵ Movimiento Pro Justicia. *En busca de la excelencia y la ética profesional: proceso de elección de Magistrados de la Corte de Constitucionalidad 2006 -2011*, Guatemala, enero de 2006.

Superior Universitario de la USAC, continuó integrando la CC como Magistrado titular, el Licenciado Cipriano Soto (electo por este Consejo para el período 2001-2006), actuando conforme a lo dispuesto en la ley de la materia,⁶ extremo que nunca se había presentado en las cuatro magistraturas anteriores de la CC.

El 14 de abril de 2006 tomaron posesión los nuevos magistrados de la CC; correspondió la presidencia en primer lugar, al magistrado designado por el Congreso de la República, Licenciado Alejandro Maldonado Aguirre, por ser el de mayor edad, según lo estipula la ley de la materia.

Finalmente, luego de declarar procedente el amparo que conoció en apelación la CC, ésta confirmó la elección del Licenciado Pérez Guerra como magistrado del tribunal constitucional, por parte de la USAC. Asimismo, resolvió que el Rector de dicha casa de estudios diera aviso al Congreso de la República sobre la elección del Licenciado Pérez Guerra, a fin de proceder a su juramentación, por este Organismo, la que una vez efectuada y emitido el correspondiente Decreto, permitió al Licenciado Pérez Guerra, en agosto de 2006, integrarse al Tribunal Constitucional.

5.2 Atención institucional

✎ Expedientes ingresados y resueltos por la CC

En el año 2003 el número de casos que ingresaron a la CC se incrementó en un 21% respecto del año 2002; en el año 2004 este porcentaje aumentó en un 24% con relación al año 2003; mientras que en el año 2005 disminuyó en un 8% respecto del año anterior.

Si se compara el número de casos ingresados en el año 2005 con respecto a 2003, el porcentaje total de incremento se eleva al 35% (ver Tabla No. 5.1).

En cuanto al primer semestre de 2006, cabe notar que se registra un incremento del 31% en el número de casos ingresados (1,536), en comparación con el primer semestre de 2005 (1,174).⁷

⁶ Art. 156 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad: ***“Impugnación de las designaciones de Magistrados. (...) La designación de Magistrados por el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala y por la Asamblea del Colegio de Abogados de Guatemala podrán ser impugnadas conforme a la ley; pero mientras se resuelven las impugnaciones continuarán actuando los Magistrados titulares y suplentes que deben ser sustituidos.”***

⁷ Fuente: Corte de Constitucionalidad. *V Magistratura -2006-2011: situación y perspectivas de la Corte de Constitucionalidad*, mimeo, s.f.

Es importante destacar que del total de casos presentados a la CC desde su establecimiento en 1986 (23,073 casos), el 36% han ingresado en el período comprendido entre los años 2003 y 2005.

Tabla No. 1
Casos ingresados por año a la CC

Año	Total casos ingresados y % de incremento
2002	1,916
2003	2,317 (21%)
2004	2,879 (24%)
2005	3,117 (8%)
junio 2006*	1,536
Total	11,765

*Información al 7 de junio de 2006

Fuente: Elaboración propia basada en datos proporcionados por la CC, *V Magistratura - 2006-2011: Situación y perspectivas de la Corte de Constitucionalidad*, mimeo, s.f.

En el período comprendido entre el año 2003 y 2005 se resolvió un total de 184 expedientes sobre **inconstitucionalidades de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general** (que representa el 2% del total de casos ingresados a la CC en este período). De estos 184 expedientes, el 52% (96) fueron declarados sin lugar y el 48% (88) con lugar (lo que implica que en menor porcentaje se expulsaron normas del ordenamiento jurídico que contrariaban la Constitución Política de la República).

Debe señalarse que conforme a los registros disponibles de la CC de enero a marzo de 2006, del total de casos resueltos en esta materia (33), el 67% fueron declarados sin lugar y el 33% con lugar.

En la Tabla No. 5.2 que se presenta a continuación, se detalla por año el total de casos resueltos en materia de inconstitucionalidades de carácter general, así como el total de casos declarados con lugar y sin lugar.

Tabla No. 2
Inconstitucionalidades de leyes, reglamentos y disposiciones
de carácter general

2003			2004			2005			2006*		
con lugar	sin lugar	total	con lugar	sin lugar	total	con lugar	sin lugar	total	con lugar	sin lugar	total
36 (53%)	32 (47%)	68 (100%)	36 (47%)	41 (53%)	77 (100%)	16 (41%)	23 (59%)	39 (100%)	11 (33%)	22 (67%)	33 (100%)

*Información hasta marzo de 2006.

Fuente: Elaboración propia según información proporcionada por la CC, recabada de las Gacetas Jurisprudenciales de la CC, nos. 67 - 79.

Respecto a los casos de **inconstitucionalidad en caso concreto**, del año 2003 al año 2005 se resolvieron un total de 217 expedientes (el 3% del total de casos que ingresaron en este período); de los cuales sólo el 5% fue resuelto con lugar (en total 11 casos) y el mayor porcentaje equivalente a un 95% fue resuelto sin lugar (en total 206 casos).

Si se analiza año por año, resalta el hecho de que en el año 2003, a diferencia de 2004 y 2005, la mayoría de los casos resueltos fueron declarados con lugar (53% frente a un 47% de casos que fueron declarados sin lugar).

En los tres primeros meses del año 2006, también sobresale el hecho de que del total de 65, el mayor número de los casos (80%) resueltos en esta materia fue declarado sin lugar.

En la Tabla que se presenta a continuación, se precisa por año el total de casos resueltos, así como los porcentajes de casos que fueron declarados con lugar y sin lugar:

Tabla No. 3
Inconstitucionalidades en caso concreto

2003			2004			2005			2006*		
con lugar	sin lugar	total	con lugar	sin lugar	total	con lugar	sin lugar	total	con lugar	sin lugar	total
4 (5%)	75 (95%)	79 (100%)	5 (9%)	53 (91%)	58 (100%)	2 (3%)	78 (98%)	80 (100%)	13 (20%)	52 (80%)	65 (100%)

*Información hasta marzo de 2006.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por la CC, recabada de las Gacetas Jurisprudenciales de la CC, nos. 67 - 79.

Del año 2003 al año 2005 se resolvieron en total 411 expedientes relacionados con **amparos** conocidos por la CC en única instancia (que equivalen al 5% del total de casos ingresados en este período). Del total de estos expedientes resueltos el mayor porcentaje fue declarado sin lugar: 66% (271 casos); el restante 34% fue declarado procedente.

Respecto a los datos disponibles en el año 2006 (de enero a marzo), solamente el 25% de los casos resueltos, de un total de 64, fue declarado procedente, el restante 75% fue declarado improcedente.

En la Tabla No. 5.4 se detalla por año el total de casos resueltos, así como los porcentajes de casos que fueron declarados procedentes e improcedentes:

Tabla No. 4
Amparos en única instancia

2003			2004			2005			2006*		
con lugar	sin lugar	total	con lugar	sin lugar	total	con lugar	sin lugar	total	con lugar	sin lugar	total
87	64	151	34	95	129	19	112	131	16	48	64
(58%)	(42%)	(100%)	(26%)	(74%)	(100%)	(15%)	(85%)	(100%)	(25%)	(75%)	(100%)

*Información hasta marzo de 2006.

Elaboración propia conforme información proporcionada por la CC, recabada de las Gacetas Jurisprudenciales de la CC, nos. 67 - 69.

En cuanto a las **apelaciones de sentencia de amparo** que conoció la CC, en el período comprendido entre 2003 y 2005, se resolvió un total de 2,622 expedientes (32% de los casos que se recibió en este período); de las cuales el 33% se declaró con lugar y el mayor porcentaje sin lugar (67%, equivalente a 1,744 casos).

Los datos disponibles en el año 2006 (de enero a marzo), también coinciden con las cifras antes mencionadas, en el sentido de que el mayor porcentaje del total de los casos resueltos (344), fue declarado improcedente (73%).⁸

⁸ Es preciso hacer notar que del total de solicitudes de amparo tramitadas por año tanto en la CC, como en los Tribunales y la CSJ, más de las dos terceras partes corresponden a amparos judiciales, de los cuales, la mayoría son declarados improcedentes en sentencia y por no cumplir con importantes presupuestos procesales. *Fuente:* Sierra González, José Arturo, Op. Cit., pág. 35.

Los datos antes señalados refuerzan los argumentos reiterados en diversos estudios, que también se exponen aquí en el Capítulo del OJ, en cuanto a que los fines originarios del amparo han sido desvirtuados, y se ha constituido en un medio para retrasar la administración de justicia.

En la Tabla que se presenta a continuación se detalla anualmente el total de casos resueltos, así como los porcentajes de casos que fueron declarados procedentes e improcedentes:

Tabla No. 5
Apelaciones de sentencia de amparo

2003			2004			2005			2006*		
con lugar	sin lugar	total	con lugar	sin lugar	total	con lugar	sin lugar	total	con lugar	sin lugar	total
276 (35%)	505 (65%)	781 (100%)	378 (35%)	696 (65%)	1,074 (100%)	224 (29%)	543 (71%)	767 (100%)	92 (27%)	252 (73%)	344 (100%)

*Información hasta marzo de 2006.

Elaboración propia según información proporcionada por la CC, recabada de las Gacetas Jurisprudenciales de la CC, nos. 67 - 79.

☞ Acciones orientadas a mejorar la eficacia y eficiencia de la jurisdicción constitucional

Durante el periodo estudiado, la CC continuó realizando acciones tendentes a asegurar la agilización y transparencia de los procesos que se tramitan ante este tribunal. Destacan particularmente las acciones efectuadas en el ejercicio de la magistratura comprendido entre abril de 2005 y abril de 2006, período en el cual se estableció un sistema informático de control y administración de expedientes, lo que constituye un importante avance en la modernización de la administración de la justicia.

Dicho sistema informático persigue agilizar los procesos mediante un control integrado de las diferentes etapas de los expedientes que se tramitan en la CC: i) recepción y registro de expedientes (mediante la creación de un número único); ii) distribución automática, aleatoria y transparente de los expedientes a los oficiales de trámite y a las magistraturas; iii) generación de plantillas (formatos) de resoluciones, notificaciones, entre otras actuaciones procesales; iv) facilitación a los usuarios (as) de los servicios de justicia el seguimiento del trámite de los expedientes.⁹

⁹ Conforme a entrevista a persona vinculada a la CC, realizada el 2 de agosto de 2006.

Asimismo, conjuntamente con el actual Presidente de la CC (período 2006-2007) se inició un proceso de reorganización y reingeniería. Sobresale la creación de áreas de trabajo por materias a cargo de letrados expertos en determinados ramos del derecho, con el fin de que los asuntos sometidos al conocimiento de la CC sean tratados con mayor grado de especialidad. Se han establecido las áreas de Derecho laboral y penal; y paulatinamente se irán implementando otras áreas especializadas de trabajo que sean requeridas.¹⁰

Cabe acotar que la Presidencia de la CC ha estimado que, para la efectiva implementación de la reingeniería de este Tribunal, se requiere aumentar el personal técnico en 30 plazas de trabajo. Hasta el primer semestre de 2006 el personal técnico de la CC estaba integrado por un total de 80 personas¹¹ (entre las que se incluyen 30 abogados: 12 que trabajan tiempo completo y 18 en tiempo parcial); asimismo el personal secretarial y de apoyo estaba integrado por 24 personas.¹²

También es importante mencionar que durante el período estudiado, la CC continuó desarrollando diferentes programas de difusión y sensibilización de la justicia constitucional, en los que se han incluido, entre otros: i) la impresión de textos de la Constitución Política de la República, para su difusión tanto en la capital como en el interior de la República, dirigida a operadores de justicia, estudiantes de Derecho, maestros y estudiantes de nivel primario y medio; ii) seminarios y cursos sobre jurisdicción constitucional dirigidos a abogados, jueces, fiscales y defensores públicos; iii) diplomado en Derecho Constitucional organizado en coordinación con todas las Facultades de Derecho del país, durante el año 2005.

5.3 Presupuesto de la Corte de Constitucionalidad

La Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, en el Art. 186, dispone que corresponde a la CC la formulación de su propio presupuesto; y sobre la base de la norma contenida en el Art. 268 de la Constitución Política de la República, se le asignará una cantidad no menor del cinco por ciento del mínimo del dos por ciento del presupuesto de ingresos del Estado que correspondan al OJ.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Con un incremento de 56 personas respecto del primer semestre de 2003.

¹² Corte de Constitucionalidad. *V Magistratura -2006-2011: situación y perspectivas de la Corte de Constitucionalidad*, mimeo, s.f.

En este contexto debe hacerse notar que durante el período comprendido del año 2003 al 2005, en promedio el 0.13% del gasto público total del Estado ha correspondido a la CC. A septiembre del año 2006 el porcentaje del gasto ejecutado por la CC, en relación al gasto total del Estado, representa el 0.14%.

Dentro del período que se analiza se puede apreciar que en la CC, el comportamiento en la ejecución presupuestaria no ha sido regular, tal y como se precisa en la Tabla No. 5.5. Por ejemplo, en el año 2005 la ejecución presupuestaria se incrementó en Q.3,112.575.36, respecto al año 2004.

Tabla No. 5.5
Presupuesto aprobado y ejecutado de la CC y su relación con el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado

Año	Aprobado	Ejecutado	Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado (de acuerdo al gasto devengado)	% del presupuesto Total
2003	36,887,424.00	36,887,424.00	27,542,060,794.97	0.13
2004	36,887,424.00	36,887,424.00	27,069,363,969.11	0.14
2005	40,000,000.00	39,999,999.36	30,888,147,010.42	0.13
2006 *	44,538,460.00	31,541,183.00	23,211,023,358.69	0.14

*Los datos corresponden al período enero a septiembre de 2006.

Fuente: Elaboración propia conforme datos proporcionado por el Ministerio de Finanzas Públicas.

6. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

6. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

6.1 Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia

En el período analizado la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ), a través de su Secretaría Ejecutiva continuó ejecutando los proyectos sectoriales financiados con los fondos del contrato de préstamo del BID,¹ en particular los siguientes: a) sistema informático de apoyo al sector justicia (SIASEJU); b) Centros de Administración de Justicia (CAJ); y c) capacitación conjunta, continua y permanente a operadores de justicia.

Cabe señalar que el contrato de préstamo del BID concluyó el 30 de junio de 2006. Conforme a las entrevistas efectuadas para la realización de este informe se estableció que en el segundo semestre de 2006 se iniciaron las gestiones respectivas para la implementación de una segunda fase de este préstamo.²

No obstante, algunos de los proyectos incluidos inicialmente en el plan sectorial, financiados con fondos del préstamo BID no lograron su concertación y menos su aplicación, tal es el caso del "Plan de Política Democrática contra el Crimen". Asimismo, no se logró el objetivo originario del SIASEJU, que perseguía la integración de los subsistemas informáticos establecidos en cada una de las instituciones del sistema, con el fin de implementar un manejo electrónico integrado de información y de casos –mediante un número único de expediente-.³

¹ Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia, por un monto de US\$25,000,000.00, según el Decreto Número 89-98 del Congreso de la República.

² Según entrevista a persona vinculada a la ICMSJ, realizada el 29 de junio de 2006.

³ En cada institución este sistema informático ha tenido diferentes niveles de avance. Ver punto 3.2 de este informe, sobre "Atención institucional en el MP".

Por otra parte, los CAJ han cumplido con su objetivo de acercar las instituciones del sistema de justicia a lugares alejados con población mayoritariamente indígena;⁴ pero no se cumplió a cabalidad facilitar el acceso a la justicia desde una perspectiva lingüística y cultural; ya que en general el recurso humano destinado por las instituciones a estos Centros no hablan el idioma del lugar ni tiene conocimiento de las prácticas culturales. A esto debe sumarse la alta rotación del recurso humano, dadas las condiciones especiales en las que están ubicados los CAJ, lo que dificulta que los programas de capacitación destinados especialmente para ellos, no producen los efectos esperados, en lograr un cambio en su visión de aplicación de la justicia en lugares de población mayoritariamente indígena.⁵

Por otra parte, en el período de estudio la ICMSJ también ejecutó otros proyectos con el apoyo financiero de: a) Agencia Española de Cooperación Internacional –persigue la modernización de las instituciones del sistema y profesionalización del recurso humano de éstas-; b) Unión Europea –se centra en la reducción de la población en prisión preventiva por delitos menores y faltas y en el mejoramiento de las condiciones de atención a las personas privadas de libertad-.⁶

Sobre la base de la experiencia de los programas desarrollados en el marco del préstamo BID, es fundamental que los resultados de los proyectos que se ejecutan con los apoyos internacionales antes citados, sean monitoreados y evaluados periódicamente y que se haga un adecuado aprovechamiento de los recursos financieros, dadas las apremiantes necesidades de fortalecimiento en las instituciones del sistema de justicia.

En este período se constató nuevamente, que las instituciones que conforman la ICMSJ, han utilizado este espacio de coordinación, principalmente para la discusión y concertación de los programas y proyectos antes indicados, que ejecuta por medio de su Secretaría Ejecutiva; faltándole ampliarse a otros ámbitos de la justicia que requieren la definición de urgentes medidas y políticas institucionales de coordinación.

⁴ En total funcionan cinco CAJ, ubicados en: Nebaj y Playa Grande en el departamento de Quiché; Santa Eulalia, en el departamento de Huehuetenango; Ixchiguán, en el departamento de San Marcos; Santiago Atitlán, en el departamento de Sololá.

⁵ Según a entrevista a persona vinculada al sistema de justicia, efectuada el 21 de junio de 2006.

⁶ Tiene una duración de tres años –inició en diciembre de 2004 y concluye el diciembre de 2007-, por un monto de 13 millones de euros.

Para tal efecto, es necesario que se realice un proceso de reflexión y revisión de los fines y fundamento legal de la ICMS y de su Secretaría Ejecutiva, con miras a que ésta no sólo se limite a ser un ente ejecutor de proyectos, sino que se constituya en un facilitador ejecutivo y dinámico de este espacio, mediante una agenda permanente en la que se incluya la identificación y discusión de los principales problemas que afectan al sistema de justicia, con una estructura organizativa no burocratizada.

Con relación al punto anterior, es positivo señalar que durante el primer semestre de 2006 la ICMSJ, a través de la Junta Técnica de Planificación y Coordinación Sectorial, trabajó en la elaboración de un "Plan Estratégico Sectorial para la Transformación del Sector Justicia Penal 2006-2010-".⁷ Este documento constituye una base fundamental, para alcanzar las propuestas antes mencionadas.⁸

6.2 Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (CNSAFJ)

En el período de estudio la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (CNSAFJ), continuó realizando acciones orientadas al fortalecimiento integral del sistema de justicia, mediante la elaboración de propuestas, pronunciamientos, recomendaciones y asesoría técnica en temas vinculados a: acceso a la justicia de los pueblos indígenas; excelencia profesional; agilización y transparencia; modernización institucional. Asimismo, participó en la elaboración de propuestas e impulsó diferentes iniciativas de ley, entre las que destacan:

- i) Ley para la creación del Instituto Nacional de Ciencias Forenses.
- ii) Reformas a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.
- iii) Ley del Sistema Penitenciario.
- iv) Anteproyecto para la aprobación de la Ley de la Carrera Fiscal; entre otras.

Dichas acciones las realizó por medio de las siete subcomisiones de temas sustantivos, siendo éstas: Modernización I, Modernización II, Seguridad y Justicia, Agilización y Transparencia, Acceso a la Justicia, Excelencia Profesional, y Justicia Laboral.

⁷ Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ). *Plan Estratégico Sectorial para la Transformación del Sector Justicia Penal 2006-2010*, Guatemala, septiembre de 2006, mimeo.

⁸ El Plan se presentó públicamente en septiembre de 2006.

Sin embargo, durante el primer semestre de 2006, se suspendió el funcionamiento de estas subcomisiones, como resultado de requerimientos de los cooperantes, para el funcionamiento financiero de la Comisión,⁹ así también ésta inició una fase de consultas y evaluaciones del trabajo sustantivo realizado y la metodología empleada, durante más de cinco años.¹⁰

En el contexto antes señalado, es fundamental que en el proceso de reflexión que la CNSAFJ está llevando a cabo, retome los objetivos de su mandato legal y priorice las acciones encaminadas a lograrlo -dar seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia que funcionó en cumplimiento de un compromiso específico del AFPC, en el año 1997, así como a las recomendaciones del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados-.

ASIES reconoce que la CNSAFJ se ha constituido en una de las instituciones derivadas del proceso de paz, fundamentales para impulsar el proceso de reforma y fortalecimiento del sistema de justicia, al haber generado espacios de diálogo, debate, consensos y coordinación de acciones en este ámbito. Por ello su permanencia es básica para coadyuvar en el fortalecimiento de dicho sistema.

⁹ Los cooperantes financieros de la CNSAFJ, le requirieron la definición de una persona jurídica encargada del manejo de los fondos, para dar soporte legal a las obligaciones fiscales y laborales de la misma. Situación que fue superada durante el segundo semestre de 2006.

¹⁰ Según entrevista con persona vinculada al sistema de justicia, realizada el 12 de junio de 2006.

**CONCLUSIONES
Y RECOMENDACIONES**

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

1. Sistema de Justicia

✍ Información estadística

La recopilación de datos para el presente informe, puso de manifiesto que, en general las instituciones del sistema de justicia aún carecen de información cuantitativa oficial confiable. La falta de rigor en la información estadística de estas instituciones, constituye una limitación básica en el análisis de las reformas y políticas institucionales, que deben implementarse para alcanzar una gestión eficaz.

Las debilidades en este tema se acentúan más en unas instituciones que en otras, por ejemplo: es imposible establecer con certeza y confiabilidad el número de detenidos y su situación jurídica en los diferentes centros penitenciarios; tampoco el número de expedientes en trámite en el OJ. Esto debido a las debilidades existentes para recabar información de manera sistematizada e informatizada en los diferentes órganos jurisdiccionales.

Es imprescindible que las instituciones trabajen en el establecimiento de sistemas eficientes y confiables de estadísticas. Es necesario fortalecer las acciones que en este ámbito se están implementando en OJ; IDPP; y el MP.

✍ Coordinación interinstitucional

- ✍ En el período de estudio se constató que el espacio de coordinación entre las instituciones que conforman el sistema de justicia (OJ, MP, IDPP y Ministerio de Gobernación –Sistema Penitenciario y PNC-) en la ICMSJ, no fue utilizado para una reflexión profunda que generara la definición de políticas institucionales de coordinación. Por ejemplo, aún está pendiente la concertación y adopción de una “política democrática contra el crimen”.
- ✍ El trabajo de la ICMSJ se enfocó principalmente en la discusión y concertación de proyectos de desarrollo que ejecuta por medio de su Secretaría Ejecutiva, con el apoyo financiero del préstamo del BID,¹ una donación de la Unión Europea y otra de la Agencia Española de Cooperación.
- ✍ Es necesario que se realice un proceso de reflexión y revisión de los fines y fundamento legal de la ICMSJ y de su Secretaría Ejecutiva; con miras a que ésta no sólo se limite a ser un ente ejecutor de proyectos, sino que se constituya en un facilitador ejecutivo y dinámico de este espacio, mediante

¹ Que concluyó en junio de 2006.

una agenda permanente en la que se incluya la identificación y discusión de los principales problemas que afectan al sistema de justicia.

Asimismo, es importante que se evalúe el impacto que han tenido los proyectos ejecutados por la ICMSJ, en particular los que corresponden al préstamo del BID, tomando en cuenta que en algunos casos no se cumplieron los objetivos originarios planteados, como en el caso del SIASEJU.

Excelencia profesional

El presente estudio evidencia una vez más, que uno de los componentes centrales en la reforma y fortalecimiento integral del sistema de justicia, lo constituye la calidad y eficiencia profesional y ética del recurso humano de las instituciones –jueces, defensores públicos, fiscales, personal auxiliar, policías, guardias penitenciarios-. En tal sentido, los avances que se registran en el período, respecto a modernización de la infraestructura física e informática, planes operativos y de reorganización institucional entre otros, no son suficientes si no se cuenta con el personal idóneo que posea las mejores calidades profesionales y éticas, y la convicción de que desempeña una función pública de marcado interés social, que coadyuve en el acceso a la justicia de la población guatemalteca.

Es imprescindible en consecuencia que las instituciones garanticen procesos de selección del recurso humano, basados en las calidades, méritos profesionales e idoneidad ética, así como de su promoción y permanencia, conforme a evaluaciones periódicas del desempeño efectuadas de manera objetiva y transparente. Para el efecto, se deben fortalecer aquellos procesos existentes en algunas instituciones, mediante el establecimiento de carreras de servicio, como es el caso del OJ, recientemente el IDPP; o bien mediante la eficaz implementación de éstas, a través de reformas legales, como en el caso del MP.

Las Unidades de Capacitación de las instituciones que conforman el sistema de justicia, juegan un papel importante en el desempeño profesional de los diferentes actores, siempre que aquéllas evalúen los conocimientos adquiridos por los participantes en los programas correspondientes. Para el efecto es preciso que se implementen en dichas Unidades programas informáticos que permitan contar con registros confiables de los participantes en las diferentes actividades de capacitación, ya que actualmente en la mayoría de las instituciones estos controles se llevan en forma manual, lo que impide que aquéllas se utilicen efectivamente en la promoción e incentivo del recurso humano.

Asimismo, deben fortalecerse los sistemas de control interno de las instituciones (órganos disciplinarios), con el fin de que funcionen como instrumentos eficaces para la depuración del personal con desempeño ineficiente o que participan en la comisión de actos de corrupción o calificados de delictivos. En tal sentido, los actores en el sistema de justicia responsables de cualquier práctica corrupta, por mínima que esta sea, deben ser sancionados sin excepciones.

ASIES también insiste en la importancia de que los profesionales que llegan a servir en el sistema de justicia cuenten con las calidades profesionales idóneas, para lo cual es clave y decisivo el papel que juegan las Facultades de Derecho de todo el país en la formación de los futuros actores de la justicia. Aún está pendiente la realización de un diagnóstico que profundice sobre la realidad existente y las carencias que estas facultades presentan en la enseñanza del derecho, tal y como lo ha recomendado la Comisión para el Fortalecimiento de la Justicia.

✍ **Procesos de elección y designación**

Este período se caracterizó por el cambio de autoridades en las instituciones del sistema de justicia, cuyos respectivos procedimientos de postulación, elección y designación -la mayoría de carácter constitucional-, pusieron de manifiesto en su aplicación, la necesidad de reflexionar en torno al papel de las comisiones de postulación -tal el caso de la elección de los magistrados del OJ y del Fiscal General de la República- y de los entes de designación o elección, en su caso de los magistrados de la CC, para utilizar procedimientos que aseguren transparencia, objetividad y no politización. Por ejemplo, en este tema ha incidido la participación de organizaciones sociales, que por medio del Movimiento Pro Justicia, han emitido pronunciamientos y propuestas de procedimientos de elección transparentes, y perfiles idóneos de los candidatos a ocupar los diferentes cargos, a efecto de asegurar su excelencia ética y profesional.

✍ **Acceso de los pueblos indígenas a la justicia oficial**

✍ El estudio revela que es necesario que se continúe trabajando en la sensibilización y capacitación del recurso humano de las diferentes instituciones del sistema de justicia -jueces, defensores públicos, fiscales, personal auxiliar, policías, estudiantes de las Facultades de Derecho, entre otros-, en el reconocimiento del pluralismo jurídico; particularmente en cuanto al respeto de las decisiones adoptadas por las autoridades indígenas para los pueblos indígenas.

- ✍ Aunque en el período se registran algunos avances en el uso del peritaje cultural, particularmente por el IDPP, aún es necesario que se fortalezca su efectiva implementación y cobertura.
- ✍ En cuanto a los intérpretes en las instituciones del sistema de justicia – particularmente en el OJ, IDPP y en el MP-, cuyo deber es garantizar el acceso a la justicia en el propio idioma, se requiere la implementación de una política generalizada, para su contratación cuente con el aval de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, que determine que efectivamente dominan el idioma indígena requerido.

- ✍ **Desproporción en la atención de los diferentes ramos de la justicia**
Como se pone de manifiesto en los resultados de este estudio, la justicia penal merece todavía una inversión significativa en cuanto a su fortalecimiento; sin embargo, no es conveniente que éste se realice es desmedro de otras ramas de la administración de justicia, que socialmente revisten tanta o mayor importancia que aquella: justicia familiar, de trabajo, de la niñez y la juventud, agraria, de cuentas, contenciosa administrativa, entre otras.

- ✍ **Cooperación internacional**
El apoyo financiero y técnico de la cooperación internacional, a través de préstamos o donaciones, ha sido fundamental en el impulso al proceso de reforma y modernización del sistema de justicia. No obstante, en algunos casos este apoyo no ha correspondido a objetivos claramente definidos, tomando como base los planes estratégicos u operativos de las instituciones, de manera que éstas se han ajustado a las agendas de la cooperación internacional. Este extremo ha sido común especialmente en el apoyo prestado a los programas de capacitación destinados por medio de las diferentes unidades institucionales establecidas para el efecto.

En otros casos no se ha asegurado la sostenibilidad y consolidación de programas y proyectos detenidos en el nivel de “experiencias piloto”, dado que no se ha previsto su funcionamiento con el presupuesto nacional asignado a las instituciones, luego de concluir el financiamiento de la cooperación internacional. Por otra parte, la falta de definición clara de los objetivos y metas de algunos proyectos ha incidido en la dispersión de fondos y por consiguiente, en la falta de efectos e impactos deseados.

Es imprescindible que los cooperantes internacionales en el tema de justicia establezcan espacios de coordinación, para evitar la duplicidad de acciones y obtener el eficiente aprovechamiento de los recursos financieros que aportan.

2. Organismo Judicial

- ✗ La CSJ actual continuó dando seguimiento a los programas y proyectos iniciados en el marco del Plan de Modernización 1997-2002, a través de la Unidad creada para tal propósito. En el segundo semestre de 2006 concluye el apoyo financiero internacional, proveniente de los préstamos del BM y del BID , para los objetivos estratégicos del referido Plan. En tal sentido, es necesario que la CSJ asegure la continuidad y sostenibilidad de los programas de modernización con los recursos ordinarios del OJ.
 - ✗ Resulta positivo que los actuales Magistrados de la CSJ hayan elaborado un nuevo Plan Quinquenal para el periodo 2006-2010, que actualiza y persigue dar seguimiento al plan anterior.
 - ✗ Es necesario recomendar que la CSJ reflexione en torno al eje sobre "derecho consuetudinario", contenido en dicho Plan, ya que algunos objetivos y actividades propuestos pueden trascender el ámbito de competencia de la CSJ y afectar la aplicación del sistema de justicia indígena.
 - ✗ Como parte del Plan Quinquenal, es imprescindible se ejecute la realización de un estudio para analizar la viabilidad de la separación por ramos de los órganos jurisdiccionales mixtos.
 - ✗ El "plan de regionalización" de la actual Magistratura de la CSJ, para apoyar el trabajo administrativo de los órganos jurisdiccionales en las diferentes regiones del país, incrementa las actividades administrativas que realizan los Magistrados de la Corte, en perjuicio de las actividades jurisdiccionales en donde deben concentrar principalmente sus esfuerzos, de conformidad con el principio de separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales, tema central de los Acuerdos de paz.
 - ✗ En el periodo se registra una importante ampliación de los centros de mediación, como parte de la política de la CSJ de fortalecer los mecanismos alternativos de resolución de conflictos –hasta junio de 2006 en total funcionan 60-. ASIES insiste que en este tema se evalúe en profundidad la calidad y eficacia de los acuerdos mediados, la igualdad de las partes en conflicto –inclusive la protección de los derechos de la parte más débil-; identificación de controversias que por su naturaleza no pueden ser sometidas a estos métodos –tal es el caso de los asuntos de violencia intrafamiliar-.
-

- ✍ Es preciso que la CSJ adopte una política institucional basada en evaluaciones realizadas del funcionamiento de los “juzgados de paz comunitarios”, los que desde su creación han permanecido con carácter “experimental o piloto”.
 - ✍ La Magistratura de la CSJ actual continuó realizando acciones orientadas a la agilización de los procesos judiciales –tanto en el ramo penal como en ramos no penales-, mediante la ejecución de diversos programas apoyados por la cooperación internacional. No obstante, los diferentes esfuerzos que se han realizado en torno a la agilización de la gestión de procesos, los resultados y el impacto alcanzado respecto a los usuarios de los servicios de justicia, son aún muy limitados y poco perceptibles. Es fundamental que estos proyectos trasciendan el ámbito de “experiencia piloto”, y se consoliden como parte del funcionamiento ordinario de los tribunales de justicia en todas las ramas del derecho.
 - ✍ Es necesario que se retome el debate jurídico en torno a la implantación efectiva de los principios de oralidad, publicidad e intermediación en las materias no penales, que aseguren el acceso a la justicia de la población, mediante procedimientos ágiles y transparentes. El anteproyecto de Código Procesal General, que presentó como su iniciativa la CSJ en el año 2004, al Congreso de la República, donde a la fecha permanece, requiere que las actuales autoridades de la CSJ se pronuncien sobre la viabilidad de su aplicación.
 - ✍ El OJ debe concentrar esfuerzos en el fortalecimiento de la gestión judicial y reducir la elevada acumulación de expedientes que obran en todos los órganos jurisdiccionales, a fin de garantizar el principio de “justicia pronta y cumplida” –únicamente en el 10% del total de casos ingresados entre el año 2003 y junio de 2006, se ha dictado sentencia-
 - ✍ La aplicación práctica de la Ley de la Carrera Judicial ha revelado la necesidad de hacer una revisión integral de la misma, así como de su Reglamento, con el propósito de introducir las modificaciones pertinentes, particularmente de las normas que han demostrado que limitan la eficaz implementación y fortalecimiento de dicha carrera.
 - ✍ Es imprescindible que no sean aprobadas las iniciativas de Ley sobre reformas a la Ley de la Carrera Judicial, presentadas al Congreso de la República por diputados de este mismo Organismo, ya que constituyen serios retrocesos a temas en los que se han logrado importantes avances
-

en la carrera judicial de los jueces; como es el caso de la evaluación del desempeño profesional. Es conveniente que el Congreso atienda la iniciativa de reformas a dicha Ley que la CSJ elaboró mediante un proceso participativo y reflexivo con jueces, magistrados y organizaciones sociales y académicas.

3. Instituto de la Defensa Pública Penal

✍ En el período analizado se registran importantes avances en el fortalecimiento del IDPP, implementados por las actuales autoridades de esta institución, los que se fundamentan en su Plan Estratégico elaborado para el quinquenio 2005-2009, sobre la base de un diagnóstico que identificó las principales debilidades institucionales. Entre las acciones realizadas en el marco del referido Plan destacan:

- i) Desarrollo de un programa de reestructuración administrativa, para el eficaz funcionamiento de la Institución;
- ii) La institucionalización de la carrera del defensor público, constituye uno de los avances centrales verificados en este período, que incide en la excelencia profesional. Para el efecto se establecieron diferentes niveles dentro de dicha carrera profesional. También la Unidad de Capacitación diseñó una red curricular acorde a los requerimientos de la carrera, y a la aplicación de un sistema de créditos académicos por la participación en los diferentes niveles de formación y capacitación.

En este ámbito, también se introdujo la aplicación de procedimientos de supervisión y evaluación del desempeño profesional. Los resultados de estos procedimientos deberán servir de base para la identificación de necesidades de capacitación de los defensores públicos, así como para la depuración del personal cuyo desempeño resulte ineficiente.

✍ En el período no se registran cambios en la cobertura geográfica del IDPP, tanto en el nivel departamental como municipal. Empero, en las sedes existentes se fortalecieron los programas especializados orientados a fortalecer el acceso a los servicios de defensa pública, tal es el caso de las defensorías indígenas –que en total funcionaron 10-, así como las defensorías en sedes policiales y en juzgados de paz de turno en municipios del departamento de Guatemala. También constituye un avance en estos programas especializados, el haber obtenido la sostenibilidad institucional mediante la inclusión de su funcionamiento en el presupuesto nacional asignado al IDPP, tomando en cuenta la suspensión que sufrió el programa de defensorías en sedes policiales, y la drástica reducción del número de

defensores de oficio, cuando concluyó, el plazo del financiamiento otorgado por la cooperación internacional, durante el año 2002.

- ✗ Hasta junio de 2006 el IDPP contó con un total de 262 defensores públicos, que en comparación con el año 2003 significa un incremento del 10%. El número de defensores públicos aún es insuficiente, tomando en cuenta que la mayor parte de la población guatemalteca carece de capacidad económica para contratar los servicios profesionales de un abogado privado.
- ✗ Es necesario que el Estado dé prioridad al servicio de defensa pública penal, mediante la asignación presupuestaria congruente a las necesidades para su fortalecimiento institucional, coadyuvando así en el acceso a la justicia de personas de escasos recursos económicos.

4. Ministerio Público

- ✗ El período analizado permitió identificar como avance la implementación de acciones orientadas a las reformas estructurales y de fortalecimiento del MP por la actual Jefatura, de cara a las debilidades institucionales que padece, tanto en el ámbito administrativo, como en el sustantivo, referente a su función de promover la persecución penal y dirigir la función investigativa de la PNC dentro del proceso penal. Entre estas acciones destacan:
 - i) *Plan de reingeniería institucional:* reorganización administrativa; elaboración de manuales de procedimientos y reglamentos de organización y funcionamiento de las diferentes oficinas y unidades; adquisición de equipo; sistematización de registro y control de casos, entre otros aspectos.
 - ii) *Plan de Política de Persecución Penal:* parte del análisis del funcionamiento de la institución y desarrolla los criterios y estrategias de persecución penal, sobre la base del marco conceptual y filosófico y del plan operativo. Para la efectiva implementación del Plan por parte de los fiscales se han elaborado "instrucciones generales" que establecen criterios y directrices en diversos temas, así también los miembros este personal están siendo capacitados sobre los contenidos de tales documentos.
 - iii) Seguimiento a la efectiva implementación del SICOMP para la optimización de la labor de los fiscales, y también la generación de estadísticas fiables para la definición de políticas institucionales.
-

-
- ✍ En el ámbito de la investigación criminal, que constituye un tema clave en el combate a la impunidad, se registran iniciativas de coordinación de las autoridades del MP y del Ministerio de Gobernación, mediante la suscripción de un convenio interinstitucional, que constituye un importante acuerdo político para superar los graves problemas señalados reiteradamente en este tema de la investigación. A la fecha es prematuro percibir los avances en este campo, dados los bajos porcentajes que se registran en la formulación de acusaciones planteadas ante los tribunales por parte del MP –por ejemplo en el año 2005 fue de 2.15%, del total de casos recibidos-.
 - ✍ ASIES insiste en que para que los citados convenios interinstitucionales se traduzcan en resultados positivos en la investigación criminal, es necesario que se generen cambios institucionales que tengan como punto de partida la capacidad y la ética profesionales, tanto de los fiscales como del equipo de la PNC asignado a tales funciones, para que respondan eficientemente a los requerimientos técnicos y legales.
 - ✍ La reciente aprobación de la Ley del Instituto Nacional de Ciencias Forenses, constituye un avance importante en el fortalecimiento de la obtención de prueba científica y por consiguiente de la investigación criminal.
 - ✍ Los cambios institucionales que se están implementando para el fortalecimiento del MP, con el fin de que cumpla sus funciones legales, aún no llegan a la percepción pública, ya que falta que esta institución centre sus esfuerzos en la selección y promoción de su recurso humano basado en méritos, mediante concursos abiertos y mecanismos de capacitación y evaluación de desempeño que generen una mejora cualitativa en la aptitud profesional. También se requiere del fortalecimiento de los controles internos, a través de procedimientos disciplinarios que garanticen una depuración eficaz del personal con desempeño ineficiente y en algunos casos hasta delictivo.
 - ✍ Lo anterior demanda la implementación real y efectiva de la carrera fiscal, por medio de la aprobación de una ley específica que regule de manera integral este tema; y por consiguiente, revisar la Ley Orgánica del MP para ajustarla a los requerimientos que tal carrera demanda, incluso la integración y atribuciones del Consejo del MP.
-

5. Ministerio de Gobernación

5.1 Policía Nacional Civil

- ✍ Para los efectos del presente estudio, fue necesario dar especial énfasis a la función que conforme a la ley le compete realizar a la PNC en la investigación criminal; tal razón permitió concluir, que no se presentan avances en el fortalecimiento de esta función de competencia de la PNC; y que por el contrario, se mantienen las debilidades señaladas en informes de periodos anteriores, tal como la mínima capacidad investigativa de esta institución, debido a:
- i) Deficiente capacidad técnica y profesional de los investigadores, como resultado de las debilidades que presentan los procesos de selección y los cursos de formación en esta especialidad, que apenas tiene una duración de tres meses. A esto se suma la carencia de programas permanentes de formación continuada del personal en servicio.
 - ii) Despliegue limitado de las delegaciones del servicio de investigación criminal, que únicamente se encuentra en las mismas 15 comisarias departamentales –desde los últimos seis años no registra ampliación en su cobertura geográfica-. Asimismo, el personal en servicio es muy limitado, y en lugar de aumentar ha disminuído (el 67% del personal está concentrado en el departamento de Guatemala; en las diferentes delegaciones departamentales se encuentra distribuido únicamente el 14%; el restante 19% del personal está inactivo, suspendido o bien desempeñando funciones en otras unidades de la PNC).
 - iii) Carencias en infraestructura, equipo y materiales.
- ✍ La necesaria y urgente coordinación entre PNC y el MP en la investigación criminal, conforme a los convenios suscritos a nivel político entre ambas instituciones, es difícil de alcanzar en la práctica por la falta de una política institucional interna tendente al fortalecimiento y a la eficacia del servicio de investigación criminal, que solo puede lograrse mediante la profesionalización del personal necesario, adecuada cobertura geográfica, y provisión de personal y recursos materiales y de equipo.

5.2 Sistema Penitenciario

- ✍ En el periodo al que se refiere este informe, el SP se caracterizó de nuevo por la falta de implementación real y efectiva de estrategias y programas de trabajo de corto, mediano y largo plazo, tendentes a la reforma y
-

modernización integral del Sistema, por parte de las autoridades de Gobierno. Tal debilidad se puso al descubierto, entre otros aspectos, por el cambio constante de funcionarios a cargo de la DGSP (de enero de 2004 al primer semestre de 2006 este cargo fue ocupado por cinco personas); e incidió negativamente en la faceta de continuidad de las acciones implementadas con anterioridad, ocasionada por cambios drásticos de criterios de un funcionario a otro, provocando en algunos casos serios retrocesos y estancamientos.

- ✍ En el contexto anterior persistieron las deficiencias que por años han caracterizado al SP, y que han sido señaladas reiteradamente en diferentes diagnósticos y estudios por organizaciones nacionales e internacionales, inclusive a ASIES, en áreas estratégicas tales como: i) reestructuración administrativa en la DGSP y en los centros penitenciarios; ii) deterioro en su infraestructura y equipamiento; iii) deficiente sistema de seguridad penitenciaria; iv) defectos en el orden y la disciplina, a cargo de los propios internos; v) carencia de programas integrales e institucionalizados de rehabilitación; vi) falta de incentivos para el personal penitenciario que contribuyan a erradicar la corrupción imperante en el conjunto del SP. No obstante lo anterior, resulta positivo que en el primer semestre de 2006 las autoridades a cargo de la DGSP iniciaron algunas acciones orientadas principalmente a poner en práctica un programa de readaptación social y reeducación de los reclusos en áreas de educación, recreación, trabajo y salud; de contratación de personal técnico de apoyo para el mismo; así como la creación de un nuevo centro de detención preventiva para delitos menores.
 - ✍ La responsabilidad de superar las deficiencias señaladas corresponden en gran parte al Congreso de la República, ya que ha postergado continuamente la discusión y aprobación de la Ley de Régimen Penitenciario –iniciativa presentada por el Organismo Ejecutivo en junio de 2002-, marco legal imprescindible para dar soporte a la institucionalización de la reforma penitenciaria.
 - ✍ La aprobación en septiembre de 2006, de la Ley del Régimen Penitenciario, por el Congreso de la República, constituye un avance central en la transformación integral del SP para institucionalizar una serie de procesos y acciones que hasta el momento se han visto debilitados por la falta de un marco jurídico que les dé certeza y soporte, tal es el caso de la profesionalización del personal penitenciario, a través de la EEP. Su implementación eficaz requiere de la asignación presupuestaria adecuada y de la voluntad política de las autoridades de Gobierno y del SP. Una vez vigente la ley debe trabajarse en la inmediata emisión del respectivo
-

reglamento, instrumento necesario para desarrollar y poner en práctica las normas que así lo requieren, por ejemplo: la carrera penitenciaria y la organización y funcionamiento de la EEP.

6. Corte de Constitucionalidad

- ✍ En el segundo semestre de 2003 se desencadenó una crisis institucional en la CC que afectó la solidez de su prestigio nacional e internacional de órgano de control constitucional, imparcial, independiente e íntegro, como consecuencia del fallo en el que ordenó la inscripción de José Efraín Ríos Montt como candidato presidencial. A la actual Magistratura de la CC, integrada para el período 2006- 2011, le corresponde rescatar el prestigio de esta Institución como máximo Tribunal, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional.
 - ✍ En el período estudiado se registran acciones realizadas para mejorar la eficacia y agilidad de la jurisdicción constitucional, mediante la implementación de un sistema informático de ingreso, distribución aleatoria y transparente, control y seguimiento de los expedientes. Asimismo, sobresale el proceso de reingeniería y reorganización institucional, iniciado por el Presidente de la CC en abril de 2006, que incluye la creación de áreas de trabajo por materias a cargo de expertos letrados en determinadas ramas del derecho, con el fin de que los asuntos sometidos al conocimiento de la Corte sean resueltos con mayor especialidad.
 - ✍ El referido plan de reingeniería de la CC, en proceso de implementación, requiere incluir procedimientos de oposición para optar a los nuevos cargos técnicos, con el fin de asegurar la excelencia profesional, de manera objetiva y transparente.
 - ✍ Los procedimientos objetivos y transparentes que ha establecido la Presidencia de la CC para agilizar la tramitación de los asuntos sometidos a consideración de este Tribunal, deben alcanzar también procedimientos para su pronta resolución de los casos, sin que ello implique menoscabo de su análisis, fundamentación y garantía del debido proceso.
 - ✍ ASIES reitera la importancia de que la CC continúe con la realización de programas de sensibilización sobre la jurisdicción constitucional, que debe comprender la divulgación tanto de las resoluciones proferidas, como de la jurisprudencia o doctrina legal de esta Institución; para ello es aconsejable que la CC perfeccione el proceso de sistematización de los criterios que por su reiteración se han convertido en jurisprudencia constitucional, con el objetivo de que los jueces de la jurisdicción ordinaria la conozcan y la apliquen.
-

RELACION DE ENTREVISTADOS

RELACION DE ENTREVISTADOS

- | | |
|-----------------------------|---|
| 1. Andrade, Michel | Fundación Soros |
| 2. Araya, Jorge | Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas |
| 3. Arriaza, Irma | Programa de Apoyo a la Reforma de la Justicia/Unión Europea |
| 4. Bahamondes, David | Fundación Myrna Mack |
| 5. Búcaro, Yuri | Régimen Disciplinario del OJ |
| 6. Castellanos, Álvaro | Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales URL |
| 7. Castillo, Roberto | Ex Director de la Escuela de Estudios Penitenciarios |
| 8. Chacón, Gladis | Magistrada de la Corte de Constitucionalidad |
| 9. Changala, Ricardo | Consultor en temas de justicia |
| 10. Chea, Patricia (de) | Ex Directora del Sistema Penitenciario |
| 11. Contreras, Ana Gabriela | Consultora en temas de justicia y seguridad |
| 12. Cuellar, Wendy | Oficial de Programas del PNUD |
| 13. Cuestas Gálvez, Ramsés | Director de la UCI |
| 14. De León, Beatriz | Presidenta de la CSJ (2005-2006) |
| 15. De León Molina, Rodolfo | Presidente de la CSJ (2004- 2005) |
| 16. De León Velasco, Aníbal | Secretario del Consejo de la Carrera Judicial |
| 17. Fernandino, Álvaro | Director del Programa Estado de Derecho USAID |
| 18. Flores, Francisco | Presidente de la Corte de Constitucionalidad (2005- 2006) |
-

- | | |
|---------------------------------|--|
| 19. Franco, Aída | Coordinadora General de la UCI |
| 20. García Morales, Fanuel | Secretario de Política Criminal del MP |
| 21. Giammattei, Alejandro | Director del Sistema Penitenciario |
| 22. Godoy, Verónica | Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública |
| 23. González, Carlos Fernando | Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública |
| 24. González, Eduardo | Oficina Técnica de Cooperación Española |
| 25. Higueros, Rubén Eliú | Magistrado Vocal I de la CSJ |
| 26. Ibarra, Carmen Aída | Fundación Myrna Mack |
| 27. Ibarra Rodríguez, Valerio | Director de la Escuela de Estudios Penitenciarios |
| 28. Juárez, Rosa María | Oficina de Derechos Humanos de la PNC |
| 29. Klein, Ana María (de) | Madres Angustiadas |
| 30. Larrazábal, Luis | Asesor de Subdirección General de Investigación Criminal |
| 31. López de Cáceres, Carmen | Directora Ejecutiva de la CNSAFJ |
| 32. López, Israel | Oficina Responsabilidad Profesional PNC |
| 33. Martínez, Leonardo | Proyecto de Fortalecimiento de la PNC FORPOL |
| 34. Maúl Figueroa, Hugo | Magistrado de la CSJ (1999 – 2004) |
| 35. Mejía, Bonerge | Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC |
| 36. Melchor Solórzano, Estuardo | Director de la Unidad de Capacitación del MP |
| 37. Melgar, Carlos | Acción Ciudadana |
-

-
- | | |
|---------------------------------|--|
| 38. Molina, Juan Carlos | Programas penitenciarios de rehabilitación |
| 39. Morales, Benito | Exfacilitador de la Subcomisión de Acceso a la Justicia de la CNSAFJ |
| 40. Morales Trujillo, Hilda | Gerente General del Organismo Judicial |
| 41. Muralles, Eleonora | FADS |
| 42. Nufio Vicente, Jorge Luis | Asociación de Jueces y Magistrados del OJ |
| 43. Ordóñez Nájera, Gustavo | Secretario Privado del MP |
| 44. Ortiz, Carmen | Subcoordinadora de la Unidad de Modernización |
| 45. Ortiz Moscoso, Arnoldo | Excoordinador de la CNSAFJ |
| 46. Pacay Yalibat, Edgar | Magistrado Vocal VI de la CSJ |
| 47. Paz, Carlos | Exfacilitador de la Subcomisión de Modernización de la CNSAFJ |
| 48. Paz y Paz, Claudia | Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales |
| 49. Pérez, Yolanda | Presidenta de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala |
| 50. Pérez Aguilera, Héctor Hugo | Secretario Ejecutivo de la ICMSJ |
| 51. Pineda Palacios, Tania | Coordinadora de Oficinas de Atención a la Víctima del MP |
| 52. Ramírez, Luis | Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales |
| 53. Rivas, Lucía | Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional del OJ |
| 54. Rodríguez López, Antonio | Coordinador de Defensorías Indígenas del IDPP |
-

- | | |
|--------------------------------|---|
| 55. Rohmoser, Rodolfo | Presidente de Corte de
Constitucionalidad (2002- 2003) |
| 56. Ruano Godoy, Edgar Orlando | Miembro del Consejo del MP |
| 57. Ruiz, Ramberto Leonel | Coordinar de las Defensorías en Sedes
Policiales del IDPP |
| 58. Stalling, Blanca | Directora del IDPP |
| 59. Talamonti, Guilio | Director del Programa de Reforma de la
Justicia de la Unión Europea/ ICMSJ |
| 60. Villatoro Álvarez, José | Director de la Academia de la PNC |
| 61. Wheeler, Cassandra | Programa Estado de Derecho de USAID |
-

SIGLAS

SIGLAS

Art.	Artículo
AFPC	Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAJ	Centro de Administración de Justicia
CC	Corte de Constitucionalidad
CCJ	Consejo de la Carrera Judicial
CFJ	Comisión de Fortalecimiento de la Justicia
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNSAFJ	Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia
CPP	Código Procesal Penal
CPR	Constitución Política de la República
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DGSP	Dirección General del Sistema Penitenciario
EEJ	Escuela de Estudios Judiciales
EEP	Escuela de Estudio Penitenciarios
ICMSJ	Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
JDJ	Junta de Disciplina Judicial
JPC	Juzgados de Paz Comunitarios
LCJ	Ley de la Carrera Judicial

LOJ	Ley del Organismo Judicial
MP	Ministerio Público
OJ	Organismo Judicial
ORP	Oficina de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional Civil.
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Planificación Operativa Anual
SGT	Supervisión General de Tribunales
SIC	Servicio de Investigación Criminal
SP	Sistema Penitenciario
UCI	Unidad de Capacitación Institucional del Organismo Judicial
UNICAP	Unidad de Capacitación del Ministerio Público
UMOJ	Unidad de Modernización del Organismo Judicial

REFERENCIAS DOCUMENTALES

REFERENCIAS DOCUMENTALES

ASIES. *Proceso de modernización y fortalecimiento del Sistema de Justicia: avances y dificultades, enero 2002 – junio 2003*, s.f.

_____. *Estudio sobre avances y dificultades en la implementación de la Ley de la Carrera Judicial, diciembre 1999-agosto 2004*. Guatemala, noviembre de 2004.

Coalición por la Transparencia: Cámara de Comercio; CIEN; Acción Ciudadana. *Diagnóstico del cumplimiento de los lineamientos de la carrera fiscal vigente*, Guatemala, 2004.

Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, E/CN.4/2006/10/add.1, 1 de febrero de 2006.

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

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2004*, OEA, 23 de febrero de 2005.

Corte de Constitucionalidad. *V Magistratura: situación y perspectivas de la Corte de Constitucionalidad*, mimeo, s.f.

Foro Guatemala: *Perfil, procedimiento de elección y retos para el próximo Director General del Instituto de la Defensa Pública Penal*, mimeo, s.f.

Instituto de la Defensa Pública Penal. *Diagnóstico Institucional*, Programa de apoyo a la justicia BID- IDPP, Guatemala, noviembre de 2004.

_____. *Plan estratégico 2005-2009*, Guatemala, diciembre de 2004.

_____. *Plan operativo anual, año 2006*, Guatemala, mayo de 2006.

_____. *Principios, políticas y logros: gestión 2004 – 2005*, mimeo.

Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia. *Plan de política democrática contra el crimen*, mimeo, s.f.

Instituto Interuniversitario de Iberoamérica. *Perfil de la Gobernabilidad en Guatemala*, Ediciones Universidad de Salamanca, septiembre de 2005.

Mayén Guisela. *La criminalización de las prácticas culturales en Guatemala y la importancia del peritaje cultural*, citado en ASIES, análisis mensual, Número 7, julio 2006.

Ministerio Público. *Memoria de Labores 2003*, Guatemala, enero de 2004.

_____. *Memoria de Labores 2004*, s.f.

_____. *Memoria de Labores 2005*, s.f.

_____. *Plan de Política de Persecución Penal*, Guatemala, mayo de 2005.

_____. Fiscalía General de la República. Proyecto "Apoyo a la Coordinación Interinstitucional MP-PNC". *Convenio de optimización de la investigación criminal*, Banco Interamericano de Desarrollo, Guatemala, 2005.

_____. Unidad de Capacitación. *Plan estratégico de la Unidad de Capacitación del Ministerio Público –UNICAP-, período 2005 – 2008*, mimeo, s.f.

_____. *Principales logros en un año y diez meses de gestión: marzo de 2004 a diciembre de 2005. Administración Licenciado Juan Luis Florido Solís*, s.f.

_____. *Instrucciones generales de Política de Persecución Penal*, Guatemala, febrero de 2006.

_____. *Plan estratégico de la Unidad de Capacitación del Ministerio Público (UNICAP), período 2005-2008*, mimeo, s.f.

MINUGUA. Informe de verificación. *La Policía Nacional Civil: un nuevo modelo policial en construcción*, Guatemala, abril de 2001.

_____. *Policía Nacional Civil. Tres aspectos estratégicos: formación, capacidad de investigación y presupuesto*, Guatemala, 1 de julio de 2003.

Movimiento Pro Justicia. *En busca de la excelencia y la ética profesional: proceso de elección de Magistrados de la Corte de Constitucionalidad 2006 - 2011*, Guatemala, enero de 2006.

_____. *En busca de la ética y la excelencia profesional: Elección de Fiscal General de la República 2006 – 2010*, mimeo, Guatemala, marzo de 2006.

Organismo Judicial. *Memoria de labores: gestión 1999-2004*, s.f

_____. *Memoria de labores: gestión 2004-2005*, s.f.

_____. Corte Suprema de Justicia. *Plan Quinquenal 2006- 2010*, Guatemala 2006, mimeo.

_____. Escuela de Estudios Judiciales. *Informe general y relatoría. II Encuentro de Jueces de Paz Comunitarios*, Panajachel, Sololá, 22 y 23 de abril de 2005, mimeo, s.f.

_____, Comisión de Modernización del Organismo Judicial. *Reporte de avances en la modernización del Organismo Judicial de Guatemala, octubre 2004 – marzo 2006*, Guatemala, marzo de 2006, mimeo.

_____, Escuela de Estudios Judiciales. *Informe de cooperantes 2005*, mimeo, s.f.

_____, Escuela de Estudios Judiciales. *Proyecciones 2006*, mimeo, s.f.

_____, Unidad de Capacitación Institucional. *Metas propuestas, principales proyectos año 2006*, mimeo, s.f., pág. 9 y 10.

_____, Unidad de Capacitación Institucional. *PROFI Jueces de Paz, 2005 –2006*, Guatemala, marzo de 2006, mimeo.

Pásara, Luis (compilador). *En busca de una justicia distinta: experiencias de reforma en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2004.

Plan Visión de País. *Documento base del Acuerdo: Seguridad democrática y justicia, ejes estratégicos para 15 años*, mimeo, s.f.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá: el desafío de la democratización de la justicia y del fortalecimiento de la mención de cuentas*, San José, Costa Rica 2003.

_____. *La formación policial en Guatemala: diagnóstico y recomendaciones*. Guatemala, mayo de 2004, mimeo.

_____. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Diversidad cultural étnico-cultural: la ciudadanía en un estado plural*, Guatemala, 2005.

Programa Estado de Derecho de USAID. *Reporte sobre el Centro Administrativo de Gestión Penal*, mimeo, s.f.

Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Policía Nacional Civil. *El régimen disciplinario policial. Nuevo Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil de Guatemala (Acuerdo Gubernativo 420-2003)*, s.f.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. *Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio en Guatemala. II informe de avances*, Guatemala, marzo de 2006.

Sierra González, José Arturo. *Propuesta para reducir los efectos dilatorios que provoca el abuso del amparo judicial*, Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia Guatemala, noviembre de 2004.

Vanderbilt University, ASIES. *La cultura política de la democracia en Guatemala, 2004. VI Estudio acerca de la cultura democrática de los guatemaltecos*, s.f
