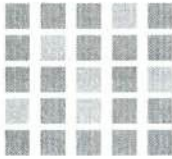


HACIA UNA POLÍTICA  
DE  
SEGURIDAD CIUDADANA



# GRUPO I INSTITUCIONALIDAD DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Investigador: Fanuel García



11 Avenida 15-15, Zona 10  
Guatemala, 01010, Guatemala, C. A.  
Teléfonos: (502) 366-2597, (502) 366-2612  
Fax: (502) 333-6508  
polsec@internet.net.gt



## INDICE TEMÁTICO.

PEQUEÑO ANÁLISIS DEL MARCO CONCEPTUAL PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA.....	1-2
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN.....	3-11
POLICIA NACIONAL CIVIL.....	12-23
CONSEJO ASESOR DE SEGURIDAD.....	24-26
CONTROLES DEMOCRÁTICOS.....	27-32
EL MINISTERIO PÚBLICO.....	33-61
EL ORGANISMO JUDICIAL.....	62-73
INSTITUTO DE LA DEFENSA PÚBLICA PENAL.....	74-82
EL SISTEMA PENITENCIARIO DE GUATEMALA.....	83-100
SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL DE LA PRESIDENCIA.....	101-105
BIBLIOGRAFIA.....	106-108

## PEQUEÑO ANALISIS DEL MARCO CONCEPTUAL PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA

La discusión actual sobre el enfoque de la seguridad debe situarse en primer término, como parte de los principios fundamentales de los sistemas democráticos de los países que quieren dejar atrás las experiencias de regímenes autoritarios, que se caracterizaron por la utilización de la violencia extrema.

Por su parte, el modelo democrático se caracteriza por la necesidad de construir y consolidar en forma permanente un verdadero Estado de Derecho, que asegure los derechos y garantías ciudadanas frente a los posibles abusos que puedan cometer las autoridades de gobierno durante la ejecución del mando en el poder.

La seguridad debe entenderse, entonces, en su acepción más amplia como obligación del Estado de reducir al máximo los riesgos y amenazas que puedan afectar la gobernabilidad de un país; deben trazarse entonces las estrategias necesarias que garanticen la reducción de la pobreza, el desarrollo educativo y de salud de la población; así mismo deben encaminarse los esfuerzos dirigidos a impulsar nuevos modelos de producción económica que favorezcan el desarrollo económico con justicia social, favoreciendo de esta forma las condiciones políticas que permitan una mayor participación ciudadana en la definición de políticas de Estado que consoliden la institucionalidad democrática.

Desde este punto de vista, la seguridad ciudadana para el caso guatemalteco debe situarse en la creación de espacios de discusión que permitan la reflexión y elaboración de propuestas de políticas que permitan la implementación de los distintos aspectos relacionados con la agenda de seguridad establecida en el acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, favoreciendo una amplia participación de distintos sectores sociales en la definición de las políticas encaminadas a reducir al mínimo los riesgos del ciudadano en su quehacer cotidiano.

Es necesario recordar que uno de los principales puntos del AFPC enfatiza en la necesidad de fortalecer la capacidad de los civiles en la conducción de la agenda de seguridad, de ahí la importancia que tiene para este caso el rol que juega el Ministerio de Gobernación como la dependencia que por mandato del ejecutivo es la responsable de impulsar una estrategia que permita implementar los planes de gobierno encaminados a garantizar la seguridad y gobernabilidad del país.

Dentro del marco conceptual de la seguridad ciudadana, deben considerarse también las instituciones que conforman el sistema de justicia, pues la función sustantiva del derecho es la obtención de un ordenamiento efectivo y eficaz del conjunto de las fuerzas sociales, que asegure la autorrealización de las personas a través de la ampliación progresiva de los derechos inherentes al ser humano, el progreso social y

la elevación del nivel de vida de las personas dentro de un concepto cada vez más amplio de la libertad.<sup>1</sup>

La ley ordena el ejercicio de los derechos y el disfrute de las libertades fundamentales en forma efectiva, sólo si su único fin es el de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos humanos, satisfaciendo las justas exigencias del orden público y del bienestar general, en una sociedad democrática.<sup>2</sup>

La interacción entre los distintos órganos que el Estado crea para prevenir los riesgos de violaciones a los derechos fundamentales de la población con los órganos creados para intervenir en el conflicto social generado por la violación o amenaza concreta a un derecho fundamental es la clave de una política de seguridad pública adecuada.

---

<sup>1</sup> Preámbulo de la Declaración Universal y de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, Económicos y Sociales.

<sup>2</sup> Artículo 29.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

## I. MINISTERIO DE GOBERNACIÓN

El Decreto No.114-97, Ley del Organismo Ejecutivo, artículo 36 establece los lineamientos generales del accionar del Ministerio de Gobernación en materia de seguridad pública. Dentro de las cuales destacan: la formulación de políticas en materia de seguridad, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, garantizar los derechos de los habitantes, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales, y velar por el cumplimiento del régimen migratorio, entre otras.

Para poder cumplir este mandato, el mismo tiene asignadas en total 17 funciones que en términos generales le facilitan la ejecución de su misión, siendo estas:

- a) Compilar y publicar ordenadamente los códigos, leyes y reglamentos de la República
- b) Aprobar los estatutos de las fundaciones, y otras formas de asociación, que requieran por ley tal formalidad, y otorgar y reconocer la personalidad jurídica de las mismas.
- c) Ejercer la vigilancia y supervisión de los montes de piedad, rifas y loterías, salvo lo dispuesto por leyes específicas.
- d) Administrar descentralizadamente los registros y sistemas de documentación de identidad ciudadana, bajo su jurisdicción.
- e) Dar cumplimiento a las resoluciones emanadas de los tribunales de justicia en lo que compete.
- f) Prestar el servicio de notariado del Estado a través del Escribano de Cámara y de Gobierno
- g) Atender lo relativo a la impresión de publicaciones de carácter oficial.
- h) Velar por la eficiente administración de los registros públicos sometidos a su jurisdicción.
- i) Representar, en el seno de la administración pública, al Presidente de la República y coordinar sus relaciones con los gobernadores departamentales.
- j) Formular y ejecutar, dentro del marco de la ley, la política que en materia migratoria debe seguirse en el país.
- k) Administra el registro, control y documentación de los movimientos migratorios.
- l) Controlar, conforme a la ley, el registro de las armas de fuego en circulación y la identificación de sus propietarios.
- m) Elaborar y aplicar planes de seguridad pública y encargarse de todo lo relativo al mantenimiento del orden público y a la seguridad de las personas y sus bienes.
- n) Conducir los cuerpos de seguridad pública del gobierno.
- o) Proponer los anteproyectos, para la reglamentación de los servicios privados de seguridad
- p) Elaborar y aplicar las políticas de inteligencia civil, y recabar y analizar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común, dentro del marco de la ley.
- q) Administrar el régimen penitenciario del país, salvo aquello asignado a otros órganos del Estado.

Sin embargo, el Ministerio de Gobernación para poder cumplir con su misión tiene que superar primero dos amenazas permanentes en la búsqueda del fortalecimiento

del poder civil como lineamiento estratégico del mismo. Una de ellas, hace referencia a la ideologización del poder militar en la esfera de la seguridad ciudadana, como producto de la historia guatemalteca en donde las concepciones predominantes en esta materia, tienen su fundamento ideológico en la tesis de la seguridad nacional. La otra amenaza, se refiere al flagelo de la corrupción y cómo este fenómeno va enraizándose en las estructuras institucionales del Estado mermando el accionar de la cartera de gobernación en su lucha contra el fenómeno de la delincuencia común y organizada.

### **1. Concepciones de Seguridad Ciudadana dominantes en el Estado Guatemalteco y en el Ministerio de Gobernación.**

Las políticas de seguridad ciudadana han utilizado distintos enfoques, según sean las condicionantes internas o externas que prevalezcan en los distintos momentos históricos del país. Los mismos responden a las condiciones políticas imperantes en la correlación de fuerzas en la arena política, ya sea para limitar los espacios de participación como característica clave de los sistemas autoritarios; o favoreciendo la apertura de espacios de discusión como en los sistemas democráticos como se desglosa a continuación.

#### **a) Concepción autoritaria y estatocéntrica:**

La concepción autoritaria se basa en la sumisión incondicional a los que ostentan el poder político y a la imposición de éstos sobre el resto de la sociedad. Esta concepción ha prevalecido en Guatemala desde la época de la conquista hasta nuestros días pues ha permitido la reproducción de un sistema político y un modelo económico caracterizados por la marginación y exclusión social.

El estatocentrismo se entiende como la tendencia a concentrar en el Estado la plenitud del poder y su preeminencia sobre las organizaciones sociales, por considerar que únicamente éste tiene el legítimo derecho de asumir determinadas funciones.

En Guatemala, el Estado ha sido el instrumento y eje principal que ha reproducido la cultura autoritaria. Dependiendo de las coyunturas ha sido una reproducción pacífica o una reproducción violenta.

Aún en el período revolucionario (1944-1954) que promulgaba la participación social, las decisiones políticas de trascendencia se concentraban en las negociaciones realizadas entre las capas dirigentes del proceso y los factores de poder dominante del Estado guatemalteco. El ejemplo más claro fue cuando se definió el papel de las fuerzas armadas en la nueva constitución que regiría a Guatemala, en la cual, a partir de la negociación entre los diputados a la Asamblea Constituyente y los militares avalados por el Presidente Juan José Arévalo, se otorga la función de la seguridad interna -de la cual forma parte la seguridad ciudadana- al ejército. Aún cuando existía un Ministerio de Gobernación, las decisiones estratégicas y políticas de seguridad pública no pasarían por este despacho, estarían en manos de los militares.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> López Chávez, Carlos y Vásquez De León, Silvia. Estado, Fuerzas de Seguridad y Sociedad Civil en Tiempos de Paz. USAC. Guatemala 1998. p2

La característica que adoptaron las políticas de seguridad ciudadana condicionada por esa concepción, fue utilizar la violencia y la represión. Es decir, que en la concepción estatista la inseguridad se enfrenta con policías y con personal militar y no con políticas preventivas<sup>4</sup>.

#### **b) Autoritarismo, Estatocentrismo y Anticomunismo<sup>5</sup>**

Con la ruptura del proceso revolucionario, se inicia una nueva etapa caracterizada por la represión en contra de las fuerzas vivas del país, aduciendo que éstas eran instrumento del comunismo.

En la redefinición del rol del Estado, este fortalece su carácter autoritario, integrando a sus características el rasgo del anticomunismo. En el área de la seguridad ciudadana, esta redefinición se percibe al condicionar las estrategias y políticas de seguridad pública a una práctica exclusivamente estatal, ampliando además las funciones de la seguridad a las tareas de lucha contra el comunismo y control políticos de opositores al nuevo régimen.

#### **c) Autoritarismo, Contrainsurgencia y Estatocentrismo<sup>6</sup>**

Con el golpe de Estado de 1963, el Estado integra un nuevo rasgo a sus características siendo el contrainsurgente.

En esta fase, el ejército asume con exclusividad la conducción directa de todas las instituciones estatales fundamentándose en la necesidad de jugar un papel protagónico en la lucha contra la insurgencia.

Este nuevo rasgo subsume la seguridad ciudadana a los preceptos de la Tesis de la Seguridad Nacional, elemento teórico que da fundamentación a la contrainsurgencia, caracterizándose por priorizar la violencia como principal medio para enfrentar a los opositores al régimen señalándolos de comunistas o subversivos. Esta concepción fue el eje de todas las estrategias y políticas de Estado hasta 1982.

Es importante este período porque desde la adopción del rasgo contrainsurgente por parte del Estado hasta el presente, la institución armada ha asumido un rol preponderante en la definición de las estrategias, políticas y tácticas sobre seguridad ciudadana, lo que ha hecho inviable el desarrollo de concepciones preventivas democráticas de seguridad ciudadana. Lo anterior, se manifiesta claramente cuando se inicia la transición de un gobierno militar hacia uno civil en 1986.

#### **d) Autoritarismo, Estatocentrismo y Contrainsurgencia<sup>7</sup>**

A partir del nivel de desgaste sufrido en la administración del Estado y por presiones de la comunidad internacional que propiciaba cambios en las características dictatoriales que asumía el Estado guatemalteco, los militares

<sup>4</sup> Ídem.

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> Ídem.

definieron un cambio en la concepción del Estado pasando de la tesis de la seguridad nacional a la tesis de la estabilidad nacional.

Este cambio significaba básicamente que el ejército debía retirarse de la administración estatal para concentrarse en la conducción de las instituciones estratégicas del Estado y en la definición de las políticas públicas, dejando la responsabilidad del desgaste administrativo a los partidos políticos.

También se define la importancia de adoptar el modelo de Estado liberal que separa legalmente las funciones de cada institución del Estado, para que Guatemala fuera aceptada como un país democrático y respetuoso del Estado de Derecho.

La tendencia en este proceso debería haber sido que las tareas de seguridad ciudadana fueran asumidas por el Ministerio de Gobernación y por la Policía Nacional, y por lo tanto, el ejército debería dedicarse con exclusividad a las funciones de seguridad externa a partir de las funciones y naturaleza de cada institución.

En la historia reciente del país, con el proceso de democratización y la elección de un presidente civil, algunos ministros que han asumido la cartera de gobernación, han buscado romper con la concepción contrainsurgente de la seguridad ciudadana y fortalecer a las fuerzas policíacas como entres profesionales.

Desde el período del Presidente Vinicio Cerezo, hubo intentos por impulsar una institución policíaca autónoma de la ingerencia militar, lo cual significaba un avance dentro de las concepciones de seguridad en cuanto al papel que debía jugar la policía. Es dentro de este marco, que el ministro de Gobernación, Juan José Rodil Peralta, suscribe acuerdos de cooperación con España, México, Alemania y Venezuela para que personal de la institución policial pudiera ser parte de los programas de capacitación de las escuelas policiales de esos países, con el objetivo de que este personal beneficiado, a su regreso, pudiera obtener el control de la institución policial desplazando a los mandos medios y superiores (capitanes y coroneles en su mayoría) que hasta ese momento dirigían la institución sin tener la formación policial para hacerlo.

El resultado de este primer intento fue, en 1988, el también primer intento de golpe de Estado en contra del Presidente Cerezo, siendo una de las reivindicaciones de la oficialidad militar la destitución de Rodil Peralta como ministro y que cesaran los cambios en la policía nacional.

Durante el gobierno del Ingeniero Jorge Serrano Elías, también se intentó sustraer a la policía de la influencia militar; la consecuencia de este nuevo intento fue un proceso de desgaste en contra del ministro de gobernación Fernando Hurtado Prem, que finalizó con la destitución del cargo por parte del Presidente como producto de un voto de desconfianza del Congreso de la República.

En junio de 1992, el Presidente asignó a la policía una serie de asesores militares para apoyar el plan de reforma policial, con lo cual los militares obtuvieron el control total de áreas clave de la policía nacional.



En la administración del Presidente Ramiro de León Carpio, se hace un nuevo intento de extraer del ejército la política de seguridad interior, implementando una serie de reformas policiales que incluían la destitución de los oficiales del ejército en activo y retirados de los puestos de alto mando de la policía. Se intentó tener una mayor colaboración de parte de las organizaciones de derechos humanos para promover éstos dentro de la práctica policial pero la desmilitarización era un objetivo específico por lo que se rechazan las formas de patrullaje conjunto.

La respuesta a estos cambios motivó la renuncia tanto del ministro de gobernación como del director de la policía nacional de ese momento, nombrándose nuevamente en su lugar a un miembro del ejército para las tareas de seguridad ciudadana

Lo anterior evidencia cómo la institución castrense se ha opuesto a que las fuerzas policiales sean autónomas de su influencia, aún cuando en las discusiones públicas el ejército ha planteado que les afecta jugar un papel de encargado de la seguridad interna.

#### **e) Acuerdos de Paz**

El proceso de paz en Guatemala es producto de todo un proceso de negociaciones que da inicio con el Acuerdo de Contadora y posteriormente con la iniciativa de Esquipulas. La idea central de que se partía era la conocida formulación del procedimiento de igualar paz con democracia y desarrollo, con lo cual se estaba sugiriendo un paradigma fundante para una nueva visión de seguridad, creando las condiciones para que los conflictos armados internos se resolvieran por medios negociados<sup>8</sup>. Por lo tanto, la firma de los acuerdos de Paz, el 29 de diciembre de 1996, fueron el acto oficial de la finalización del enfrentamiento armado interno.

En este proceso la seguridad interna es parte fundamental del Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC), lo cual se evidencia a partir del punto 18 en donde se encuentra lo relativo a la agenda de seguridad, y propone una serie de lineamientos que permitan dejar los cimientos para el impulso y consolidación del control civil en lo relacionado a las actividades de seguridad ciudadana. Sin embargo, el mismo también deja la puerta abierta a que el ejército pueda apoyar en dichas tareas cuando expone “Cuando los medios ordinarios para el mantenimiento del orden público y la paz interna resultaren rebasados, el Presidente de la República podrá excepcionalmente disponer del ejército para este fin”,<sup>9</sup> aspecto que fue aprovechado por la administración del Presidente Álvaro Arzú, aprobando el Acuerdo Gubernativo 90-96 que favorecía nuevamente las tareas de patrullajes conjuntos entre policía nacional civil y ejército.

La actual administración del Presidente Alfonso Portillo no es la excepción en cuanto a la utilización del ejército en tareas de seguridad ciudadana ya que durante esta gestión se han nombrado personajes de trayectoria militar. Además, se han aprobado una serie de Decretos Legislativos y Acuerdos Gubernativos que

<sup>8</sup> Aguilera Peralta, Gabriel. Seguridad, función militar y democracia. FLACSO Y FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT. Guatemala. 1994. p.41

<sup>9</sup> Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. México, septiembre de 1996. p.18

disminuyen las posibilidades de impulsar lineamientos encaminados a consolidar el poder civil en la conducción de la agenda de seguridad ciudadana.

El otro aspecto que representa una amenaza permanente para el fortalecimiento institucional del Ministerio de Gobernación lo constituye el fenómeno de la corrupción.

Por corrupción se entiende un tipo de conducta que viola los valores reconocidos, los principios morales básicos, las normas sociales, las leyes y los deberes propios de un cargo por la pretensión de obtener ventajas personales en perjuicio de la comunidad<sup>10</sup>.

La corrupción ha existido en distintas épocas históricas, y existe también en la actualidad, en toda clase de sociedades: preindustriales, en países en vías de desarrollo, en dictaduras totalitarias, en economías socialistas y en democracias occidentales. La corrupción pone en peligro la continuidad de las conquistas de la sociedad, basadas en la justicia y la igualdad de oportunidades y reguladas en un orden normativo. Las sociedades con una economía de escasez, económicamente insuficientes, sobre todo, constituyen un caldo de cultivo de la corrupción.

Como corrupción política se designa al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema, para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Se pueden señalar tres tipos de corrupción: la práctica del cohecho, es decir el uso de una recompensa para cambiar a su propio favor el juicio de un funcionario público; el nepotismo, es decir la concesión de empleos o contratos públicos sobre la base de relaciones de parentesco y no de mérito, y el peculado por distracción o sea la asignación de fondos públicos para uso privado.<sup>11</sup> La corrupción entonces, se entiende en términos de legalidad e ilegalidad y no de moralidad o inmoralidad, y debe tomar en cuenta la diferencia que se establece entre prácticas sociales y normas legales, y la diferencia de evaluación de los comportamientos en el sector privado y en el sector público.

La corrupción es un modo particular de ejercer influencia: ilícita, ilegal e ilegítima. Esta se encuadra en referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular en su modo de tomar las decisiones. La primera consideración se refiere al ámbito de institucionalización de ciertas prácticas: cuanto más grande es el ámbito de institucionalización, tanto mayor será la posibilidad de comportamientos corruptos.

Sin embargo, no es solamente la amplitud del sector público lo que facilita la corrupción sino el ritmo con que se expande lo que influye en las posibilidades de expansión de la corrupción. En ambientes establemente institucionalizados los comportamientos corruptos tiende a ser, al mismo tiempo, menos y mas visibles que en ambientes de institucionalización parcial o fluctuante.

<sup>10</sup> Heinz Hillmann, Karl. Diccionario enciclopédico de sociología. Ed. Heder. Barcelona, España 2001. p.184

<sup>11</sup> Bobbio, Norberto, Matteucci, Incola y Pasquino, Gianfranco. Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI. México 1997. p.377 y 378

La corrupción entonces, no está ligada solamente al grado de institucionalización, a la amplitud del sector público y al ritmo del cambio social, sino también es considerada en relación con la cultura de las élites y de las masas. Depende también de la percepción que élites y masas tienen del comportamiento corrupto, la cual tiende a variar en el tiempo y en el espacio

El segundo nivel en que se puede recurrir a la corrupción es cuando las normas son aplicadas por la administración pública y por sus entidades. El objetivo en este caso es el de obtener una exención o una aplicación de cualquier manera favorable. Esta intervención tendrá una mayor posibilidad de éxito cuanto más se formulen las normas de una manera elástica y vaga. En este caso la corrupción tiene por objetivo evadir las sanciones previstas por la ley.

El fenómeno de la corrupción puede penetrar en todos los niveles del Estado, léase que pueden ser objeto de prácticas de corrupción: el parlamento, el ejecutivo y el judicial por la existencia de un imperfecto sistema de representación y por un discriminatorio acceso al poder decisonal.

La última variable que favorece la práctica de corrupción la da el grado de seguridad de que goza la élite en el poder. Cuanto más segura esté la élite de conservar o reconquistar el poder con medios legales o de ser castigada si usa los ilegales, tanto menos será la corrupción. Cuanto más amenazada se sienta la élite tanto más recurrirá a medios ilegales para mantener el poder por medio de actos de corrupción.

Por lo tanto, la corrupción es un modo de influir en las decisiones públicas que golpea el corazón del propio sistema. Este tipo privilegiado de influencia, reservado a aquellos que poseen los medios para ejercerla, conduce al desgaste del recurso más importante del sistema, es decir de su legitimidad.

De ahí que hoy día existan una serie de presiones a nivel internacional para sancionar moralmente y en algunas ocasiones con sanciones más drásticas a aquellos países que no tomen medidas encaminadas a disminuir la influencia de la corrupción en las estructuras estatales ya que entre más se arraigue el mal, más difícil será su erradicación poniendo en grave peligro la institucionalidad democrática de los países, principalmente de aquellos que tienen democracias incipientes como el nuestro.

La corrupción debilita considerablemente las instituciones y, en ese sentido, es evidente el debilitamiento que el Ministerio de Gobernación ha tenido debido a los altos índices de corrupción que se han conocido. Es indispensable, por ello, desarrollar mecanismos de transparencia del manejo de la agenda de seguridad para disminuir los ámbitos que están facilitando la corrupción.

Últimamente, Guatemala ha sido señalado en reiteradas oportunidades por su falta de cooperación en el combate de la criminalidad y se convierte en un país de riesgo para los intereses principalmente estadounidenses, ya que su posición geopolítica lo convierte en país clave para las actividades del narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de personas tráfico de armas entre otros ilícitos.

De ahí que el accionar del Ministerio de Gobernación en el combate frontal a estas prácticas vinculadas al crimen organizado deben ser su prioridad, y por lo tanto, evidenciarse como parte de sus políticas y planes de acción entregando resultados positivos que demuestren su compromiso en el combate del mismo.

La pasividad del Ministerio de Gobernación en el último período pone en riesgo el relacionamiento de Guatemala ante países amigos, quienes están cuestionando la vulnerabilidad de la institucionalidad democrática del país y su vocación por hacer valer la misma. Los señalamientos hechos en el último semestre del año 2002 y en lo que va del año, tanto por los países de Unión Europea como por Estados Unidos, deben de tener una prioridad dentro de la agenda no solo del ministerio sino de toda la gestión gubernamental. Estos señalamientos van desde la participación de personas dentro de las estructuras del Estado en actividades delictivas del crimen organizado, hasta la falta de voluntad política para enfrentar el fenómeno de la criminalidad, el cual se ha disparado en el último período, afectando directamente la estabilidad del país.

Habrá que señalar, sin embargo, que la responsabilidad de desarrollar una política de seguridad ciudadana efectiva no es tarea exclusiva del Ministerio de Gobernación; ni tampoco del Poder Ejecutivo.

Equívocamente se ha pensado que el responsable de la ineficacia del sistema de seguridad ciudadana es exclusivamente el ministro de Gobernación lo cual resulta no cierto, debido a que es el Estado en su conjunto quien tiene el deber de procurar la seguridad ciudadana.

Al respecto hay que recordar que si bien, uno de los principios básicos del Estado de Derecho es la división de poderes, esta distribución del poder estatal en diversos órganos no tiene como fin la búsqueda de la especialidad para obtener cada uno dentro de su esfera un desempeño eficiente, aunque de hecho se produzca, sino más bien el fin primordial es que al desarrollar separada pero coordinadamente sus funciones, tales órganos se limiten recíprocamente de forma que cada uno de ellos actúe dentro de la esfera de su competencia y constituya un contrapeso a la actividad de los demás.<sup>12</sup>

Esto significa que la definición de políticas erróneas del Ejecutivo sobre la seguridad ciudadana, solamente pueden tener cabida en donde los restantes poderes del Estado, no desarrollan sus funciones de contrapeso.

Un ejemplo claro es el relativo al fortalecimiento del Ministerio de la Defensa a costa del debilitamiento del Ministerio de Gobernación mediante transferencias de fondos. Esta política del Ejecutivo sólo puede tener cabida en la medida que cuente con la aquiescencia del Poder Legislativo.

Consecuentemente, el éxito o fracaso de la cartera de gobernación es, sin duda, una responsabilidad de Estado.

<sup>12</sup> Corte de Constitucionalidad . Gaceta No, 26, p.11. expediente 290 – 91, Sentencia del 11 de diciembre de 1991.

Estos dos problemas, militarización y corrupción, son los problemas fundamentales que impiden el posicionamiento del Ministerio de Gobernación de la política de seguridad ciudadana. Por lo tanto, deben ser los dos aspectos fundamentales sobre los que deben plantearse profundas reformas que hagan viable cualquier otro plan de modernización del mismo.

Asimismo, la diversidad de funciones del Ministerio se ha reflejado en la falta de una visión estratégica para enfrentar las difíciles tareas asignadas en el ámbito de la seguridad ciudadana y, la creciente demanda de seguridad ciudadana ha hecho proponer a algunos sobre la creación de un Ministerio de Seguridad Pública específico y, dejar las funciones administrativas del Estado en el Ministerio de Gobernación. Este es un debate no resuelto que debe ser ampliamente discutido para conocer sus implicaciones.

Por último, es indispensable un compromiso efectivo de parte del Ejecutivo y Legislativo para fortalecer política, económica y jurídicamente al Ministerio de Gobernación o, eventualmente al Ministerio de Seguridad Pública, para el cumplimiento de su función preventiva y reactiva de las formas violentas de afectación de los derechos elementales de la población.

## II. LA POLICIA NACIONAL CIVIL.

### 1. Creación de la Policía Nacional Civil:

La Policía Nacional Civil (PNC) como brazo derecho del ministerio de gobernación para el combate a la delincuencia común y organizada, tiene su fundamento de creación en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC)<sup>13</sup>.

En el mes de marzo de 1998 en cumplimiento a lo estipulado en el acuerdo de cronograma de implementación de los acuerdos de paz, se da inicio a la conformación del nuevo modelo policial, implementando el primer curso de reciclaje el cual tuvo una duración de tres meses y estuvo dirigido al personal de los antiguos cuerpos de seguridad (Guardia de Hacienda y Policía Nacional) que formarán parte del nuevo modelo de seguridad.

Quizás éste sea el error más grave del AFPC en lo que a la reforma policial se refiere: sustentar la nueva PNC en el personal de los dos anteriores cuerpos de seguridad citados, cuya trayectoria histórica es ampliamente conocida.

El AFPC pretende que la nueva PNC sea un cuerpo de seguridad profesional y técnicamente capacitado para enfrentar todos los hechos que emanen de acciones delictivas tanto del crimen organizado como de la delincuencia común.

Sin embargo, esta profesionalización y tecnificación está orientada hacia determinar cómo se puede hacer más efectivo al policía para reprimir el delito o cómo se debe hacer para que existan más presos en las cárceles del país, lo cual no dista en nada de los antiguos cuerpos de seguridad.

El AFPC también se convierte en el principal obstáculo para lograr el objetivo de profesionalización de los miembros de la nueva PNC ya que el mismo establece que para finales de 1999 la nueva fuerza de PNC deberá tener presencia en todo el territorio nacional para lo cual deberá contar con un mínimo de 20,000 miembros, lo que políticamente obliga a la gestión gubernamental de ese momento a priorizar la cantidad por la calidad.

Todo esto en su conjunto evidencia una intención perversa de cumplir formalmente con la implementación de una nueva policía, pero que en la práctica se hace todo lo posible para que fracase el esfuerzo, lo cual va en detrimento de la profesionalización institucional a nivel inmediato; pero además, atenta contra los esfuerzos por construir el Estado de Derecho a que aspiramos, el cual constantemente se ve amenazado por la influencia del poder militar en la definición de las políticas de seguridad ciudadana desvirtuando el espíritu del AFPC.

### 2. Funciones de la Policía Nacional Civil:

Las funciones asignadas a la Policía Nacional Civil se encuentran reguladas en el capítulo II de su Ley Orgánica.

<sup>13</sup> "...es necesario e impostergable la reestructuración de las fuerzas policíacas existentes en el país en una sola Policía Nacional Civil, que tendrá a su cargo el orden público y la seguridad interna."

**Artículo 9:** La PNC es la institución encargada de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública.

**Artículo 10:** Para el cumplimiento de su misión, la Policía Nacional Civil desempeñará las siguientes funciones:

- a) Por iniciativa propia, por denuncia o por orden del Ministerio Público:
  1. Investigar los hechos punibles perseguibles de oficio e impedir que éstos sean llevados a consecuencias ulteriores.
  2. Reunir los elementos de investigación útiles para dar base a la acusación en proceso penal.
- b) *Auxiliar y proteger a las personas y velar por la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.*
- c) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad pública.
- d) Prevenir la comisión de hechos delictivos, e impedir que éstos sean llevados a consecuencias ulteriores.
- e) Aprender a las personas por orden judicial o en los casos de flagrante delito y ponerlas a disposición de las autoridades competentes, dentro del plazo legal.
- f) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para la seguridad pública, estudiar, planificar y ejecutar métodos y técnicas de prevención y combate a la delincuencia y requerir directamente a los señores jueces, en casos de extrema urgencia la realización de actos jurisdiccionales determinados con noticia inmediata al Ministerio Público.
- g) Colaborar con los servicios de protección civil, en los casos de grave riesgo, catástrofes y calamidad pública, en los términos establecidos por la ley.
- h) Vigilar e inspeccionar el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciba de las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias.
- i) Prevenir, investigar y perseguir los delitos tipificados en las leyes vigentes del país.
- j) Colaborar y prestar auxilio a las fuerzas de seguridad civil de otros países, conforme a lo establecido en Tratados o Acuerdos Internacionales de los que Guatemala sea parte o haya suscrito.
- k) Controlar a las empresas y entidades que presten servicios privados de seguridad. Registrar, autorizar y controlar su personal, medios y actuaciones.
- l) Coordinar y regular todo lo relativo a las obligaciones del Departamento de Tránsito, establecidas en la ley de la materia.
- m) Organizar y mantener en todo el territorio nacional el archivo de identificación personal y antecedentes policiales.
- n) Atender los requerimientos que, dentro de los límites legales, reciban del Organismo Judicial, Ministerio Público y demás entidades competentes.
- o) Promover la corresponsabilidad y participación de la población en la lucha contra la delincuencia.

p) Las demás que le asigna la ley.

De su Ley Orgánica se desprenden 16 funciones vitales para la Policía Nacional Civil, siendo el marco general de actuaciones del cuerpo, cumplirlas es su principal desafío. Para ello, la institución policial está organizada de la siguiente forma:

- Dirección General
- Dirección General Adjunta
- Subdirección General de Personal
- Subdirección General de Operaciones
- Subdirección General de Apoyo
- Jefaturas de Distrito
- Comisarías
- Estaciones
- Subestaciones.
- Unidades especializadas.

El contar con una estructura y organización institucional no es suficiente para poder responder ante el enorme compromiso que tiene la PNC como garante de la vida y la seguridad de las personas. Por ende, es necesario analizar los recursos humanos, materiales y logísticos con que cuenta la institución para establecer si la seguridad en realidad es prioridad de la agenda política de las gestiones administrativas pues los recursos económicos que se le asignen a las instituciones determinan el apoyo o la falta del mismo con que cuentan las instituciones para su consolidación y debilitamiento.

### 3. Estado de Fuerzas:

La plantilla de personal policial asciende a 19,279 elementos<sup>14</sup>, de los cuales 17,409 son hombres y 1,870 son mujeres.<sup>15</sup> Aunque en términos generales se ha dado cumplimiento al compromiso establecido en el AFPC de contar con 20,000 agentes, se hace imperativo implementar cursos de ascenso para fortalecer la plantilla de escala de oficiales superiores y escala de dirección dentro de la institución policial; pues derivado de los constantes cambios registrados durante la gestión del FRG<sup>16</sup> la PNC se ha visto mermada en cuanto al número de miembros con rango de Comisario General, siendo a la fecha solo 6 comisarios generales que estarían saliendo de la policía en el momento de originarse un nuevo cambio; así mismo deben equilibrarse los valores estimados de personal para los rangos de oficiales subalternos a fin de mejorar la orientación y conducción del personal policial desplegado en el territorio a nivel nacional.

El inconveniente que se enfrenta en este momento es que ante el incremento de los índices de violencia, el número de efectivos no es suficiente, ya que a la plantilla de personal hay que restarle el personal que está rebajado a otras dependencias del Estado o embajadas así como el personal que está brindando seguridad a jueces, personas

<sup>14</sup> Estado de Fuerzas General de la Policía Nacional Civil, sin incluir a los 854 agentes que se graduaron en el mes de diciembre de la 11ava. Promoción del curso básico que imparte la academia. SGP, Sección de personal, enero de 2003.

<sup>15</sup> En este punto es necesario resaltar que del total de mujeres dentro de la institución solo una mujer pertenece a la escala de oficiales superiores, 52 a la escala de oficiales subalternos y las demás están ubicadas en la escala básica.

<sup>16</sup> Desde que el FRG asumiera el poder el 14 de enero del 2000 a diciembre de 2002, se han realizado 6 nombramientos al cargo de Director General de la PNC y dos interinos, lo cual ha provocado la remoción de la mayor parte del personal con grado de Comisario General de la PNC.



amenazadas que por su cargo solicitan ante el director general que se les brinde seguridad, o testigos de casos clave, personal suspendido por el IGSS, el personal que está de vacaciones que son alrededor del 10% de la plantilla total y el personal que se va de baja de la institución por diversas causas<sup>17</sup>; esto nos da un número de 5,000 mil efectivos por turno para todo el territorio nacional que debe dar seguridad a 12 millones de habitantes.

De ahí la importancia del rol que debe jugar la academia de la policía nacional civil no solo en profesionalizar permanentemente al personal sino también en formar más agentes policiales. El hecho de haber alcanzado la meta de 20,000 miembros no significa por sí misma que no existan necesidades de más policías, ya que la distribución del mismo responde a las necesidades del servicio para lo cual se toman en cuenta tres factores fundamentales: el geográfico, la población y los índices de delincuencia. Además en este momento existe la discusión si el AFPC plantea que los 20 mil policías son en el terreno, lo cual conllevaría un período de formación más largo porque significaría que tendríamos que contar con una plantilla de alrededor de 60 mil policías, lo cual no sería del todo alejado de la realidad porque para 1997 las proyecciones realizadas por el personal de la policía nacional de entonces establecían que para 1999 se debería de contar con una plantilla de 47 mil agentes en servicio. También el actual Director de la PNC ha afirmado que la PN necesita entre 45,000 a 65,000 policías, debido al aumento de la población.<sup>18</sup>

Es evidente la necesidad de sumar elementos al nuevo cuerpo policial; sin embargo consideramos que no es el punto central de la ineficacia de la PNC. La política de servicio orientada a una función de policía comunitaria es un elemento fundamental que no ha sido desarrollado más que en algunos proyectos pilotos impulsados, generalmente, por Organizaciones de Sociedad Civil o por donantes internacionales.

Consideramos que la PNC podría contar con la cantidad de 65,000 miembros; pero si la política de servicio se desarrolla con la misma filosofía de distanciamiento de la sociedad sería igualmente ineficiente. Además la falta de un verdadero acercamiento y sometimiento al control democrático de la sociedad haría de la PNC una institución inmanejable con un número de efectivos como los que se han señalado.

Convertir a Guatemala en un Estado policial no es la solución a la inseguridad ciudadana manifestada en la criminalidad; especialmente cuando se comprueba que la corrupción y la criminalidad han estado enraizadas dentro de los mismos cuerpos policiales y algunos cuerpos del crimen organizado funcionan bajo la aquiescencia de la institución policial.

<sup>17</sup> Solo en el año 2002 causaron baja en la institución 1024 PNC por diversas causas. Cuadro estadístico de personal que ha causado baja en la institución. Sección de Personal de la PNC, enero 2003.

<sup>18</sup> Prensa Libre, "Violencia Incontrolable". 4 de enero del 2003. p.5.

#### **4. Recursos Materiales y de Infraestructura:**

La primera fase del despliegue de la PNC estuvo marcada por un apoyo incondicional de parte de las esferas del Estado en cuanto a la dotación de vehículos, armamento, municiones y transmisiones así como la dotación de mobiliario para poder desempeñar su labor en las mejores condiciones posibles. Sin embargo, con el cambio de gestión gubernamental todo el equipo de la PNC se vio seriamente mermado en dos aspectos: el primero, se refiere a las condiciones actuales de los vehículos y los radiotransmisores los cuales por el tiempo que tienen de servicio y la falta de mantenimiento han finalizado su vida útil y los vehículos donados como parte del remanente del proyecto de la Unión Europea no son suficientes para las necesidades imperantes al momento; por otra parte, dentro del paquete no se incluyó la compra de radios portátiles. Por lo tanto, la PNC en este momento cuenta con un parque vehicular de 3,500 unidades, de los cuales el 40% está circulando. Por otro lado, la deuda actual de la PNC ante distintos acreedores en este momento se eleva a una cantidad aproximada a los 80 millones<sup>19</sup>.

#### **5. Presupuesto Asignado:**

El presupuesto aprobado para la ejecución del 2003 asciende a Q1,324,133,516.00; de los cuales alrededor del 70% está destinado al pago de salarios del personal policial. El resto del presupuesto está destinado una parte a inversión y la otra a diversos rubros de servicios y mantenimiento, así como a la cancelación de la deuda contraída por la institución con varios proveedores.

El manejo de los fondos de la institución es criticado por los mismos funcionarios policiales,<sup>20</sup> quienes ven con recelo que se centralice la ejecución de aspectos fundamentales como la reparación y mantenimiento de las unidades. La descentralización de la ejecución del presupuesto, bajo mecanismos que transparenten el manejo del mismo, es una medida que la práctica reclama.

Por otro lado, es absolutamente reprochable que se debilite a la institución policial con el manejo del presupuesto, favoreciendo a la institución militar. Los patrullajes conjuntos, conllevan esta clase de ilegalidad.

#### **6. Corrupción y violaciones a derechos humanos:**

Es de profunda preocupación el tema de la desviación de la autoridad otorgada a los funcionarios policiales para el aprovechamiento personal de la misma.

Consecuencia del proceso de reciclaje que trasladó la cultura policial de la PN y la GH, aunado a la ineficiencia de los mecanismos de control internos y la falta de mecanismos de control externos; contamos con cuerpo policial que carece de toda credibilidad ante la población y ante el mismo sistema de justicia.

La violación impune de los derechos fundamentales de la población por parte de la PNC, reclama de una reforma profunda en sus instrumentos jurídicos y en su estructura

<sup>19</sup> Esta deuda es en concepto de varios rubros dentro de los que destacan: armamento, combustible, transmisiones, talleres, etc.

<sup>20</sup> Entrevistas con Oficiales de PNC; incluyendo algunos Comisarios.

orgánica para hacer eficientes los mecanismos de control internos.

Al respecto, se han elaborado propuestas por Organizaciones de Sociedad Civil que aún no han sido incorporadas por las autoridades de Gobernación, y se observa siempre un rechazo a la participación de sociedad civil en la definición de las políticas de la institución.<sup>21</sup>

### **7. Academia de la Policía Nacional Civil:**

Desde que la academia inició su trabajo en el año de 1998, hubo varios acontecimientos que generaron serios señalamientos por parte de la MINUGUA y de la opinión pública que no fueron tomados en cuenta y dentro de ellos se destaca lo inviable de un proceso de reciclaje que se realizó en tres meses, aunado a la denuncia de la inclusión de sargentos del ejército a la academia para egresar como oficiales de la policía, así como la saturación de estudiantes en los salones de la academia que no permitieron en realidad darle a la reforma policial el impulso que favoreciera el principio de fortalecimiento del poder civil y de profesionalización establecidos en el AFPC en la conducción de los temas relacionados a la seguridad ciudadana.

Es preocupante que dentro del plan de estudios que existe en la academia de la policía no se incluya la discusión sobre las distintas concepciones sobre seguridad ciudadana que existen, así mismo es insuficiente el tiempo destinado a los programas de estudio sobre el papel que debe de jugar el policía en la prevención del delito y su relación con la comunidad desde una perspectiva de servicio, de la misma forma la carga de estudios destinados a temas más puntuales sobre condición física y práctica policial que son temas indispensables dentro de la formación de cualquier policía.

Aunque hay que reconocer que es un importante avance que se incluyeran cursos sobre derechos humanos en el plan de estudios de los aspirantes a integrar la PNC, estos no contribuirán en mayor medida si no se impulsa una nueva visión del papel que debe asumir el agente de seguridad.

Lo anterior, aunado al anuncio realizado en el mes de junio del año 2002 de cerrar la academia por falta de presupuesto presupone una amenaza latente a debilitar el rol que la academia debe jugar en la profesionalización permanente del personal policial, así como de implementar los cursos necesarios destinados a fortalecer el conocimiento de los miembros de la institución policial mediante cursos de retroalimentación que permanentemente estén dirigidos a disminuir los hechos de abusos policiales por malos procedimientos. De la misma forma, la academia debería reflejar dentro de su planificación la implementación de cursos permanentes para ascensos y especialidades policiales que contribuyan a mantener un equilibrio dentro de la plantilla de personal en la institución.

La planificación de los distintos cursos que imparte la academia debería ser producto de un proceso serio de reflexión de las distintas autoridades policiales ya que la misma debería dirigir sus esfuerzos a fortalecer la profesionalización y la tecnificación del

---

<sup>21</sup> Se conocen de propuestas de reformas al régimen disciplinario de: ICCPG, Proyecto UNOPS, y actualmente IMASP desarrolla un proceso de análisis de otra propuesta con un equipo representante de la PNC para unificar criterios entorno a la misma.

personal y no solamente responder a un requisito para la asignación de recursos económicos del período.

La estrategia de debilitamiento de la PNC como herramienta para favorecer el posicionamiento del ejército en el tema de seguridad ciudadana, también se vio reflejada en el aniquilamiento presupuestario de los entes claves de la PNC. Uno de ellos, la Academia.

Planteamientos de Sociedad Civil<sup>22</sup> sobre la temática lograron incidir en la asignación presupuestaria mínima que mantuvo abierta la Academia de la PNC; demostrando que la sociedad civil tiene claro el panorama de que este tipo de debilitamientos no son más que mecanismos para justificar la participación del ejército en la temática.

Por lo anterior, es indispensable abrir espacios de participación ciudadana en la dirección de la Academia de la Policía Nacional Civil. No sólo porque la participación ciudadana garantizará una visión acorde a las necesidades de la realidad social en la formación policial, sino porque transparentará las políticas de debilitamiento que se pudieran vislumbrar en contra de la Academia.

La propuesta más cercana a esta participación lo constituye la creación de un Consejo Académico que se encargue de la Dirección de la Academia, y cuyas políticas sean ejecutadas por el Director de la misma, quien deberá ser un policía con los perfiles legales actuales.<sup>23</sup>

### **7.1 Procesos de Convocatoria y Selección:**

A pesar de que la PNC ya cuenta con 5 años de estar funcionando, la academia no ha mejorado los procesos de convocatoria, selección e investigación del personal que está ingresando a la PNC. De ahí que hoy día en la PNC se cuente con nuevo personal que, a pesar del corto tiempo de servicio que tiene en la institución, se vea involucrado en hechos delictivos que afectan negativamente la imagen de la institución y disminuyen la confianza de la ciudadanía hacia la instancia encargada a brindar seguridad a los ciudadanos.

Desde que se planteó la implementación de la Policía Nacional Civil con los elementos de la anterior policía, se comenzó a generar desconfianza en la población, porque esta señalaba que no iba a cambiar nada. A esta desconfianza se le debe agregar los problemas señalados supra. Consecuentemente se puede afirmar que la PNC es un producto que carece de la credibilidad que un cuerpo policial democrático debe generar.

Es importante destacar que el fracaso de este intento únicamente favorece al ejército y a los grupos de poder que se han opuesto a los cambios sociales, pues al evidenciar la incapacidad de la PNC para enfrentar al crimen y a la delincuencia, se ha planteado que es indispensable la presencia de los militares en la seguridad ciudadana.

Esa situación le ha servido a la presidencia para justificar los traslados de partidas

<sup>22</sup> Campaña de IMASP a través de medios de comunicación, en enero del 2002.

<sup>23</sup> Sobre este punto: Cfr. Propuesta de reformas a la PNC. Documento de trabajo elaborado por ICCPG y miembros de FADS. 2000.

presupuestales hacia las dependencias de defensa para hacerle frente al tema de la seguridad ciudadana, así como mantener el despliegue de fuerzas a nivel nacional, lo cual implica una renuncia a la redefinición geográfica de sus fuerzas para atender únicamente el tema de la defensa nacional en el plano militar, siendo esta la tarea que realmente le corresponde.

Cuando se habla de profesionalización y tecnificación, se debe definir las distintas áreas en las cuales puede accionar la policía y en función de estas se debe impulsar el proceso que permita la implementación de un cuerpo policial eficaz pero respetuoso de los derechos de la población.

Desde una perspectiva científica, las áreas de actividad de la policía se dividen en dos: una preventiva y reactiva.

En el área preventiva, las funciones que debe realizar la policía son las que corresponden a la práctica cotidiana que es la esencia del *ethos policiaco*, es decir, son todas aquellas acciones que devienen en impulsar planes de relacionamiento con la comunidad para que esta sea la principal fuente de información sobre los lugares en donde se requiere la presencia física de las fuerzas policíacas.

A la prevención también le corresponde impulsar campañas de educación hacia la sociedad en donde se le oriente sobre las distintas medidas de seguridad que puede asumir para que no sea blanco de la delincuencia, de agresiones físicas o de violencia, tanto en su hogar como en su trabajo o cuando circule por las calles.

Una experiencia importante sobre el tema de la prevención del delito lo constituye el programa desarrollado por APREDE,<sup>24</sup> con fondos de la AID, por medio del cual se han logrado reducir las tasas de criminalidad en lugares determinados.

La esencia del proyecto lo constituye un trabajo de acercamiento, intercambio y facilitación de oportunidades a miembros de maras de lugares determinados; para optar a procesos de integración social que les permita utilizar su nivel de organización a aspectos positivos para la comunidad y no a aspectos negativos como lo es la criminalidad. Para ello, se necesita de un alto nivel de compromiso y de participación de la comunidad y, de los funcionarios encargados de la seguridad ciudadana. Estos últimos, a efecto de desarrollar niveles de respeto a las personas que se integran al proceso y, a no proceder a detenciones ilegales y provocar la estigmatización que solo fortalecen lo que criminológicamente se denomina el “círculo de la criminalidad”. Durante el mes de diciembre de 2001, por ejemplo, se registró un descenso de un 60% en las tasas de criminalidad en Villa Nueva, lugar donde inició el proyecto piloto.

Actualmente se trabaja en el cabildeo a las autoridades para que este tipo de programas se absorban como una política de Estado para la prevención del delito.

Se requiere, en concreto, el cambio del paradigma de la prevención del delito restringido a la detención en “flagrancia” de la persona que estaba cometiendo el delito. Este paradigma es ineficiente no sólo para la prevención en sí misma, pues la detención se produce cuando la persona ya afectado el bien jurídico de la víctima; sino también

<sup>24</sup> Alianza de Prevención del Delito; conformada por ICCPG, CALDH y FADS.

para desarrollar la reivindicación del bien afectado mediante el sistema de justicia, toda vez que fácticamente es casi regla general que la PNC falsee la “flagrancia”, situación que conlleva el fracaso del proceso penal en su contra.

El área de reacción debe entenderse como la parte especializada de la policía (a partir de que ha sido profesionalizada y tecnificada), en enfrentar a las bandas del crimen organizado, los cuales actúan con armas de alto poder de fuego y cuentan con una organización muy fuerte que en algunos casos extiende sus tentáculos hacia otros ámbitos incluyendo el gubernamental lo cual hace mucho más difícil el poder desarticularlos.

Para ello la PNC cuenta con las distintas especialidades policiales que le sirven para combatir el flagelo de la delincuencia organizada y una de estas unidades especialidades quizá la más conocida por el papel que juega en la colaboración de la lucha contra hechos delictivos de impacto social y su decidida colaboración con las demás instituciones de la cadena de justicia es el Servicio de Investigación Criminal (SIC) el cual abordaremos a continuación.

## **8. Servicio de Investigación Criminal (SIC)**

El AFPC establece el compromiso de “fortalecer las capacidades de la policía en materia de investigación criminal, a fin de colaborar eficazmente en la lucha contra el delito y una debida y pronta administración de justicia, con énfasis en la coordinación interinstitucional entre la PNC, el Ministerio Público y el Organismo Judicial”<sup>25</sup>

La investigación de la comisión de un hecho delictivo conlleva una serie de actividades encaminadas a reunir las pruebas que permitan plantear la acción penal. El procedimiento preparatorio corresponde en este caso al Ministerio Público, mientras que la policía se convierte en el auxiliar del fiscal en la realización de las tareas de investigación dentro del proceso penal, siendo este el marco general de las tareas del Servicio de Investigación Criminal de la PNC.

### **8.1 Misión, Organización, Despliegue territorial y plantilla**

La misión principal del SIC consiste en reunir los elementos de investigación útiles para dar sustento a la acusación en el proceso penal. Su función específica consiste en: 1) recoger los efectos, instrumentos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición de la autoridad correspondiente para dar base a la persecución penal; y b) investigar el delito, descubrir y capturar al delincuente, bien por iniciativa propia o por requerimiento del Ministerio Público o de la autoridad judicial y atender las peticiones de ambas autoridades.

Para poder dar cumplimiento a su función, el SIC está al mando de un Comisario General y cuenta con una estructura organizacional que le permite realizar su trabajo, la misma comprende una jefatura central, 20 secciones ubicadas en la ciudad capital, el gabinete de investigación, que es el órgano encargado de realizar los dictámenes

<sup>25</sup> Informe de Verificación de la Policía Nacional Civil: un nuevo modelo policial en construcción. MINUGUA. Guatemala de 2001 pp. 13.

criminalísticos que sirven como evidencia para el esclarecimiento de un hecho criminal.

El SIC esta desplegado en 14 departamentos del país: Peten, Huehuetenango, San Marcos, Quetzaltenango que a su vez cubre Totonicapán, Sololá, Suchitepequez, Chimaltenango, Escuintla, Santa Rosa, Alta Verapaz, Jutiapa, Chiquimula, Zacapa e Izabal. La plantilla de personal con que cuenta el sic es de 649 efectivos, que de acuerdo a la proyección<sup>26</sup> es más o menos el 50% de la plantilla mínima ideal para el servicio.

La mayor parte de sus miembros se concentra en la sede central por la cantidad de trabajo que se concentra en el área. Sin embargo, las delegaciones cuentan con plantillas de personal entre 7 y 14 elementos que lamentablemente son insuficientes para dar cobertura a las necesidades de investigación que requiere el sistema de administración de justicia en relación al incremento de los índices delincuenciales.

Según el actual Director de la PNC, se cuenta con un promedio de 1 investigador por cada 17,000 habitantes, lo cual imposibilita atender por lo menos cien casos denunciados.<sup>27</sup>

Lamentablemente las carencias generales de la policía también se reflejan en el SIC ya que los recursos e infraestructura con que cuentan son deficientes a pesar de lo delicado de la labor que desempeñan, pues solo cuentan con 90 vehículos y 53 motocicletas circulando a nivel República, los otros 70 vehículos asignados al servicio están en mal estado. De la misma forma se encuentran 19 motocicletas. Todo esto dificulta la labor investigativa de la unidad; a ello hay que agregar que la reducción en las cuotas de combustible también se le aplican al SIC contando en este momento con una dotación de alrededor de 5 galones diarios.

Según el Informe de Verificación sobre la Policía Nacional Civil, publicado por MINUGUA en el 2001, el SIC no cuenta con un sistema de ingreso, asignación, control y archivo de los casos ni con criterios homogéneos para la distribución de los mismos. La ausencia de una metodología de trabajo para la realización de la investigación resta profesionalismo al SIC.

El informe relata que identificaron problemas en las relaciones orgánicas y funcionales debido, entre otras cosas, a las diversas órdenes que se dan en torno a los casos y que provienen de los distintos niveles de dirección, provocando una ruptura de la línea de mando que afecta la estructura de las relaciones jerárquicas. A lo anterior, es necesario agregar el hecho que el Ministerio Público tampoco asume su mandato de supervisión y dirección de la función de investigación.

## **8.2 Procesamiento de la Escena del Crimen.**

La escena del crimen constituye una fuente importante de información para la investigación criminal ya que brinda evidencias físicas, rastros e indicios para la identificación de los responsables. Es por ello, que resulta fundamental asegurar y proteger debidamente la escena. Sin embargo, actualmente existe un problema

<sup>26</sup> La proyección de personal para poder cubrir a nivel nacional es de 1378 elementos para el año 2003; sin embargo, consideran que no será posible contar con esa plantilla en este año.

<sup>27</sup> Prensa Libre. "Violencia Incontrolable en el 2002", p. 5.

fundamental en este aspecto ya que los patrulleros policiales no cuentan con los conocimientos, o bien por negligencia, no pueden conservar la misma y se observan deficiencias en su conservación y protección.

Existen también deficiencias por parte de los Fiscales para dirigir el procesamiento de la escena e inciden en su contaminación. Por otra parte, aunque el embalaje de las evidencias se hace, generalmente, en forma correcta por parte del personal de inspecciones oculares, a veces presenta cierta deficiencia debido a la falta de equipo y material para la conservación de la misma.

El informe de verificación también hace alusión a las deficiencias mostradas en la organización de los expedientes policiales ya que no existe un orden lógico en el registro de las actividades realizadas por el investigador debido a la ausencia de un plan de trabajo que oriente la investigación, lo cual tiene una implicación directa en la ausencia de análisis para determinar móviles y modus operandi que permita resultados positivos como producto de la investigación, basándose la misma principalmente en entrevistas, lo cual supone que las investigaciones se basan fundamentalmente en declaraciones de testigos y se desestima el valor que tiene la prueba científica en el esclarecimiento de un acto delictual.

Otro elemento importante de resaltar consiste en la falta de coordinación interinstitucional ya que la mayoría de los jefes de las delegaciones departamentales como en la capital manifiestan su descontento por que no existe una coordinación entre Fiscales e investigadores lo que redundo en mayor impunidad en el país. De ahí la importancia de mejorar los sistemas de comunicación y coordinación entre los entes respectivos, pues a mayor impunidad, mayor violencia.

Uno de los temas de fondo en este problema consiste en la duplicación de funciones por parte de la DICRI y el SIC problema al que nos referiremos en el apartado correspondiente del Ministerio Público.

En resumen, se hace necesario desarrollar un fortalecimiento de este órgano a través de:

- i. Integrar a personas con nivel académico de diversificado y/o universitarios; mediante procesos que estimulen a personas con este perfil para pertenecer a este cuerpo especial.
- ii. Desarrollar una Escuela de Investigación Criminal efectiva.
- iii. Desarrollar un plan a mediano y largo plazo, de despliegue a todo el territorio nacional, con la infraestructura necesaria que les permita desarrollar un trabajo efectivo. Para ello se requiere de la inversión responsable del Estado.
- iv. Desarrollar cultura de relacionamiento con el Ministerio Público que les permita a ambos entes desarrollar adecuadamente sus funciones.

### **9. Oficina de Entidades de Seguridad Privada:**

La Oficina de Entidades de Seguridad Privada está al mando de un Comisario y depende de la Dirección General Adjunta de la PNC. Esta unidad es la encargada de velar por el exacto cumplimiento de las normas que la legislación vigente establece para



el control de la seguridad privada.<sup>28</sup> Para cumplir con su misión la oficina tiene asignada una plantilla de 44 efectivos, quienes ante el incontrolable incremento de las empresas privadas de seguridad no son suficientes para realizar un control efectivo de las mismas.

Asimismo es posible que no exista una directriz clara sobre el rol que los miembros de esta unidad deberían desempeñar en la supervisión hacia estas empresas que, en la mayoría de los casos, no se rigen por los controles a los cuales están legalmente sometidas.

La importancia del control que la oficina de la PNC debiera ejercer sobre estas empresas estriba en que la privatización de la seguridad trae consigo nuevos peligros para la libertad individual, tanto por el riesgo de su uso en el control y vigilancia de las personas como por la pérdida de privacidad gracias a la acumulación de información sobre las personas en manos de instancias privadas sin ningún control.

La seguridad privada representa a menudo una fuente permanente de deslegitimación de la fuerza pública y a través de ello, del propio Estado de Derecho y sus instituciones democráticas, pues sostiene una contradicción ideológica permanente con las modernas teorías democráticas de seguridad.

El manejo de grandes arsenales, pues no contienen solamente armas defensivas, así como la escasa capacitación de sus agentes, las convierten en un peligro latente para la seguridad de las personas.

El crecimiento de la industria de la seguridad privada favorecida por las políticas ineficaces del Estado aconseja el desarrollo de un marco normativo moderno que se ajuste a la realidad actual.

Este marco normativo debe regular lo relacionado a los requisitos fundamentales de funcionamiento de estas entidades y los límites absolutos que deben respetarse en el ejercicio de su actividad, pues si bien son desarrolladas por entidades particulares o privadas, se mueven dentro de un ambiente eminentemente público.

El registro de las entidades privadas que se dedican a tal función, es sólo uno de los retos inmediatos que debe abordarse por la PNC; pero éste proceso no podrá desarrollarse con el respaldo del Ministerio de Gobernación.

Los siguientes retos se enmarcan en la supervisión constante que garantice la preparación efectiva de los agentes de seguridad privada, quienes deberían contar con la aprobación de un examen especial desarrollado por la Academia de la PNC.

---

<sup>28</sup> Artículo 10 del Reglamento de Organización de la Policía Nacional Civil. Normativa Policial de Guatemala. Tomo I. Ley y Reglamentos de la Policía Nacional Civil. MINUGUA

### III. CONSEJO ASESOR DE SEGURIDAD

La figura del Consejo Asesor de Seguridad (CAS) nace del punto 20 de la Agenda de Seguridad establecida en el AFPC. El concepto plasmado en el mismo establece la necesidad de creación de una figura que por un lado, apoye al Organismo Ejecutivo en la implementación del concepto de seguridad integral establecido en el acuerdo y establece que para lograrlo, el mismo debe quedar integrado por representantes de los diversos sectores del país, a nivel económico, social, profesional, académico, étnico, político y cultural. En el mismo, punto se establece que la función del CAS, consiste en estudiar y presentar estrategias ampliamente consensuadas para responder a los riesgos prioritarios que enfrenta el país y hacer las recomendaciones correspondientes al Presidente de la República.

Según el primer acuerdo de cronograma para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, el CAS debió haberse implementado en el año de 1999; posteriormente se recalendarizó y su implementación quedó programada para el año 2002, y aunque a la fecha el gobierno aún no ha tomado una decisión para su implementación existen tres propuestas para empujar su conformación.

#### 1) Propuestas para la implementación del Consejo.

##### 1.1 Primera Propuesta.

La Primera propuesta que surgió es un esfuerzo apoyado por Madres Angustiadas, IEPADES, Alianza Evangélica y CACIF, siendo presentada el 27 de noviembre de 2000 y dentro de sus postulados encontramos los siguientes:

- Establece, en su marco conceptual, como funciones del CAS:
  - Hacer estudios sobre la seguridad integral;
  - Asesorar y elaborar políticas y estrategias en materia de seguridad pública y dar seguimiento a la implementación de las mismas
  - Establecer mecanismos de coordinación y comunicación con la sociedad civil, para recibir y analizar sus propuestas;
  - Analizar y hacer recomendaciones al Presidente sobre la legislación pertinente en materia de seguridad pública en la legislación interna, como la ratificación de tratados y convenios sobre la materia a nivel del Congreso.
  - Formular propuestas de estrategias preventivas y/o solución de crisis derivadas de las situaciones de amenaza, riesgo y vulnerabilidad que puedan darse a nivel nacional.

Los perfiles planteados por esta propuesta distan un poco del establecido en el AFPC ya que descarta al representante del sector político y cultural e incluye un representante del sector de seguridad y de derechos humanos.

Aunque dentro de la descripción que se hace en la primera parte de la propuesta respecto a las funciones otorgadas pareciera ser que se limita más al ámbito de la seguridad pública, parece más acertada la redacción que aparece en la propuesta de Acuerdo Gubernativo que establece como parte de sus funciones, el desarrollo de estudios sobre la disminución de los riesgos y amenazas dentro del concepto de seguridad humana el cual tiene el mismo significado al de seguridad integral en donde la persona humana es el centro.

También lo visualiza como un órgano de asesoría al Presidente de la República, quién hará la designación de sus integrantes.

Su creación lo proponen mediante un Acuerdo Gubernativo.

### **1.2 Segunda Propuesta:**

Esta propuesta surge del espacio de discusión: Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia. Fue presentada en el mes de febrero del 2002 y es avalada por 20 instituciones y 6 personas a título individual.

En ésta, se visualiza al CAS como un órgano con dos funciones puntuales: la de asesorar al Presidente de la República, y la de auditaje ciudadano, manteniendo una dependencia directa de la SAE. Sin embargo, al revisar los postulados de funcionamiento en su mayoría se refieren al asesoramiento en cuanto a los programas y políticas de seguridad e inteligencia que desde mi punto de vista, dejaría situada su función en una asesoría directa y de fiscalización en cuanto a la implementación de una política criminal de estado.

Plantea con claridad los sectores que deben integrar el CAS, además amplía la participación a nueve representantes y además establece la necesidad de nombrar un suplente por cada sector, con la finalidad de garantizar la presencia de los miembros en el trabajo. Retoma del AFPC que es el Presidente de la República el que seleccionará a los integrantes del CAS de un listado de candidatos por sector.

Asimismo, propone una estructura de funcionamiento y plantea que al quedar conformado deberá elaborar como primera misión sus reglamentos de funcionamiento.

Esta propuesta plantea una variante en cuanto a su referente legal ya que estima pertinente que el Consejo Asesor de Seguridad debe crearse por medio de un Decreto Legislativo, lo cual le daría mayor sustento jurídico.

### **1.3 Tercera Propuesta:**

Esta propuesta surge de la Secretaria de Análisis Estratégico a finales del 2002.

Propugna porque el CAS sea un ente que, tanto en su estructura, como en su acción;

deberá evitar: la exclusión, la intolerancia y la conflictividad confrontacional, buscando la mayor representatividad posible en su conformación para que en cumplimiento de sus funciones tenga un mayor consenso.

Se limita a indicar que el nombramiento de sus miembros sea realizado por el Presidente de la República, previa consulta; sin hacer referencia a los sectores que se consultarían. La propuesta establece también que los designados duren 4 años en sus cargos; período en el que serían inamovibles.

Establece como funciones del CAS todas aquellas relativas a la estructuración y funcionamiento organizacional del mismo estableciendo una agenda de seguridad más amplia que retoma la de seguridad integral del AFPC.

En esta propuesta se visualiza al consejo como una dependencia más del Estado encargada de proponer o elaborar proyectos y políticas de seguridad que garanticen la disminución de riesgos y amenazas para la población y que garanticen la paz social establecida en los Acuerdos de Paz.

En términos generales todas las propuestas de alguna forma establecen su plan de trabajo en torno a lo establecido en la agenda de seguridad del AFPC y deberán ser analizadas para definir claramente la misión del CAS; pues según el AFPC, su función no se limita a conceptos de inseguridad tradicional.

## IV. CONTROLES DEMOCRÁTICOS.

Uno de los ideales básicos del Estado Democrático es el Estado de Derecho, es decir, la sumisión del poder a las reglas establecidas. Por eso, la democracia se dota de instituciones encargadas del control, la supervisión y el monitoreo de las funciones públicas.

El registro de las actividades públicas se realiza cada vez más por medio de una estructura vertical, a la que corresponden las instituciones creadas por la Constitución y la Ley. Y por una estructura horizontal, donde aparecen los partidos de oposición, las organizaciones sociales, los medios de comunicación de concentraciones<sup>29</sup>.

La democracia crea un poderoso instrumento de control, que es la formación de opinión pública, la cual puede llegar a tener una extraordinaria fuerza correctora.

### 1. Instituciones que tienen dentro de sus atribuciones la función de contralores.

Además de los principios básicos que se encuentran en los artículos 154, 155 y 156 de la Constitución Política, el sistema democrático guatemalteco cuenta con mecanismos explícitos institucionalizados para que los servidores públicos no se excedan en sus funciones y a la vez vigilan que cumplan el rol para el cual fueron nombrados. Dentro de estas instituciones del Estado que cuentan dentro de sus funciones con la de fiscalización podemos mencionar:

#### 1.1 Congreso de la República.

El Congreso de la República tiene asignado un papel muy importante en el control de las políticas de seguridad pública del País.

Cuenta con el marco Constitucional que le permite interpelar<sup>30</sup> y citar<sup>31</sup> a uno o más miembros del gabinete de gobierno para dar cuenta de las gestiones que ha realizado.

La función de interpelación ha sido enfatizada por la Corte de Constitucionalidad, la cual ha señalado que “Al analizar el contexto dentro del cual se encuentra la citada norma se evidencia que se trata de función que la Constitución confiere al Congreso de la República, con el objeto de ejercer, sobre el Organismo Ejecutivo, los controles constitucionales que le corresponden dentro del sistema de frenos y contrapesos. Después de la función por antonomasia del Congreso, de decretar, reformar y derogar leyes, está la de controlar la actividad gubernamental en sus diversas fases. Tal función tutela el interés básico de regular el funcionamiento de las instituciones constitucionales, especialmente las que sustentan el poder ejecutivo, a fin de que su conducta se ciña a los parámetros fijados por el orden jurídico y las exigencias políticas. Con lo anterior, el Congreso se convierte en un foro público de la actuación del ente

<sup>29</sup> Prólogo. Fortalecimiento de los Órganos de Control en el Estado de Guatemala. Acción Ciudadana. Guatemala, 2001. p. xv.

<sup>30</sup> Artículo 165, inciso j.

<sup>31</sup> Artículo 168.

estatal, con el fin de que el pueblo, titular de la soberanía, pueda conocer de su gestión.”<sup>32</sup>

Es así como el Congreso se convierte en el contrapeso político más importante para la observancia de una política de democrática pero eficaz para brindar la protección necesaria de los derechos fundamentales de la población. Especialmente es importante recalcar en lo indicado por la Corte de Constitucionalidad, relativo a que este ente se convierte en un foro público para que el pueblo, titular de la soberanía, conozca la gestión de sus autoridades en esta materia.

Vivimos en una época histórica en la que es necesario desmitificar la secretividad de las actuaciones de la administración pública, en este caso, las relacionadas con la seguridad ciudadana; porque de lo contrario se mantendrá el amplio margen de encubrimiento a diversos actos de ineficacia o de corrupción estatal. Se perdería de vista que en el Estado de Democrático de Derecho, la seguridad del Estado no es un derecho absoluto, en tanto los derechos establecidos a favor de las personas sí.

Con ello estamos pronunciándonos en contra de, como dice Claudio Movilla, la clandestinidad del Ejecutivo,<sup>33</sup> y la marcada resistencia de éste a toda forma de control, porque un secreto que escapa al control contraviene los principios democráticos.

Es evidente que en Guatemala no hemos contado con un Congreso fuerte que ejerza control democrático en el desarrollo de las políticas de seguridad del Ejecutivo. Más bien hemos contado con un Congreso desplazante que ha favorecido el enraizamiento del poder militar dentro de las políticas de seguridad ciudadana.

Una especie de control sobre el Ministerio Público también aparece en la obligatoriedad del Fiscal General de presentar su informe anual al Congreso de la República.

## **1.2 Procuraduría de los Derechos Humanos.**

El Procurador de los Derechos Humanos tiene su creación en el artículo 274 de la Constitución Política, que lo define como un Comisionado del Congreso para la defensa de los Derechos Humanos que la Constitución garantiza.

La Constitución en su artículo 275 fija las atribuciones básicas del Procurador, específicamente en los siguientes incisos:

- Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de Derechos Humanos;
- Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas;
- Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona sobre violaciones de los derechos humanos.

Para la promoción de la transparencia es indispensable la eficaz función de la PDH, pues constituye por su propia naturaleza, un freno a potenciales arbitrariedades del

<sup>32</sup> Expediente 274-91, sentencia del 18 de Febrero de 1992.

<sup>33</sup> MOVILLA ÁLVAREZ, CLAUDIO. El Secreto del estado entre el Control y el Privilegio. Publicado en Secreto de Estado, Guatemala, Fundación Myrna Mack. 1999. p. 41.

Estado.

Para fines de una actividad de transparentar el funcionamiento del Estado la PDH tipifica 4 tipos de violaciones que están contemplados en el área de derechos individuales, que son:

- Fallas en el debido proceso
- Abuso de autoridad
- Falta de cooperación para la entrega de información por parte de funcionarios públicos,
- Falta de acceso a tribunales y dependencias del Estado.

De estas cuatro tipificaciones, dos se aplican perfectamente en su relacionamiento con el ámbito de seguridad ciudadana siendo uno de los principales trabajos de la PDH la investigación de denuncias presentadas por la ciudadanía en torno a casos de abuso de autoridad cometidos por miembros principalmente de la PNC; a la vez la PDH ha denunciado en reiteradas oportunidades la falta de cooperación de la PNC en cuanto a brindar la información requerida por el Procurador para la investigación de casos en donde existe la vinculación de elementos policiales en hechos delictivos.

En el desarrollo de sus funciones en casos concretos, el PDH ha desempeñado un rol muy importante en el control de las fuerzas de seguridad. Ha recomendado en casos concretos, la destitución del Ministro de Gobernación y la destitución del Director de la PNC, la abstención por parte de las autoridades encargadas de la seguridad ciudadana a impartir órdenes que tiendan a restringir o coartar el fundamental derecho a la integridad física de la persona y la exhaustiva investigación de actos ilícitos cometidos por las fuerzas de seguridad.

Con la eventual salida de MINUGUA, se requiere de este ente un rol más protagónico en el control y seguimiento a los casos de violaciones a derechos humanos de la población, dentro de los que la negación a los servicios de seguridad efectiva constituye uno de los principales.

### **1.3 Contraloría General de Cuentas.**

La Carta Magna en su Título V, Capítulo III se refiere al Régimen de Control y Fiscalización, donde se estipula que la Contraloría General de Cuentas tiene funciones fiscalizadoras (Art. 232)

Este artículo describe a la Contraloría General de Cuentas como “una institución técnica, descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos, y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas”

Dentro de sus atribuciones encontramos las siguientes:

- Practicar inspecciones, revisiones y auditorias en las oficinas sujetas a su jurisdicción
- Investigar, si existe enriquecimiento indebido de los funcionarios o empleados

públicos, de acuerdo con lo que preceptúa la ley de probidad e imponer las sanciones que la misma ley determine.

- Ejercer la fiscalización sobre cualquier negocio del Estado que constituya deuda pública.

En el escándalo que emanó del caso del Ministerio de Gobernación sobre el robo de los 90 millones de quetzales, la Contraloría General de Cuentas jugó un rol importante en cuanto a determinar la cantidad exacta del desvío millonario. Sin embargo el proceso de desarrollo de las investigaciones que le competen se observan con una lentitud que pone en peligro la eficacia del control presupuestario.

#### 1.4 Ministerio Público

El Ministerio Público se define en el artículo 251 de la Constitución como una institución auxiliar de la Administración Pública con el fin principal de velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país. Es por lo tanto el órgano competente para el ejercicio de la acción penal pública contra cualquier funcionario o empleado público, o persona particular que incurra en delitos.

Dentro de sus funciones destacan las siguientes:

- Investigar los delitos de acción pública y promover la persecución penal ante los Tribunales, según las facultades que le confiere la Constitución, las leyes de la República y los Tratados y Convenios Internacionales.
- Ejercer la acción civil en los casos previstos por la ley y asesorar a quien pretenda querellarse por delitos de acción privada, de conformidad con lo que establece el Código Procesal Penal.
- Preservar el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, efectuando las diligencias necesarias ante los tribunales de justicia.

Por lo tanto el Ministerio Público es uno de los principales instrumentos del ciclo de administración de justicia, por cuanto es el encargado de la persecución penal pública. No obstante, su efectividad, pese a contar con un Código Procesal Penal y una Ley Orgánica que le brinda un horizonte más o menos claro, se ve recurrentemente auto limitada por toda una trayectoria de pasividad, tanto respecto a su relación con la PNC como con los Tribunales y frente a los propios demandantes, actitudes que han sido documentadas.<sup>34</sup> De la misma forma esa ineficiencia puede percibirse en las distintas publicaciones de los medios de comunicación en casos de relevancia social como lo fue en su momento el desvío millonario del Ministerio de Gobernación, en donde el papel del MP deja mucho que desear.

<sup>34</sup> Undécimo informe sobre Derechos Humanos correspondiente al 1/12/99 al 30/5/2000, pp25 "La persistente impunidad se debe, en gran medida, al reiterado incumplimiento del deber estatal de investigar... La misión considera que debe darse prioridad a la superación de las carencias e interferencias que impiden al Ministerio Público cumplir con su papel ... en la lucha contra la impunidad"



## 1.5 Auditoria Social

Ya hemos visto como el Estado cuenta con mecanismos e instituciones que persiguen su autocontrol con el fin de garantizar la consolidación del Estado de Derecho y por ende el sometimiento de todos a las leyes del país.

Por su parte la Sociedad Civil Organizada (OSC) también realiza labores de fiscalización de la cosa pública y la misma también tiene su sustento en la Constitución Política en el Art. 30 sobre publicidad de los actos administrativos que establece; "Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tiene derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que solicitan y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia. Por lo tanto para poder ejercer una buena auditoria social, todos los funcionarios públicos están en la obligación de proporcionar la información que los ciudadanos les requieran.

Parte del trabajo fuerte que tiene que realizar la sociedad civil organizada para contribuir al fortalecimiento de la democracia en el país debe estar enfocado a tener una actitud más beligerante orientada a transparentar las actividades de los funcionarios públicos en cuanto a que asuman el rol para el que fueron designados con seriedad y responsabilidad.

También se debe estar conciente que el realizar una actividad de este tipo conlleva que la sociedad debe estar informándose constantemente de los distintos hechos en el ámbito económico, político, social, cultural, etc. Con la finalidad de comprender los fenómenos sociales dentro de un contexto mucho más amplio que nos permita aportar en el debate a mejorar las condiciones de vida de todos nosotros.

En el caso de la seguridad ciudadana se ha avanzado en el sentido de que existe toda una corriente de opinión en la temática; sin embargo, es necesario profundizar más para poder mantener un nivel de discusión sobre el mismo que implique a las autoridades de turno tomar con seriedad las propuestas que salgan como producto de los espacios de reflexión y discusión que puedan implementarse.

Una debilidad de parte de las OSC puede consistir que en muchos casos, se limitan a abordar los problemas en forma muy coyuntural y desde sus particulares intereses institucionales lo cual limita muchas veces el debate a aspectos específicos que no dejan profundizar en los problemas de fondo dificultando la búsqueda de soluciones de más largo aliento. Sin embargo, la labor que los medios de comunicación juegan en este sentido ha contribuido en alguna medida a forzar a las autoridades de turno a transparentar algunas actividades que les incomodan. No se puede dejar de lado, que somos una sociedad producto de 36 años de lucha interna que aún existen secuelas que tiene su referente directo en las políticas de terror impulsadas desde el mismo Estado,

las cuales por una parte debilitaron el tejido social, y por otra, mantiene en el ciudadano una actitud pasiva ante los desmanes cometidos por las autoridades de turno.

Con el fin de mantener un marco de referencia que nos permita mantener una línea de acción que oriente el trabajo de auditoria social a corto, mediano y largo plazo, debiera asumirse como sociedad la agenda de seguridad establecida en el AFPC y que eso diera el lineamiento de trabajo de las organizaciones sociales involucradas en este esfuerzo

## V. EL MINISTERIO PÚBLICO.

### 1. Antecedentes de la institución.

El Ministerio Público es una institución que nace a finales de la edad media en varios países europeos, sin embargo, se ha considerado de origen francés, porque es en Francia donde adquirió un mayor desarrollo.

Esta entidad nace por la necesidad que los Estados sintieron respecto a defender los intereses del fisco.<sup>35</sup> No obstante, durante su evolución se le fue asignando también la función de llenar el vacío que se producía cuando por falta de interés, no había acusador particular para la persecución de algunos delitos.

Su naturaleza original, entonces, puede observarse en un doble sentido: como ente encargada de defender los intereses del Estado, y como entidad procuradora de la justicia penal.

El tratadista Alberto Herrarte explica que a la primitiva función se le fueron añadiendo otras amplias atribuciones de interés público como las otorgadas en el campo de la justicia penal; como órgano tutelar de menores e incapaces; así como órgano dictaminador en las decisiones del Estado. Por ello, su evolución nominadora de Ministerio Fiscal a Ministerio Público, nombre que está más adecuado a su función moderna.<sup>36</sup>

### 2. Antecedentes y evolución del Ministerio Público en Guatemala.

En Guatemala, encontramos los antecedentes del Ministerio Público, en el trámite de las apelaciones de las sentencias penales en segunda instancia. Adscritos a dichas Salas se encontraban las llamadas "partes oficiales", constituidas por el Magistrado Fiscal de la respectiva Sala de Apelaciones y por el Procurador Defensor, quienes obligatoriamente intervenían en los recursos de apelación contra las sentencias dictadas por los jueces de Primera Instancia.

Como los procesos prácticamente estaban terminados y solamente se trataba de discutir el fallo de Primera Instancia, la intervención de estos funcionarios se limitaba a presentar por escrito sus alegatos pidiendo la revocatoria o confirmación de la sentencia de primer grado, según el caso. En ocasiones pedían la nulidad de lo actuado por vicios en el procedimiento y les correspondían también interponer el recurso de casación, obligatoriamente a los procuradores cuando había sentencia de muerte. Dichas funciones eran opacas; pero son el antecedente de lo que en la actualidad es el Ministerio Público y la Institución de la Defensa Pública, respectivamente.

Con la denominación de Ministerio Público aparece en el marco legal de Guatemala el 31 de mayo de 1929 mediante el Decreto Legislativo 1618. Con anterioridad, solamente fungían los agentes fiscales como defensores de la Hacienda Pública. Mediante el Decreto citado se organizó al Ministerio Público como una dependencia del Poder

<sup>35</sup> De allí se deriva el nombre que se mantiene aún en varios Estados a la institución y/o a sus miembros o personeros: Ministerio Fiscal y/o Agentes Fiscales.

<sup>36</sup> Herrarte, Alberto. Derecho Procesal Penal, p.90.

Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Estado en el despacho de Gobernación y Justicia. El titular de este despacho era el encargado de hacer el nombramiento del encargado del Ministerio Público: el Procurador General de la Nación.

Según el Decreto 1618, en lo que se refiere al ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público tenía el deber legal de representar en juicio *los intereses de la Nación y el Estado*, y estaba encargado de velar por el estricto cumplimiento de las resoluciones y sentencias de los juzgados. El Procurador General y Jefe del Ministerio Público tenía entre sus funciones *velar* por la pronta y cumplida administración de justicia, pudiendo en ese marco, incluso, *entablar acusaciones y formular pedimentos, así como recabar informes en los tribunales*.

Asimismo, se le otorgó la intervención en materia penal a favor de los particulares bajo la disposición que “en los lugres donde hubieren agentes titulares del Ministerio Público, éstos tendrán la *obligación de promover*<sup>37</sup> en todas las causas que se instruyan por los delitos de: asesinato, parricidio, homicidio, lesiones graves, robo, asalto en despoblado, y cuando se tratase de otros delitos que por su gravedad hubiese conmovido a la opinión pública.”

Explica Herrarte, sin embargo, que la actuación del Ministerio Público fue deslucida debido a la naturaleza del proceso inquisitivo que imperaba y al escaso número de Agentes Fiscales, lo cual hacía materialmente imposible una actuación sistemática y eficiente para defender los intereses de la sociedad en los procesos penales. Más bien, añade, el Ministerio Público se concretó a intervenir efectivamente en los procesos en los cuales el Estado tenía interés hacendarios o políticos; realizando, incluso, una función fiscalizadora como debida intromisión política en la administración de justicia para provocar remociones en los encargados de ejercerla cuando convenía a sus intereses.<sup>38</sup>

En la Constitución Política<sup>39</sup> de 1945 se abstrajo del Poder Ejecutivo la facultad de nombrar y remover al Procurador General de la Nación y Jefe del Ministerio Público, trasladándose dicha facultad al Congreso de la República.

En 1956 la Constitución Política hizo mención únicamente a que una ley especial normaría lo relativo al Ministerio Público; pero no hizo mención respecto al encargado de su nombramiento.

En 1965 la Constitución Política regresó al Poder Ejecutivo, concretamente al Presidente de la República, la facultad de nombrar al Procurador General de la Nación y Jefe del Ministerio Público. Esta vez, aparece por primera vez la “limitante”<sup>40</sup> de su nombramiento, pues se exigía que el Presidente de la República eligiera el Procurador

---

<sup>37</sup> Entiéndase la palabra promover como “intervenir” y no necesariamente como “impulsar” la persecución penal; pues por el modelo inquisitivo que operaba, constitucionalmente esta función pertenecía a los funcionarios judiciales.

<sup>38</sup> Herrarte, Alberto. Op. Cit, p. 96.

<sup>39</sup> Léase de aquí en adelante: Constitución Política de la República de Guatemala

<sup>40</sup> En la realidad no existía tal limitante debido a que los miembros del Consejo de Estado eran siempre personas comprometidas con el Presidente de la República; sin embargo, se toma en cuenta la idea fundamental de que el nombramiento del titular de tan importante cargo no debía ser de manera caprichosa y antojadiza.

General de la Nación y Jefe del Ministerio Público de una terna propuesta por el Consejo de Estado.

El Decreto 512 del Congreso de la República fue la base fundamental de la regulación del Ministerio Público desde 1948. En este Decreto aparecen ya algunas funciones de más protagonismo en el proceso penal, como la de intervenir cuando el delito afectara los intereses del Estado o de la Hacienda Pública; *intervenir en las casos penales de acción pública cuando la pena a imponer no fuera menor a cinco años de prisión correccional*; así como la de *presentar querellas y formalizar acusación* en representación de los menores que, habiendo sido sujetos pasivos del delito de acción privada, no recibieren la protección de la justicia por negligencia o pobreza de sus padres o representantes legales.

Con la promulgación del Código Procesal Penal contenido en el Decreto 52-73 del Congreso de la República, se le da el carácter esencial de órgano encargado de la persecución penal.<sup>41</sup> No obstante, el citado decreto continuó regulando un proceso penal inquisitivo en el que el juez tenía el deber de impulsarlo de oficio, provocando que la participación del Ministerio Público no fuera indispensable para el desarrollo de éste.

Con la aprobación del actual Código Procesal Penal, contenido sustancialmente en el Decreto 51-92 del Congreso de la República, se introduce un proceso penal de carácter predominantemente acusatorio en el que uno de los pilares fundamentales es la división de la actividad investigativa, acusadora y juzgadora en entes distintos para brindar la objetividad que debe conllevar cualquier proceso que pretende limitar derechos fundamentales de una persona. Se adecua la Constitución de 1985 mediante la reforma aprobada en el año 1993 por el Congreso de la República y se establece la separación del Ministerio Público, cuya función primordial se circunscribe al ejercicio de la acción penal pública; y de la Procuraduría General de la Nación cuya función primordial se circunscribe a la defensa de los intereses del Estado mediante la representación del Estado y la asesoría a las entidades del mismo. El proceso se complementa con la aprobación del Decreto 40-94 del Congreso de la República que contiene la esencia de la Organización del Ministerio Público.

A partir de ese momento, el Estado configura una institución específica para la defensa de los derechos de la población en Guatemala mediante la persecución penal de manera objetiva y sistemática de los actos que lesionan los valores de convivencia pacífica de la sociedad guatemalteca.

### **3. Ubicación del Ministerio Público dentro de la administración pública.**

La definición de la ubicación del Ministerio Público dentro de la Administración Pública es uno de los puntos de debate que hace algún tiempo atrás se viene librando sin que hasta la fecha exista unanimidad al respecto. Hay quienes propugnan por un órgano del Poder Ejecutivo; otros que lo prefieren como un órgano jurisdiccional al igual que los órganos judiciales y, quienes lo prefieren como un órgano completamente autónomo dado a que éste representa los intereses de la población dentro de los procesos penales.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> El artículo 68 del Decreto citado reguló que: el ejercicio de la acción penal corresponde esencialmente al Ministerio Público, pudiendo ejercerla además, los agraviados y cualquier guatemalteco.

<sup>42</sup> Sobre este punto comenta CARNELUTI. Lecciones de Derecho Procesal Penal, Tomo I, p. 139.

Evidentemente en el plano legal guatemalteco se ha decidido dotar de cierta autonomía al Ministerio Público;<sup>43</sup> sin embargo aún no en la medida que doctrinariamente gana terreno en la actualidad como lo es el hecho que el nombramiento del Fiscal General sea producto de la voluntad del pueblo,<sup>44</sup> quien finalmente es el que delega la representación de sus intereses y la defensa de sus derechos mediante el proceso penal al Ministerio Público.

Además, la autonomía de un ente que representa los intereses de la población dentro de un proceso penal y no los intereses de Gobierno alguno como en sus orígenes, amerita de una autonomía no solamente funcional sino también en la definición de su presupuesto de manera que se garantice la independencia en el desarrollo de sus funciones; situación que no contempla la legislación guatemalteca.<sup>45</sup> Esta debilidad en el plano legal abre puertas para que puedan ejercitarse presiones sobre un ente que, al igual que los otros que intervienen en el sistema de administración de justicia, necesitan gozar de una total y absoluta independencia.

El **AGDH** es determinante en la obligación adquirida por el Estado respecto a la autonomía del Ministerio Público: “El Gobierno de la República de Guatemala, reitera su voluntad de respetar su autonomía, y de proteger la libertad de acción frente a *presiones de cualquier tipo* u origen, a fin de que goce plenamente de las garantías y medios que requiera para su eficiente actuación.”<sup>46</sup> Cabe destacar que una de las formas en que recientemente se ha presionado a los órganos del sistema de administración de justicia, es el relativo a la aprobación de su presupuesto.<sup>47</sup>

Respecto al tema presupuestario, que evidentemente hemos querido abordar en este apartado como un indicador de la existencia de una verdadera autonomía del Ministerio Público, el **AFPC** establece el compromiso del Gobierno a “dotar al Ministerio Público de mayores recursos financieros para avanzar en su modernización tecnológica y para ampliar su cobertura al interior del país,... En este sentido, el Gobierno se propone incrementar para el año 2000, el gasto público efectivo destinado al Organismo Judicial y al Ministerio Público, en relación con el PIB, en 50% respecto al gasto destinado en 1995”<sup>48</sup>

El sentido del Acuerdo era el de actualizar, al año 2000, un presupuesto adecuado para el correcto funcionamiento del Ministerio Público; pero obviamente de allí en adelante el presupuesto sugeriría siempre un crecimiento para poder lograr un despliegue físico y técnico del Ministerio Público a todo el territorio nacional. En consecuencia, no es

<sup>43</sup> El artículo 251 de la Constitución le da: autonomía de funciones. Así lo indica también su Ley Orgánica

<sup>44</sup> Cfr. CARNELUTI. Op, cit, p. 140.

<sup>45</sup> El párrafo 2º, del artículo 3º, de la LOMP establece únicamente que anualmente el Ministerio Público tendrá una partida en el Presupuesto General de la nación y sus recursos los administrará de manera autónoma en función de sus propios requerimientos.

<sup>46</sup> Acuerdo Global Sobre Derechos Humanos. México DF, 29 de marzo de 1994. Inciso 2.2.

<sup>47</sup> De dominio público son los casos denunciados en los distintos medios de comunicación respecto al presupuesto de la Corte de Constitucionalidad, del Organismo Judicial y del propio Ministerio Público; con el agravante de declaraciones públicas de Funcionarios del Estado que pretendían justificar tal acción del Legislativo con base en apreciaciones de que dichos órganos habían aplicado la ley a favor de sectores contrarios a los intereses del gobierno actual.

<sup>48</sup> Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. México 19 de septiembre de 1996, inciso 14.a.

suficiente determinar el cumplimiento del Acuerdo de Paz referido únicamente con una evaluación *in strictu* de que al año 2000 efectivamente el Gobierno había asignado al Ministerio Público un presupuesto que superaba el 50% del presupuesto asignado en 1995 con relación al PIB.<sup>49</sup>

De 91.844 millones de quetzales asignados en 1995 que representaron el 0.08% del PIB; se elevó a 317.457 millones de quetzales el presupuesto del Ministerio Público en el año 2000; lo que representó que el 0.21% del PIB; confirmándose así un aumento de más del 50% con relación al año 1995. No obstante, en el año 2002 el presupuesto aprobado para este ente es recortado de tal forma que su presupuesto correspondió únicamente al 0.15 del PIB. Actualmente se aprobó para el 2003 un aumento que haría llegar el presupuesto del ministerio Público a un porcentaje de 0.19 del PIB; lo cual aún se queda corto con el porcentaje de 0.23% que llegó a obtener en el año 2001.<sup>50</sup> En consecuencia es necesario que se determine un marco legal que garantice la independencia financiera de la institución no solamente en cuanto a su ejecución sino desde la mera definición de su presupuesto anual.

#### 4. Características del Ministerio Público.

Doctrinariamente se asocian al Ministerio Público las características<sup>51</sup> fundamentales de:

- *Unidad*, mediante la cual se determina que aunque un ente esté conformado por varias personas, todas ellas, conforman un solo órgano y están sometidas a una misma dirección.
- *Indivisibilidad*, característica que identifica la facultad de que el órgano acusador sea representado por cualquiera de los funcionarios que lo conforman y que tengan los requisitos legales para hacerlo.
- *Independencia*, además de ser un principio fundamental en los Estados Democráticos, es una característica que establece la total ausencia de vínculo alguno de sujeción a otro organismo o poder del Estado, sino únicamente a la ley.
- *La jerarquía*, característica que hace énfasis al orden interno que existe entre los funcionarios que integran al ministerio Público, pues están adscritos en posición de subordinada al Jefe superior.

La regulación legal del Ministerio Público en Guatemala arroja un balance positivo en cuanto a las características señaladas. En el artículo 5 de su Ley Orgánica establece las características de unidad, indivisibilidad y jerarquía; y en el artículo 3 resalta la característica de autonomía funcional. Se resaltan también estas características en la sentencia de la Corte de Constitucionalidad de en el expediente 662-94.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Como lo indica el informe de WOLA: "Hacia el Estado De Derecho en Guatemala, Guía sobre compromisos, recomendaciones y nivel de cumplimiento.", Guatemala, Abril de 2001, p. 7.

<sup>50</sup> GRUPO PRO JUSTICIA Y FUNDACIÓN MYRNA MACK. "Análisis económico del presupuesto: sector justicia – Años 1998-2002 y proyecto de presupuesto 2003, Policía Nacional Civil, Sistema Penitenciario, Ministerio Público, Organismo Judicial Instituto de Defensa Pública Penal" Guatemala, octubre del 2002, p 28.

<sup>51</sup> Propuestas por FLORIAN, EUGENIO. Elementos de Derecho Procesal Penal, p. 198.

<sup>52</sup> Sentencia del Expediente 662-94 de la Corte de de Constitucionalidad, del 14 de junio de 1995. Gaceta No. 36, p. 3.

En la Ley Orgánica del Ministerio Público aprobada por el Congreso de la República, se observaba<sup>53</sup> una limitación de tipo funcional por medio de la cual se facultaba al Presidente de la República a emitir instrucciones generales al Jefe del Ministerio Público para que oriente sus funciones. Dichas instrucciones, según la ley, no eran vinculantes pero si el Fiscal General las rechazaba, el Presidente tenía la potestad de acudir al Organismo Legislativo a fin de que se pronunciara mediante Acuerdo Legislativo sobre la procedencia de dichas instrucciones, en cuyo caso serían obligatorias para el Ministerio Público.

Afortunadamente estas disposiciones fueran declaradas inconstitucionales por la Corte de Constitucionalidad<sup>54</sup> que con un criterio acertado advirtió que mediante ese tipo de injerencias externas a la institución se violentaba la norma Constitucional que otorga autonomía funcional al Ministerio Público.

Lo que sí quedó vigente en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, por no haber considerado la Corte de Constitucionalidad una violación a la autonomía funcional otorgada en la Constitución al Ministerio Público, es lo relativo a la facultad legal de que el Presidente invite con carácter de *obligatoriedad* al Fiscal General a acudir a las Juntas de Gabinete, con voz pero sin voto, cuando lo considere oportuno. Aún cuando la intención de la ley es buena en el sentido que allí se puede coordinar acciones de Política Criminal, no es recomendable que tal invitación sea de carácter obligatoria. Demás está mencionar que hasta el momento no se ha aprovechado esta disposición legal par que el Ejecutivo pueda coordinar acciones a través de los distintos Ministerios con el Fiscal General, a efecto de impulsar acciones que fortalezcan la seguridad ciudadana, especialmente de carácter preventivo.<sup>55</sup>

También consideramos que la disposición relativa a la remoción del Fiscal General por parte del Presidente de la República debido al “mal desempeño en las obligaciones del cargo”<sup>56</sup> es otra puerta abierta a la probable interferencia del Poder Ejecutivo en esta entidad, debido a la subjetividad de dicho término; sin embargo esta disposición también continúa vigente.

## **5. Organización del Ministerio Público.**

El Ministerio Público en Guatemala se encuentra estructurado de la siguiente manera:

### **5.1 Fiscalía General de la República.**

La Fiscalía general está a cargo del Fiscal General de la República quien es el responsable del buen funcionamiento del Ministerio Público. El Fiscal General es nombrado por el Presidente de la República mediante un procedimiento constitucionalmente previsto.

<sup>53</sup> A parte de la ya comentada limitación de la autonomía presupuestaria.

<sup>54</sup> Cfr. Sentencia de la Corte de Constitucionalidad en el expediente 662-94.

<sup>55</sup> Sí se observa en la memoria de labores del Ministerio Público del año 2001, la suscripción de convenios entre la Fiscalía General y el Ministerio de Economía; con el de Gobernación relativo a la corrupción. Resalta también el Convenio entre el Ministerio Público y el Ministerio de Gobernación suscrito en julio de 2002, relativo a la coordinación para la eficacia de la Investigación Criminal.

<sup>56</sup> Artículo 14 de la LOMP.



Este pretende limitar al máximo el nombramiento subjetivo que predomina en muchas instancias del Estado; sin embargo, no es suficiente la sola limitación legal de que el nombramiento se haga de entre una nómina de seis candidatos propuestos por una comisión postuladora. La experiencia nos ha enseñado que es indispensable la absoluta y total transparencia y publicidad del desarrollo del proceso de selección de los seis candidatos postulados para que la población pueda pronunciarse sobre los aspirantes.

La Sociedad Civil Organizada, especialmente las Instituciones que conforman el “Grupo Pro-Justicia”<sup>57</sup> han abierto una brecha importante en la exigencia de la transparencia y objetividad con el que se debe desarrollar el proceso de selección de los seis candidatos a la nómina de postulación; siendo de vital importancia la definición de los aspectos a valorarse en los candidatos, y los razonamientos que motivan a la comisión a seleccionar o rechazar a los aspirantes.<sup>58</sup>

Asimismo, es indispensable señalar que el marco legal guatemalteco contiene el *mínimo* y no la totalidad de las características que deben ser consideradas para el nombramiento del Fiscal General de la República. Los requisitos exigidos por nuestra Constitución son: ser guatemalteco de origen, ser de reconocida honorabilidad, estar en el goce de sus derechos ciudadanos, ser abogado colegiado, tener más de cuarenta años y, haberse desempeñado durante un período completo como Magistrado de la Corte de Apelaciones u otro similar o bien tener como mínimo diez años de ejercicio profesional.

En el perfil del Fiscal General de la República, el Grupo Pro-Justicia añade otras características que si bien no se encuentran enmarcadas en la ley, deben ser incorporadas como parte de la evaluación que la comisión de postulación realice sobre los aspirantes, toda vez que no riñen con la ley sino que van a favor de la mejor selección del Funcionario que ejercerá los intereses de la población en los procesos penales de acción pública. A continuación la propuesta del grupo Pro – Justicia.

COMPONENTE	INDICADORES
Formación Académica	Especialización en Derecho Penal, Procesal Penal o Criminología Acreditación de los estudios realizados Actualización de estos conocimientos Investigaciones realizadas Publicaciones realizadas
Honorabilidad	No haber sido condenado/a por el Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y Notarios No haber sido condenado/a por el Tribunal de Cuentas o sancionado/a por la Contraloría de Cuentas Disposición a someter sus bienes a revisión y demostrar la legalidad de su situación económica
Experiencia Profesional	Como litigante privado en el área penal

<sup>57</sup> Una alianza de Organizaciones Sociales interesadas en el fortalecimiento del Estado de derecho mediante un sistema de Justicia Democrático conformada por: Madres Angustiadas, Fundación Myrna Mack, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala y, Familiares y Amigos Contra la Delincuencia y el Secuestro.

<sup>58</sup> Campaña por la Transparencia en el nombramiento del Fiscal General, desarrollada durante el año 2001 por el grupo Pro Justicia.

	Como fiscal o defensor/a público/a Como funcionario de administración de justicia Experiencia en investigación criminal
Vocación de Servicio	Iniciativas y capacidad de respuesta ante problemas de la coyuntura social o política nacional Participación en la defensa de la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho
Conciencia y conocimiento pleno sobre la protección y aplicación de los derechos humanos, en especial del debido proceso	Aporte de pruebas legítimas y legalmente obtenidas en los procesos que haya dirigido Uso pertinente de medios y recursos judiciales Consideración hacia la situación personal de la víctima o del acusado
Poder de Decisión	Posturas firmes ante temas controversiales de la realidad nacional Capacidad de diálogo y de generar consensos
Conocimiento de la Realidad Nacional	Manifestaciones públicas sobre problemas nacionales, relativos, entre otros, a la diversidad cultural y relaciones de género
Legitimidad Gremial	Persona respetada en el medio jurídico
Legitimidad Política	Coherencia entre pensamiento, discurso y conducta
Independencia	No responde a intereses sectoriales, gremiales o partidistas

### 5.2 Consejo del Ministerio Público.

Este órgano se integra<sup>59</sup> por el propio Fiscal General, quien lo preside; tres representantes de los Fiscales Distritales, Fiscales de Sección y Agentes Fiscales y; tres miembros electos por el Organismo Legislativo de entre los postulados a Fiscal General de la República.

Sus Funciones son tanto de carácter asesor y consultivo, como de órgano deliberante en algunos asuntos. No obstante, se observa en las memorias de labores de por lo menos los últimos cinco años, que este órgano no ha sumido su rol de asesor en los aspectos que se refieren a la implementación de una política de persecución penal efectiva. Probablemente la debilidad se deba a una rigurosa interpretación del numeral 4) del Artículo 18 de la LOMP, donde se le asigna la función de asesorar al Fiscal General de la República *cuando él lo requiera*.

Se observa en las memorias de labores del Ministerio Público una inclinación del Consejo a desarrollar funciones de carácter más administrativo, tales como la evaluación de expedientes de aspirantes a la Carrera Fiscal, el conocimiento de las apelaciones de sanciones impuestas a Agentes Fiscales, la aprobación de la creación de unidades administrativas del Ministerio Público o de otras Fiscalías, y otras funciones similares.

Asimismo, no se tiene conocimiento del desarrollo de la facultad otorgada al Consejo del Ministerio Público en el artículo 21 de la LOMP: "El Consejo podrá citar al Director de la Policía Nacional y los Funcionarios de los demás órganos de seguridad del Estado para que rindan informes y opiniones. Estos Funcionarios están obligados a asistir ante

<sup>59</sup> Según el artículo 17 de la LOMP.

el llamado del Consejo. Los Funcionarios que incumplan el requerimiento incurrirán en el delito de desobediencia y serán sancionados de conformidad con la ley. También podrá invitar a los directores de los centros Penitenciarios o a cualquier otra persona calificada para que participe en sus deliberaciones, con voz pero sin voto”.

Esta facultad es una herramienta importante para que el Consejo del Ministerio Público pueda erradicar los tan señalados<sup>60</sup> problemas de falta de coordinación entre el Ministerio Público y entidades como la Policía Nacional Civil, sistema penitenciario, y otros; pero que lamentablemente no ha sido utilizada pese a que tal deficiencia de descoordinación aparece en las memorias de labores del Ministerio Público como uno de los obstáculos que el propio ente ha detectado.<sup>61</sup>

La pasividad y poca trascendencia del papel del Consejo del Ministerio Público en la definición, supervisión y control sobre la política de persecución penal impulsada por el Fiscal General puede tener explicación en la conformación real del mismo, en la que se nota ausencia de los tres representantes externos a la institución que son nombrados por el Congreso de la República de entre los candidatos postulados por la Comisión Postuladora.

Esto ha provocado que el Consejo se convierta en un órgano con poco o nada contrapeso de las decisiones del Fiscal General, pues sus miembros son representantes de Fiscales de Sección, de Distrito y de Agentes Fiscales; pero que en concreto se encuentran en cierta relación de jerarquía ante el Fiscal General. Además debe tomarse en cuenta que el nombramiento de éstos en el Consejo está previsto para un período de dos años, luego del cual deben regresar a su cargo normal dentro de la institución bajo la dependencia del Fiscal General.

Dos situaciones son importantes señalar como probables soluciones a la debilidad del Consejo.

- La primera de ellas se refiere a que en la Ley Orgánica de la Institución se estipule de manera taxativa un rol más protagónico del Consejo en cuanto a la recomendación de orientar la política de persecución penal del Ministerio Público. Verbigracia, la facultad relativa a impartir instrucciones generales al Fiscal General que se le otorgó al Presidente de la República en el artículo 4, debería estar regulada más bien para el Consejo del Ministerio Público.
- La segunda situación se refiere a la implementación legal de un procedimiento que permita conformar el Consejo del Ministerio Público con personas ajenas a las postuladas por la Comisión de Postulación, en caso de que los seleccionados

<sup>60</sup> Al respecto de la descoordinación entre el Ministerio Público y otros entes véanse varios Informes de MINUGUA sobre Derechos Humanos; especialmente los recientes: noveno informe en su párrafo 93; el décimo informe en su párrafo 89; y el undécimo informe en el párrafo 105 y 106. Asimismo, el Informe presentado por la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia ante el Grupo Consultivo: “Acuerdos de Paz y Justicia en Guatemala: Un balance”, Febrero del 2002, en su punto número 1.3. El Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de Jueces, Magistrados y Abogados a la Comisión de D. H. en mayo de 2001. p. 14. Así como la Propuesta Político Criminal para la eficacia de la Investigación Criminal, presentada por las Asociaciones Madres Angustiadas, Familiares y Amigos Contra la Delincuencia y el secuestro y, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, en Junio del 2001. Y el Informe sobre el Proceso de Modernización y Fortalecimiento del Sistema de Justicia: Avances y Dificultades; de la Asociación de investigación y Estudios Sociales; p. 22.

<sup>61</sup> Cfr. Como mínimo las Memorias de Labores del Ministerio Público de 1999 y 2000.

por el Congreso para tal función renuncien –como ha sucedido en los últimos periodos-. Este nombramiento debería hacerse en coordinación con la comisión de postulación a efecto de que se delimite el nombramiento de dichos miembros a los candidatos más idóneos.

En síntesis, debe indicarse que el Consejo del Ministerio Público es un órgano al cual debe fortalecerse política y jurídicamente a efecto de que se convierta en un ente determinante en la definición, control y supervisión de la política de persecución penal del Ministerio Público.

Hasta ahora, no se ha observado ninguna iniciativa real en pro del fortalecimiento del mismo; aún cuando el Gobierno se comprometió al “fortalecimiento del papel del Consejo del Ministerio Público en la fijación de políticas y supervisión de actuaciones”.<sup>62</sup> Lejos de ello, se ha observado con preocupación un intento de la bancada oficial en el Congreso de la República de eliminar este ente mediante el proyecto de ley de “investigación Criminal”; en el cual, entre otros aspectos negativos, se sustituía a este órgano y se le conferían a un Fiscal General Operativo superpoderes que ni siquiera se han pensado en asignar al Consejo del Ministerio Público.<sup>63</sup>

### 5.3 Las Fiscalías de Distrito.

Órganos a cargo de un Fiscal de Distrito, cuya función principal es la de ejercer las funciones del Ministerio Público en un territorio determinado del país.

El despliegue del Ministerio Público en todo el territorio nacional es de vital importancia para el desarrollo eficaz de la persecución penal otorgada a dicho ente; por lo que uno de los elementos fundamentales de fortalecimiento del Ministerio Público debe ser la creación de unidades fiscales que brinden atención ciudadana, como mínimo, en todas las cabeceras municipales.

El AFPC establece en el inciso 14 literal a), el compromiso del Gobierno respecto a “dotar al Ministerio Público de mayores recursos financieros para... *ampliar su cobertura en el interior del País.*”

Actualmente el Ministerio Público cuenta 22 Fiscalías de Distrito ubicadas en las cabeceras departamentales y, con 13 Fiscalías municipales que coordinan su función con las Fiscalías departamentales.<sup>64</sup>

Se desconocen los criterios que orientaron a la administración del Ministerio Público a abrir las Fiscalías municipales en éstos y no en otros municipios. Las memorias de labores, que incluyen las recomendaciones emanadas del Consejo para su creación, no hacen referencia a ninguna motivación que aclare las razones que orientaron a abrirse en dichos municipios en preferencia de otros. En especial, no se conoce ninguna

<sup>62</sup> Discurso del Presidente de COPREDEH, Victor Hugo Godoy, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Washington DC, 3 de marzo de 2000. Citado por el Informe de Wola, op. cit. P. 8.

<sup>63</sup> ICCPG. Análisis del Anteproyecto de ley de Investigación Criminal. Documento interno de trabajo.

<sup>64</sup> Las 13 fiscalías municipales son: Coatepeque, Quetzaltenango; Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla; Amatitlán, Mixco, San Juan Sacatepéquez y Villa Nueva, en Guatemala; Santa Eulalia, Huehuetenango; Poptún y La libertad, Petén; Nebaj, Quiché; Santiago Atitlán, Sololá; Malacatán e Ixhiguán, San Marcos. Proyecto de Presupuesto 2003; Ministerio Público. p. 2.

coordinación con el Ministerio de Gobernación o la Dirección General de la PNC para analizar los índices de criminalidad y tipologías de delitos cometidos a nivel municipal para la determinación de los lugares prioritarios en que las Fiscalías deben abrirse progresivamente a nivel municipal.

La Ley Orgánica del Ministerio Público, previendo la dificultad de despliegue del Ministerio Público, estableció que en los municipios del interior donde no hubieren Fiscales del Ministerio Público, actuarán los síndicos municipales en representación del Ministerio Público para la aplicación del criterio de oportunidad, salvo que el Fiscal de Distrito ejerza la función por sí mismo o designe a un Agente Fiscal o Auxiliar Fiscal para que se haga cargo de los asuntos.

Aún cuando han existido esfuerzos de la UNICAP para capacitar a los síndicos municipales sobre la competencia que les confiere la ley; es reiterado el señalamiento de los Jueces de Paz del interior de la República sobre la ausencia de los síndicos municipales como uno de los principales obstáculos en el otorgamiento de criterios de oportunidad.<sup>65</sup> Consecuentemente, se infiere que ni siquiera en este aspecto puntual existe una cobertura de las funciones del Ministerio Público en los municipios donde no existe representación oficial de este ente.

Es importante señalar que el actual Fiscal General ha publicado en su plan de trabajo, como un componente de la Reingeniería de la institución para hacerla más eficiente, el despliegue del Ministerio Público hacia todas las cabeceras municipales de Guatemala. Para el 2003, el Ministerio Público se fijó como meta la creación de 60 nuevas Fiscalías Municipales para que la cobertura a finales del 2003 sea del 29% de los municipios del País.<sup>66</sup>

El 29 de agosto de 2002 se desarrolló la denominada “Primera Reunión Nacional de Poderes Locales y La Fiscalía General” donde el Fiscal General presentó a los Alcaldes Municipales la meta de despliegue a nivel municipal del Ministerio Público con la cooperación de los respectivos concejos municipales.

Como producto de la reunión se firmó un Convenio Marco de Cooperación que entre otros aspectos incluye el compromiso de los Alcaldes Municipales a gestionar la construcción e implementación de las Fiscalías Municipales, así como la donación de terrenos y el apoyo material necesario para el establecimiento de las mismas.<sup>67</sup>

Este tipo de iniciativas son indispensables para que el sistema de justicia pueda atender de una mejor manera a la población del interior de la República; sin embargo, sufren de una deficiencia sustancial: la ausencia de coordinación con los restantes órganos del sistema de justicia a efecto de que su despliegue haga viable el funcionamiento del sistema de justicia de manera pronta y eficaz.

El solo despliegue del Ministerio Público a través de las Fiscalías Municipales no es suficiente para garantizar atención por parte del sistema de seguridad y justicia a la

<sup>65</sup> Informes de Evaluación de Talleres de Capacitación a Jueces de Paz. ICCPG, proyecto PRORED, documentos internos de trabajo. Guatemala 2002.

<sup>66</sup> Proyecto de Presupuesto del Ministerio Público 2003, p. 6.

<sup>67</sup> Informe de los Primeros 100 días de administración del nuevo Fiscal General. Ministerio Público, Guatemala, p. 9

población del interior de la República. Se requiere un despliegue coordinado del Servicio de Investigación Criminal de la PNC, del Instituto de la Defensa Pública Penal y, por supuesto de un desarrollo de funciones sustantivas que han sido recortadas por vía legal a los Juzgados de Paz que son los que predominan en las cabeceras municipales.<sup>68</sup>

En concreto, el despliegue territorial de los órganos que ejercen funciones en el sistema de seguridad y justicia del Estado debe ser un elemento fundamental de un Plan de Política Criminal de los Órganos del sector Justicia y no acciones aisladas de cada uno de ellos.

La creación de Centros de Administración de Justicia (CAJ)<sup>69</sup> en el interior de la República, principalmente en los lugares donde el enfrentamiento armado interno produjo mayores daños a la población por la no funcionalidad del sistema de justicia, es una buena iniciativa pero no puede suplir la necesidad real de despliegue que la población reclama con justa razón en el interior de la República; debido a los altos costos y a la lentitud que representaría el despliegue de estos órganos a todos los municipios de la República bajo la condición de contar con un edificio propio que reúna a todas las oficinas de los mismos.<sup>70</sup>

#### **5.4 Las Fiscalías de Sección.**

Son las unidades a cargo de un Fiscal de sección, cuya función principal es la de ejercer las funciones del Ministerio Público concretamente en las áreas temáticas que se le asignen.

La Ley Orgánica del Ministerio Público creó originalmente 8 Fiscalías de Sección;<sup>71</sup> de las cuales 2<sup>72</sup> fueron redefinidas y absorbidas mediante la Fiscalía contra la Corrupción.

Actualmente el Ministerio Público cuenta con 9 Fiscalías de Sección<sup>73</sup> y 2 más que se contabilizan como Fiscalías Adjuntas a la de Narcotráfico, que funcionan en Quetzaltenango e Izabal de manera regional.

La idea fundamental de la creación de las Fiscalías de Sección, es la de perseguir penalmente de manera especializada cierta tipología de delitos que, por su complejidad

---

<sup>68</sup> Estas funciones han sido devueltas en forma parcial mediante la más reciente reforma al Código Procesal Penal que, entraría en Vigencia a finales del mes de marzo del 2003; únicamente en los lugares donde el Juez de Paz sea abogado. Cfr. Artículo 3 del Decreto 51-2000 del Congreso de la República, que reforma el artículo 44 del CPP; publicado en el Diario Oficial el 24 de septiembre de 2002, p. 1-3.

<sup>69</sup> Proyecto canalizado mediante la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia.

<sup>70</sup> De las 60 Fiscalías Municipales que el Ministerio Público se planteó como meta para el 2003, sólo 8 responden a la creación de CAJs.

<sup>71</sup> Fiscalía de delitos administrativos, fiscalía de delitos económicos, fiscalía de delitos de narcoactividad, fiscalía de delitos contra el ambiente, fiscalía de asuntos constitucionales, amparos y exhibición personal; fiscalía de menores o de la niñez, fiscalía de ejecución y fiscalía de la mujer.

<sup>72</sup> Las fiscalías absorbidas por la Fiscalía contra la corrupción fueron, la de delitos administrativos y la de delitos económicos. No obstante, debe señalarse que en el Documento del Ministerio Público sobre el "Proyecto de Presupuesto para el 2003", inexplicablemente se hace mención del funcionamiento de estas dos Fiscalías durante el año 2002. p. 2.

<sup>73</sup> A las citadas en los dos anteriores pies de página, deben agregarse: la fiscalía contra el crimen organizado y la fiscalía de delitos contra la propiedad intelectual; y la fiscalía de los pueblos indígenas.

y/o alto grado de apareamiento en la realidad social, así lo requiere de conformidad con los criterios político – criminales del Fiscal General.

Con un sentido un poco ambiguo, se han instaurado las denominadas *Fiscalías Especiales* siguientes: la de delitos contra periodistas y contra sindicalistas; la de delitos contra operadores de justicia y; la de delitos cometidos contra activistas de derechos humanos.

Consideramos que las *Fiscalías especiales* no aparecen reguladas en el marco legal de la Institución. La única referencia que realiza la Ley<sup>74</sup> es la relativa a la facultad de contratar *fiscales para casos específicos*<sup>75</sup> cuando sea necesario garantizar la independencia de los Fiscales en la investigación y promoción de la persecución penal. Es decir, que los Fiscales Especiales son contratados excepcionalmente para impulsar la persecución penal de delitos (ya cometidos) que por su naturaleza comprometen la independencia de la institución o bien ameritan de un conocimiento o experiencia particularizada que no se poseen los miembros de las Fiscalías de Sección. Se entiende que por su excepcionalidad, la función del Fiscal Especial concluye con el caso o los casos concretos para los cuales fue contratado.

En consecuencia, las denominadas “Fiscalías Especiales” que aparecen en la Estructura orgánica del Ministerio Público son, fácticamente, Fiscalías de Sección y así deben considerarse para su eficaz organización.

Respecto a la ampliación de las correspondientes Fiscalías de Sección, hay quienes se pronuncian a favor de esta tendencia, siempre que su creación se enmarque dentro de una política institucional de persecución penal que prioriza el combate de determinados delitos que afectan gravemente la sociedad;<sup>76</sup> y quienes recomiendan su medida.<sup>77</sup>

Primordialmente se recomienda la medida en cuanto a la tendencia de abrir más Fiscalías de sección, debido a las dificultades prácticas que representa el ejercicio de la persecución penal de determinados delitos en toda la República por el personal de una oficina que necesariamente debe asentarse en un lugar determinado del territorio nacional.<sup>78</sup> Derivado de ello, en la práctica las Fiscalías Distritales asumirían de mejor manera la atención de algunos de los delitos que se otorgan a las Fiscalías de sección; pues el manejo de los casos hasta la sede principal produce demoras que se traducen en grandes obstáculos para la persecución penal así como en desconfianza de las víctimas para continuar los procesos penales.<sup>79</sup>

Por ello, se recomienda que la apertura de Fiscalías de Sección forme parte de un plan estratégico del Fiscal General y no responder únicamente a los intereses de los

<sup>74</sup> Artículo 44 de la LOMP.

<sup>75</sup> A estos denomina en su epígrafe la ley “Fiscales Especiales”.

<sup>76</sup> Cfr. Postura de ASIES. Op. cit. P. 26.

<sup>77</sup> Entrevista Personal a Consultores Nacionales e Internacionales de distintos proyectos de apoyo al Ministerio Público; dentro del presente trabajo de Investigación. Enero 2003.

<sup>78</sup> Salvo las dos Fiscalías de delitos de narcoactividad adjuntas que funcionan en Quetzaltenango e Izabal; ninguna otra tiene su sede en el interior de la República.

<sup>79</sup> Verbigracia los delitos cometidos en el ámbito de la violencia intrafamiliar; pese a que la competencia de la Fiscalía de la Mujer ha sido delimitada a los municipios del departamento de Guatemala.

diferentes sectores de la población, que sin duda, desean una Fiscalía de sección para los temas de su interés.<sup>80</sup>

Independientemente de los criterios que hasta ahora hayan inspirado a los últimos dos Fiscales Generales de la Institución a crear nuevas Fiscalías de Sección o de las denominadas Fiscalías Especiales; existe en las Recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, un criterio político – criminal suficiente para la creación de una Fiscalía de Sección o la contratación de Fiscales Especiales. Nos referimos concretamente a la recomendación siguiente: “Que los poderes del estado cumplan y hagan cumplir en todos sus términos y en relación con el resto del ordenamiento jurídico guatemalteco la Ley de Reconciliación Nacional, persiguiendo, enjuiciando y castigando los delitos cuya responsabilidad penal no se extingue en virtud de dicha ley, particularmente, según dispone el artículo 8, *los delitos de genocidio, tortura y desaparición forzada, así como aquellos delitos que sean imprescriptibles o que no admitan la extinción de la responsabilidad penal de conformidad con el derecho interno o los tratados internacionales ratificados por Guatemala*”.<sup>81</sup>

Con un poco de voluntad política el Fiscal General de la República podría organizar una Fiscalía que atienda un gran número de casos que por este tipo de delitos se han denunciado a nivel nacional sin que hasta la fecha se haya logrado impulsar efectivamente alguno de ellos. Tampoco se ha utilizado la facultad que otorga el artículo 29 de su Ley Orgánica<sup>82</sup> para tratar de revertir esa situación la cual ha llevado a organizaciones como la “Fundación Rigoberta Menchú” a acudir a la Audiencia Española -bajo el amparo de la Jurisdicción Universal de los delitos contra la Humanidad- para tratar de impulsar esta clase de procesos penales cuya obligación compete al Ministerio Público.

### 5.5 Las Agencias Fiscales.

Son unidades a cargo de un Agente Fiscal, cuya función primordial es ejercer la persecución penal de los delitos que le sean asignados conforme a la distribución de casos que realiza el Fiscal Distrital o el Fiscal de Sección al cual pertenecen. Actualmente se ha logrado unificar la estructura organizativa de las Agencias Fiscales con 1 Agente Fiscal, 3 Auxiliares Fiscales y, 3 Oficiales.

En la práctica, sin embargo, suelen encontrarse varias Agencias Fiscales que tienen ausencia de personal por enfermedad, suspensiones, y otras causas que limitan la función de las Agencias Fiscales.

---

<sup>80</sup> Así, podríamos tener tantas Fiscalías de Sección inoperantes como temas de interés existan en los distintos grupos sociales.

<sup>81</sup> Cita Textual de la Recomendación número 46 de la CEH. GUATEMALA, MEMORIA DEL SILENCIO. Conclusiones y Recomendaciones. p.60.

<sup>82</sup> El artículo 29 de la LOMP dice: “El Fiscal General de la República, los Fiscales de Distrito y Fiscales de Sección podrán solicitar la asesoría de entidades públicas o privadas para formar equipos interdisciplinarios de investigación para casos específicos. También podrán aceptar la colaboración gratuita de alguna persona, asociación de ciudadanos u organismos de Derechos Humanos que tengan interés en realizar una investigación específica. Estos colaboradores serán nombrados para que realicen la investigación y persecución penal que se les asignó; concluida la misma, cesarán en su función. Tendrán las mismas facultades, deberes, preeminencias e inmunidades que los agentes fiscales, pero siempre actuarán bajo la supervisión de la autoridad que los hubiere nombrado.”



Una probable solución a este problema que en papel suele verse irrelevante, pero que en el plano práctico genera serios obstáculos para la eficacia de la persecución penal, es la creación de un staff de Agentes Fiscales, Auxiliares Fiscales y Oficiales suplentes que sean nombrados para realizar sus funciones en cualquier parte del territorio nacional donde se necesiten.<sup>83</sup>

La saturación de trabajo de los Agentes Fiscales es, si no la única, una de las principales causas de los pobres resultados que se observan en las tareas encargadas al Ministerio Público. Este mal fue señalado desde el mismo AFPC y es compromiso de Estado buscar la forma de “liberar a Fiscales de tareas que recarguen su labor e impiden su dedicación plena a tareas que le son propias.”<sup>84</sup>

Debido a las necesidades que el servicio requiere, es común que los Fiscales de Distrito y de Sección asuman la dirección de una Agencia Fiscal; produciéndose así saturación de funciones directivas, administrativas y de persecución penal.<sup>85</sup> Mientras no se

<sup>83</sup> Similar forma a la prevista en el Organismo Judicial para los Jueces Suplentes.

<sup>84</sup> AFPC, Numeral 16, inciso a).

<sup>85</sup> Entre las funciones que un Fiscal de Distrito y de Sección realiza están: **i. Funciones en el ámbito de la persecución penal.** A) Planifica, organiza, dirige y controla el ejercicio de la acción y persecución penal que realiza la Fiscalía en general. B) Verifica que el personal de La fiscalía cumpla las instrucciones del Fiscal General de la República, en lo que atañe a la persecución penal. C) Dicta instrucciones generales, acordes con las del Fiscal General, para fijar política criminal en la región o área de persecución penal. D) Verifica el funcionamiento de la Fiscalía conforme al modelo de organización adoptado por el Ministerio Público y establece los correctivos necesarios. E) Controla las mesas de trabajo de las Agencias que integran la Fiscalía con el objeto de conocer el avance de las actuaciones y gira las instrucciones que considere pertinentes para su agilización y efectivo desarrollo. F) Dirige y supervisa que el personal de la Fiscalía haga uso correcto de todos los sistemas de registro, así como de cualquier otro instrumento técnico administrativo que deba ser utilizado conforme a las instrucciones del Fiscal General. G) Dirige la organización y uso del sistema de archivo de expedientes y el almacén de evidencias de la Fiscalía para garantizar su correcto funcionamiento. H) Elabora el programa de turno de la fiscalía y verifica su cumplimiento. I) Realiza gestiones para la suscripción de convenios para obtener fácil acceso a información relevante en el combate al crimen o conseguir el concurso de peritos y expertos en diversos campos dentro del proceso de investigación. J) Coordina con los juzgados y tribunales los mecanismos necesarios para evitar dilaciones procesales innecesarias y agilizar la resolución de solicitudes de urgencia (allanamientos, órdenes de detención, etc.) K) Establece los canales de comunicación y control con las fuerzas de seguridad de su región o área, debiendo impartir las instrucciones que resulten convenientes. L) Resuelve los conflictos de asignación de casos entre las agencias fiscales. M) Realiza a través de instrucción específica debidamente motivada, la reasignación de casos entre agencias fiscales por razones de sobrecarga de trabajo, de mal desempeño del responsable o por la especial importancia de un caso. N) Realiza reuniones mensuales de trabajo o cuando el caso *amerite*, con los agentes fiscales para revisar y establecer los criterios de persecución penal de la Fiscalía. Ñ) Realiza acciones pertinentes para prestar protección y seguridad a sujetos procesales y testigos.

**ii. Funciones en el ámbito administrativo.** A) Planifica, organiza, dirige y controla las actividades administrativas de la fiscalía. B) Emite instrucciones para favorecer el buen funcionamiento de la Fiscalía y verifica su cumplimiento. C) Dirige la elaboración y ejecución del Plan Operativo Anual de la Fiscalía y verifica periódicamente sus avances. D) Dirige La elaboración del anteproyecto de presupuesto de su Fiscalía y lo aprueba previo a su remisión a Oficinas Centrales. E) Supervisa el cumplimiento de las funciones del Oficinista Administrativo Financiero especialmente en lo que se refiere a la dotación de recursos materiales y financieros así como el control del recurso humano. F) En el caso del Fiscal de Distrito, supervisa el funcionamiento de la Oficina de Atención Permanente así como la Oficina de Atención a la Víctima en su Fiscalía. G) Verifica el cumplimiento del programa de vacaciones del personal de la Fiscalía, para garantizar la continuidad del servicio. H) Ordena traslados de personal, dentro de su área territorial o funcional, por razones de servicio. I) Impone las amonestaciones a que se hacen acreedores los miembros de la Fiscalía, al incurrir en faltas en el ejercicio de sus atribuciones, de conformidad con lo establecido en la LOMP. J) Comunica al Fiscal General las infracciones graves en que incurran los funcionarios. K) Suspende hasta por quince días, por iniciativa propia o a requerimiento

cumpla con el compromiso de separar las funciones administrativas de las propias que debe ejecutar un Agente Fiscal (incluyendo a los Fiscales de Sección o de Distrito que asumen la dirección de una Agencia Fiscal) será difícil revertir la situación del bajo

de los agentes o auxiliares fiscales, a funcionarios o agentes policiales conforme a los artículos 52 y 53 de La LOMP. En su caso, podrán recomendar la cesantía a la autoridad administrativa correspondiente. L) En el caso del Fiscal de Distrito, promueve a través de la Unidad de Capacitación del Ministerio Público, la formación de los síndicos municipales, con el objeto de lograr la aplicación del criterio de oportunidad (Art. 85 LOMP). M) Supervisa que los miembros de la fiscalía cuenten con los recursos necesarios para el normal desempeño de sus atribuciones. N) Remite periódicamente informes estadísticos relacionados con el ingreso y evolución de los casos de la fiscalía. Ñ) Autoriza las solicitudes de las actuaciones administrativas, tales como solicitudes de vehículo, gasolina, viáticos, adquisiciones, requerimientos de almacén y otros. O) Informa periódicamente al Fiscal General sobre las actividades realizadas por la Fiscalía. P) Asiste a reuniones de trabajo convocadas por el Fiscal General de la República. Q) Representa a la Fiscalía de Distrito o de Sección ante los medios de comunicación y ante las distintas instituciones.

**iii. Funciones en el ámbito administrativo como Jefe de una Agencia Fiscal.** A) Evalúa el desempeño del personal de la agencia fiscal bajo su cargo. B) En caso de negligencia en la investigación de algún hecho por parte del auxiliar fiscal, podrá designar a otro auxiliar fiscal para investigar, sin perjuicio de medidas disciplinarias. Igualmente podrá asignar el caso a otro auxiliar por exceso de trabajo o debido a la complejidad del mismo. C) Solicitar al fiscal de distrito o de sección la imposición de medidas disciplinarias contra sus auxiliares fiscales, cuando así proceda.

**iv. Funciones en el ámbito de La persecución penal como Jefe de una Agencia Fiscal.** A) Planifica, organiza, dirige y controla las actividades que realizan los auxiliares fiscales y oficiales de la agencia fiscal a su cargo para la intervención oportuna y eficiente en los casos que le corresponde conocer. B) Dicta instrucciones acordes con las dictadas por el Fiscal General. C) Recibe diaria y personalmente, del oficial o secretario, las denuncias, querellas y procesos que ingresen en su mesa de trabajo. Una vez recibida, las examinará y hará una primera clasificación distinguiendo entre: Casos para ser investigados: realizará un análisis y anotará las principales diligencias a realizar. Posteriormente designará a un auxiliar como encargado de la investigación y asumirá personalmente en casos más complejos o delicados. Casos para ser desjudicializados o archivados: indicará la medida desjudicializadora que considera aplicable y reemitirá la denuncia, querella o proceso al auxiliar fiscal para que realice las diligencias pertinentes. D) Controla que los libros e instrumentos de registro sean debidamente llenados por los oficiales y que los auxiliares les comuniquen las informaciones necesarias al efecto. E) Supervisa la correcta aplicación de las medidas para el resguardo de evidencias y expedientes. F) Efectuar el control del desarrollo y de los plazos de investigación. Con tal fin deberá establecer reuniones con los auxiliares fiscales, para informarse sobre el avance de las mismas. G) Dirigir y supervisar la ejecución de los turnos, estableciendo comunicación permanente con sus auxiliares. El agente fiscal tiene la obligación de realizar turnos, al igual que los auxiliares fiscales, y tiene la obligación suplementaria de intervenir personalmente en las diligencias graves (por ejemplo acudir a escenas de crimen en casos de homicidio o asesinato, secuestro, etc.) H) Atiende y resuelve las consultas de los auxiliares fiscales asignados a su agencia fiscal.

**v. Funciones en el ejercicio de la acción penal o civil como encargado de una Agencia Fiscal.** A)

Ejerce la acción y persecución penal, por sí mismo, en los casos asignados a su mesa de trabajo, así como la acción civil en los casos previstos en la ley. B) Solicita el apoyo, dirige y supervisa la investigación de la Policía Nacional Civil en los casos que le sean asignados. C) Coordina y dirige a los peritos de la Dirección de Investigaciones Criminalísticas que intervengan en el análisis y estudio de las pruebas y otros medios de convicción, como parte de un proceso. D) Asume personalmente el control de la investigación en los casos de mayor relevancia o complejidad. En cualquier caso, el agente fiscal está facultado para realizar cualquiera de las funciones del auxiliar fiscal. E) Redacta y plantea los escritos de acusación o de solicitud de sobreseimiento o clausura provisional. F) Actúa durante el procedimiento intermedio y el debate. G) Plantea oportunamente los recursos frente a las resoluciones judiciales que estime contrarias a derecho. H) Ejerce la acción civil en el proceso penal, cuando el titular de la acción es incapaz y carezca de representación o cuando se le delegue su ejercicio (Art. 129 CPP y 42 LOMP) I) Reporta al oficial con funciones de registrador toda diligencia que practique o notificación que reciba relacionada con los procesos a su cargo para su registro. J) Atiende y resuelve consultas que le son planteadas por las partes procesales en torno a la investigación de los casos. FUENTE: Informe Preliminar del ICCPG, Proyecto OBSERVATORIO JUDICIAL, Proyecto CEJA. Guatemala, Diciembre, 2002.

nivel académico y profesional de los Fiscales detectado por MINUGUA<sup>86</sup> y las consecuentes tasas tan bajas de efectividad en su función.

## 6. Aspectos que ameritan fortalecerse para eficientar la institución.

El sistema de Justicia es un todo conformado por cada uno de los órganos a los que la ley les ha otorgado funciones dentro del mismo. La debilidad o ineficiencia de uno de ellos repercutirá de manera inevitable en el resultado final que la población espera: *la reivindicación de sus intereses y/o compensación de los daños producidos mediante la afectación de sus derechos fundamentales o a los de su familia.*

Sin embargo, hay órganos que por su naturaleza y función asignada dentro del sistema, inciden de una manera más profunda en la inoperancia de éste si no realizan con eficacia y eficiencia sus funciones. El Ministerio Público es uno de ellos,<sup>87</sup> pues es quien determina la intervención de los otros entes dentro del engranaje del sistema de justicia.<sup>88</sup> Es decir que el Ministerio Público es quien lleva sobre sí la responsabilidad de poner en acción el sistema de justicia penal para que éste a su vez proteja los intereses de la sociedad mediante el uso de la coerción penal u otras formas alternativas modernamente permitidas dentro del campo del Derecho Penal.

Al hacer una medición objetiva sobre la efectividad con que ha actuado el Ministerio Público en los años de vida como ente autónomo y responsable de la persecución penal pública se determina una tasa de efectividad pobre que se traduce en impunidad de la mayor parte de delitos cometidos en nuestro País.

Considerando las memorias de labores de la institución, se determina que la tasa de efectividad acumulada del Ministerio Público durante los últimos 7 años (1995 a 2001) es de 4.50%. El siguiente cuadro muestra la tasa de efectividad anual<sup>89</sup> y a la vez la decreciente evolución de la tasas de efectividad acumulada hasta el año 2001.<sup>90</sup>

		En % <sup>91</sup>						
AÑO		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Anual		10.17	12.65	9.85	9.42	10.57	9.51	9.05

<sup>86</sup> Cfr. Complemento al Décimo Informe sobre derechos Humanos de MINUGUA. Guatemala, enero 2000. pp. 7-8. Así como el estudio de MINUGUA "Funcionamiento de la Justicia en Guatemala". Marzo 2000. p. 21 - 47.

<sup>87</sup> Sobre este punto señala la Comisión Nacional de Apoyo y Seguimiento al Fortalecimiento de la Justicia: "Sus carencias y resultados son en mucho responsables de la debilidad del sistema de Justicia." En su Informe ACUERDOS DE PAZ Y JUSTICIA EN GUATEMALA..." Op. Cit. Punto 1.3, párrafo 8.

<sup>88</sup> Así, los Jueces no están facultados a intervenir aplicando medidas coercitivas procesales, mucho menos sanciones definitivas; si no cuenta con el requerimiento fundado del Ministerio Público. Asimismo, el defensor (público o privado) no interviene en la defensa de una persona si ésta no tiene sobre ella un requerimiento fundado por el Ministerio Público de someterla a proceso penal. La misma PNC, depende del Ministerio Público para la investigación formal de los delitos que conoce.

<sup>89</sup> Esta se obtiene de la comparación de los casos resueltos con relación a los casos ingresados (descontando los casos desestimados y las faltas) durante un mismo año.

<sup>90</sup> Esta se obtiene de la comparación de los casos resueltos, con relación a la suma de los casos ingresados en el mismo año (descontando los casos desestimados y las faltas) y los casos pendientes de resolver que arrastra la institución del año anterior.

<sup>91</sup> FUENTE: Informe Preliminar del ICCPG, Proyecto OBSERVATORIO JUDICIAL, Proyecto CEJA. Guatemala, Diciembre, 2002.

Acumulada 10.17 7.50 5.49 5.05 6.28 6.70 4.50

En cuanto a los aspectos que se han recomendado fortalecer al Ministerio Público para el desarrollo eficaz de su función, están los siguientes.

### **6.1 Respeto de la autonomía del Ministerio Público.**

Es indispensable que se cumpla a cabalidad con el compromiso del Gobierno mediante el Acuerdo Global de Derechos Humanos<sup>92</sup> y se establezcan los medios idóneos que garanticen la libertad de presiones e injerencias de cualquier naturaleza sobre el Ministerio Público.

Debe priorizarse principalmente la regulación de un procedimiento transparente y objetivo en el proceso de nombramiento del Fiscal General,<sup>93</sup> el aseguramiento de un proceso de definición del presupuesto anual de la institución para evitar manipulaciones del Ejecutivo o del Legislativo; y, el desarrollo de una política que depure de la institución a personal de inteligencia militar infiltrado, especialmente en la DICRI<sup>94</sup>.

### **6.2 La formulación de una política de persecución penal.**

La Comisión de Fortalecimiento de la Justicia recomendó en su informe final<sup>95</sup> la formulación de un plan de política criminal por parte del Estado; dentro del cual una parte esencial es la política de persecución penal por parte del ente encargado de la misma.

Se entiende por Política Criminal el conjunto de principios, reglas y decisiones que permiten al Estado regular el uso del poder penal hacia determinados objetivos.<sup>96</sup> Así, es indispensable que el Ministerio Público cuente con un conjunto ordenado de decisiones que permitan a todos sus funcionarios orientar el uso del poder de persecución penal que les confiere la ley hacia objetivos claros y concretos en beneficio de la eficacia del sistema penal.

Luego de ocho años de funcionamiento del Ministerio Público sin contar con un plan orientador de la actividad de los Fiscales, surge en junio de 2002, el denominado "Plan de Política Criminal Democrática del Ministerio Público;" el cual contiene, según el propio documento, los *objetivos, principios y cualidades* que orientarán todas y cada una de las acciones del quehacer de de sus miembros, expresando la *unidad de criterios frente al tema del delito, la persecución penal y el mantenimiento de la legalidad del país.*<sup>97</sup>

<sup>92</sup> AGDH. op. cit. Inciso 2.2.

<sup>93</sup> Cfr. Propuestas del Grupo Pro Justicia (Conformada por las instituciones FMM, ICCPG, MA y FADS), al respecto.

<sup>94</sup> Cfr. OBSERVADOR JUDICIAL No. 8, Año 2, Guatemala Junio 1999. ICCPG. p.10. Este contiene observaciones presentadas por el ICCPG al relator de la Justicia.

<sup>95</sup> CFJ. Una Nueva Justicia para la Paz. Guatemala, Abril 1998. p. 31.

<sup>96</sup> BINDER, ALBERTO. Política criminal, Poder Penal y Sociedad Democrática. Reproducción del ICCPG. Guatemala 2001. p. 1.

<sup>97</sup> Plan de Política Criminal Democrática del Ministerio Público. Guatemala. Junio de 2002. p. 1.

No obstante, el denominado plan de política criminal no contiene ningún conjunto ordenado de principios, mucho menos de reglas y decisiones que orienten a los Fiscales sobre el uso del poder de persecución penal a objetivos determinados. Más bien es un instrumento plegado de objetivos o metas de carácter administrativo que pretende orientar al Fiscal a una gestión efectiva en el fortalecimiento del Ministerio Público; una mezcla entre un plan estratégico y un plan de trabajo del Fiscal General.

Este instrumento es útil en cuanto es un insumo para el desarrollo de planes estratégicos que ordenen la dirección administrativa del Ministerio Público, más no para el desarrollo armónico y unificado de las funciones del Ministerio Público que redunden en mayor eficacia de la persecución penal.

Pueden ejemplificarse algunas ausencias que contiene para ser un verdadero Plan de Política Criminal:

- Carece de principios y orientaciones respecto al uso del poder que tienen los Fiscales para requerir el uso de la prisión preventiva.
- Carece de orientaciones respecto al uso del poder que tiene los Fiscales respecto a Archivar procesos.
- Carece de principios y orientaciones respecto al uso de los Mecanismos de Desjudicialización que prevé el proceso penal.
- Carece de principios y orientaciones respecto a la priorización de casos graves ante casos de insignificancia social.
- Carece de principios y orientación respecto a la coordinación interinstitucional para la atención a las víctimas.
- Carece de orientaciones respecto a la intervención del Ministerio Público para la eficacia de la persecución penal en casos de narcotráfico, violaciones a Derechos Humanos; y en general sobre los casos de crimen organizado.
- Carece de principios y orientaciones respecto a la intervención del Ministerio Público en los casos de violencia intrafamiliar; entre otras.

Desde el nacimiento del Ministerio Público como ente constitucionalmente encargado de la persecución penal hasta hoy, las pocas decisiones que se han emitido en materia de orientación a los Fiscales para la regulación del uso del poder de persecución penal, se encuentran disgregadas en las Instrucciones Generales.<sup>98</sup> La recomendación de elaborar un plan de política criminal obedece a la necesidad de que se mantenga una clara orientación política en la regulación del uso del poder de los Fiscales, la que se pierde cuando dicha actividad se realiza mediante Instrucciones Generales.

### **6.3 Separar las Funciones administrativas de las jurisdiccionales.**

Tal como lo establece el AFPC,<sup>99</sup> es indispensable que se busque un mecanismo que permita separar las funciones administrativas de las puramente jurisdiccionales.

<sup>98</sup> Un ejemplo de las escasas Instrucciones Generales de este tipo es la Número 13-2001, que dicta las orientaciones necesarias a los Fiscales para proceder a la persecución penal de las denuncias de delitos en las entidades del Estado en las que se carezca de la documentación por parte de los denunciados.

<sup>99</sup> AFPC. Ob, cit. Inciso 16 literal a).

Considerando que, no obstante la LOMP<sup>100</sup> permite al Fiscal General ejercer por sí mismo la acción penal, en la práctica nunca se ha ejercido esta facultad;<sup>101</sup> y que asimismo la LOMP<sup>102</sup> responsabiliza al Fiscal General del buen funcionamiento de la institución, no es conveniente la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales a nivel de la Fiscalía General.

A nivel de la Fiscalía General es importante más bien desarrollar reglamentaciones de carácter administrativo de lo distintos órganos, a fin de que la Institución responda de manera eficaz e inmediata a las necesidades que plantean las distintas Fiscalías de la República para el desarrollo de su servicio.

A nivel de las Fiscalías Distritales y de Sección, si es necesario impulsar un mecanismo que les permita contar con una estructura que otorgue el manejo de las funciones administrativas a una persona distinta al Fiscal encargado de estas unidades; toda vez que ellos ejercen la persecución penal por sí mismos y además son los encargados de velar por el correcto ejercicio de la persecución penal por parte de los Agentes Fiscales y demás personal de su unidad.<sup>103</sup>

Aún cuando la institución ha venido ejecutando el programa de reorganización de las Fiscalías Distritales y Municipales con la asesoría y acompañamiento del PNUD; en el cual se contempla como uno de sus objetivos la separación de funciones jurisdiccionales de las funciones administrativas, es necesario un cambio más de fondo que permita al Fiscal liberarse de las funciones administrativas.

Lo anterior es de vital importancia, toda vez que la sobrecarga de funciones en los Fiscales Distritales y de sección no solo se reflejará en un mal desempeño personal en el ejercicio de la persecución penal, sino también en cuanto a la cobertura técnica y control de calidad que debe mantener sobre las Agencias Fiscales de su unidad.

Cabe mencionar la existencia de una propuesta de Ley Orgánica del Ministerio Público que refleja esta separación de tareas administrativas y jurisdiccionales en la Comisión de Legislación y puntos Constitucionales.<sup>104</sup> Sin embargo, consideramos que el cambio de nuevas leyes orgánicas de las instituciones del sector justicia no es la solución más idónea para solucionar sus problemas de funcionamiento. Nos pronunciamos a favor de reformas a sus leyes orgánicas siempre que estén precedidas de consensos construidos por los funcionarios de las entidades y la sociedad civil organizada.<sup>105</sup>

---

<sup>100</sup> Arto. 10 de la LOMP.

<sup>101</sup> Ni siquiera en casos verdaderamente graves que requerían no sólo de un fuerte respaldo técnico jurídico sino de un respaldo político importante; tal como el caso de la presunta alteración a la Ley del Impuesto a bebidas alcohólicas.

<sup>102</sup> Arto 10 de la LOMP.

<sup>103</sup> Cfr. Funciones de los Fiscales de Sección y de Distrito en el pie de página 67 de este trabajo.

<sup>104</sup> Informe de WOLA; Hacia el Estado de Derecho en Guatemala. Op, cit, p. 8.

<sup>105</sup> En su carta abierta de octubre de 2001, la Comisión de Apoyo y Seguimiento al Fortalecimiento de la Justicia, hizo un llamado en este sentido al Congreso de la República ante la probable aprobación de la Ley de Investigación Criminal, sin que se hubiera analizado conjuntamente con la Sociedad Civil Organizada.

#### **6.4 El cumplimiento eficaz de la Dirección Funcional y la coordinación con la Policía Nacional Civil para el desarrollo de la investigación criminal.**

La falta de coordinación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil es uno de los aspectos fundamentales que incide en la ineficacia de la investigación criminal; la que a su vez produce la ineficacia del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal pública en representación de la sociedad.

En el AFPC<sup>106</sup> se hace énfasis en la coordinación que debe existir entre el Ministerio Público y la PNC, sin embargo es uno de los aspectos que no se han abordado con responsabilidad entre el Ministerio Público y las autoridades políticas de la PNC.

Diversos informes han señalado la ausencia de coordinación entre el Ministerio Público y la PNC como una de las debilidades más importantes que se observan en el proceso de investigación criminal.<sup>107</sup>

En recientes investigaciones se ha medido el nivel de coordinación entre el Ministerio Público y la PNC; obteniéndose los siguientes resultados:<sup>108</sup>

- El medio de comunicación por el que los Fiscales solicitan al SIC el desarrollo de una investigación es por escrito y no de forma personal.
- Casi nunca, salvo raras excepciones, se imparten instrucciones por parte del Fiscal sobre los puntos de la investigación que requiere del SIC. Por lo general se proporciona únicamente copia de la denuncia.
- De igual manera, es común que los Fiscales no le señalen fuentes de investigación obligatorias a los miembros del SIC, dejando a su arbitrio las fuentes a cubrir.
- Durante el período de investigación, es común que el Fiscal no sostenga una sola reunión de evaluación de la tarea del investigador para conocer sus dificultades, avances o estancamientos.
- Es común que el investigador envíe los resultados de la investigación al Fiscal, cuando éste se los solicita por escrito al vencerse el período de investigación.
- Es muy frecuente que los investigadores de la PNC no cumplen con las instrucciones que les giran los Fiscales en el trabajo de la escena del crimen.
- Pese a lo anterior, no se conocen casos de sanciones por parte de un Fiscal a un investigador del SIC; aún cuando la ley les concede tal potestad.
- Salvo rara excepción, los Fiscales no utilizan la potestad de nombrar a un investigador determinado para casos especiales. Esto obedece al distanciamiento que hay entre ambas instituciones.
- El caso más grave de descoordinación se observa en la disputa que realizan los técnicos de la DICRI y del SIC en las escenas de crimen en la capital; mientras en el interior de la República ninguno de los órganos mencionados realizan dicha función.

Sobre este punto es importante señalar la suscripción del Convenio Interinstitucional para la Optimización de la Investigación Criminal, entre el Fiscal General y el Ministro

<sup>106</sup> AFPC. Op, cit. Inciso 30 literal b).

<sup>107</sup> Cfr. Pie de página 42 de este trabajo.

<sup>108</sup> GARCIA MORALES, FANUEL. Mecanismos de control sobre la Policía Nacional Civil. Resumen Ejecutivo. WOLA – ICCPG. Guatemala 2001. p 61 y ss.

de Gobernación. Entre algunos aspectos importantes de es Convenio se pueden mencionar:

- Con carácter obligatorio se establece la reunión entre el Fiscal Distrital y el Jefe de la Comisaría departamental de la PNC para coordinar los aspectos de la investigación criminal. No obstante, debe señalarse que tal disposición sólo puede servir en la medida en que el Ministerio de Gobernación autorice a los Jefes de Comisaría ejercer el control jerárquico y funcional de los miembros del SIC desplegados en su comisaría.
- Se exige a los funcionarios hacer llegar copias de los acuerdos alcanzados en la reunión mensual a sus respectivos órganos centrales.
- Se elimina la disputa en la ciudad capital respecto a que la escena del crimen será trabajada por los técnicos de la DICRI cuando haya levantamiento de cadáver; y los técnicos del SIC cuando no haya levantamiento de cadáver.

Por lo anterior, el Convenio se convierte en otro instrumento que permite a los Fiscales cumplir con su función de dirección funcional; pero el principal instrumento debe ser la Ley Orgánica del Ministerio Público y la Ley Orgánica de la PNC que regulan dicha obligación.

Valga la pena acotar que hasta la fecha del presente trabajo no se tenía ninguna sistematización de los acuerdos reportados por los Fiscales Distritales o los Jefes de las Comisarías de la PNC. Algunos de ellos no han cumplido con sostener dichas reuniones.<sup>109</sup>

No obstante la suscripción del Convenio, resulta contradictorio que el Fiscal General incluya dentro del denominado “Plan de Política Criminal Democrática”, la creación de la Agencia de Investigación Criminal. Con esto, no sólo abre la vieja disputa sobre la facultad de desarrollar investigación criminal operativa por parte de la DICRI, sino que postula prácticamente la sustitución del SIC por la Agencia de Investigación Criminal.

La postura no sólo adolece de una coherencia político criminal, sino también de un respaldo jurídico que traduce en ilegal la creación de este ente.

Suficientes análisis hay al respecto de la inconveniencia e ilegalidad de que el Ministerio Público cuente dentro de su estructura con un cuerpo de policía judicial.<sup>110</sup> Sin embargo, la tentadora probabilidad de contar con un cuerpo de investigadores que no tengan otro contrapeso fáctico en el uso de su poder investigativo ha invadido fuertemente la política de los últimos dos Fiscales Generales.

La débil capacidad del cuerpo especial de investigación criminal de la PNC (SIC), ha llevado a algunos a pensar que una respuesta viable a la ineficacia de este servicio es la

<sup>109</sup> Monitoreo a algunas Fiscalías Distritales. Diciembre 2002.

<sup>110</sup> Cfr. Propuesta Político Criminal para la eficacia de la Investigación Criminal. Ob, cit. P. 4-12 y diversas manifestaciones en eventos públicos y medios de comunicación por Organizaciones de Sociedad Civil.



creación de una policía judicial; pero en ningún caso se ha propugnado por que ésta dependa del Ministerio Público.<sup>111</sup>

Tanto la creación como la ubicación orgánica de este cuerpo de policía judicial son puntos de debate no resueltos que deben ser abordados por los diversos sectores de la población guatemalteca y, en todo caso, su regulación debe ser a través de la ley emanada del Organismo Legislativo y no mediante disposiciones de carácter administrativo como aparentemente lo plantea el plan del Fiscal General.

### **6.5 Fortalecimiento de la Unidad de Capacitación.**

El AFPC señaló como uno de los temas de agenda de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, la excelencia profesional de los funcionarios del sector justicia. Dentro de este tema, solicita a la Comisión desarrollar un análisis para “el fortalecimiento de la Unidad de capacitación del Ministerio Público, como lugar central en la selección y formación continua de jueces, magistrados y fiscales.”<sup>112</sup>

La Unidad de Capacitación fue creada en 1990 pero se sostenía principalmente con los aportes de la cooperación internacional; siendo esta una debilidad señalada oportunamente por la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia,<sup>113</sup> que en la actualidad se ha venido superando con una asignación presupuestaria dentro de la institución.

La función primordial asignada por la Ley Orgánica a la UNICAP es la de promover, ejecutar y organizar cursos de capacitación y especialización para los miembros del Ministerio Público y a los aspirantes a cargos de la institución.

Estudios recientes demuestran que alrededor del 68% de los Agentes Fiscales han participado en la capacitación inicial de la UNICAP como aspirantes a la función.<sup>114</sup>

Sin embargo, hay que apuntar que la capacitación a los aspirantes a algún cargo se ha desarrollado en procesos de corta duración que no permite asegurar una formación técnica adecuada a las necesidades del servicio. No se ha logrado concebir, al menos para los cargos de Fiscales Distritales, de Sección o Agentes Fiscales, un proceso de mediano plazo que permita a la UNICAP desarrollar la formación profesional con perspectivas de la función del Fiscal.<sup>115</sup>

Por lo anterior, se observa en la práctica que la capacitación dirigida a los Fiscales de la institución, se realiza con base en contenidos que deberían ser del dominio de los Fiscales que ejercen la persecución penal.

---

<sup>111</sup> A favor: Alejandro Rodríguez, del ICCPG. (Entrevista personal y en declaraciones en varios medios de comunicación durante el 2001) y, Rolando Barrientos Pellecer. Entrevista para al Observador Judicial. No. 8, Año 2. ICCPG, Junio de 1999. p.16

<sup>112</sup> AFPC. Ob. cit, inciso 16, literal h).

<sup>113</sup> CFJ. Op, cit. P. 32

<sup>114</sup> Informe Preliminar del ICCPG, Proyecto OBSERVATORIO JUDICIAL, Proyecto CEJA. Guatemala, Diciembre, 2002.

<sup>115</sup> Esta experiencia si se observa en la Unidad de Capacitación Institucional del OJ, para los aspirantes a Jueces.

Dentro de las recomendaciones que la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia emitiera con relación a este órgano, y que aún están pendientes de cumplimiento pleno, pueden citarse:

- Asignar valores a la capacitación, de modo que se tenga en cuenta sus resultados a los efectos de *ingreso y promoción* en la carrera fiscal.
- El establecimiento de un programa de seguimiento a la capacitación impartida, para asegurar la aplicación de los conocimientos adquiridos en el desarrollo del trabajo.
- La asignación presupuestal *necesaria* para que pueda asumir eficientemente la función a su cargo.<sup>116</sup>

Asimismo, MINUGUA ha señalado la necesidad de que la UNICAP desarrolle el verdadero rol que le compete en la formación técnica de o Fiscales para superar las deficiencias observadas en el diagnóstico realizado por esta institución.<sup>117</sup>

Se observa con preocupación y cautela la inclusión del objetivo específico de carácter operativo, dentro del denominado “Plan de Política Criminal Democrática” del Ministerio Público: La creación del Instituto de Estudios Superiores para la Justicia y la Carrera Fiscal a nivel de pregrado, grado y postgrado; y la meta de “Crear el Centro Universitario para la Carrera Fiscal; CENUJ.”<sup>118</sup> Se menciona también que el rol de la UNICAP será el de responder a las necesidades y carencias de trabajo de los Fiscales, promover su especialización y en dirección al establecimiento de la Carrera Fiscal y otros trabajadores del Ministerio Público.

En principio hay que mencionar que ninguna de las funciones otorgadas por la LOMP a la UNICAP puede ser objeto de traslado a otros órganos sino por mandato legal.

Además es necesario un análisis detenido sobre la viabilidad de invertir recursos en nuevos órganos cuando no se ha logrado fortalecer a la UNICAP. Asimismo, es de vital importancia examinar si corresponde a la institución la creación de carreras universitarias (aún cuando se haga en convenio con alguna Universidad del País), especialmente si se refieren a carreras ampliamente ofrecidas como la de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales; y la de Abogado y Notario.<sup>119</sup> (Esta última en nada tiene que ver con la Institución)

Por último, hay que advertir que este tipo de decisiones no deben ser el producto de propuestas empíricas, sino de un proceso de análisis científico de la realidad nacional y de las necesidades que requiere la institución para mejorar la calidad de sus miembros.

## **6.6 Utilización legal y estratégica de la prisión preventiva.**

Uno de los indicadores fundamentales de un Estado Democrático de Derecho es el relativo al uso estrictamente legal y racional de la prisión preventiva. Por el contrario,

<sup>116</sup> Informe Final de la CFJ. Ob, cit. P. 32 – 34.

<sup>117</sup> Cfr. Suplemento al Décimo Informe Sobre Derechos Humanos. Funcionamiento de la Justicia. Guatemala, enero 2000. p. 7-9.

\* Categoría denominada así por el propio documento al que se refiere.

<sup>118</sup> Política Criminal Democrática... ob, cit. P, 11 y 13, respectivamente.

<sup>119</sup> Documento interno del Ministerio Público relativo a la probable reglamentación de la carrera fiscal.

un Estado de carácter autoritario se identificará por el uso de la prisión preventiva como un mecanismo de pena anticipada, o pena sin juicio previo.

Como un arraigo del sistema inquisitivo se observa que el uso de la prisión preventiva en nuestro medio no está precedido del requerimiento debidamente fundado de parte del órgano encargado de la persecución penal. Esta práctica ilegal ha sido sostenida bajo la falsa creencia de la prisión preventiva como instrumento disuasivo o correctivo en contra de los procesados.

La ausencia de los Fiscales o Auxiliares Fiscales en las audiencias de primeras declaraciones de personas detenidas no se ha visto como un problema fundamental para la política institucional del Ministerio Público, toda vez que en la mayor parte de casos se dicta la prisión preventiva de oficio por los funcionarios judiciales.

Sin embargo, esta situación acarrea problemas de fondo para el funcionamiento eficaz del Ministerio Público en el período de investigación. La petición de que las personas sindicadas sean detenidas preventivamente es una decisión estratégica que sólo el Ministerio Público puede realizar pues es el único que conoce la carga y gravedad de los conflictos que debe perseguir y los recursos que tiene a su disposición para ello. Al dictarse la prisión preventiva sin su requerimiento, el organismo judicial le fija al Fiscal la política de atención de casos pues le reduce el período de investigación a tres meses máximo.<sup>120</sup>

Debido a la burocratización del expediente penal, el Ministerio Público se termina enterando de la existencia de una persona bajo prisión preventiva en un mes promedio, lo cual reduce el período de investigación efectiva a dos meses. Como se observa, la ausencia de los Fiscales en las declaraciones de los detenidos para hacer uso legal y estratégico de la prisión preventiva es un factor que también ha contribuido a la impunidad en Guatemala.

#### **6.7 Utilización de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.**

La eficacia del Ministerio Público no se mide exclusivamente por medio de las sentencias condenatorias que obtenga. Tampoco puede decirse que los casos resueltos son aquellos únicamente en los que se obtuvo una sentencia condenatoria firme.

La modernización de nuestro Código Procesal Penal, acorde con los planteamientos del Modelo de Justicia Reparadora, trajo consigo la autorización legal para que los procesos penales sean tratados o intervenidos mediante mecanismos alternos que persigan, sobre todo, la reparación del daño ocasionado por el delito.

La Negociación directa entre la víctima y el ofensor, la Mediación o la Conciliación realizada por cualquier persona aceptada como mediador o conciliador por las partes, que produzcan acuerdo de reparación efectivo en los casos expresamente permitidos por la ley, son mecanismos que permiten al órgano de persecución estatal adecuar una salida distinta al ejercicio de la acción penal para resolver muchos de los casos sometidos a su conocimiento.

<sup>120</sup> Cfr. CEITINA, GUSTAVO. La Prisión Preventiva. ICCPG. Guatemala, 1997. p.62.

El principio de oportunidad permite al Ministerio Público abstenerse de ejercitar la acción penal en aquellos casos en que el sindicado ha reparado el daño o se ha puesto de acuerdo con la víctima para su reparación, bajo la condición general de que el delito no sea de gran impacto social.

La utilización de estas medidas tiene dos beneficios importantes para la eficacia de la persecución penal: solucionar de una manera más pronta y eficaz los conflictos sociales criminalizados, y en segundo lugar, ordenar la persecución penal del Ministerio Público a los casos verdaderamente graves.<sup>121</sup>

Lamentablemente, se observa reticencia en el Ministerio Público en desarrollar por sí mismos procesos de mediación entre las partes, o peor aún, reticencia al uso de las medidas de desjudicialización bajo la creencia de que su efectividad se mide bajo el parámetro de las sentencias condenatorias obtenidas.

Es frecuente encontrar juicios y hasta sentencias condenatorias por delitos de insignificancia social<sup>122</sup> mientras los delitos de gran impacto social siguen sin ser atendidos adecuadamente para su esclarecimiento en la justicia penal. De esta manera se desperdician grandes recursos económicos del sistema de justicia en casos que pudieron haber sido resueltos de una manera más oportuna a través de los Métodos Alternos de Resolución de Conflictos.

Es necesario que el Ministerio Público incorpore lineamientos prácticos que faciliten el uso de Mecanismos Alternos de Resolución de Conflictos en sus mesas de trabajo. Debe reconocerse que “la resolución alternativa de conflictos es un componente valioso y legítimo del sistema de administración de justicia;”<sup>123</sup> y que “el uso del principio de oportunidad aparece como una necesidad de orden político – criminal a efecto de superar problemas de congestión procesal y penitenciaria, así como de evitación de procedimientos y sanciones –muchas de ellas tardías- innecesarias”.<sup>124</sup>

### **6.8 Hacer Operativo el sistema de protección de sujetos procesales y personas vinculadas a la administración de justicia.**

A través del Decreto 70-96 del Congreso de la República se organizó el servicio de protección de sujetos procesales. Este servicio tiene como objetivo esencial proporcionar protección a funcionarios y empleados del Organismo Judicial, de las fuerzas de seguridad civil y del Ministerio Público, así como a testigos, peritos, consultores, querellantes adhesivos y otras personas que estén expuestos a riesgos por su intervención en procesos penales.<sup>125</sup>

<sup>121</sup> Al respecto indica Pablo Sánchez: “El número elevado de infracciones y la imposibilidad de que bajo el riguroso esquema procedimental, se pueda dar solución a todo los conflictos de orden penal que conoce la justicia, hacen necesaria la adopción de criterios de selección en los mecanismos de persecución penal. La cifra negra y la cifra dorada, han puesto en crisis la pretendida función de perseguir todos los delitos y a todos los delincuentes. SANCHES VELAVERDE, PABLO. Curso Básico de actualización para Magistrados. Gestión Fiscal. Lima, 1999. p.110.

<sup>122</sup> Verbigracia hurtos de cantidades mínimas de dinero.

<sup>123</sup> CONFERENCIA INTERNACIONAL DE REFORMA PENAL, UNA NUEVA AGENDA PARA LA REFORMA PENAL. Universidad de Londres, Reino Unido. 13 al 17 de abril. Punto No. 2 de las estrategias para la implementación de la nueva agenda.

<sup>124</sup> SANCHES VELAVERDE, PABLO. Ob, cit. P. 109.

<sup>125</sup> Artículo 2º, de la Ley citada.

Este servicio, de conformidad con la ley, comprenderá:

- Protección del beneficiario, con personal de seguridad.
- Cambio de lugar de residencia del beneficiario, pudiendo incluir los gastos de vivienda, transporte y subsistencia.
- La protección, con personal de seguridad, de la residencia y/o lugar de trabajo del beneficiario.
- Cambio de identidad del beneficiario.
- Aquellos otros beneficios que el Consejo Directivo considere convenientes.

No obstante ser una ley de vanguardia en su materia, la falta de organización y de recursos ha tornado prácticamente inoperante la ley en mención; pero también el hecho que los Fiscales no exijan el cumplimiento de dicho servicio.

Respecto a sus recursos, la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia expuso: “cabe reiterar la exhortación a brindar de inmediato los recursos suficientes y adoptar las normas reglamentarias pertinentes, a fin de poner en pleno funcionamiento el esquema tuitivo de víctimas consagrado en la Ley para la Protección de Sujetos Procesales...”<sup>126</sup>

Respecto a la utilización del servicio por parte de los Fiscales, se apunta que los miembros de la institución no contemplan el servicio de protección a sujetos procesales que establece la ley en mención como una herramienta indispensable para el desarrollo de su trabajo.<sup>127</sup>

La debilidad del servicio se refleja en el reiterado señalamiento por parte de los Fiscales sobre la falta de colaboración por parte de la ciudadanía a testificar sobre la realización de actos delictivos;<sup>128</sup> la renuncia de funcionarios del sistema de justicia; muerte de potenciales testigos en circunstancias no establecidas; el exilio de testigos claves<sup>129</sup> y la protección a nivel institucional (y no por parte del servicio de protección de sujetos procesales) de los funcionarios amenazados, perseguidos y/o víctimas de atentados durante la tramitación del proceso.

Por todo ello, es indispensable el pronto cumplimiento sobre la operatividad de esta ley, recomendada incluso por el Relator Especial sobre la independencia de los Magistrados con el fin de reducir la impunidad en Guatemala.<sup>130</sup>

<sup>126</sup> COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA. Resumen Ejecutivo, Informe Final. p. 50.

<sup>127</sup> En el Informe Preliminar del ICCPG, Proyecto Observatorio Judicial, Ob, cit. se indica que 54.3% de los actores del M. P. en el municipio de Guatemala entrevistados indicaron que en la institución no existe ningún programa específico para dar respuesta a los problemas de seguridad y el 29.5% afirmó no sabe si existen tales programas.

<sup>128</sup> GARCIA MORALES, FANUEL. Los Delitos Contra la Vida en Guatemala. Ob. Cit. p. 192. Asimismo, en su informe a la Comisión de Derechos Humanos, el Relator Especial Indica: de conformidad con la información recibida, los testigos de un delito suelen estar tan atemorizados que se niegan a prestar declaración. Ob. Cit. párrafo 28.

<sup>129</sup> Desafío, Por la Verdad y la Justicia. Números 3-4, Año 2. Fundación Myrna Mack. p. 20.

<sup>130</sup> Informe de la Visita de seguimiento a Guatemala, por el Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y los Abogados. Presentado a la Comisión de Derechos Humanos en su 58 período de sesiones. Dic. 2001. Recomendación v).

El funcionamiento de la Oficina no es una responsabilidad exclusiva del Ministerio Público pero, siendo el ente encargado de la persecución penal, debiera ser el órgano más interesado en hacer operativa la ley.

### **6.9 Unificación de políticas sobre el desarrollo de las Ciencias Forenses.**

Uno de los factores incidentes en el alto nivel de impunidad en Guatemala es la dependencia de la prueba testimonial para el esclarecimiento de los delitos y su consecuente sanción penal. En delitos tan complejos donde es indispensable el uso de la prueba científica se depende aún de la existencia y disponibilidad de testigos para su esclarecimiento.<sup>131</sup>

En el ámbito de la administración de justicia penal, es indispensable el auxilio de las ciencias naturales para que la búsqueda de la verdad real e histórica sirva tanto para evitar que el acto quede impune como para evitar que, basado en pruebas subjetivas como las declaraciones testimoniales,<sup>132</sup> se condene a personas inocentes.

Aún cuando actualmente existen divisiones dentro de Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y, hasta la Corte Suprema de Justicia, es evidente que ninguna de estas instituciones ha logrado propiciar un desarrollo suficiente a las ciencias forenses que permita relevar la prueba testimonial como principal medio de esclarecimiento de los delitos más trascendentes.

El esquema actual del servicio de Ciencias Forenses en Guatemala se caracteriza por:<sup>133</sup>

- Dispersión de servicios en distintos órganos.
- Falta de normatividad suficiente de los entes que prestan los servicios.
- Rivalidad entre órganos que prestan los mismos servicios y, la ausencia de la prestación de otros servicios importantes.
- Ineficacia de los servicios que actualmente se prestan.
- Falta de credibilidad de los expertajes realizados por órganos que dependen de instituciones con intereses concretos dentro del proceso penal.
- Falta de una visión integral sobre el análisis de la prueba científica.

A raíz de la situación anterior, se ha propuesto como mejor opción para producir un verdadero desarrollo de las ciencias forenses en el ámbito de la justicia penal, la creación de un Instituto Autónomo de Ciencias Forenses, cuya función primordial sea la de desarrollar, a requerimiento del Ministerio Público y de los órganos Judiciales, el

<sup>131</sup> GARCIA MORALES, FANUEL. Los Delitos Contra la Vida. Ob. Cit. p. 194.

<sup>132</sup> “La prueba testimonial ha demostrado ser ampliamente discrepante entre sí. Algunas de estas discrepancias, pueden, desde luego, ser una mentira deliberada. Sin embargo, el perjurio deliberado es realmente muy raro; y de conformidad con los estudios psicológicos modernos, es más común el testigo *honestamente equivocado*.” DURAN A., JAIME. La Prueba. Programa de Formación a Aspirantes, Segundo Ciclo. Técnicas de Investigación del Delito, especialidades para Fiscales. Academia de la Magistratura. p. 168

<sup>133</sup> GARCIA MORALES, FANUEL. Estudio Comparativo de Modelos de Servicios en Ciencias Forenses y Propuesta Sobre la Reorganización del Servicio de Ciencias Forenses Para la Administración de Justicia en Guatemala. ICCPG. Guatemala, Junio 2001. p. 96-101. En igual sentido se observa el diagnóstico elaborado por el Dr. Mora, Ex Director del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Colombia, para la Comisión de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia en el mismo año.

análisis integral y científico de las evidencias recopiladas por la Policía Nacional Civil bajo la dirección del Ministerio Público en su función investigativa.<sup>134</sup>

Actualmente, la Comisión de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia cuenta con un anteproyecto de Ley Orgánica que impulsaría la Creación de un Instituto Autónomo de Medicina Legal y Ciencias Forenses; sin embargo, es necesario contar con el apoyo político de todos los órganos del sistema de justicia para poder impulsarse en el Congreso de la República.

Con el cambio de Fiscal General, se ha retrocedido en cuanto a la unificación de una política integrada en los órganos del sistema de justicia sobre la temática analizada toda vez que dentro del denominado “plan de política criminal” del Ministerio Público, aparece la intención de crear el Instituto de Investigaciones y Ciencias Forenses bajo la dirección del Ministerio Público.<sup>135</sup> No obstante, debe indicarse que el citado documento no indica si éste es un objetivo que el Ministerio Público pretende cumplir con la creación de un instituto bajo sus estructura orgánica, o si se refiere a la coordinación que se venía desarrollando con los otros entes del sistema de Justicia para la creación de un Instituto Autónomo de Ciencias Forenses.

---

<sup>134</sup> Propuesta del Dr. MORA IZQUIERDO, como producto del Diagnóstico titulado: La Insostenible situación del servicio de Ciencias Forenses en Guatemala. Para la Comisión de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia. Guatemala. 2001. Asimismo, el Estudio Comparativo de Modelos de Ciencias Forenses... del ICCPG, concluye con la misma propuesta.

<sup>135</sup> Plan de Política Criminal Democrática. Ob. Cit. p. 18.

## VI. ORGANISMO JUDICIAL

### 1. El Organismo Judicial en nuestro pasado reciente.

El Organismo Judicial es uno de los tres poderes del Estado moderno, cuya función es ejercer el poder delegado por el pueblo para juzgar y promover la ejecución de lo juzgado; función que se ha denominado: jurisdiccional.

No obstante existir la delegación de esta función jurisdiccional al Organismo Judicial en los distintos cuerpos constitucionales de nuestro país, la dependencia a lo intereses gubernamentales siempre debilitaron el funcionamiento de un sistema de justicia eficaz. Esta debilidad se torna sistemática durante el periodo del enfrentamiento armado interno cuando el Estado utiliza todos sus órganos para desarrollar la doctrina de seguridad nacional.

El análisis del Organismo Judicial no escapa a la lógica contrainsurgente de la Constitución del 85. El sistema Judicial fue diseñado para mantener el control verticalizado sobre todos los jueces. El control político sobre instancias de decisión del OJ posibilitaba la manipulación en los casos sensibles.

La Comisión para el Esclarecimiento Histórico desarrolló un análisis crítico respecto al funcionamiento del Organismo Judicial durante el período del enfrentamiento armado interno; el cual se convierte en uno de los diagnósticos más importantes de las debilidades políticas de este alto Organismo del Estado. Dentro de las conclusiones más importantes de este diagnóstico, referentes al Organismo Judicial encontramos:

- La debilidad del sistema de justicia, ausente en extensas regiones del país antes del enfrentamiento armado, se acentuó cuando *el poder judicial* se plegó a los requerimientos impuestos por el modelo de seguridad imperante.
- Al tolerar o participar directamente en la impunidad que daba cobertura material a las violaciones más elementales de derechos humanos, los órganos de justicia se volvieron inoperantes en una de sus funciones fundamentales de protección del individuo frente al Estado y perdieron toda credibilidad como garantes de la legalidad vigente.<sup>136</sup>
- Los tribunales de justicia se mostraron incapaces de investigar,<sup>137</sup> procesar, juzgar y sancionar siquiera a un pequeño número de los responsables de los más graves crímenes contra los derechos humanos o de brindar protección a las víctimas. Esta conclusión, se indica, es aplicable tanto a la justicia militar como a la justicia ordinaria; esta última por haber renunciado al ejercicio de sus funciones de protección y cautela de los derechos de las personas.<sup>138</sup>
- Actuaciones y omisiones del Organismo Judicial, tales como la denegación sistemática de los recursos de exhibición personal, la permanente interpretación favorable a la autoridad, la indeferencia ante la tortura de los detenidos y el establecimiento de límites al derecho de defensa constituyeron algunas de las conductas que evidencian la carencia de independencia de los jueces, que fueron

<sup>136</sup> C. E. H. Conclusiones y Recomendaciones del Informe "Guatemala, Memoria del Silencio". Conclusión número 56.

<sup>137</sup> Debido al modelo inquisitivo del proceso penal imperante durante el período, la dirección de la investigación era responsabilidad del Organismo judicial.

<sup>138</sup> C. E. H. ob. Cit. Conclusión número 94.



constitutivas de graves violaciones al derecho al debido proceso y de infracciones al deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos.<sup>139</sup>

- Por ello, una de las tareas más arriesgadas y complejas en la instauración de la paz consiste en regenerar la trama básica del poder judicial, volverla asequible y funcional para toda la ciudadanía y lograr que tanto los grupos sociales como los individuos canalicen sus demandas y conflictos a través de las instituciones competentes del Estado.<sup>140</sup>

Este diagnóstico valida lo señalado en el AFPC respecto a que una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco reside en el sistema de administración de justicia, que es uno de los servicios públicos esenciales. Este sistema, y dentro de él, la marcha de los procesos judiciales, adolecen de fallas y deficiencias. La obsolescencia de los procedimientos legales, la lentitud de los trámites, la ausencia de sistemas modernos para la administración de los despachos y la falta de control sobre los funcionarios y empleados judiciales, propician corrupción e ineficacia.<sup>141</sup>

Es de recordar que si no se aplica la debida diligencia en la adopción de medidas adecuadas o en la prevención de una manera estructurada de las violaciones de los derechos humanos, los gobiernos son jurídica y moralmente responsables. Dentro de este marco, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que: El Estado tiene el deber legal de tomar medidas razonables para impedir las violaciones de derechos humanos y usar los medios que tenga a su disposición para llevar a cabo una investigación seria de las violaciones cometidas dentro de su jurisdicción, e identificar a las personas responsables, imponerles el castigo apropiado y asegurar una indemnización a la víctima.<sup>142</sup>

Por su parte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que: “la renuncia de un Estado a realizar una investigación seria, por lo que en consecuencia la violación quedaba sin castigo y la víctima sin indemnización, significaba un incumplimiento de la obligación del Estado de garantizar el ejercicio pleno y libre de los derechos afectados.”<sup>143</sup>

## 2. Estructura del Organismo Judicial.

El organismo Judicial se encuentra organizado escalonadamente para el cumplimiento de su misión legalmente establecida. Esta forma de organización, sin embargo, no faculta a los titulares de los órganos de alzada a emitir instrucciones, órdenes o criterios sobre cómo deben resolver los órganos de menor jerarquía.

<sup>139</sup> C. E. H. Ob. Cit. Conclusión número 95.

<sup>140</sup> C. E. H. Ob. Cit. Conclusión número 57.

<sup>141</sup> APCYF. Ob. Cit. punto 8.

<sup>142</sup> Cfr. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre el fondo del caso Velásquez Rodríguez, de fecha 29 de julio de 1998.

<sup>143</sup> Dictamen de la Comisión Interamericana de D. H. con relación al Caso Velásquez Rodríguez, citado por el Relator Especial de las Naciones Unidas, Theo Van Boven; en el 45º. Período de sesiones. Párrafo. 88.

Por la vinculación que existe con la temática que abordamos, analizaremos aquellos órganos que desarrollan funciones jurisdiccionales dentro del ámbito penal, por el cual el Estado pretende reivindicar los derechos violados a la población.

## 2.1 Corte Suprema de Justicia.

La Corte Suprema de Justicia es el tribunal de superior jerarquía de la República.<sup>144</sup> Se conforma con trece magistrados, incluyendo al Presidente de la Corte Suprema, que también lo es del Organismo Judicial.

La ley permite que la Corte se organice en “Cámaras” para el conocimiento de las materias que la propia Corte determine. Actualmente se cuenta con tres cámaras: Penal, Civil y, de Amparos.

Además de las funciones estrictamente jurisdiccionales, se le han asignado a la Corte Suprema de Justicia y al Presidente de la misma, funciones de carácter administrativo. Esta situación motivó a las partes del AFPC a solicitar que la Comisión Nacional de Fortalecimiento de la Justicia abordara, dentro de la temática de la Modernización, la forma de separar adecuadamente las funciones administrativas de las funciones jurisdiccionales, a fin de liberar a los juzgadores de tareas que recargan su labor e impiden su dedicación plena a las tareas que le son propias.<sup>145</sup>

En su informe, la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia hizo varias recomendaciones orientadas a dar cumplimiento al AFPC sobre la separación de funciones jurisdiccionales de las administrativas; sin embargo, debido a que la propuesta iba más encaminada a la reforma en el plano constitucional no fue posible su implementación.

En cuanto al ámbito jurisdiccional ejerce funciones decisivas sobre la certeza jurídica de la aplicación de la ley en materia penal: conocer de los recursos de casación; el manejo de la prórroga de la prisión preventiva, y conocer de los recursos de revisión.

En cuanto al uso de la facultad otorgada por el Código Procesal Penal<sup>146</sup> relativa a la autorización de la prórroga de la prisión preventiva, la Corte Suprema, a través de la Cámara Penal ha desarrollado una política que fortalece el uso de la prisión preventiva como un castigo sin juicio. Esto, debido a que nunca se ha desarrollado una fundamentación de la necesidad y racionalidad de la prórroga a la prisión; ni tampoco se ha cumplido con el mandato legal de dictar las medidas necesarias para apresurar los procesos en que se otorga la prórroga de la prisión preventiva.

Actualmente se encuentra pendiente de que entre en vigencia el Decreto 51-2002, mediante el cual se reforma el CPP otorgándosele esta responsabilidad a las Salas de la Corte de Apelaciones cuando conozcan los casos sometidos a su jurisdicción.<sup>147</sup>

<sup>144</sup> Ley del Organismo Judicial. Artículo 74.

<sup>145</sup> AFPC. Punto número 16 a).

<sup>146</sup> Artículo 268 del CPP.

<sup>147</sup> DECRETO 51 – 2002. Artículo 9.

## **2.2 La Corte de Apelaciones.**

La Corte de Apelaciones se integra con las Salas que organiza la Corte Suprema de Justicia, quien les demarca la competencia por la materia y territorial.

Los Magistrados de las Salas de la Corte de Apelaciones son nombrados por el Congreso de la República para un período de cinco años.

La Comisión para el Fortalecimiento de la Justicia recomendó que el nombramiento de estos Magistrados fuera responsabilidad de un Consejo de carrera judicial y, de manera inamovible;<sup>148</sup> situación que tampoco prosperó al requerirse una reforma constitucional.

Su Función dentro del marco del proceso penal es el de desarrollar un control jurídico sobre las decisiones de los Jueces de Primera Instancia, que controlan el proceso de investigación penal, y sobre los Tribunales de sentencia penal.

Actualmente se cuenta con 4 salas de la Corte de Apelaciones en materia penal, en la ciudad de Guatemala, a las que hay que sumar 5 salas con competencia exclusiva en materia penal y, 5 con competencia civil y penal, en el interior de la República. Con la existencia de estas salas se ha podido cubrir adecuadamente, hasta hoy, el control jurídico de las resoluciones en primer grado en materia penal.

La jerarquización del OJ concebida en el modelo constitucional ha dejado huella también en cuanto a determinadas injerencias que algunas Salas de Apelaciones, especialmente en el interior, han realizado en cuanto a la imposición de criterios judiciales; situación que se ve como una problemática para la garantía de la independencia judicial.

## **2.3 Los Tribunales de Sentencia.**

Nacen como un órgano necesario para dar cumplimiento a la garantía constitucional de juez imparcial y natural; toda vez que en el proceso penal inquisitivo era el mismo Juez que investigaba quien emitía la sentencia de primer grado. Asimismo, con el actual CPP se organiza como un tribunal y no como un juez unipersonal que toma la decisión de condenar o absolver, en primera instancia, a una persona perseguida penalmente.

Su función principal es la de desarrollar los juicios propiamente dichos y concretizar el poder penal del Estado mediante una sentencia.

El modelo de proceso penal no permite al Tribunal de Sentencia ir más allá del conocimiento de los hechos comprobados en el juicio; de allí que su razonamiento y explicación sobre la comprobación de los hechos mediante los medios de prueba ofrecidos sea una parte esencial de su decisión final.

Los Tribunales de Sentencia constituyen órganos claves dentro de la administración de justicia penal; pues es allí donde se desarrolla el núcleo de la persecución penal. Es allí donde se desarrolla la actividad acusadora, probatoria y decisoria sobre la responsabilidad penal de las personas. No obstante, los Tribunales de Sentencia de la

<sup>148</sup> Resumen Ejecutivo. CFJ. Una Nueva Justicia para la Paz. p. 18.

República carecen de la infraestructura mínima necesaria para desarrollar una función tan esencial como la mencionada.

El plan de modernización del OJ no ha logrado cubrir las necesidades básicas de infraestructura de los tribunales de sentencia penal; detectándose problemas como la ausencia de salas de debates en muchos Tribunales, ambientes no adecuados para las salas de debates en aquellos Tribunales en que sí cuentan con ellas y, ausencia de mobiliario y equipo adecuado para el desarrollo de la función jurisdiccional.

Cabe resaltar dentro de los Tribunales de Sentencia, la creación de dos Tribunales de Sentencia con competencia en casos de alto impacto<sup>149</sup>, como una respuesta de la Corte Suprema de Justicia a enfrentar determinados delitos cometidos por la delincuencia organizada.

En su momento, se planteó por parte de algunos sectores la inconveniencia de la creación de este tipo de Tribunales y, además se señalaron algunos vicios e ilegalidad en su creación, especialmente por la probable vulneración al principio de *juez natural*. La inconveniencia radica en que este tipo de órganos concentra la lucha contra la delincuencia organizada y genera una mayor vulnerabilidad de los funcionarios judiciales por la vía de presiones, coacciones, amenazas y atentados contra su vida e integridad personal.

#### **2.4 Los Juzgados de Primera Instancia Penal.**

Los Jueces de Primera Instancia con competencia penal, desarrollan una función importante dentro del esquema de la institucionalidad del sistema de justicia.

Tienen a su cargo el control judicial de las actuaciones de la Policía Nacional Civil como órgano de represión del delito; y del Ministerio Público como órgano encargado de la investigación criminal.

El control judicial sobre la legalidad de las actuaciones policiales en materia de detenciones y trato humanitario a los detenidos no ha sido desarrollado con apego a la ley por parte de los funcionarios judiciales, provocando así la incoherencia entre el modelo político – criminal formulado en nuestra constitución y el modelo configurado en la práctica policial.<sup>150</sup>

Entre otros aspectos, la pasividad de los Jueces de Primera Instancia Penal sobre la actuación policial genera un modelo de seguridad basado en:

- El principio de “detener para investigar”.
- En la limitación de la libertad de las personas, sin fundamentos probatorios que justifiquen dicha limitación.
- La aquiescencia para el castigo corporal, extra – proceso, de los detenidos.
- La reclusión policial, y no judicial, en los Centros de Prisión Preventiva.

<sup>149</sup> Actualmente funciona uno en Quetzaltenango y otro en Chiquimula.

<sup>150</sup> Cfr. Estudios sobre “Mecanismos de Control sobre la PNC” de GARCIA MORALES, FANUEL. ICCPG, 1999 e; ICCPG – WOLA, 2001.

Otra desviación al modelo constitucional del funcionamiento de la justicia penal lo constituye el hecho que se haya limitado, en la ley ordinaria,<sup>151</sup> la resolución de la situación jurídica de los detenidos únicamente a los Juzgados de Primera Instancia Penal. Especialmente, porque no existen Juzgados de Primera Instancia Penal que revisen la procedencia del acto policial de detención dentro de horarios y días inhábiles. Esta situación, violadora del derecho humano de libertad, produce un ambiente favorable al autoritarismo policial que a su vez genera un modelo de seguridad distinto al diseñado constitucionalmente.

## **2.5 Los Juzgados de Paz y los Juzgados de Paz Comunitarios.**

Los Jueces de Paz, salvo en el municipio de Guatemala, tienen competencia en materia civil, familia, laboral y penal.

El rol de los Jueces de Paz dentro del marco de la institucionalidad democrática de justicia es fundamental, pues es el funcionario más cercano a la población y por ende más accesible.

El Juez de Paz es un Funcionario Judicial con las más amplias facultades para intervenir adecuadamente en la solución de los conflictos que son sometidos a su conocimiento por la comunidad; por lo que su naturaleza es decisoria pero también conciliatoria.

En materia penal, ha sido constantemente manipulado por reformas legales el rol de los Jueces de Paz.

- Por un lado, se le otorga el conocimiento de la detención de una persona en horarios y días inhábiles; pero por el otro se le restringe el poder de decisión sobre la situación jurídica de la persona.
- Se le exige el desarrollo de diligencias de investigación cuando no exista en su sede la presencia del Ministerio Público y de la Policía Nacional Civil, violando así su carácter judicial.
- La sobresaturación de procesos en los Juzgados de Primera Instancia, obliga a la Corte Suprema de Justicia a promover legislativamente la devolución de funciones de los Jueces de Paz en materia de delitos cuya pena no exceda de 5 años.<sup>152</sup>
- Se desnaturaliza el carácter del Juez de Paz mediante la creación de “Jueces de paz de sentencia penal”<sup>153</sup> pues ambas categorías son incompatibles.

Todo esto, refleja únicamente la falta de una visión integral de la naturaleza de los Juzgados de Paz y su consecuente incidencia en la falta de credibilidad de la población hacia el sistema de justicia.

Los Juzgados de Paz comunitarios fueron creados mediante el Decreto 79 – 97 del Congreso de la República. Se integra con tres Jueces de Paz comunitarios, seleccionados por la Corte Suprema de Justicia; pero previa consulta a las autoridades comunitarias.

<sup>151</sup> Artículo 44 CPP.

<sup>152</sup> Reforma al CPP, mediante el decreto 51 – 2002, que entraría en vigencia en marzo del 2003, en aquellos lugares donde el Juez de Paz es abogado.

<sup>153</sup> Artículo 4, del decreto 51 – 2002.

Se le otorgan facultades amplias de conciliación, incluyendo los casos por delitos de acción privada y de instancia particular.

También se les faculta expresamente a resolver conforme a los usos y costumbres locales, la equidad y los principios generales del Derecho; situación que favorece un modelo de justicia reparadora antes que un modelo de justicia retributiva como el tradicional.

A pesar de existir disposición legal respecto a que se creen más de estos juzgados en los municipios donde se carece de Juzgado de Paz, previo dictamen favorable de la Corte Suprema de Justicia, se observa que la Corte no tiene dentro de sus prioridades el fortalecimiento de este tipo de justicia en las comunidades pues sus propuestas han producido, como hemos advertido, la desnaturalización la justicia de paz mediante la reforma legal solicitada al Congreso y aprobada por éste.

### **3. Situación actual del Organismo Judicial.**

El Organismo Judicial ha sido, probablemente, el órgano del Sistema de Justicia que más avances ha logrado en su fortalecimiento institucional de cara a un cambio de modelo de Justicia en un Estado Democrático de Derecho; sin embargo aún requiere de muchos cambios que deberán traducirse en el desarrollo de una judicatura eficiente.

#### **3.1 Nombramiento, traslado y remoción de Jueces.**

El sistema de nombramiento, traslado y remoción de Jueces, es sin duda, uno de los indicadores más importantes para el principio de independencia judicial, necesaria para contrarrestar el sometimiento del Organismo Judicial a los otros poderes del Estado o intereses de grupos de poder. La discusión del tema de la carrera judicial se convirtió así en un punto decisivo del ACFPC<sup>154</sup> como un mecanismo para evitar la impunidad encubierta por el sistema de justicia.

Los mecanismos poco transparentes de selección de jueces daban lugar al favoritismo y al tráfico de influencias, e incluso, permitían a las fuerzas armadas gozar de cierto grado de participación en la designación de nombramientos, a través de la cooptación de funcionarios claves.<sup>155</sup>

Durante catorce años, pese a estar formulado en nuestra Constitución, fue postergada la creación de un Ley sobre la Carrera Judicial. Sin embargo, finalmente se logra salvar esta deficiencia mediante el Decreto 41-99 y el Decreto 48 -99, ambos del Congreso de la República, que regulan respectivamente la Ley de Carrera Judicial y la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial.

No obstante, existen aún deficiencias que deben ser salvadas para garantizar una verdadera independencia judicial:

- Con relación al nombramiento de Jueces, aún se delega esta facultad a la Corte Suprema de Justicia.<sup>156</sup>

<sup>154</sup> AFPC, punto 13 a).

<sup>155</sup> ICCPG. Reformas Constitucionales. p. 107.

<sup>156</sup> Artículo 209 Constitucional.

- Aún cuando la Ley de Carrera Judicial regula un procedimiento previo de evaluación de aspirantes y de formación de los seleccionados, no es taxativa en cuanto al papel vinculante del orden de calificaciones para el respectivo nombramiento de los Jueces.<sup>157</sup> Esta situación ha provocado que la Corte Suprema de Justicia sustituya el espíritu de la ley al implementar entrevistas personales, por demás subjetivas y no previstas en la ley, para definir finalmente el nombramiento de los Jueces.
- Con relación al traslado de los Jueces, la Ley es completamente ineficiente para evitar el uso de estas medidas como sanciones ilegales o, como mecanismos de presión para vulnerar la independencia judicial. Estipula como una de las causas del traslado: *por razones del servicio*, lo cual es sumamente subjetivo y queda a la valoración del Consejo de la Carrera Judicial.
- Respecto a la Remoción de los Jueces, la disposición constitucional continúa estableciendo nombramientos para un período de 5 años.
- Al estipularse que es la Corte Suprema de Justicia quien tiene en sus manos la facultad de renovar el nombramiento de los Jueces, aún cuando se exija una evaluación previa por parte del Consejo de la Carrera Judicial, se fortalece el mecanismo de sumisión de los Jueces a la Corte Suprema de Justicia a costa del tan anhelado principio de independencia judicial.<sup>158</sup>
- El mantenimiento de las funciones subjetivas, y no acordes al nuevo modelo de carrera judicial, de la Supervisión de Tribunales, continúa siendo un verdadero flagelo para la independencia judicial.

La independencia judicial es un reto que se plantea ahora más en el plano político<sup>159</sup> que jurídico, toda vez que se cuentan con los mecanismos mínimos para impulsar el respeto a dicho principio, que a su vez es una garantía procesal para los imputados.

### **3.2 Responsabilidad de la judicatura, la contra - cara de la independencia judicial.**

La independencia judicial no es sinónimo de inmunidad absoluta, sino un fundamento para la construcción de una judicatura responsable. Materialmente, la independencia depende de un conjunto de garantías y de la intensidad de los frenos a las mismas, entre los cuales la responsabilidad de los jueces juega un rol protagonista.

El Juez o Magistrado queda constituido como intérprete autorizado de la legalidad y la legislación vela porque tan delicada función pueda ejercerla en óptimas condiciones de libertad pero con la contrapartida de la responsabilidad.<sup>160</sup>

<sup>157</sup> Este nivel de detalle no es técnicamente necesario en una Ley de esta naturaleza; sin embargo, la praxis ha demostrado que su ausencia es un escape que permite la burla a lo que se entiende por un proceso transparente de democratización y profesionalización del Organismo Judicial.

<sup>158</sup> Los miembros de la Asociación de Jueces expresaron su descontento por el procedimiento de evaluación seguido en virtud de la Ley de la Carrera Judicial. Pusieron en duda la objetividad de la evaluación y la transparencia exigida. Se citó como ejemplo de decisión política la no renovación de 18 jueces por la Corte Suprema, lo que ha llevado a desconfiar del nuevo sistema. Informe de Seguimiento del Relator. Ob. cit. Párrafo 67.

<sup>159</sup> Los últimos estudios del INECIP – ICCPG, revelan que los Jueces consideran que aún existen interferencias en plano de la independencia judicial por parte de la Corte Suprema de Justicia; pese a que este principio está consagrado en la Constitución y se han creado algunos mecanismos que deberían minimizar estas injerencias. Cfr. VÁSQUEZ SMERILLI, GABRIELA. Independencia y carrera Judicial en Guatemala. INECIP – ICCPG. p. 268 – 271.

<sup>160</sup> Idem. p. 62.

Es función del Estado establecer mecanismos de control eficientes pero respetuosos de la independencia judicial, que permitan deducir las responsabilidades jurídicas, no políticas, a los funcionarios judiciales.

Las responsabilidades previstas en nuestra legislación, aplicables a los funcionarios judiciales son:

- Responsabilidad civil: se configura como un mecanismo de resarcimiento por los daños y perjuicios causados por los jueces y magistrados a las partes de un proceso, en el ejercicio de su función jurisdiccional.
- Responsabilidad penal: se configura como un mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las partes contra la arbitrariedad maliciosa del funcionario judicial en el ejercicio de su investidura. Se señalan en nuestra legislación delitos como el cohecho, prevaricato, denegación de justicia, entre otros.
- Responsabilidad disciplinaria: se configura como un mecanismo de protección institucional del correcto desempeño de la función judicial. La deducción de la responsabilidad disciplinaria debe tomar en cuenta el principio fundamental que “no se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial, ni se someterán a revisión las decisiones judiciales de los tribunales”<sup>161</sup>.

### **3.3 Protección de los Jueces contra presiones exteriores.**

Las presiones exteriores constituyen uno de los riesgos más graves para la consolidación de un sistema de justicia eficaz y democrático.

Se consideran presiones exteriores a los mecanismos utilizados por personas independientes a la función jurisdiccional, mediante los cuales se somete la función jurisdiccional a los intereses particulares.

Dentro de los mecanismos exteriores que resultan de profunda preocupación para el sistema de justicia, se encuentran las amenazas, intimidaciones y atentados contra la vida e integridad física de los Jueces y/o sus familias.

En estudios realizados sobre la temática se observa que este tipo de presiones exteriores son frecuentes. En el período del año 2,000 se determinó que de los sujetos pasivos de amenazas, intimidaciones y atentados de personas vinculadas al sistema de justicia, el 28% lo constituían Magistrados y Jueces.<sup>162</sup> Añade el estudio en mención que “de la información recabada, aparentemente existe un incremento sustancial de estos actos. Existe una cifra importante de amenazas en el ámbito de la judicatura en sus diferentes niveles que deben ser tomadas en cuenta en cualquier política de seguridad que se quiera implementar.”<sup>163</sup>

La nueva Ley de carrera Judicial establece como uno de los derechos de los Jueces y Magistrados, la protección institucional. Esto, si bien no descarga a la oficina creada para la protección de sujetos procesales y personas vinculadas con la administración de justicia, si deja una responsabilidad mayor en cuanto al desarrollo de una política de protección de los Jueces a la Corte Suprema de Justicia.

<sup>161</sup> Principio número 4 de los Principios Básicos de la Judicatura.

<sup>162</sup> FUNDACIÓN MIRAN MACK. p. 21.

<sup>163</sup> Idem. p. 22.



Se ha informado recientemente que, entre el año 2001 y enero del 2003, alrededor de 134 Jueces han solicitado protección institucional a la Corte Suprema de Justicia debido a amenazas. A la fecha mencionada, la Corte Suprema contaba con 80 agentes privados brindando protección a 31 jueces, lo cual generaba un costo aproximado de 4 millones de quetzales al año.<sup>164</sup>

Las presiones exteriores mediante amenazas, intimidaciones y atentados han venido en crecimiento durante los últimos dos años, situación que preocupa toda vez que la lucha emprendida a raíz de los Acuerdos de Paz está orientada a devolver al Organismo Judicial la independencia anulada mediante mecanismos violentos institucionales.

Como corolario de la creciente presión exterior a través de amenazas, intimidaciones y atentados en contra de los Jueces, y otros funcionarios del sistema de administración de justicia, se creó en Febrero del 2001 la Fiscalía de delitos contra operadores de justicia. Durante el año en mención esta fiscalía recibió 100 casos, de los cuales sólo 2 fueron llevados a debate y 90 se encuentran en fase de investigación.<sup>165</sup>

El Relator especial sobre la independencia de Magistrados y Abogados recomendó sobre este tema que se dote de los recursos necesarios al fiscal especial, al que se ha encomendado la labor de investigar los ataques llevados a cabo contra los jueces.<sup>166</sup>

Otra de las presiones exteriores que han sido denunciadas por los Jueces y Magistrados, es la proveniente a través de los ataques por medios de prensa y otros medios de comunicación. Este tipo de intimidaciones hacia los jueces, ha ido acompañada, en algunos casos, de otro tipo de intimidaciones o amenazas y constituyen un mecanismo por medio del cual se pone en riesgo la independencia judicial.<sup>167</sup>

Asimismo, no menos importante es la presión exterior producida mediante la limitación presupuestaria al Organismo Judicial, situación que provocó en el 2002 el debilitamiento de órganos como la Unidad de Capacitación Institucional; la desmejora de la infraestructura y equipo de los distintos juzgados, tribunales y salas; y otras que habían sido consideradas un adelanto en el proceso por fortalecer a este organismo. Este mecanismo de presión exterior es un claro ataque a la institucionalidad del Organismo Judicial, toda vez que, como lo hizo ver la Comisión de Nacional de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, otros actores menos importantes para la paz social han recibido incrementos en sus presupuestos.<sup>168</sup>

### **3.4 Continuidad del proceso de modernización.**

A requerimiento del BID, oportunamente se desarrolló un diagnóstico que permitió la elaboración de un Plan de Modernización, a ejecutarse en un período quinquenal de 1997 al 2002.

No obstante, la modernización es un resultado de largo plazo que solo se alcanzará con la continuidad de los programas iniciados que pueden resumirse en:

<sup>164</sup> Cfr. Prensa Libre. 11 de enero 2003. p. 3.

<sup>165</sup> Memoria de labores del MP, 2001. p. 17. citado por ASIES. Ob. cit. p. 26.

<sup>166</sup> Informe de seguimiento del relator especial; citado por ASIES. Ob. Cit. p. 26.

<sup>167</sup> Informe de seguimiento del relator especial. Ob. cit. Párrafo 70.

<sup>168</sup> En su carta abierta de diciembre del 2001; en referencia al recorte presupuestario del OJ para el 2002.

- a) Mejoramiento de la función judicial.
- b) Fortalecimiento del acceso a la justicia.
- c) Combate a la corrupción.
- d) Fortalecimiento de la gestión institucional; y
- e) Mejoramiento de la comunicación social.

Es evidente que pese a haberse culminado la primera fase del plan de modernización, que ha invertido grandes esfuerzos y recursos en los distintos ejes citados, aún persisten problemas señalados en el AFPC como también por la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia.

Algunos problemas que aún no se superan y que producen graves debilidades al sistema de justicia que se espera fortalecer, son:

- La delegación de funciones en los oficiales, principalmente en lo relativo a la recepción de primeras declaraciones de detenidos y, la emisión de autos de prisión preventiva.
- La violación al principio de inmediación judicial en los actos de la etapa preparatoria.
- La falta de un rol jurídico - objetivo en cuanto a la decisión judicial de imponer prisión preventiva.
- La agilización de los procesos judiciales, especialmente en cuanto al cumplimiento de los plazos para resolver y notificar, aspectos de responsabilidad estricta del Organismo Judicial.
- La incorporación de una visión de justicia reparadora, en contra de la visión tradicional de la búsqueda del castigo como único recurso para intervenir en la conflictividad social.<sup>169</sup>

### 3.5 Excelencia profesional.

Uno de los ejes fundamentales que el AFPC recomendó a la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia abordar en su informe, fue el de la excelencia profesional de los funcionarios de los órganos del sistema de justicia.<sup>170</sup>

La Comisión de Fortalecimiento de la Justicia enfatizó en la necesidad de fortalecer, en principio, el sistema de selección y nombramiento de jueces y, en seguida, el fortalecimiento de la Escuela de Estudios Judiciales<sup>171</sup> como órgano encargado de elaborar la política de formación de los Jueces y Magistrados, pero partiendo de las necesidades que requieren los Funcionarios en servicio.

El Estudio desarrollado por Minugua sobre el perfil del Juez tradicional, refleja que los Jueces que ingresaron al Organismo Judicial sin un concurso de oposición y sin haber recibido el proceso de inducción que realiza actualmente la Unidad de Capacitación Institucional del Organismo Judicial, presentaba serias debilidades en su formación

<sup>169</sup> Así, la CFJ en su informe final indicó: "Hay que adquirir una nueva visión que elimine la actual invocación inquisitorial y represiva, que concibe a los tribunales únicamente como centros de sanción y castigo. CFJ, Informe Final. Ob. cit. p. 10.

<sup>170</sup> AFPC. Ob. cit. inciso 16 literales g) y h).

<sup>171</sup> UCI, de conformidad con la denominación actual introducida mediante la Ley de la Carrera Judicial.

profesional y una falta de independencia en las decisiones judiciales. Asimismo demostraban una notoria debilidad en el razonamiento judicial de sus decisiones.<sup>172</sup>

En el estudio – diagnóstico que desarrollara en 1999 la Minugua para comparar a los jueces tradicionales con los jueces que ingresaron por concurso y con un curso de inducción por parte de la Escuela de Estudios Judiciales, se demostró que la excelencia profesional de algunos de los nuevos jueces era superior a los tradicionales, demostrando los primeros mejor precisión y razonamiento judicial en sus decisiones.<sup>173</sup> No obstante, reflejó que algunos otros de los nuevos jueces no variaban en cuanto a su calidad profesional de los jueces del perfil tradicional.<sup>174</sup>

Con la nueva Ley de Carrera Judicial se introdujo un mecanismo que, de utilizarse adecuadamente, puede traducirse en una mejoría sustancial de la calidad profesional de los Jueces. Nos referimos a la facultad que la Ley le otorga al Consejo de la Carrera Judicial para definir las políticas de la Unidad de Capacitación Institucional.<sup>175</sup>

### **3.6 Atención integral a los sectores más vulnerables de la población.**

Uno de los factores que han pasado desapercibidos en muchos diagnósticos sobre el funcionamiento del Organismo Judicial, es el relativo a la atención integral a los sectores más vulnerables de la población.

Las mujeres, los niños, los indígenas y, las personas desposeídas, son algunos de los sectores que requieren del Organismo Judicial y, del sistema de administración de justicia en general, una intervención integral a sus necesidades.

La aplicación de la ley en el concepto más amplio para la atención de las víctimas es sólo el primer nivel de atención que los Funcionarios Judiciales deben abordar en su función. La coordinación con los restantes órganos del sistema para el seguimiento adecuado de la atención de las víctimas complementan la atención adecuada del caso.

En el plano práctico, aún se percibe la desconfianza de la población, especialmente de estos sectores vulnerables, hacia el sistema de administración de justicia, generado, principalmente, por la falta de aplicación de la ley adecuada a las necesidades de la población.<sup>176</sup>

<sup>172</sup> MINUGUA. Suplemento al Décimo Informe de Derechos Humanos. p. 21.

<sup>173</sup> Cfr. MINUGUA. Funcionamiento del Sistema de Justicia en Guatemala; un análisis de Comportamientos institucionales. Marzo 2,000. pp. 137 – 166.

<sup>174</sup> Idem.

<sup>175</sup> Artículo 6, literal f.

<sup>176</sup> No es pues sorprendente que en Guatemala exista una extendida insatisfacción social respecto a la justicia... casi nueve de diez entrevistados en todo el país, consideraban que la Administración de la justicia es inadecuada. Introducción al estudio de Minugua: Funcionamiento del Sistema de Justicia en Guatemala; un análisis de Comportamientos institucionales. Ob. cit. p. 15.

## VII. INSTITUTO DE LA DEFENSA PÚBLICA PENAL

### 1. Función y Fundamento.

Al abordarse el análisis de esta Institución debemos partir de la realidad que nos indica que las instancias de protección y defensa, en todos los tiempos, han sido casi siempre escasas y nulas.<sup>177</sup>

La corriente de Criminología Crítica y la teoría del Etiquetamiento aportaron suficientes análisis para determinar que no todos los que están en las cárceles son delincuentes, ni todos los delincuentes están precisamente en las cárceles.

Los procesos de estigmatización y de etiquetamiento describen como las personas son seleccionadas, en muchas ocasiones, por simples paradigmas creados bajo el amparo de teorías positivistas que seleccionan a determinadas personas para ingresar al sistema penal.

Por todo ello, el servicio de defensa público es trascendental para el establecimiento de un verdadero Estado Democrático de Derecho, aunque muchas veces esta necesidad no es percibida por la población mientras no se encuentre inmerso en ella.

La legislación en Guatemala garantiza al imputado el derecho de defensa, por el cual puede hacer valer, por sí o por defensor, sus derechos.

El artículo 12 de la Constitución Política, establece la garantía fundamental de que ninguna persona puede ser privada de sus derechos sin haber tenido la oportunidad de defensa en un juicio legal y ante autoridad competente y preestablecida.

El derecho de defensa es un derecho humano fundamental reconocido en Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos vigentes, en la Constitución nacional, y desarrollado en cuerpos normativos ordinarios.

La Declaración Universal sobre Derechos Humanos establece en su artículo 3 “el acceso a la justicia sin discriminación”, en su artículo 11 consagra que “toda persona tiene derecho a que se aseguren las garantías necesarias para su defensa.”

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra en el artículo 14 el derecho de defensa en materia penal, al establecer que “toda persona acusada de un delito tiene la garantía mínima de disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección”; específicamente en el artículo 14, contiene como garantía mínima la incorporación del derecho de asistencia jurídica gratuita para las personas que carecieran de medios suficientes para pagarlo, en este mismo sentido la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 8 punto c) establece el derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, si el inculcado no se defendiere por sí mismo, ni nombrare defensor dentro del plazo establecido.

<sup>177</sup> PEREZ P. J. ISRAEL. El Instituto de la Defensa Pública Penal de Guatemala. Mayo 2002. p. 4.

En la constitución guatemalteca el derecho de defensa se encuentra reconocido de forma genérica en su artículo 12 y 14, si embargo en su artículo 46 establece la jerarquía de los Tratados y Convenios Internacionales en materia de derechos humanos, al reconocer que éstos tienen preeminencia sobre el derecho interno. Asimismo, el artículo 44 hace extensiva la interpretación de los derechos humanos, al consagrar que “los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ellos, son inherentes a la persona humana. En la legislación secundaria, el derecho de defensa también forma parte del catálogo de derechos y garantías de toda persona.

Este derecho de defensa reconocido no solo en el plano nacional sino también en el internacional por el Estado de Guatemala, hace imperativo la existencia de un servicio de defensa pública penal para las personas desvalidas que no poseen los recursos para pagar los servicios de un abogado, e incluso para aquellos que teniéndolos no nombren a algún abogado particular, toda vez que sin la intervención de un abogado defensor es jurídicamente imposible la restricción de sus derechos, ni en forma provisional mucho menos en forma definitiva.

Por lo tanto, la existencia del servicio de defensa pública influye dialécticamente para que el sistema penal funcione adecuadamente y pueda cumplir sus fines.

## **2. Origen de la Institución en Guatemala.**

La Reforma Procesal Penal en Guatemala, en cuanto al servicio de Defensa Pública, no estableció desde su inicio un servicio autónomo de defensa, que permitiera estar en las mismas condiciones de igualdad que los demás actores en el proceso penal. Sin embargo, constituye el antecedente más formal de preocupación del Estado por brindar un marco de certeza jurídica a las decisiones judiciales que privaran los derechos fundamentales de las personas mediante el proceso penal.

## **3. Antiguo Sistema.**

En el antiguo sistema procesal penal de corte inquisitivo, la defensa pública gratuita era prestada por los Bufetes Populares de las Universidades del País<sup>178</sup>, que operaron sobre la base de estudiantes de Derecho que habían aprobado los cursos de Derecho penal y Derecho Procesal Penal, los cuales se cursaban en el segundo y tercer año de un total de cinco años del pènsum de estudios. En este sistema de defensa, el abogado defensor era definido por el Código derogado como un “auxiliar de la justicia”, y carecía de autonomía e imparcialidad, la asignación de casos estaba a cargo de los Bufetes Populares de las Universidades del país, y para la presentación de escritos, los “pasantes” contaban con asesoría previa en los Bufetes.

Los diversos problemas estructurales y organizacionales de los Bufetes populares, no garantizaban una defensa técnica adecuada para los procesados, situación que provocó un debate importante en el plano nacional sobre el cumplimiento de las responsabilidades asumidas por el Estado en los instrumentos internacionales anteriormente citados.

<sup>178</sup> Especialmente por los Bufetes Populares de la Universidad de San Carlos de Guatemala y Rafael Landivar.

#### 4. Servicio de Defensa Pública a cargo de la Corte Suprema de Justicia.

Con la reforma procesal penal se instauró un nuevo servicio de defensa pública penal, esta vez a cargo de la Corte Suprema de Justicia. Se limitó la defensa técnica de los procesados a abogados, desplazando el antiguo sistema de brindar esta responsabilidad a los estudiantes.

El Capítulo II del nuevo código procesal dispuso la creación del “Servicio Público de Defensa Penal” organizado y estructurado por la Corte Suprema de Justicia; sistema que incluía abogados encargados de la defensa técnica de las personas imputadas, pero aun con debilidad funcional y operativa en todo el país.

Para el efecto la Corte Suprema de Justicia emitió un acuerdo en junio de 1994, que contenía el reglamento del servicio de defensa pública, entrando en vigencia el mismo día que la legislación procesal. Este reglamento introduce por primera vez la figura del “Defensor Público de Planta”<sup>179</sup>.

Sin embargo, el cambio institucional más importante en materia de servicio de defensa pública se debe al Acuerdo de Paz, que específicamente en el acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática el Estado guatemalteco adquirió el compromiso de conformar el Servicio de Defensa Penal Pública como un ente con autonomía funcional e independiente de los tres organismos del Estado, con la misma jerarquía en el proceso que el Ministerio Público y con efectiva cobertura en todo el territorio nacional, por medio del cual realice la efectiva defensa de los ciudadanos.

En este sentido finalmente en el año 1997, el Congreso de la República aprueba la Ley del Servicio Público de la Defensa Pública Penal, creando el Instituto de la Defensa Pública Penal, ente con autonomía funcional e independiente de los tres organismos del Estado, con la misma jerarquía que el Ministerio Público y con cobertura a nivel nacional.

Este nuevo servicio de defensa pública muestra notables diferencias con respecto al modelo anterior a la reforma del 94, y con respecto al servicio que durante cuatro años estuvo a cargo de la Corte Suprema de Justicia; sin embargo, a pesar que en Guatemala se exhibe una mejor defensa pública es necesario continuar desarrollando importantes esfuerzos para alcanzar los objetivos de un desempeño profesional e institucional eficaz.

El servicio de defensa pública penal, pese a que entró en vigencia juntamente con el nuevo Código Procesal Penal, el 1 de julio de 1994, a cargo de la Corte Suprema de Justicia no tuvo la estructura indicada en el Acuerdo que lo reglamentó. No se contó con el presupuesto y la infraestructura adecuada para su funcionamiento. De esa cuenta, el servicio se concentró con dificultades en la capital de la República y en algunos departamentos.

Durante este periodo, solo se brindó defensa pública a personas mayores de edad.

<sup>179</sup> Defensores permanentes, con una relación laboral y no profesional.

## 5. Autonomía de la Institución.

En la actualidad el servicio de defensa está a cargo del Instituto de la Defensa Pública Penal, institución con autonomía técnica y funcional. El derecho de defensa letrada según la ley del Servicio Público de Defensa Penal, comienza a partir de cualquier sindicación que señale a una persona como posible autor de un hecho punible o de participar en él.

El Instituto asiste a personas de escasos recursos que solicitan asesoría jurídica,<sup>180</sup> como a aquellas que teniendo recursos económicos prefieran sus servicios, no tuvieren o no nombraren defensor de su confianza. En estos últimos casos, los defendidos deberán pagar por los servicios prestados por la Institución. La institución muestra una debilidad importante al no contar con una política estratégica que le permita hacer efectiva esta disposición legal.

## 6. Estructura del Instituto de la Defensa Pública Penal.

La Ley del servicio público de defensa penal establece que el Instituto de la Defensa Pública Penal es el organismo administrador del servicio de defensa penal, con un Director General como jefe superior del servicio, elegido por el Congreso de la Republica de una terna propuesta por el Consejo del Instituto de la Defensa prevista en la ley, quien dura en sus funciones cinco años, pudiendo ser reelecto (artículo 9 de la LSPP).

Inmediatamente después del Director General se encuentran los coordinadores departamentales, quienes son “defensores de planta o permanentes”, nombrados directamente por el Director General.

Estos actúan de acuerdo a las directrices que emanen del mismo y conforme las atribuciones de la ley. Tienen por función supervisar el trabajo de los defensores públicos de planta y de oficio en su sede, y del personal de apoyo, informándolo al Director General, así como de recibir y asignar los casos a los defensores públicos, y ejercer como defensor de planta<sup>181</sup>.

Por último se encuentran los defensores públicos quienes son los encargados de la adecuada defensa de los imputados que no pueden solventar su defensa técnica. Para su actuación gozan de independencia técnica pero pueden recibir “instrucciones” y sugerencias para una defensa eficaz<sup>182</sup>.

La Dirección General está ubicada en la Ciudad Capital de Guatemala, y para su gestión cuenta con una subdirección técnica y administrativa financiera, cada una con personal de apoyo, y cinco unidades a) Unidad de Planificación; b) Auditoria Interna; c) Informática; d) Supervisión y ) Secretaria Ejecutiva. Estos órganos administrativos, actúan de acuerdo a las políticas generales dictadas por el Consejo del Instituto.

---

<sup>180</sup> Artículo 4 de la Ley del Servicio de la Defensa Publica Penal, Decreto 129-97 del Congreso de la República.

<sup>181</sup> Artículo 18 de la Ley del Servicio Público de Defensa Penal. Ídem. Pág. 19.

<sup>182</sup> Artículo 25 de la Ley del Servicio Público de Defensa Penal. Ídem. Pág. 22.

## **7. Funciones del Director General.**

Entre las funciones más importantes del Director General del Instituto están:

- Realizar una gerencia eficaz y dinámica del servicio, para la protección integral del derecho de defensa, para lo cual podrá dictar resoluciones generales.
- Nombrar y remover a los subdirectores del Instituto de la Defensa Pública Penal y, a los coordinadores departamentales.
- Elaborar los anteproyectos de reglamentos del Instituto, cuya aprobación competen al Consejo.
- Aplicar las sanciones disciplinarias previstas por faltas cometidas por los defensores públicos de planta, de oficio y demás personal del Instituto.
- Nombrar, designar y remover a los defensores de planta y defensores de oficio, de acuerdo a las previsiones y requisitos de ley.
- Elaborar informe anual que deberá ser enviado al Congreso de la República.
- Celebrar convenios de cooperación institucional, técnica y académica con instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, que sean necesarios para el fortalecimiento del Instituto.
- Elaborar el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos del instituto remitirlo al ejecutivo y al congreso de la Republica.
- Establecer los criterios para la asignación y distribución de casos de defensa pública, carga de trabajo y, el sistema de turnos para asegurar una cobertura integra y eficiente del servicio, garantizando la presencia de un defensor publico para lo detenidos en sede policial que lo necesitaran.
- Elaborar los programas de capacitación conducentes para un desempeño más eficaz y eficiente del servicio.

## **8. División Administrativa Financiera.**

Tiene a su cargo todos los aspectos relativos al apoyo de la gerencia eficaz del Instituto y de los defensores del servicio.

## **9. Secciones Departamentales.**

Se establece una sección departamental del Instituto en cada uno de los departamentos del país. Las secciones departamentales estarán compuestas por un máximo de tres defensores de planta, uno de los cuales será el que asuma las funciones de coordinador de acuerdo a las directrices que emane de la Dirección y conforme sus atribuciones, atendiendo a las características específicas del lugar. Será nombrado por el Director y responsable del buen funcionamiento del servicio publico de defensa penal en su departamento.

## **10. Funciones del Coordinador Departamental.**

Entre las funciones más importantes del Coordinador departamental están:

- Supervisar el trabajo de los defensores públicos de planta y de oficio en su sede, y del personal de apoyo, informándolo al Director;
- Recibir los casos del servicio publico de defensa penal en su departamento y asignarlo a los defensores públicos que conocerán del mismo;



- Ejercer como defensor de planta;
- Ejercer las funciones que la Dirección General le delegue;

En los Municipios donde haya un juzgado de primera instancia penal, el servicio público de defensa penal se integra por un defensor de planta; pero el número puede ser ampliado de acuerdo al volumen de trabajo.

### **11. Sección Metropolitana.**

La Ley orgánica del Instituto determinó que la sección metropolitana se integra con 25 defensores de planta, indicándose que el número de defensores podrá incrementarse en base a fuentes extraordinarias de financiamiento.

Esta situación representa un claro mensaje de parte del Estado sobre la limitación presupuestaria, por no ser considerada aún esta institución como un órgano que desarrolla un rol dialécticamente fundamental para el Estado Democrático de Derecho.

La limitación legal sobre el número de defensores de planta, es señalada como una de las debilidades para el fortalecimiento de la Institución, generando una acumulación de trabajo para los defensores de la misma que se traduce en ineficacia del servicio.

### **12. Funciones de los Defensores públicos de planta.**

Entre las funciones de un defensor de planta tenemos:

- Brindar asesoría técnica a las personas de escasos recursos económicos en forma gratuita.
- Realizar sus funciones de manera técnica dentro de la ética profesional.
- Asesorar adecuadamente a su patrocinado en todas las fases del proceso.
- Atender cortésmente a los familiares del detenido.
- Realizar las gestiones que sean necesarias para defender a su patrocinado.
- Visitar periódicamente a su patrocinado en los centros de detención.
- Informar mensualmente de sus actividades al Instituto.
- Concurrir a las reuniones mensuales establecidas por el instituto y a los cursos de capacitación y formación profesional.

### **13. Funciones de Defensores de Oficio.**

En contraposición a los defensores de planta y, debido a la limitación legal de incorporar más abogados con carácter permanente, el Instituto cuenta con el servicio de los Abogados Defensores de Oficio, quienes son remunerados conforme al arancel aprobado por la Institución y se caracterizan por no pertenecer permanentemente a la misma.

Sus funciones son exactamente las mismas que el abogado público de planta o permanente.

Se debe señalar lo atinado de la política desarrollada por la Institución, respecto a que éstos abogados sean seleccionados y formados en procesos de inducción, como también en procesos de capacitación desarrollados por la Unidad de Capacitación. Esta situación

permite contar con un nivel profesional aceptable de las personas que brindan sus servicios a la Institución de manera no permanente.

#### **14. Consejo del Instituto de la Defensa Pública Penal.**

El Consejo del Instituto se integra por: 1) El presidente de la Corte Suprema de Justicia; 2) El Procurador de los Derechos Humanos; 3) Un representante del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala; 4) Un representante de los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del país; 5) Un representante de los defensores de planta, electo por la Asamblea de Defensores.

Entre sus funciones más importantes tenemos:

- Conformar la terna de postulantes para el cargo de Director General que será presentada ante el Congreso de la República.
- Aprobar los reglamentos propuestos por la Dirección General;
- Formular el pedido de remoción del Director General ante el Congreso de la República, si hubiere incurrido en grave incumplimiento de sus funciones;
- Resolver las apelaciones de los expedientes disciplinarios en la forma que se establezca en el reglamento respectivo en relación a las sanciones por faltas muy graves,
- Dictar políticas generales de administración del Instituto de la Defensa Pública, la expansión y atención del servicio.

#### **15. Análisis Crítico de la Institución.**

El servicio de defensa pública a cargo de la Corte Suprema de Justicia, no tuvo la estructura ordenada en la nueva normativa procesal, ya que no se contaba con el presupuesto y la infraestructura adecuada para su funcionamiento. Sin embargo, si bien estos factores inciden en alguna manera en la calidad y eficacia del servicio de defensa pública, lo real es que un servicio que pretende llevar una defensa efectiva de personas en conflicto con la ley penal es incompatible con su dependencia de cualquier organismo del Estado, ya que en su actuar, aunque las normas internas lo prohíban, estará sujeto a las presiones e injerencias internas como externas.

A pesar del avance cualitativo y cuantitativo que ha significado el desarrollo del servicio de defensa pública, existen incoherencias con el nuevo sistema procesal penal, principalmente en lo que respecta al número de defensores determinados legalmente, al presupuesto asignado por el Estado, los escasos recursos en materia de investigación para preparar una adecuada defensa, un proceso de evaluación de la gestión, falta de objetivos a mediano y largo plazo, una apertura mas amplia hacia la cooperación internacional.

El Proyecto de ley original que creó al Instituto de la Defensa Pública Penal, fue modificado para limitar la importancia de los defensores de planta a un numero determinado en la ciudad capital, como en todo el territorio nacional, de igual forma se modifico la integración del Consejo, excluyéndose de su conformación a representantes de organizaciones indígenas y no gubernamentales; efecto de esto es que durante este periodo la defensa pública cuente con escaso número de abogados tanto en la ciudad capital como en algunos departamentos del país.

Es importante resaltar que desde el primer acto del procedimiento, tienen derecho los imputados a contar con asistencia gratuita de un defensor. La ley define “primer acto del procedimiento” como “cualquier indicación que señale a una persona como posible autor de un hecho punible o de participar en él, ante alguna de las autoridades de la persecución penal”,<sup>183</sup> esto significa que desde que la persona este detenida por la Policía Nacional Civil, tiene derecho a que se le asista con defensa técnica por parte de la defensa pública penal.

En el Servicio de Defensa Pública el imputado puede solicitar la designación del abogado que llevará su defensa, sin embargo a partir de ahí, es la Unidad de Asignación quien se encarga de asignarle defensores públicos a las personas que lo soliciten.<sup>184</sup> En caso que el imputado estuviere privado de su libertad, cualquier persona puede solicitar al servicio de Defensa Pública. Sin embargo es obligación de los jueces, fiscales, policías y demás autoridades encargados de la custodia de detenidos, solicitar un defensor público al Instituto de la Defensa Pública Penal.

Destacan dentro de las medidas que han fortalecido la institución las siguientes:

- La creación de la Defensoría pública de menores.
- La creación de la Defensoría Pública de la Mujer.
- La implementación de proyectos pilotos de defensorías indígenas.
- La implementación de un proyecto piloto, de defensorías en sedes policiales.

Llama la atención esta última defensoría, debido a que el Instituto de la Defensa Pública Penal ha sido el órgano que ha tenido que cargar con la responsabilidad de ejercer un control sobre la actuación policial; específicamente, sobre la legalidad de las detenciones que realiza y sobre el respeto a la integridad personal que deben brindar los funcionarios policiales a los detenidos. Dichas funciones, si bien es cierto pueden ser atendidas por los defensores públicos, son responsabilidad más directa del Ministerio Público y del Organismo Judicial, respectivamente.

Además, es el Instituto de la Defensa Pública quien ha tomado la iniciativa de instaurar una cultura de respeto a la norma Constitucional relativa a la no detención por faltas, situación que es una responsabilidad directa del Ministerio de Gobernación.<sup>185</sup>

Respecto a la creación de las defensorías indígenas, se persigue no sólo proporcionar una atención más adecuada a las personas de comunidades indígenas, sino también impulsar mecanismos de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena.

Lo lamentable de esta realidad institucional es que este tipo de proyectos han sido financiados por la comunidad internacional, o bien mediante préstamos con el BID; sin embargo no se vislumbra a corto plazo una política del Estado a asumir el costo de estos proyectos una vez se acabe el financiamiento externo.

---

<sup>183</sup> Artículo 71 del *Código Procesal Penal de Guatemala*. Op. Cit. Pág. 35

<sup>184</sup> Numeral 2 de la *Ley del Servicio Público de la Defensa Pública Penal*.

<sup>185</sup> A pesar de estar expresada como una de las prioridades del Ejecutivo a través del Ministerio de Gobernación, en su Matriz de Seguridad; nunca se han girado instrucciones precisas ni desarrollado un mecanismo de control para cambiar la cultura policial de criminalizar procesos insignificantes y desatender la prevención y represión de delitos de impacto social.

Por último, destaca también la importancia que el Instituto le ha dado al ingreso de la Institución mediante el sistema de concurso, aún cuando se producen casos en los que no se respeta el mismo.

En cuanto a los aspectos que la institución debe mejorar a corto plazo, están:

- Desarrollar un rol más protagónico, dentro de los parámetros legales, para reducir los niveles de prisión preventiva en Guatemala.
- Brindar una mayor cobertura geográfica al interior de la República.
- Elevar el nivel profesional de sus miembros.<sup>186</sup>

---

<sup>186</sup> Cfr. Estudio de MINUGUA. Funcionamiento del Sistema de Justicia en Guatemala... ob. cit. pp. 55 – 86.

## VIII. EL SISTEMA PENITENCIARIO GUATEMALTECO.

### 1. Introducción

El sistema penitenciario es el último eslabón del sistema de justicia penal, sin embargo socialmente y estatalmente se tiene la percepción que son centros de castigo en donde no importa las condiciones, y entre menos molestias provoquen los reclusos, será mejor. Además la realidad del sistema penitenciario ha puesto en evidencia la crisis de la cárcel, no resocializa, y reproduce las conductas criminales. Pero con el fenómeno de la sobrevivencia de la cárcel, debe pensarse en la formulación en una filosofía de políticas públicas, orientada hacia un trato humano que procure no incrementar la vulnerabilidad y, en la medida de lo posible, reducir sus niveles.<sup>187</sup>

La realidad penitenciaria guatemalteca es contradictoria a esta filosofía, el sistema penitenciario nacional no cuenta “con un sistema orgánico funcional ni áreas especializadas e integradas que respondan a la rehabilitación y a la reeducación de los reclusos.”<sup>188</sup> Históricamente las cárceles han funcionado como centros retributivos que desocializan y reproducen las injusticias de la estructura económica, y en nada cumplen los estándares internacionales y nacionales de la buena práctica penitenciaria. Sumado a ello la violencia, la corrupción, el control disciplinario en poder de los reclusos en las cárceles, han degenerado en arbitrariedades y en el incumplimiento del fin constitucional de la readaptación social y la reeducación de los reclusos, pero sobre todo en nada han contribuido a la resolución de la conflictividad social.

Pero existen otros problemas estructurales como la falta de una ley, la poca asignación presupuestaria, la falta de una verdadera carrera penitenciaria y la falta de auditoría social.

Al abordar el papel del sistema penitenciario en el sistema de justicia penal, no puede soslayarse la influencia que han tenido las diferentes corrientes de pensamiento penitenciario, creando diversos modelos de intervención, como el moralista, terapéutico, resocializador, y el trato humano de la vulnerabilidad.

### 2. Modelos de intervención sobre la persona del infractor

#### 2.1 modelo moralista religioso.

Este modelo se fundamenta en la teoría de la pena como prevención especial y parte de la idea de transformación del individuo en las cárceles desde una perspectiva religiosa, ello para que no vuelva a delinquir. Señala que el pecado es la causa de todos los delitos. Por ello considera que el delincuente podía ser reformado moralmente a través del poder de la plegaria, la meditación y la introspección<sup>189</sup>. Establece un método para lograr esta reforma moral: el aislamiento en la celda de castigo y el orden en el trabajo, todo en un régimen de absoluto silencio; estas condiciones preparan la conversión del autor. Su impulsor fue John Howard a través de las cárceles en el Estado de Pennsylvania.

<sup>187</sup> Zaffaroni, Eugenio Raul, La Filosofía del Sistema Penitenciario, en el mundo Contemporáneo.

ILANUD-IIDH, Buenos Aires, Argentina; 1991 . p. 58.

<sup>188</sup> SITUACIÓN PENITENCIARIA EN GUATEMALA, Informe de Verificación, 2000, Pág. 3.

<sup>189</sup> ZAFFARONI, R.E. *Criminología*. Temis, Bogotá, 1993. pág.108.

En la misma época, (finales del siglo XVIII) Jeremy Bentham también elaboró similar doctrina de reforma moral pero bajo un ropaje materialista. Para Bentham la pena tiende a devolver una cantidad igual de dolor que el causado por el delincuente, porque es útil para disciplinar en un sistema de penas y recompensas. Bentham concibió la cárcel panóptica, la cual es una verdadera máquina para disciplinar, donde con el mínimo de esfuerzo, - es decir, con el máximo de economía- se obtiene el máximo de control, esto es el mínimo de privacidad o de evasión a la vigilancia.

El aislamiento celular de Howard y el panóptico de Bentham se inscriben entonces en los primeros intentos “científicos” por lograr la reforma del delincuente. Si bien su fundamento es absolutamente moral, no cabe duda que su objetivo era eminentemente autoritario, como un procedimiento que aniquilaba la imaginación, la elasticidad y el progreso de la mente. Si bien su propósito era tratar de mejorar a la persona moralmente, en la práctica lo único que conseguía era generar resistencia y una brutal destrucción de la mente de la persona.

## **2.2 El modelo del tratamiento terapéutico**

El enfoque moral-religioso perdió su legitimidad e ímpetu a mediados del siglo XIX, por lo que se hizo necesario construir un nuevo paradigma legitimador. El paradigma surgió con la llegada del positivismo y la concepción del delincuente como un enfermo mental.

En palabras de Dorado Montero: el delincuente es un incapaz, con voluntad débil, viciosa o pervertida. El delito es síntoma de anormalidad psíquica de quien lo comete, desarreglo moral, perturbación de la voluntad.<sup>190</sup>

## **2.3 El modelo de la resocialización**

La falta de límites y proporcionalidad del modelo terapéutico y su fundamentación científica del delincuente nato pusieron en crisis este modelo.

Tras la II guerra Mundial el modelo terapéutico quedó totalmente deslegitimado y fue sustituido por un nuevo modelo de pensamiento, que es el modelo resocializador. Dicho modelo parte de la criminología sociológica que tendió a explicar el fenómeno delictivo desde una perspectiva social; específicamente, como un proceso en donde el individuo había sido sometido a una defectuosa socialización.

En este modelo, el delincuente es un producto social: el resultado necesario de un mal proceso de socialización. Asume, la naturaleza social del problema criminal. Sin embargo mantiene una perspectiva etiológica: los malos contactos, la pertenencia a grupos subculturales desviados, o el ambiente social son los causantes de este defectuoso proceso de socialización. Dentro de este contexto, lo que procede es someter al sujeto a un nuevo proceso de socialización, para que internalice los valores sociales. La legitimación de la pena radica en los procesos reeducadores y resocializadores.

<sup>190</sup> Rodríguez Barillas, Alejandro; Política educativa Penitenciaria, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, 2002. MIMEO.

Este modelo también entró en crisis cuando fue evidente que la cárcel no resocializa por su misma naturaleza de privación de libertad, además de sus efectos estigmatizantes, la latente posibilidad de manipular la personalidad del delincuente, era contradictorio tratar de socializar a una persona separando de la sociedad, además de ello, en los famosos delitos de cuello blanco los sujetos activos eran personas que habían cumplido su proceso de socialización. Entonces la cárcel no servía para nada.

### 3. Concepto de resocialización en un Estado Social y Democrático de Derecho.

No cabe duda que el introducir la resocialización como un derecho fundamental ha sido un gran acierto del constituyente, ello sin perjuicio de los graves inconvenientes que la cárcel debe enfrentar a nivel de legitimación axiológica y de carácter práctico, lo cierto es que la pena no puede ser un mecanismo puramente retributivo, concebida con el único fin de causar un sufrimiento estéril, sin que redunde en un beneficio para la persona del delincuente.

La resocialización entonces debe ser entendida como una garantía constitucional de carácter individual,<sup>191</sup> que se constituye en una síntesis entre las necesidades de la sociedad de intervenir en la persona del delincuente, pero con limitaciones muy claras en cuanto a no violar la dignidad humana, esto es, el derecho de toda persona a ser como es, a vivir de conformidad con sus propios valores y a mantener el carácter totalmente intangible del fuero interno de la personalidad.

De lo expuesto anteriormente se establece que todo proceso de resocialización en un Estado Social y Democrático de Derecho, es absolutamente voluntario. Como señala Mir Puig<sup>192</sup>:

- a) debe empezarse por rechazar cualquier intento de tratamiento impuesto contra la voluntad del afectado.
- b) no puede imponerse ninguna agravación de la condena por exigencias de resocialización
- c) es inadmisibles una concepción de tratamiento destinada a manipular la personalidad.
- d) no se puede pretender conseguir con la resocialización un convencimiento ético del individuo y su adhesión interna a los valores sociales.

Por lo tanto, resocialización implica básicamente, asegurar todos los derechos fundamentales de la persona que se encuentra sometida en prisión: garantizar su vida, condiciones de higiene y salubridad, indispensables para preservar su salud física y mental; derecho a condiciones materiales que disminuyan los procesos de desocialización.

#### 3.1 Principios inspiradores del tratamiento resocializador

Se puede concluir que los principios inspiradores del tratamiento penitenciario son los siguientes:

##### a) Voluntariedad:

<sup>191</sup> RODRÍGUEZ BARILLAS, A. *Análisis crítica de la Política Criminal 1994-1998*. ediciones del Instituto, Guatemala, 1999.pág.100.

<sup>192</sup> MIR PUIG,S. op.cit.pág.146

Todo tratamiento penitenciario tiene que ser aceptado de forma voluntaria por el interesado. No es posible realizar un tratamiento contrario a la voluntad del sindicado.

La garantía de éxito de los procesos resocializadores estriba en la participación, interés y voluntad del penado en el proceso. Si el penado no se encuentra convencido de la importancia del proceso, o lo encuentra como un método ajeno a sus intereses o expectativas, lo más seguro es que este proceso de resocialización fracase.

#### **b) No terapéutico:**

El tratamiento no es un mecanismo de curación ni pedagógico o psicológico, tampoco es un medio para transformar la personalidad del penado. El condenado por un delito no es un enfermo mental, ni tampoco tiene que ser sometido a procedimientos médicos, psiquiátricos o psicológicos.

#### **c) Individualizado**

El tratamiento debe estar orientado directamente a las necesidades y expectativas del interno. Por ello abarca desde un estudio de la personalidad del recluso en todos los aspectos, hasta una proyección social que tienda a mejorar el entorno ambiental del individuo para su futuro en libertad<sup>193</sup>. En este sentido, debe recordarse que el tejido social hostil favorece la reincidencia. La sociedad en su conjunto debe acoger mejor al ex recluso, proporcionándole un ambiente favorable de acogida y no de estigmatización. Por ello, los programas de tratamiento también deben complementarse con programas de asistencia post-penitenciaria que eviten la reincidencia en el delito cuando la persona regrese en libertad.

#### **d) Programado**

Lo importante es que el interno tenga participación activa en la definición de su programa o tratamiento. Si bien puede existir un equipo de tratamiento a disposición del penado, la decisión sobre las modalidades de la resocialización tiene que ser realizado por el propio sujeto, para quien es un derecho y no una obligación la resocialización. En este sentido, el tratamiento debe ser continuo y dinámico, de tal manera que se prolongue durante el tiempo para que el interno realmente pueda terminar los programas que desea aprender o en los que quiere participar.

#### **e) Mínima afectación:**

Otro derecho fundamental durante la ejecución penitenciaria es que se afecte lo menos posibles los derechos del condenado. En este aspecto, debe recordarse que la pena simplemente limita el derecho a la libertad ambulatoria, quedando los demás derechos del condenado plenamente vigentes.

La condena no puede ser un medio para llegar afectar otros derechos que no fueron privados mediante la sentencia. En especial, el derecho a la vida, a la integridad personal, a la salud y al libre desarrollo de la personalidad, son derechos que no pueden ser afectados por la sentencia.

<sup>193</sup> **MAPELLI CAFFARENA, B.** *Principios Fundamentales del sistema penitenciario español*, Bosch, Barcelona, 1983.pág.251-265



## f) Principio de legalidad y control judicial de la ejecución penitenciaria

Es importante destacar que la ejecución penitenciaria debe cumplirse observando plenamente la legalidad de la administración pública. En un Estado Democrático de Derecho, la persona no puede quedar sujeta a la arbitrariedad, a la inseguridad jurídica, a la incertidumbre sobre cuales son sus derechos y deberes. La administración penitenciaria, como un órgano del poder público, solo puede efectuar aquellas acciones que se encuentran enmarcadas dentro de la ley. No puede existir facultad legal si no hay una ley previa que la establezca.

El desarrollo de las facultades legales de la administración penitenciaria con relación a la resocialización de los reclusos es un presupuesto obligatorio en un Estado democrático de derecho. Como Alberto Bovino ha señalado “se trata de controlar una esfera de actuación estatal que debe ser sometida al control de la legalidad de sus actos como cualquier otro organismo estatal”.<sup>194</sup>

El ámbito penitenciario exige un control incluso más estricto sobre la actuación pública, debido a la especial situación que se pretende regular, el cual se caracteriza:

- a) por una estrecha y continua interrelación entre agente penitenciario y preso, en circunstancias que favorecen la generación de conflictos y un manejo violento de alguno de ellos; y
- b) el peligro de afectación de derechos fundamentales, debido al enorme poder de control que tienen los agentes penitenciarios sobre el penado.

Una falta de regulación legal sobre las atribuciones y facultades del personal penitenciario, implicaría en la práctica, dejar sumido en la absoluta indefensión al condenado. Los guardias y personal penitenciario podrían abusar fácilmente de los reclusos.

Pero, una legislación clara y precisa en materia penitenciaria no garantiza la protección de los derechos humanos de los reclusos. Como se ha señalado muchas veces la cárcel es una institución total, en donde se regula plenamente la vida de los reclusos.

Por mucho tiempo se pensó que las relaciones de especial sujeción que regulan las actividades penitenciarias, no dejaban espacio para hacer valer los derechos fundamentales del reclusos, los cuales se encontraban prácticamente a merced de los guardias y demás personal penitenciario. Se concebía la ejecución penitenciaria como algo meramente administrativo, sustraído del control judicial.

Actualmente la doctrina es unánime al exigir un control judicial de la ejecución penitenciaria, pues no se puede dejar a la autoridad penitenciaria que resuelva “sobre las más graves y comprometedoras situaciones, sin intervención del poder judicial”. El condenado debe tener el derecho de impugnar las decisiones arbitrarias o contrarias a los derechos fundamentales.

<sup>194</sup> **BOVINO, A.** Control judicial de la privación de libertad y derechos humanos. Publicada en REVISTA ¿MAS DERECHO?. Año 1- Noviembre de 2000. No 1. Fabián J. Diplacido. Editor. Buenos Aires. Pág.237.

El juez de ejecución es una necesidad para garantizar el adecuado sometimiento de la administración penitenciaria, y para salvaguardar los derechos fundamentales de los sujetos. En este sentido, el control judicial es el único mecanismo que garantiza que la administración penitenciaria no actuará arbitrariamente.

#### **g) Participación ciudadana**

Los procesos de resocialización requieren de actividades extra-penitenciarias y de contacto con el mundo libre, y que la desocialización producida por el contacto con el mundo intramuros se reduzca a la mínima expresión. La participación ciudadana en el proceso resocialización, se convierte de gran utilidad en este punto, si se canaliza convenientemente para que sea efectivo y práctico.

En una sociedad democrática corresponde que las cárceles ostenten iguales características. Evitar los procesos desocializadores implica abrir los muros de la cárcel, para lograr programas de intervención social, serios y responsables, que realmente sirvan para fortalecer los procesos resocializadores.

En Guatemala conforme la normativa vigente,<sup>195</sup> el modelo de tratamiento vigente es de la resocialización y la reeducación, pero entendidos como derechos del recluso, por ello los programas resocializadores deben observar los principios doctrinarios y normativos que orientan este modelo en un Estado Social y Democrático de Derecho.

#### **4. Estructura del sistema penitenciario.**

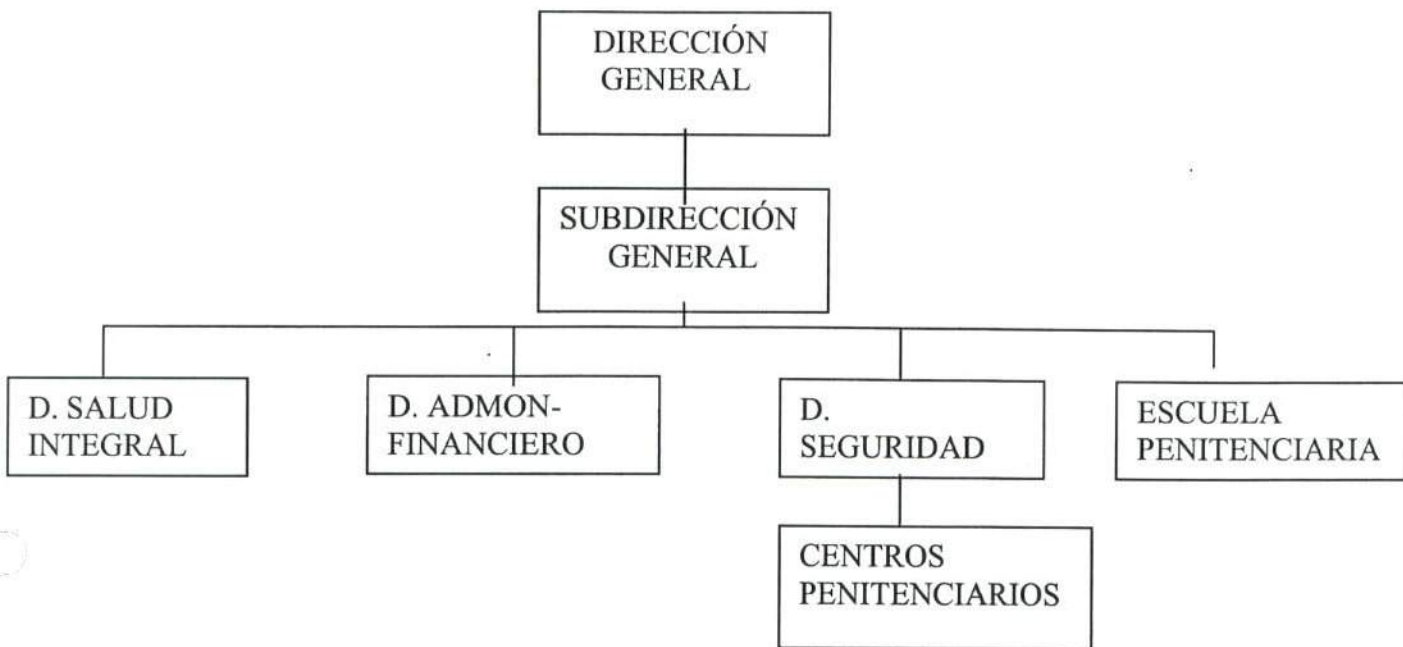
Corresponde al Sistema Penitenciario la garantía de la vida, la integridad, la justicia, la seguridad y los derechos de todas las personas que se encuentren privadas de libertad, que ingresen exclusivamente mediante orden de juez competente, ya sea para esclarecer su situación jurídica, o bien para el cumplimiento de sus condenas en centros especialmente destinados para ello, tendiendo a su reinserción y rehabilitación, por medio de personal especializado.<sup>196</sup>

En términos generales puede hablarse de la estructura organizativa del sistema penitenciario de las siguientes instituciones:

---

<sup>195</sup> Cfr. Constitución de la República arto. 19, Convención Americana, Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos.

<sup>196</sup> Política Penitenciaria 2002, INFORME COMISIÓN CONSULTIVA DEL SISTEMA PENITENCIARIO, 2002, Pág. 23.



### 5. Marco jurídico del Sistema Penitenciario Nacional.

La Constitución en su **artículo diecinueve** dice “El sistema penitenciario debe tender a la readaptación social y a la reeducación de los reclusos, y cumplir en el tratamiento de los mismos con las siguientes normas mínimas:

- a. Deben ser tratados como seres humanos; **no deben ser discriminados por motivo alguno**, no podrán infligírseles tratos crueles, torturas físicas, morales, psíquicas, coacciones o molestias, trabajos incompatibles con su estado físico, acciones denigrantes a su dignidad, o hacerles víctimas de exacciones, ni ser sometidos a experimentos científicos;
- b. Deben cumplir las penas en los lugares destinados para el efecto. Los centros penales son de carácter civil y con personal especializado; y
- c. Tienen derecho a comunicarse, cuando lo soliciten, con sus familiares, abogado defensor, asistente religioso o médico, y en su caso, con el representante diplomático o consular de su nacionalidad.

La infracción de cualquiera de las normas establecidas en este artículo, da derecho al detenido a reclamar del Estado la indemnización por los daños ocasionados y la Corte Suprema de Justicia ordenará su protección inmediata.

El Estado deberá crear y fomentar las condiciones para el exacto cumplimiento de lo preceptuado en este artículo.”

Por su parte, el artículo 5 de *la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en su numeral 6° dice “Las penas privativas de libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”.

Así mismo, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, en su artículo diez, numeral 3° dice “El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la readaptación social de los penados”. Ante esto, el Comité de Derechos Humanos, - órgano de Naciones Unidas para conocer de peticiones individuales y para

interpretar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos- en su Observación General número veintiuno ha interpretado que "las personas privadas de libertad no sólo no pueden ser sometidas a un trato cruel, inhumano y degradante sino tampoco a penurias o restricciones que no sean las que resulten inevitables de la privación de la libertad. Ningún sistema penitenciario debe estar orientado solamente al castigo, esencialmente debe tratar de lograr la reforma y la readaptación social del preso".

La resocialización, como un derecho individual, en consecuencia se plasma en dos políticas claras que vinculan al legislativo (y por extensión al poder judicial):

- a) La duración de las penas privativas de libertad no pueden significar una duración que ponga en peligro el derecho del ciudadano a vivir nuevamente en libertad.
- b) En segundo lugar, los poderes públicos, deben de establecer políticas activas para lograr la resocialización del individuo condenado a prisión.

El primer aspecto resulta absolutamente claro: la pena no puede ser una duración tal que comprometa la capacidad del individuo a poder vivir nuevamente en libertad. Como señala Zaffaroni "la institucionalización prolongada... causa un deterioro irreversible después de un cierto número de años. No puede sostenerse que una privación de libertad tenga los fines prescritos en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* cuando está claro que provoca un deterioro psíquico irreversible"<sup>197</sup>. Debido a esto el Instituto Interamericano de Derechos Humanos recomendó la urgente revisión legislativa de los límites máximos de pena, para que no exceda de 20 años. La razón para este límite radica precisamente en el deterioro irreversible de las capacidades psíquicas del sujeto, lo cual convertiría a la pena privativa de libertad directamente en una forma de inutilización de la persona.

Es evidente, por tanto, que a la luz del artículo 19 de la Constitución Política de la República, una pena superior a los 20 años es cuestionable en cuanto a su constitucionalidad. Convertiría la finalidad de la pena en un simple y llano castigo, privándolo de todo contenido resocializador.

Esta finalidad inconstitucional se manifiesta en su forma más grave en los delitos en que se ha elevado la pena hasta un máximo de 50 años. La persona condenada a una pena de cincuenta años sencillamente se encuentra absolutamente privada del derecho a la resocialización: no se le está brindando la oportunidad de volver a vivir dentro de la sociedad y desarrollarse integralmente como persona.

Por otra parte, el artículo 19 viene precisamente a definir el contenido de la pena en nuestro derecho constitucional, dando sentido y límites al ejercicio del ius puniendi: el Estado debe adoptar disposiciones legislativas, administrativas y prácticas encaminadas a la rehabilitación de los condenados. Dentro de estas medidas se incluyen los programas de enseñanza, educación y reeducación, orientación y formación profesionales y programas de trabajo para presos dentro de los establecimientos penitenciarios y fuera de ellos.

El derecho a la resocialización es pues una expresión del derecho al libre desarrollo de la personalidad (Artículo 2º de la Constitución). Es un derecho individual y no un derecho de la sociedad o del Estado. Así, pues, el derecho a la resocialización, como

<sup>197</sup> ZAFFARONI, R.E. *Sistemas Penales y derechos Humanos en América Latina*.pág.70

derecho individual, es uno de los derechos que el Estado no puede restringir como consecuencia de la imposición de una pena, porque la resocialización en sí misma es el principal fin constitucional asignado a la pena.

En nuestro sistema penal, por tanto, la fórmula que prevalece es el de la prevención especial dentro del marco de la prevención general. Si bien el marco penal de los delitos va dirigido a satisfacer las necesidades de protección de bien jurídico, esto es, están encaminados a satisfacer necesidades de prevención general, este marco en principio existe entre un mínimo y un máximo de pena señalado en la ley. “Es discutible si dentro de ese margen de prevención general puede volver en el caso concreto a recortar las posibilidades de atenuación que aconseje la prevención especial en el momento de la determinación judicial de la pena. Es seguro, en cambio, en nuestro país, que el cumplimiento de las penas de prisión debe orientarse primordialmente a la resocialización –esto es, a la prevención especial<sup>198</sup>”.

Obviamente, la efectividad del sistema penitenciario es responsabilidad del Estado. En este momento, Guatemala se encuentra en un momento de transición en este tema. No existe ley penitenciaria ni normas que desarrollen la resocialización actualmente, lo cual es un grave incumplimiento del artículo 19 constitucional.

El privado de libertad se encuentra en un estado de vulnerabilidad frente al poder del Estado. Tiene limitados legítimamente parte de sus derechos. Pero existen derechos insuspendibles, y la Constitución garantiza el derecho de las personas condenadas a la readaptación social y a la reeducación. Al negárseles el beneficio de una legislación adecuada a la Constitución, se está restringiendo su derecho a volver a vivir en sociedad y a que se disminuya los efectos desocializadores y deteriorantes de la pena. Está comprobado que el internamiento produce efectos negativos, como la desintegración, degradación, y reproducción de actitudes criminalizables. En el momento actual, pensar en que la cárcel “rehabilita” al delincuente puede ser discutible, pero esto es una consecuencia de la indolencia, negligencia y olvido del Estado frente al deber de cumplimiento del mandato constitucional de que la pena se oriente a la resocialización del delincuente. El incumplimiento del Estado a proporcionar al interno las condiciones materiales para resocializarse, no debe ser una excusa para restringir los derechos de los condenados a tener la oportunidad de volver a reincorporarse a la vida social.

El sufrimiento dentro de la cárcel debe ser reducido al mínimo, y el tiempo que el recluso permanece interno debe aprovecharse para lograr al menos que en medio del inevitable daño y deterioro de su personalidad se logre algo positivo.

Dentro de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos se establece, igualmente, que el fin y justificación de las penas y medidas privativas de libertad son en definitiva proteger a la sociedad contra el crimen; y este fin únicamente se puede alcanzar si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr que el reo una vez liberado no solamente quiera respetar la ley y proveer sus necesidades, sino **que también sea capaz de hacerlo**. (Reglas número 57 y 58).

<sup>198</sup> MIR PUIG, S. *Problemática de la pena y seguridad ciudadana. En El derecho penal en el Estado Social y Democrático de Derecho*. Ariel. Barcelona, 1994.pág.123).

El no poder gozar de los beneficios de la Ley de Redención de Penas es una restricción ilegítima, a su derecho a la resocialización, que además tiene el agravante de que se impone arbitrariamente por el legislador y no por el juez luego de evaluar el caso concreto. El derecho a la resocialización, por lo tanto, como un mandato hacia los poderes públicos del Estado a contribuir a que el sujeto pueda alcanzar un desarrollo pleno e integral de su personalidad, supone crear una legislación adecuada, que permita fomentar los hábitos de estudio y de trabajo dentro de la sociedad, pero dentro de un marco de respeto a la voluntariedad de la persona y a sus necesidades y expectativas.

La carencia de ley penitenciaria, es una clara violación al principio de legalidad en el cumplimiento de la pena, que violenta gravemente el derecho a un debido proceso de ejecución de la pena; por extensión es una grave contradicción al modelo de Estado de Derecho configurado constitucionalmente; pero principalmente es un aspecto que permite el florecimiento de la corrupción y la arbitrariedad en los centros penales.

## **6. Problemática.**

La compleja problemática que enfrenta la reforma del sistema penitenciario se puede agrupar de la siguiente manera:

### **6.1 Inexistencia de Ley Penitenciaria.**

Son más de diez años de presentación de anteproyectos de ley al Congreso de la República, sin embargo a la fecha se carece de Ley Penitenciaria. El último anteproyecto de ley fue presentado al Congreso de la República en el mes de Julio del año 2002, su aprobación en tercera lectura se encuentra estancada.

El último proyecto de ley contempla como sistema de cumplimiento de penas el sistema progresivo, mismo que consta de cuatro etapas progresivas:

- ✓ Fase de Diagnóstico y Ubicación.
- ✓ Fase de Tratamiento
- ✓ Fase de Pre - libertad
- ✓ Fase de Libertad Controlada.

En este sistema la persona avanza a la libertad plena en cada etapa del tratamiento dependiendo de conducta, trabajo, o participación en procesos educativos, a la par de ello el régimen de seguridad en la fase de diagnóstico es de máxima seguridad y disminuye gradualmente hasta la seguridad mínima. Para acceder a la libertad controlada la persona por lo menos debió de cumplir el 45% de la pena impuesta.

Es importante tomar en cuenta que la decisión para el diagnóstico y la ubicación y los traslados a la siguiente etapa corresponde al equipo técnico profesional del sistema penitenciario, (Médico, Psicólogo, Trabajador Social, etc).

La aprobación de esta ley es importante para proporcionar el marco jurídico al sistema penitenciario y orientar sus funciones a la resocialización y reeducación como derechos de las personas privadas de libertad.

## **6.2 Inexistencia de condiciones mínimas en los centros penales:**

### **6.2.1 El hacinamiento en los centros**

No cabe duda que las condiciones sanitarias son inhumanas cuando se produce el hacinamiento en cárceles; sólo al 28 de octubre del año 2001, la sobrepoblación era de 1,077 privados de libertad; los centros con mayor sobrepoblación en su orden Granja Modelo de Rehabilitación, Pavón Fraijanes, 55.56%; Centro Preventivo de la zona 18, con 51.43%; Granja Modelo de Rehabilitación Cantel con 46.45%; Centro Preventivo Pavoncito 41.82%. Este hacinamiento en la mayoría de centros es provocado por el alto porcentaje de población privada de libertad preventivamente, en este año el porcentaje correspondió al 47%.<sup>199</sup>

### **6.2.2 El servicio médico en los centros es casi inexistente.**

La poca disponibilidad de tiempo del personal especializado evidencia que el sistema de cuidados médicos y psicológicos no ha mejorado. Para asistencia médica a todos los centros el sistema cuenta con 5 psicólogos 10 trabajadoras sociales que deben desarrollar su trabajo con más de 8,000 personas privadas de libertad, en 16 centros.

Las personas privadas de libertad reciben tratamiento médico únicamente previo requerimiento y en el caso de padecer de una enfermedad grave, sumado a ello la capacidad de cobertura médica es muy limitada para cubrir una población reclusa de más de 8,000 personas. El sistema penitenciario cuenta con 22 médicos, además cuenta con 27 enfermeras, y dos odontólogos todos laborando 2 horas diarias por 2 veces a la semana.<sup>200</sup> Es importante indicar que de los 17 centros de privación de libertad existentes, los centros de Cobán y Quetzaltenango no cuentan con médico.

Uno de los principales problemas en el año 2001 fue la saturación de las áreas de encamamiento; ello debido principalmente a que las camas eran ocupadas por personas que no padecían enfermedad alguna. En una evaluación realizada por el personal médico y paramédico se constató que en el Centro Preventivo de la zona 18, de las personas que se encontraban en el área de encamamiento, el 62% no padecía enfermedad alguna.

Otro aspecto que los médicos de los centros reconocen como necesario es la independencia en el manejo clínico de los centros. Ha existido presión de Directores de Centros, para la recepción de personas que no padecen enfermedad alguna.<sup>201</sup>

En la actualidad el Sistema Penitenciario no cuenta con programas de salud preventiva integrales. Cuando una persona es ingresada a un centro de privación de libertad, en ningún momento es evaluada médicamente, en general una persona es atendida por médico cuando sufre alguna afección grave. Sólo 7 de los 16 centros cuenta con servicio de encajamiento, lo que dificulta el tratamiento médico.

<sup>199</sup> Fuente: Base de datos Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala.

<sup>200</sup> Estas personas tienen sueldos de guardias penitenciarios ( Q1500.00 mensuales)

<sup>201</sup> Entrevista con médico del sistema penitenciario, noviembre 2002.

### 6.2.3 Ausencia de separación mínima de categorías

En los centros carcelarios como el de Orientación Femenina, COF, Centro de Rehabilitación del departamento de Puerto Barrios y la Granjas Modelo de Rehabilitación de Cantel y Canadá, habían personas que guardaban prisión por cumplimiento de condena junto a aquellos que guardan prisión preventiva. Esto dentro de los mismos espacios físicos.

Esta situación es contraria a lo expresado en Constitución Política de la República, que establece que los detenidos en prisión preventiva deberán ser separados de los que están cumpliendo condena.

Por otra parte, la Comisión de Transformación del Sistema Penitenciario señaló que no existe separación de las personas de acuerdo a la fase o etapa en se encuentren sus procesos de “readaptación o reeducación”, los cuales son esenciales precisamente para cumplir con el mandato del artículo 19 de la Constitución.<sup>202</sup>

El problema de separación de personas privadas de libertad preventivamente y en situación de condena, es un problema estructural que tiene que ver con el uso ilimitado de la prisión preventiva, en muchos casos, ello ha traído como consecuencia el hacinamiento de las personas privadas de libertad y la no separación por entre condenados y en situación de prisión preventiva.

De 16 centros de privación de libertad existentes en el país, 3 contienen población penitenciaria exclusiva en cumplimiento de condena, mientras que en los restantes existen personas condenadas y en prisión preventiva. En agosto del 2002, en el Centro Preventivo de la Zona 18, no obstante su naturaleza preventiva, se encontraban recluidas 100 personas condenadas; en la Granja Penal de cumplimiento de penas Cantel, habían 103 en prisión preventiva; y en la Cárcel de Alta Seguridad 21 presos preventivamente.<sup>203</sup>

En lo que respecta a menores de edad ingresados a centros de privación de libertad de adultos, en el año 2001, 51 menores entre 16 y 17 años fueron detenidos e ingresados a Centros de Privación de libertad de adultos.<sup>204</sup>

Una acción a corto plazo debe hacer una clasificación y separación adecuada de las personas privadas de libertad, siguiendo los criterios de clasificación contemplados en la Constitución.

### 6.3 Incumplimiento de la Administración Penitenciaria del deber de proteger y garantizar los derechos fundamentales de los reclusos<sup>205</sup>

La Administración penitenciaria tiene la obligación a garantizar a todos los reclusos que se encuentran en prisión, el goce de sus derechos fundamentales que no hayan sido

<sup>202</sup> Cfr. Informe Final de la Comisión de Transformación del sistema penitenciario. ICCPG. p. 12.

<sup>203</sup> Fuente: Informe de la Situación de los Centros de Reclusión, Dirección del Sistema Penitenciario, 2002.

<sup>204</sup> Fuente: Investigación Procesos de Criminalización de Menores, 2001; ICCPG.

<sup>205</sup> Fuente base de datos ICCPG.



expresamente restringidos por sentencia judicial, en especial, el derecho a la vida, a la integridad física, psíquica y moral, la seguridad personal, etc.

Sin embargo la conceptualización y política de seguridad penitenciaria no se adaptan al modelo de política criminal democrática. Los cursos inductivos y la práctica de la guardia penitenciaria se reducen a la efectiva custodia de los reclusos, y soslayan el deber constitucional de protección y garantía de los derechos fundamentales de los reclusos.

Durante los últimos años se han producido muertes violentas de reclusos dentro de las cárceles del país, como lo demuestran los siguientes casos:

- a) el 26 y 27 de septiembre de 1998, cuatro personas fueron asesinadas violentamente en el Centro Preventivo de la zona dieciocho: 2 con signos evidentes de violencia con armas punzocortantes y traumatismos múltiples, y 2 suspendidas por el cuello<sup>206</sup>.
- b) El 13 de julio de 1999, 4 cadáveres fueron encontrados suspendidos en el interior de las celdas, con señales de torturas como golpes y heridas en extremidades superiores<sup>207</sup>.
- c) La masacre de 14 reclusos en Pavoncito, en diciembre del año 2002.

Resulta común además que los reos sean sometidos a formas de maltrato personal por otros compañeros, a extorsiones por dinero o prestaciones personales e incluso se producen violaciones sexuales.

La inseguridad en los centros se agrava por el hecho que el orden interno en las cárceles es confiado a los Comités de orden y disciplina. Esto propicia que los reclusos más fuertes o mejor organizados efectúen actos de extorsión contra otros reos, ya sea para exigir de éstos dinero o la realización de determinadas tareas de aseo o favores personales.

La delegación de funciones de seguridad en internos constituye un incumplimiento de deberes de vigilancia y control dentro de la cárcel asignados a la administración penitenciaria. Las normas mínimas claramente prohíben este tipo de delegación por constituir un mecanismo que propicia los abusos y la arbitrariedad dentro de las cárceles.

Es claro entonces que la administración penitenciaria no cumple con su deber de protección razonable de la vida y seguridad personal de los reclusos, al confiar las tareas de vigilancia y control interno a los propios reclusos. El Estado además ha violado la obligación de garantizar los derechos de los reclusos, pues ante la comisión de hechos delictivos en las cárceles no ha iniciado una investigación seria y exhaustiva sobre estos hechos, que lleve a dar con los responsables de los mismos, no ha procesado a sus autores, ni ha impuesto las penas correspondientes a quienes resulten culpables de dichos hechos. La omisión de investigar, juzgar y sancionar a los responsables, así como de indemnizar a las víctimas o sus familiares, conforme lo dispone el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>208</sup> conlleva una responsabilidad

<sup>206</sup> Cfr: MINUGUA. Op.cit. pág.13.

<sup>207</sup> *ibid*

<sup>208</sup> Sobre este punto Cfr. Sentencia del Caso Velásquez Rodríguez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

legal de la Administración Penitenciaria y da lugar a afirmar que estos hechos conllevan tolerancia oficial al más alto nivel.

#### **6.4 Corrupción en el sistema penitenciario**

La reciente fuga masiva de 77 reos vino a destapar actos de corrupción en la administración penitenciaria. Según informes periodísticos, personal del sistema penitenciario facilitó la fuga por dinero dado por los reclusos.

Facilita los actos de corrupción los magros salarios de los guardias penitenciarios y de otros funcionarios. La corrupción es un problema principal de la administración penitenciaria.

La corrupción en las cárceles es un mal que no ha podido ser erradicado. Las principales formas de corrupción se dan en los Centros de Prisión Preventiva, en donde los jefes de los mismos negocian el sector a que serán trasladados las personas, “alquilan” los colchones de las camas, las sábanas y todas las demás condiciones de estadía en la cárcel. Es común que los guardias se queden con los bienes de las personas detenidas (dinero en efectivo, relojes, ropa, etc).

La corrupción de los funcionarios de centros penitenciarios también facilita la entrada de droga ilegal, el negocio de la prostitución, y el trasiego de otros artículos de uso prohibido en la cárcel. Igualmente, los privilegios de visitas a ciertos reclusos son en algunos casos negociados.

Erradicar la corrupción en el sistema penitenciario es una prioridad que requiere de una continua vigilancia y control de las altas autoridades del sistema, para evitar que se produzcan las exacciones ilegales a los reclusos por parte de guardias y otros funcionarios menores.

#### **6.5 Inexistencia de programas de readaptación y reeducación**

El mandato constitucional del artículo 19 obliga a implementar en las cárceles programas de resocialización. La pena en este sentido vendría a remover los obstáculos que impiden la participación del individuo en sociedad.

El ICCPG, en la investigación de Política educativa en el Sistema Penitenciario (2002), en tres centros: Granja Penal de Rehabilitación Pavón, Centro de Orientación Femenina (COF), Granja penal Canadá de Escuintla, total se entrevistaron a **1261** personas, obteniendo los principales problemas en políticas educativas penitenciarias que son:

- oferta educativa actualmente es pobre y asistemática.
- Proceso educativo dentro de la cárcel inexistente.
- El personal docente no depende directamente del sistema penitenciario.
- La dirección del sistema penitenciario carece de recursos económicos; ello no les permite estructurar procesos formativos formales.

La política laboral es inexistente, los talleres y el trabajo que desempeñan los reclusos son esfuerzos esporádicos principalmente de organizaciones no gubernamentales; no existe una política laboral sostenida por el Sistema Penitenciario.

## 6.6 La carencia de Carrera penitenciaria

Actualmente no existe Carrera Penitenciaria, únicamente existen procesos de selección en lo que respecta a guardias penitenciarios; los demás cargos son realizados por lo general por designaciones directas del Director General del Sistema Penitenciario, es decir sin concursos públicos de oposición.

Sumado a lo anterior, el perfil del personal penitenciario no es adecuado para el desempeño de sus atribuciones. En el año 2002, el sistema penitenciario contaba con 1,650 laborantes, entre empleados y funcionarios, incluyendo guardias penitenciarios. De este total, 950 son guardias penitenciarios y el resto es personal administrativo. De los cuales el 70% tiene sexto grado, un 23% tiene tercero básico, el 5% posee una carrera de nivel medio, y sólo el 2% cursa una carrera universitaria y en pocos de los casos eran profesionales universitarios graduados.

Entre los principales hechos que evidencian la falta de carrera penitenciaria, tenemos:

- la cultura nominadora de guardias penitenciarios, principalmente por las recomendaciones de diputados del partido oficial.<sup>209</sup>
  - ✓ Personal en servicio no capacitado realiza su función en base a empirismo.
  - ✓ La Escuela no cuenta con presupuesto propio para su funcionamiento; sin tomar en cuenta la necesidad de instalaciones propias para desarrollar la capacitación a guardias; la Escuela necesita anualmente no menos de 8 millones de quetzales.
  - ✓ La Escuela únicamente cuenta con dos docentes y dos instructores presupuestados para desarrollar el proceso de capacitación de por lo menos 600 aspirantes en las tres áreas del curso; por tres meses cada curso, en total son 4 cursos
  - ✓ El aspirante a guardia recibe únicamente Q500.00, durante la duración del curso.
  - ✓ El salario inadecuado que devenga los guardias penitenciarios: en promedio Q1,500.00, ello fomenta la corrupción; aunado a esto en promedio cuando es contratado un guardia penitenciario recibe su primer sueldo tres meses después de su ingreso al sistema.

## 6.7 Insuficiente asignación presupuestaria

Contradictoriamente a las necesidades en los centros y a las recomendaciones realizadas por la Honorable Comisión Interamericana de Derechos Humanos, desde el año 2002 no se ha asignado presupuesto de inversión para la mejora de los centros penales.<sup>210</sup> Aunado a ello existe insuficiencia de personal y falta de capacitación del mismo. En la actualidad no existe la Carrera Penitenciaria, es decir no existen procedimientos de ingreso, selección, formación, capacitación, especialización y permanencia del personal. Además el Sistema Penitenciario es la institución que más bajos salarios paga a funcionarios y empleados. Por ejemplo un guardia penitenciario devenga Q1500.00, lo mismo ganan médicos y odontólogos.

<sup>209</sup> En el período anterior a la administración de la Licda Irma Arriaza, actual Directora del Sistema Penitenciario, la Dirección nombró a 100 de los 200 guardias penitenciarios, sin pasar por el curso obligatorio de selección, lo que trunco el proceso que viene implementando la Escuela Penitenciaria con la programación de 4 cursos trimestrales por año para la selección transparente de 200 guardias.

<sup>210</sup> Fuente Segundo Informe: Comisión Consultiva Sistema Penitenciario, enero 2002.

En cuanto a la insuficiencia de personal, el caso de los guardias penitenciarios es básico, a la fecha existen 950, mismos que tienen a su cargo el resguardo de 8,077 privados de libertad; es decir que un guardia tiene a cargo en promedio 8 personas; si a esto se suma su débil formación<sup>211</sup>, su bajo perfil académico de ingreso,<sup>212</sup> se concluye que los guardias penitenciarios no se encuentran capacitados para el desempeño de su función.

El presupuesto es deficitario y no contempla gastos de inversión, ello impide realizar trabajos de construcción, reparación o mantenimiento de infraestructura. A partir del año 2000 no realizó ninguna asignación a estos gastos de inversión, a parte de ello en el año 2002, se recortaron 10 millones de quetzales, ello es contradictorio, ya que a partir del año 2001 se viene incrementando la población penitenciaria.<sup>213</sup>

### **6.8 Inexistencia de programas integrales para los niños hijos de personas privadas de libertad.**

No existen programas penitenciarios integrales para que los niños alojados en los centros penales tengan acceso a los servicios de alimentación, salud y educación todos adecuados para su desarrollo.

En los Centros de Privación de libertad de Santa Teresa, Centro Orientación Femenina –COF, existen niños, hijos de privadas de libertad; a la fecha existen 15 niños que oscilan entre la edad de un mes hasta 8 años; en la actualidad no existen programas educativos ni reglamentación para su permanencia en los centros de privación de libertad, únicamente existe un hogar comunitario en el Centro de Orientación Femenina, -COF- donde únicamente atiende a los niños recién nacidos hasta un año, con estimulación temprana y alimentación, de 8 de la mañana a 4 de la tarde.<sup>214</sup>

### **6.9 Adopción de medidas para garantizar la visita conyugal sin discriminación alguna.**

No se han tomado medidas para facilitar el ejercicio de este derecho, en particular las mujeres no gozan de este derecho. En los centros de hombres donde existe espacio para la visita conyugal, las esposas de los internos tienen que hacer colas y esperar entre media hora y una hora para la realización de la visita; en promedio en los centros sólo existe un espacio precario para la visita conyugal. Uno de los principales problemas es que no existe a la fecha reglamentación sobre el tiempo para la visita, lo que permite arbitrariedades de los funcionarios penitenciarios.

### **6.10 Adopción de medidas necesarias para asegurar la no discriminación en el tratamiento de los reclusos provenientes de los pueblos indígenas.**

En este sentido no se han adoptado las medidas pertinentes, el sistema penitenciario no cuenta con información concreta de personas privadas por origen étnico, idioma que

<sup>211</sup> La formación está a cargo de dos catedráticos contratados a medio tiempo y tres instructores; para cubrir con los contenidos la Escuela de Estudios Penitenciarios se apoya en la docencia de miembros de organizaciones de la sociedad civil, al final no existe coordinación en metodología y en contenidos, por lo que la docencia apunta a distintos objetivos.

<sup>212</sup> Tercero básico.

<sup>213</sup> Fuente: Segundo Informe Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario Nacional, enero 2002.

<sup>214</sup> Fuente: Entrevista con Coordinadora del Departamento de Salud Integral, octubre, 2002

habla, necesidad de traductor. En ningún centro de la República se cuenta con personal bilingüe, contratado para garantizar la comunicación de esta persona en su propio idioma con familiares, operadores de justicia, y principalmente con su abogado defensor. El ICCPG en el año 1996 realizó un Diagnóstico del Sistema Penitenciario e identificó preliminarmente que por lo menos el 20% de la población penitenciaria era indígena, sin embargo a la fecha no se cuenta con registros fiables sobre la cantidad de reclusos de origen indígena, además no existe políticas penitenciarias al respecto.

La educación es uno de los factores trascendentales en los procesos de resocialización. La falta de una política institucional de programas educativos ha sido suplida con esfuerzos aislados de instituciones que prestan el servicio educativo en forma espontánea y de buena voluntad, sin que exista una garantía para las personas privadas de libertad de políticas consistentes y permanentes, que garanticen el precepto constitucional de reeducación.

Los procesos educativos no tienen un buen control por parte de las autoridades penitenciarias, lo que da lugar a focos de corrupción en el momento de tramitar los beneficios de redención de penas.

El sistema penitenciario carece de personal especializado que pueda conducir programas específicos de educación al interior de los centros carcelarios, esto debido en gran medida a la carencia de presupuesto para la constitución de los mismos programas.<sup>215</sup>

### **6.11 Control disciplinario por los reclusos**

Como se ha comentado en otras secciones de este documento, en los centros penales el control disciplinario lo tienen los propios reclusos.

En los centros de privación de libertad aún sobreviven los Comités de orden y disciplina. En todos los centros del país estos comités mantienen el orden, tienen sus propias normas disciplinarias y aplican sanciones. Estas normas varían de centro en centro; todo ello permite arbitrariedades y privilegios para los directivos de estos comités; facilita el tráfico de drogas, armas, juegos de azar en el interior de los centros; corrupción para facilitar visitas y salidas del centro. Todo ello evidencia la fragilidad de la autoridad penitenciaria y la inconsistente política de seguridad penitenciaria; una muestra concreta de esta situación lo constituye el Centro Preventivo de la Zona 18, donde “la misma población reconoce que “militares detenidos, imponen orden, disciplina y respeto”<sup>216</sup>.

### **6.12 Inexistencia de un mecanismo independiente de supervisión permanente responsable de las inspecciones periódicas de los centros de detención.**

Aún no existe este mecanismo, lo ideal fuese que participará la sociedad civil, ello con dos objetivos: por un lado, verificar las condiciones en los centros de privación de libertad y por otro lado la transparentar el funcionamiento de estos centros para que en alguna medida pueda disminuir la corrupción y las arbitrariedades.

<sup>215</sup> Fuente: Investigación Política Educativa Penitenciaria, ICCPG; 2002.

<sup>216</sup> Fuente: Publicación en el Periódico Al Día, jueves 31 de octubre 2002.

Todas estas condiciones permiten afirmar que en el sistema penitenciario guatemalteco las personas carecen de los más elementales derechos, en cuanto a las condiciones de higiene, salubridad y protección a la salud de los internos. De esta manera existe una flagrante violación a la Constitución Política de la República. El Estado tiene la obligación de crear las condiciones en los centros que garanticen la vida, la salud y la integridad física de los reclusos. Cuando no se cumplen con condiciones de higiene y seguridad mínima, se expone a los prisioneros a que se contraigan graves enfermedades infectocontagiosas, con el consiguiente riesgo a su salud. Si a lo anterior se agrega que no existen facilidades médicas ni personal adecuado para atender las enfermedades, es fácilmente previsible que el resultado sea una violación al derecho a la vida y a la integridad personal de los reclusos.

## **IX. SECRETARIA DE BIENESTAR SOCIAL DE LA PRESIDENCIA.**

### **1. Origen.**

El origen primitivo de la secretaría se remonta al año de mil novecientos cuarenta y cinco, como una entidad "Pro-comedores infantiles" con escasa presencia en el interior de la República.

Es mediante el Decreto Ley 20 del 9 de mayo de 1963 que se creó la Secretaría de Bienestar Social de la cual dependían los servicios de bienestar social que luego se fusionara con otra entidad afín de la presidencia, en el año de 1967, quedando como se conoce en la actualidad, en su esencia.

### **2. Función y naturaleza jurídica.**

Tiene como función primordial, ejecutar y administrar las políticas del Gobierno en materia de bienestar social, con énfasis en la niñez y juventud.

Se ubica, administrativamente, en forma centralizada porque depende jerárquicamente de la Presidencia de la República; pero actúa en forma desconcentrada en el desarrollo de sus funciones.

### **3. Organización:**

Administrativamente, para su funcionamiento se encuentra dividida en los siguientes órganos:

- de Dirección;
- de Consultoría y Asesoría;
- de Administración y,
- de Ejecución; que tiene a cargo la atención integral a niños y niñas discapacitados; y jóvenes en conflicto con la ley penal y en riesgo social.

Cuenta con los siguientes programas de atención:

- a) Programa a la discapacidad mental [educación especial].

Se fundamenta en que en Guatemala el porcentaje de población que padece alguna discapacidad física o mental es alto; un 12% del total de habitantes.

- b) El programa de Hogares temporales y hogares sustitutos de participación comunitaria para población en riesgo.

Surgen por la necesidad de llenar un vacío, institucional, ya que no se cuenta con mecanismos ágiles y descentralizados para protección de los derechos de la niñez.

Aún cuando el enfoque que otorga la Convención sobre los Derechos del Niño es el de brindar una protección integral por parte del Estado hacia la niñez, aún

se denotan aspectos predominantes de una política basada en la situación irregular del niño.

- c) Por otro lado, la Secretaría tiene a su cargo el programa de atención y administración de los 5 centros de Tratamiento y Orientación de Menores, en los que se atiende a los niños en conflicto con la ley penal.

Para atender a dichos centros se dio origen a la unidad de procuración y con relación a la atención integral a jóvenes están las siguientes dependencias: trabajo social; atención psicológica; atención médica y el programa de libertad asistida.

Para entender el tema y las deficiencias con las cuales se maneja tanto el proceso como el internamiento de los menores, es necesario hacer un breve repaso sobre la legislación y doctrina en la cual descansa lo relativo al tratamiento de menores, ya sea en el ámbito judicial como en el administrativo.

#### **4. Los menores víctimas e infractores en la legislación guatemalteca y en la doctrina.**

En Guatemala coexisten dos modelos doctrinales, contradictorios, en relación a la legislación de menores que a continuación se describen:

Modelo tutelar, que contiene la doctrina de situación irregular y sus principales características son las siguientes:

- a) Fomenta la irresponsabilidad y la impunidad, ya que orienta al sistema de administración de justicia hacia la captación de menores catalogados como peligrosos, criterio reforzado por la situación de vulnerabilidad de los menores, sin recursos y sin familia y no de aquellos que han cometido verdaderos delitos de grave impacto social e interés público.
- b) Violación al principio de legalidad porque no importa que un menor haya o no cometido un delito o falta a las leyes penales vigentes y positivas, sino basta que alguien investido de "autoridad" catalogue a un menor o su forma de ser como peligroso, es decir, conducta irregular, para iniciarle un proceso e imponerle una sanción, mereciéndola o no, en franca violación al principio de inocencia y no se diga a las demás garantías y principios que informan al derecho en general.
- c) Privación de libertad en forma general y por tiempo indefinido; esto desemboca porque el modelo doctrinal que abraza el Código de menores en Guatemala considera al menor como *objeto de protección* y no sujeto de derecho.
- d) Los menores de edad son tomados como objetos del proceso y no como sujetos de derecho. Al ser captados por el sistema, como objeto de protección, la opinión de los mismos no cuenta y en función de la *tutela del menor* no se les reconocen los derechos y garantías mínimas del debido proceso.



- c) Los menores de edad son incapaces, lo que los hace peligrosos por no ser responsables de sus actos. Esta situación se refleja cuando a los menores se les “diagnostican” su peligrosidad social para luego “protegerlos” y “orientarlos” conforme a lo que las autoridades llaman situación bio-psicosocial.

En oposición del modelo arriba descrito se encuentra el modelo de protección integral que a continuación se describe:

- a) Hace la distinción importante de menores infractores de la ley penal y jóvenes vulnerables, así da respuestas diversas y congruentes. A los primeros los somete a proceso judicial y a los segundos los remite a las instituciones especializadas en el manejo de su situación para la correspondiente ayuda en busca de reestablecer el derecho violado.
- b) Reconoce los menores de edad como sujetos de derecho y, consecuentemente, les reconoce todos los derechos que le asiste a una persona adulta dentro de un proceso penal.
- c) Tiene a la libertad como base fundamental del proceso de los menores en conflicto con la ley penal. Tanto la privación de la libertad en forma provisional o definitiva es utilizada como último recurso y al ser aplicada por un tiempo mínimo, el juez utilizará otras medidas alternativas o sustitutivos al internamiento.
- d) Se orienta a la no intervención judicial debido a la estigmatización que provoca sujetar a una persona a proceso penal, que también es el caso de los menores. Por lo tanto se busca salidas alternativas al proceso penal como lo son la conciliación mediación, reparación del daño, buscando la participación de la víctima, así alcanzar un resultado positivo para ambas partes

Al decir que en Guatemala coexisten dos modelos contradictorios como se describió arriba nos basamos en la Constitución Política de la República que en su artículo 2 garantiza la protección integral de la persona; mientras el código de menores, la ley especializada, contiene el modelo tutelar con todo lo ello significa. Es decir, más que entrar en contradicción viola los principios constitucionales de los menores y los contenidos en los tratados y convenciones que garantiza al menor su protección integral.

Durante una investigación realizada sobre adolescentes privados de libertad en los centros TOM<sup>217</sup> se pudo comprobar que con el modelo tutelar al 65% de los niños internos no se les informó sobre la razón por la que se les inició proceso y posterior al internamiento. Al 7% de los niños se les internó bajo el subjetivo cargo de “conducta irregular”.

En el actual proceso de menores se establece para los jueces como sistema de valoración de la prueba, la libre convicción; que es tomado en la práctica como no tomar en cuenta la prueba producida, sino decidirse por la mejor opción para el niño.

---

<sup>217</sup> Investigación sobre adolescentes privados de libertad en los centros TOM, s/e Ramírez, Luis y Flores, Gabriela. ICCPG. Guatemala 2001.

Otro factor importante es la imparcialidad con que deben actuar los jueces, toda vez que no puede desarrollar de oficio la investigación de los actos pues constitucionalmente corresponde al Ministerio Público.

##### **5. Condiciones de los centros para menores en conflicto con la ley penal y menores en riesgo.**

En los diferentes centros para menores tales como: i.-Ubicación y diagnóstico de Varones; ii.- Ubicación y diagnóstico de Niñas; iii.-Centro Reeducativo de niñas “los Gorriones”; iv.-Centro Reeducativo Juvenil Etapa I. v.-Centro Reeducativo Juvenil Etapa II y; vi.-Centro Juvenil “Las Gaviotas”; la capacidad se determina con base únicamente en el espacio físico y no se toman en cuenta las necesidades integrales de convivencia de los niños; por lo que dichos centros se convierten en verdaderos depósitos de personas.

Tomando en cuenta la doctrina de protección integral del menor, en los centros destinados a ellos debe existir una clara diferenciación entre menores detenidos provisionalmente, los detenidos en forma definitiva y, los menores vulnerables que están bajo protección del Estado, en dichos centros no se hace esta distinción.

Otro problema fundamental estriba en la aceptación que las autoridades de los centros de ubicación y diagnóstico hacen sobre las órdenes de ingresos de niños menores de 12 años, situación prohibida legalmente y que genera responsabilidad penal tanto para quienes ordenaron el ingreso como para las autoridades de los centros.

Los Jueces de Menores y, los Jueces de Paz en el interior de la República, coadyuvan al hacinamiento en esta clase de centros debido a que en muy raras veces aplican durante el proceso alguna medida alterna al internamiento; pese a que la Convención sobre los derechos del niño estipula la preferencia de las medidas alternas.

En cuanto a las condiciones ambientales de los centros prevalece la poca higiene; uno de los factores principales es la falta de agua potable para el uso de los internos.

Uno de los aspectos más importantes en que la Secretaría debe invertir tiempo y recursos es en la educación y formación para los niños internos. Actualmente sólo en algunos centros reeducativos se cuenta con algún tipo de educación y formación para el trabajo, pero no se entrega constancia de la capacitación que reciben los internos durante su permanencia en el centro. Además no se les permite a los niños internos devengar un salario o remuneración por el trabajo desempeñado bajo el pretexto de que son actividades de orientación; esto contraviene las reglas de Bejín que estipula que a los menores, en la medida de lo posible, debe dárseles un trabajo remunerado.

Cabe mencionar que el programa de Implementación de la Convención sobre los derechos del niño, impulsado por UNICEF y el Organismo Judicial, ha producido importantes avances como: la capacitación de los funcionarios policiales y judiciales a efecto de que se cumpla con el principio de legalidad en la detención y procesamiento de los jóvenes en conflicto con la ley penal, y la implementación de un programa de libertad asistida, que tal vez sea el avance más importante en materia de justicia penal juvenil.

En cuanto a los menores que son puestos a disposición del Estado para su protección, no existen verdaderos programas que ayuden a los niños a superar los riesgos o daños producidos; únicamente se desarrollan algunas medidas de corto plazo para atender a los menores recién llegados.

En conclusión los centros de menores que tiene a cargo la Secretaría de bienestar Social no cumplen a cabalidad la legislación nacional ni internacional ratificada por Guatemala, en materia de menores en conflicto con la ley penal y en situación de vulnerabilidad o conducta irregular, debido a la aplicación del desfasado código de menores.

**BIBLIOGRAFIA.**

1. Prólogo. Fortalecimiento de los Órganos de Control en el Estado de Guatemala. Acción Ciudadana. Guatemala, 2001.
2. Herrarte, Alberto. Derecho Procesal Penal, 1990.
3. CARNELUTI. Lecciones de Derecho Procesal Penal, Tomo I,
4. Informe de WOLA: "Hacia el Estado De Derecho en Guatemala, Guía sobre compromisos, recomendaciones y nivel de cumplimiento.", Guatemala, Abril de 2001
5. GRUPO PRO JUSTICIA Y FUNDACIÓN MYRNA MACK. "Análisis económico del presupuesto: sector justicia – Años 1998-2002 y proyecto de presupuesto 2003, Policía Nacional Civil, Sistema Penitenciario, Ministerio Público, Organismo Judicial Instituto de Defensa Pública Penal" Guatemala, octubre del 2002.
6. FLORIAN, EUGENIO. Elementos de Derecho Procesal Penal.
7. Memoria de labores del Ministerio Público del año 98 - 2001,
8. Convenio de Coordinación para la eficacia de la Investigación Criminal, suscrito en julio de 2002. Ministerio Público y Ministerio de Gobernación.
9. Campaña por la Transparencia en el nombramiento del Fiscal General, desarrollada durante el año 2001 por el grupo Pro Justicia.
10. Informe presentado por la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia ante el Grupo Consultivo: "Acuerdos de Paz y Justicia en Guatemala: Un balance", Febrero del 2002,
11. El Informe del Relator Especial de las naciones Unidas sobre la Independencia de Jueces, Magistrados y Abogados a la Comisión de D. H. en mayo de 2001.
12. Propuesta Político Criminal para la eficacia de la Investigación Criminal, presentada por las Asociaciones Madres Angustiadas, Familiares y Amigos Contra la Delincuencia y el secuestro y, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, en Junio del 2001.
13. Informe sobre el Proceso de Modernización y Fortalecimiento del Sistema de Justicia: Avances y Dificultades; de la Asociación de investigación y Estudios Sociales; ASIES 2001.
14. Discurso del Presidente de COPREDEH, Victor Hugo Godoy, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Washington DC, 3 de marzo de 2000.
15. ICCPG. Análisis del Anteproyecto de ley de Investigación Criminal. Documento interno de trabajo.
16. Informes de Evaluación de Talleres de Capacitación a Jueces de Paz. ICCPG, proyecto PRORED, documentos internos de trabajo. Guatemala 2002.
17. Proyecto de Presupuesto del Ministerio Público 2003.
18. Informe de los Primeros 100 días de administración del nuevo Fiscal General. Ministerio Público, Guatemala, 2002.
19. CEH. GUATEMALA, MEMORIA DEL SILENCIO. Conclusiones y Recomendaciones.
20. Informe Preliminar del ICCPG, Proyecto OBSERVATORIO JUDICIAL, Proyecto CEJA. Guatemala, Diciembre, 2002.
21. OBSERVADOR JUDICIAL No. 8, Año 2, Guatemala Junio 1999. ICCPG. Contiene observaciones presentadas por el ICCPG al relator de la Justicia.
22. CFJ. Una Nueva Justicia para la Paz. Guatemala, Abril 1998.
23. BINDER, ALERTO. Política criminal, Poder Penal y Sociedad Democrática. Reproducción del ICCPG. Guatemala 2001.

24. Plan de Política Criminal Democrática del Ministerio Público. Guatemala. Junio de 2002.
25. Carta abierta de la Comisión de Apoyo y Seguimiento al Fortalecimiento de la Justicia, octubre de 2001.
26. GARCIA MORALES, FANUEL. Mecanismos de control sobre la Policía Nacional Civil. Resumen Ejecutivo. WOLA – ICCPG. Guatemala 2001.
27. CETINA, GUSTAVO. La Prisión Preventiva. ICCPG. Guatemala, 1997.
28. SANCHES VELAVERDE, PABLO. Curso Básico de actualización para Magistrados. Gestión Fiscal. Lima, 1999.
29. CONFERENCIA INTRERNACIONAL DE REFORMA PENAL, UNA NUEVA AGENDA PARA LA REFORMA PENAL. Universidad de Londres, Reino Unido. 13 al 17 de abril. Punto No. 2 de las estrategias para la implementación de la nueva agenda.
30. GARCIA MORALES, FANUEL. Los Delitos Contra la Vida en Guatemala. ICCPG, 2,000.
31. Desafío, Por la Verdad y la Justicia. Números 3-4, Año 2. Fundación Myrna Mack.
32. Informe de la Visita de seguimiento a Guatemala, por el Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y los Abogados. Presentado a la Comisión de Derechos Humanos en su 58 período de sesiones. Dic. 2001.
33. DURAN A., JAIME. La Prueba. Programa de Formación a Aspirantes, Segundo Ciclo. Técnicas de Investigación del Delito, especialidades para Fiscales. Academia de la Magistratura.
34. GARCIA MORALES, FANUEL. Estudio Comparativo de Modelos de Servicios en Ciencias Forenses y Propuesta Sobre la Reorganización del Servicio de Ciencias Forenses Para la Administración de Justicia en Guatemala. ICCPG. Guatemala, Junio 2001.
35. Propuesta del Dr. MORA IZQUIERDO, como producto del Diagnóstico titulado: La Insostenible situación del servicio de Ciencias Forenses en Guatemala. Para la Comisión de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia. Guatemala. 2001.
36. ICCPG. Reformas Constitucionales. p. 107.
37. VÁSQUEZ SMERILLI, GABRIELA. Independencia y carrera Judicial en Guatemala. INECIP – ICCPG.
38. Prensa Libre. 11 de enero 2003.
39. Carta abierta de la CNSAFJ, diciembre del 2001.
40. MINUGUA. Funcionamiento del Sistema de Justicia en Guatemala; un análisis de Comportamientos institucionales. Marzo 2,000.
41. PEREZ P. J. ISRAEL. El Instituto de la Defensa Pública Penal de Guatemala. Mayo 2002.
42. Matriz de Seguridad y Defensa del Gobierno de la República.
43. ZAFFARONI, EUGENIO RAUL. La Filosofía del Sistema Penitenciario, en el mundo Contemporáneo. ILANUD-IIDH, Buenos Aires, Argentina; 1991 .
44. SITUACIÓN PENITENCIARIA EN GUATEMALA, Informe de Verificación, 2000.
45. ZAFFARONI, R. E. Criminología. Temis, Bogotá, 1993.
46. Rodríguez Barillas, Alejandro; Política educativa Penitenciaria, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, 2002. MIMEO.
47. RODRÍGUEZ BARILLAS, A. Análisis crítica de la Política Criminal 1994-1998. Ediciones del Instituto, Guatemala, 1999.

48. MAPELLI CAFFARENA, B. Principios Fundamentales del sistema penitenciario español, Bosch, Barcelona, 1983.
49. BOVINO, Alberto. Control judicial de la privación de libertad y derechos humanos. Publicada en REVISTA ¿MAS DERECHO?. Año 1- Noviembre de 2000. No 1.
50. Política Penitenciaria 2002, INFORME COMISIÓN CONSULTIVA DEL SISTEMA PENITENCIARIO, 2002.
51. ZAFFARONI, R. E. Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina.
52. MIR PUIG, SANTIAGO. Problemática de la pena y seguridad ciudadana. En El derecho penal en el Estado Social y Democrático de Derecho. Ariel. Barcelona, 1994.
53. Informe de la Situación de los Centros de Reclusión, Dirección del Sistema Penitenciario, 2002.
54. Investigación Procesos de Criminalización de Menores, 2001; ICCPG.
55. Segundo Informe: Comisión Consultiva Sistema Penitenciario, enero 2002.
56. Investigación Política Educativa Penitenciaria, ICCPG; 2002.
57. Publicación en el Periódico Al Día, jueves 31 de octubre 2002.
58. RODRÍGUEZ BARILLAS, A. Análisis crítico de la Política Criminal 1994-1998. ICCPG
59. Investigación sobre adolescentes privados de libertad en los centros TOM, s/e Ramírez, Luis y Flores, Gabriela. ICCPG. Guatemala 2001.
60. Informe de Verificación de la Policía Nacional Civil: un nuevo modelo policial en construcción. MINUGUA. Guatemala de 2001.
61. MINUGUA. Noveno al Undécimo informe sobre Derechos Humanos.
62. Suplemento al Décimo Informe Sobre Derechos Humanos. Funcionamiento de la Justicia. Guatemala, enero 2000.
63. Acuerdo Global Sobre Derechos Humanos. México DF, 29 de marzo de 1994.
64. Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. México 19 de septiembre de 1996.
65. Constitución Política de la República de Guatemala.
66. Convención Americana de Derechos Humanos.
67. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
68. Sentencia del Expediente 662-94 de la Corte de de Constitucionalidad, del 14 de junio de 1995. Gaceta No. 36,
69. Ley orgánica del Ministerio Público y sus reformas.
70. Ley del Organismo Judicial y sus reformas.
71. Reglamento de Organización de la Policía Nacional Civil. Normativa Policial de Guatemala. Tomo I. Ley y Reglamentos de la Policía Nacional Civil.
72. Código Procesal Penal y sus reformas.
73. Decreto 51- 2002, Reformas al Código Procesal Penal; publicado en el Diario Oficial el 24 de septiembre de 2002.
74. Ley del Servicio de la Defensa Publica Penal, Decreto 129-97 del Congreso de la República.
75. Principios Básicos de la Judicatura.
76. Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos.
77. Sentencia del Caso Velásquez Rodríguez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.