

ACUERDO
NACIONAL PARA EL
AVANCE DE LA
SEGURIDAD Y LA
JUSTICIA –ANASJ –

septiembre 28

2012



TERCER INFORME DE
MONITOREO

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN.....	3
CONTEXTO POLÍTICO EN EL QUE SE DESARROLLA EL PRESENTE INFORME.....	5
SÍNTESIS DE AVANCES, ESTANCAMIENTOS Y RETROCESOS POR EJE TEMÁTICO.....	8
POLÍTICAS E INSTITUCIONALIDAD PARA LA SEGURIDAD	8
REFORMA POLICIAL.....	15
SISTEMA PENITENCIARIO	21
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	26
COMISIONES DE POSTULACIÓN	26
INCREMENTO DE JUZGADOS Y TRIBUNALES.....	30
FORMACION Y CAPACITACION A JUECES.....	34
LEGISLACION EN SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA	36
CONTROL DE ARMAS Y MUNICIONES	39
PROTECCIÓN INTEGRAL A OPERADORES DE JUSTICIA Y DEFENSORES DE DDHH.....	42
AGENDA LEGISLATIVA	44
CONCLUSIONES FINALES.....	50

ACUERDO NACIONAL PARA EL AVANCE DE LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA -ANASJ -

TERCER INFORME DE MONITOREO

INTRODUCCIÓN

En abril de 2009, se firmó el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ), que contiene 101 compromisos, divididos en 10 ejes temáticos que abarcan ámbitos tales como la implementación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (LM-SNS) y el establecimiento de su institucionalidad, la reforma policial, el fortalecimiento y rescate del Sistema Penitenciario, el fortalecimiento de las capacidades del Estado en materia de investigación criminal, el mejoramiento del acceso a la justicia, nuevas normativas para un mejor control del uso, tenencia y portación de armas y municiones, la regulación de las empresas que prestan servicios de seguridad privada y la promulgación de un nuevo marco normativo que le diera sustento a las instituciones y políticas en materia de seguridad y justicia, entre otros.

Tal como se ha manifestado en los anteriores informes de monitoreo, elaborados por el Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en temas de Seguridad, FOSS,¹ inmediatamente después de la suscripción del ANASJ, el FOSS priorizó 53 de los 101 compromisos, desarrollando indicadores de proceso y de impacto que permitieran una evaluación cualitativa del cumplimiento e institucionalización de los mismos, en función del fortalecimiento de los sistemas de seguridad y justicia en su conjunto.

Transcurridos tres años y medio de la suscripción del ANASJ, es importante hacer una reflexión de la evolución de los principales compromisos y temas contenidos en el mismo, es importante destacar la trascendencia política que implicó que el ANASJ haya sido firmado por los Presidentes de los tres poderes del Estado y por el Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, lo cual le dio en su momento el más alto respaldo político posible.

No obstante, apenas un año después de su suscripción, en su primer informe de monitoreo, el FOSS señalaba la falta de apropiación del ANASJ por parte de la totalidad de las instituciones signatarias, recomendando un relanzamiento del mismo que tomara en cuenta a los partidos políticos y que estableciera una hoja de ruta clara y con tiempos políticos y técnicos vinculantes, con responsabilidades claras. También se recomendó establecer mecanismos de diálogo con las organizaciones de sociedad civil, para coadyuvar a un cumplimiento perceptible para la población guatemalteca.

¹ Primer Informe del FOSS de Monitoreo del ANASJ, mayo de 2010; Segundo Informe del FOSS de Monitoreo del ANASJ, diciembre de 2010.

En ese orden de ideas, a mediados de la administración gubernamental anterior, el ANASJ se convertía –a pesar de la heterogeneidad de la naturaleza de sus compromisos- en la suma de puntos que expresaban una declaración de voluntad política del Estado, que dejaba entrever la posibilidad de ordenar y coordinar las acciones institucionales para brindar resultados y transformaciones significativas en estos importantes ámbitos.

Sin embargo, al finalizar la administración gubernamental 2008 – 2012, el FOSS constataba con preocupación el desgaste del ANASJ, a partir del olvido y la falta de apropiación del Estado y de la clase política en su conjunto, al no haberse traducido su cumplimiento en mejoras sustentables y tangibles para la población guatemalteca.²

El ANASJ, como acuerdo político de coordinación interinstitucional tuvo, durante la administración gubernamental anterior, dos distintos momentos que correspondieron a la gestión sucesiva de dos equipos con características y enfoques diferenciados, encargados de ejercer las funciones que la Ley Marco del-Sistema Nacional de Seguridad, LM-SNS, prevé para la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. Aunque es importante hacer la salvedad que el cumplimiento del ANASJ no dependía exclusivamente del Consejo Nacional de Seguridad, ni de su Secretaría Técnica, sin embargo, en la práctica recayó en ésta la principal responsabilidad de darle seguimiento a las instituciones encargadas directamente de los compromisos.

De esa cuenta, si bien el FOSS a través de su monitoreo, desde 2009 registró algunos avances en el cumplimiento del ANASJ, el balance general con el que concluía a finales de 2011 su Segundo Informe de Monitoreo era ciertamente desfavorable. El análisis de este contexto político incluyó, desde luego, la consideración del proceso electoral que culminó con las elecciones generales del 11 de septiembre de 2011, habiéndose señalado la ausencia del ANASJ como parámetro del debate político y del desarrollo de las ofertas electorales y planes de gobierno por parte de la mayoría de partidos que participaron en la contienda.

² Segundo Informe del FOSS de Monitoreo del ANASJ, Dic. 2011, pág. 4.

CONTEXTO POLÍTICO EN EL QUE SE DESARROLLA EL PRESENTE INFORME

Al asumir el 14 de enero de 2012 la nueva administración gubernamental, la sociedad en general y el FOSS en particular, quedaron a la expectativa de cuál sería la política del nuevo Gobierno en materia de seguridad, el cual había llegado al poder político precedido de una fuerte campaña de promesas en esa materia. Surgía, sin embargo, la interrogante sobre la medida en la que el nuevo Gobierno asumiría el ANASJ como documento rector para sus políticas en materia de seguridad y justicia, o bien, si optaría por redefinir su enfoque de trabajo en estos ámbitos.

Los equipos de trabajo de la nueva administración se dieron a la tarea de construir un nuevo instrumento, al que se le denominó “Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz, uno de cuyos borradores iniciales fue presentado a las organizaciones del FOSS y a otros sectores sociales, políticos y económicos, a finales del mes de marzo.

No fue sino hasta el 21 de mayo de 2012, que el Presidente de la República, en compañía de los Presidentes de los Organismos Judicial y Legislativo, por medio del Ministro de Gobernación, presentó el “Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz” (PSJP), el cual, según se consigna en su parte introductoria, “analiza las experiencias de proyectos anteriores y, en virtud de las lecciones aprendidas, promueve un cambio de enfoque: la consecución de la seguridad, la justicia y la paz debe constituirse en el horizonte de un movimiento sinérgico que involucre de manera corresponsable al Gobierno y a la ciudadanía”. De esa cuenta, y en alusión directa al ANASJ, menciona que “no es un listado agotador de compromisos burocráticos, sino el encauzamiento de un movimiento social, capaz de provocar el cambio”.³

El PSJP más que una lista de compromisos de diversa naturaleza, como el ANASJ, plantea el desarrollo de políticas, planes, programas, proyectos e iniciativas de ley, tendientes al fortalecimiento de los tres pilares: seguridad, justicia y paz, estableciendo cinco ejes transversales: gobernabilidad democrática, inclusión social, corresponsabilidad social, equidad de género y pertinencia cultural. El análisis más detallado de este instrumento se hará más adelante en el presente informe. El surgimiento del Pacto, como un elemento importante de cara al monitoreo de las acciones del Estado en materia de Seguridad y Justicia, no planteó la necesidad de modificar sustancialmente la metodología de monitoreo aplicada por el FOSS, puesto que básicamente son los mismos temas prioritarios en los que coinciden uno y otro instrumento.

El contexto político en el cual se desarrolla este informe, también se caracteriza por algunos otros elementos que se mencionan brevemente a continuación.

Es positivo que desde el año pasado Naciones Unidas haya reconocido que se ha producido una paulatina disminución del índice de muertes violentas, aunque esto se ha visto acompañado de un aumento de otros delitos como robos y asaltos a mano armada.

³ Gobierno de Guatemala, Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz, mayo de 2012, pág. 4.

En este período se ha hecho evidente que se ha fortalecido la coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Gobernación, la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público. Por su parte, el Ministerio de Gobernación, decidió la creación de un quinto Viceministerio, para que se encargue del tema de la narcoactividad y con el apoyo del Ejército de Guatemala ha conformado “fuerzas de tarea”, mecanismos interdisciplinarios e interinstitucionales, mediante los cuales el Gobierno se ha propuesto enfrentar flagelos tales como los femicidios, robos y asaltos, secuestros, sicariato, extorsiones y otros.

La aplicación del concepto de las fuerzas de tarea, que parten de la utilización del Ejército de Guatemala en tareas de seguridad ciudadana no está planteado ni en el ANASJ, ni en el nuevo PSJP, ni en la nueva Política Nacional de Seguridad (a la que se hace referencia más adelante), mucho menos en el Acuerdo para el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. Estas acciones representan, en la práctica, la aplicación de la visión de la política de seguridad de la actual administración, más allá de los compromisos plasmados en los diversos instrumentos antes mencionados.

Otro de los factores que condicionó negativamente el contexto del monitoreo es el estancamiento sufrido por la agenda legislativa de seguridad. El Congreso de la República tomó posesión el 14 de enero de este año, y avanzó aceleradamente, aprobando 10 decretos importantes en el término de un mes, hasta el 16 de febrero, tales como la ratificación del Estatuto de Adhesión de Guatemala a la Corte Penal Internacional, la “Ley Antievasión II”, la creación del Ministerio de Desarrollo Social y la Ley de Actualización Tributaria.

Sin embargo, durante los siguientes seis meses, la actividad Congreso se vio paralizada por la interpelación del Ministro de Finanzas Públicas, promovida por una bancada de oposición, la cual finalizó sin resultados de mayor trascendencia. Por el otro lado, importantes decretos, como la llamada “Ley Anticorrupción”, a la que se hace referencia más adelante, no han sido aprobadas, a pesar que las distintas iniciativas de ley, que han sido sintetizadas en una sola, no tendría ninguna razón justificada para no ser aprobada. Otras iniciativas han tenido prioridad en la discusión política, como la presentada en el mes de mayo por el Presidente Pérez Molina al Congreso, para la Reforma Constitucional en cuatro ámbitos, uno de ellos la seguridad y la justicia, lo que se ha colocado en el primer lugar del debate nacional.

Finalmente, es importante reconocer que Guatemala cuenta desde el mes de julio recién pasado con una Política Nacional de Seguridad, que es objeto de análisis en el presente informe. Más allá de las valoraciones del FOSS, como colectivo social, es importante rescatar que finalmente, a más de 4 años de haber sido aprobada la LM-SNS, Guatemala cuenta con una Política Nacional de Seguridad oficial, que ha sido presentada a diversos sectores sociales y que, independientemente de su contenido, representa el cumplimiento de uno de los principales productos mandados por la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad con los que no se contó en los pasados cuatro años.

El Tercer Informe del FOSS se plantea presentar una panorámica del estado actual de los principales ámbitos abordados en el ANASJ, a la luz de la evolución de la situación política de Guatemala, a tres años y medio de la firma de dicho Acuerdo.

SÍNTESIS DE AVANCES, ESTANCAMIENTOS Y RETROCESOS POR EJE TEMÁTICO

POLÍTICAS E INSTITUCIONALIDAD PARA LA SEGURIDAD

COMPROMISOS DEL ANASJ

En materia de Políticas e Institucionalidad para la Seguridad, el ANASJ se propone, en su Compromiso número 3, cumplir con la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, para lo cual es necesaria la definición e implementación de la Política Nacional de Seguridad, democrática e integral, de la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación y del Plan Estratégico de Seguridad de la Nación. De este compromiso se deriva una serie de acciones, tales como la creación del Ministerio de Seguridad Pública (Compromiso 1), la creación de la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad y la Inspectoría del Ministerio de Seguridad Pública (Compromiso 5) y la implementación del Sistema Nacional de Inteligencia (Compromiso 7). Toda esta institucionalidad creada dentro del Sistema Nacional de Seguridad debe contar con personal calificado y estable, cuya idoneidad técnica, profesional y ética sea promovida permanentemente (Compromisos 2 y 6).

ESTADO DE SITUACIÓN

Se presenta a continuación una síntesis de los principales hechos producidos, sobre la institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad (SNS), en el período monitoreado. A partir del 14 de enero de 2012, fecha en la que asumió el nuevo Gobierno, se registraron cambios de autoridades en todas las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad. Se nombró nuevos responsables para las instituciones que integran el Consejo Nacional de Seguridad (CNS), quedando a cargo como titulares las siguientes personas:

- General Ulises Noé Anzueto, Ministro de la Defensa
- Tte. Cnel (R) Mauricio López Bonilla, Ministro de Gobernación
- Licenciado Harold Caballeros, Ministro de Relaciones Exteriores
- Licenciado José María Argueta, Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado
- Licenciado Larry Mark Robles, Procurador General de la Nación

En las instituciones que le dan apoyo al Consejo Nacional de Seguridad:

- General (R) y Licenciado Edgar Ricardo Bustamante Figueroa, Coordinador Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad
- General (R) Manfredo Martínez de León, Inspector General del Sistema Nacional de Seguridad
- Coronel(R) Mario Mérida, Director del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de Seguridad, INEES

De esa manera, se conforma un nuevo Consejo Nacional de Seguridad que según la información recibida se ha reunido periódicamente para tratar temas diversos, tales como la propuesta sobre la despenalización de las drogas (lanzada públicamente por el Presidente de la República en febrero de este año) y el adecuado tratamiento de los precursores químicos, entre otros. El sitio web se encuentra en construcción: <http://stcns.gob.gt/>

Adicionalmente, la Secretaría Técnica del CNS apoyó la Convocatoria al Doctorado en Seguridad Estratégica, junto al INAP y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC, cuyo encargado ha sido el Dr. Marco Vinicio Mejía Dávila.

Se revisó y reelaboró la Política Nacional de Seguridad (PNS), basada en la versión del borrador elaborado por las anteriores autoridades de la ST-CNS, este trabajo estuvo a cargo del Lic. Mario Marroquín, Director de Política de Seguridad en la Secretaría Técnica del CNS. Este borrador de la PNS fue presentado al FOSS, el que fue analizado en reuniones especiales y posteriormente conjuntamente con el Consejo Asesor de Seguridad de la Presidencia de la República, CAS, para consensuar un planteamiento que se le entregó a la Secretaría Técnica. El borrador de la PNS fue consultado también con diversos sectores de la sociedad guatemalteca e internacionales (CACIF, Foro de Partidos Políticos, G-13, academia y centros de investigación, entre otros), previo a su elaboración final.

La Política Nacional de Seguridad (Compromiso 3) quedó finalmente aprobada por el CNS el 11 de julio de 2012, habiéndosele dado formal cumplimiento a ese compromiso, que era uno de los principales rezagos del ANASJ.

Se analizaron reformas al Reglamento de la Ley de Servicio Civil, para incorporar a la ST-CNS como un cuerpo de seguridad del Estado, las mismas fueron aprobadas mediante el Acuerdo Gubernativo No. 79-2012 del 16 abril de 2012.

Se contemplan cambios a la Ley Marco del SNS, y otras que sean necesarias, para que la ST-CNS sea reconocida como una Secretaría del Organismo Ejecutivo y dirigida por Secretarios y Subsecretarios y no Coordinadores y Sub-Coordinadores.

Además, el Director de Política de la PNS, Lic. Mario Marroquín, atiende el tema de la Estrategia de Seguridad del SICA, con el seguimiento de los 22 perfiles de proyectos presentados en la presidencia pro t mpore del SICA del Gobierno anterior.

La Secretaría Técnica del CNS realizó una sistematización de los aportes recibidos en talleres de trabajo con expertos individuales y representantes de organizaciones sociales en temas de seguridad para identificar los desafíos a plasmar en la Agenda de Amenazas y Riesgos; dicha Agenda es otro de los principales productos mandados por la Ley Marco del SNS. Las amenazas identificadas son:

- Al patrimonio: extorsiones, secuestros, robo de vehículos, viviendas, negocios y celulares;

- A la vida: femicidio, sicariato, asesinato, secuestro y narcotráfico;
- Socavamiento de la institucionalidad democrática: narcoactividad, trata de personas, tráfico de armas, municiones y explosivos y el contrabando.
- Riesgos y vulnerabilidades: gobernabilidad, conflictividad social, fragilidad institucional, fronteras porosas, desastres naturales, sociales y tecnológicos, las pandemias, epidemias y endemias.

Bajo el lema *Una Guatemala Segura y Próspera*, las actuales autoridades hacen algunas consideraciones respecto a la PNS, entre otras, que:

1. “Es la respuesta del CNS para satisfacer la demanda de los ciudadanos guatemaltecos, para vivir en libertad, paz, justicia, seguridad y desarrollo, al favorecer el clima de inversión nacional e internacional coadyuvar al desarrollo sostenible”.
2. “Constituye el marco para la articulación del trabajo entre las instituciones del gobierno central y municipal”.
3. “En su conjunto es la propuesta que el CNS ofrece a la nación para enfrentar las amenazas, riesgos, vulnerabilidad y los desafíos de seguridad”.

Además, le incorporan 3 funciones institucionales:

4. “Asegura las condiciones de seguridad deseadas por la ciudadanía al identificar los riesgos, amenazas, vulnerabilidades y los desafíos a enfrentar”.
5. “Establece la trayectoria y el alcance del accionar institucional conjunto del Gobierno, de identificar los efectos deseados y los límites establecidos, a fin que cada institución pueda reconocer las tareas asignadas para cumplir con su misión, con la clara visión que como resultado de esas tareas, se contribuye al propósito general del SNS, con eficacia y eficiencia”.
6. “Construye las bases para el funcionamiento armonioso de todos los componentes del SNS, con el fin de asegurar la efectividad de los procesos de formulación, planeamiento y gestión de las estrategias sectoriales respecto a sus responsabilidades”.

La PNS consta de 6 capítulos, que a su vez se subdividen abarcando una amplia variedad de conceptos y definiciones:

- Principios orientadores
- Marco Legal
- Conceptualización y Metodología
- Caracterización Estratégica
- Ejes de transformación y Lineamientos Estratégicos
- Gestión de cambios, proceso de evaluación y comunicación.

Sobre la creación del Ministerio de Seguridad (Compromiso 1 del ANASJ), el FOSS apunta que este tema definitivamente quedó fuera de la agenda de las actuales autoridades, tanto del Ejecutivo como del Legislativo. En cuanto a las modificaciones que deben realizarse para la implementación

de este nuevo Ministerio, durante el período de monitoreo, no se obtuvo ninguna información nueva. Así mismo, el cambio de autoridades en el MINGOB contribuyó a que el tema también se desvaneciera de la agenda política prioritaria.

Por el contrario, las nuevas autoridades del Ejecutivo optaron, por la conformación de las Fuerzas de Tarea en la PNC, comandos de articulación interinstitucional que atienden delitos de mayor impacto, los cuales quedaron conformados de la siguiente manera:

- a. Contra Femicidios (Responsable: Mirna Carrera)
- b. Contra Secuestros (Responsable: David Moya)
- c. Contra el Sicariato (Responsable: Juan Pablo Ríos)
- d. Contra Robos y Asaltos (Responsable: Luis Paniagua)
- e. Contra Extorsiones (Mario Bossos)

Estas “Fuerzas de Tarea” han quedado bajo la coordinación general del Viceministro de Seguridad, del Ministerio de Gobernación, Licenciado Julio Rivera Clavería.

Según información de diversos medios de comunicación, el Presidente de la República aseguró que invierte el 60% de su tiempo para garantizar la seguridad de los guatemaltecos y que revisa a diario revisa todo lo relacionado con la criminalidad.

Según diferentes análisis, existe el peligro de que estos grupos puedan quedar fuera de control y el riesgo es que, como ha sucedido en el pasado, se conviertan en grupos paralelos que ejecuten acciones ilegales. Asimismo, que se dupliquen acciones referidas a investigaciones, recopilación de información, recursos humanos y económicos.

Sobre el Sistema Nacional de Inteligencia, el monitoreo apunta que con el cambio de autoridades, no hay claros indicios de que se impulse un proceso de fortalecimiento del Sistema Nacional de Inteligencia. El FOSS aún no tiene conocimiento del Plan de reestructuración de la Secretaría de Inteligencia Estratégica, SIE, cuya página de internet aún está desactualizada.

En el documento de la PNS, elaborado en 2012, la Inteligencia Estratégica de Estado es un lineamiento estratégico, definido como: “la capacidad del Estado, conforme la ley, para disponer de información oportuna, veraz y pertinente para la toma de decisiones, con el fin de garantizar la seguridad de la Nación por medio del cumplimiento del ciclo de inteligencia”. Además, “es un proceso organizado y continuo de observación y análisis del ambiente de seguridad, con el fin de conocerlo e interpretarlo, de forma que permita decidir y actuar eficazmente en el contexto político-estratégico”.

Con la PNS se pretende: “la profesionalización del recurso humano del sistema, las metodologías, la tecnología, espacios de comunicación y coordinación interinstitucional, que genere conocimiento más amplio que facilite la ejecución eficiente de las acciones programáticas desarrolladas en los ejes estratégicos”.

NOTA EVALUATIVA

Valoraciones sobre la Institucionalización del Sistema Nacional de Seguridad, SNS

Como se ha consignado en los informes de monitoreo que ha presentado el FOSS, el proceso de fortalecimiento institucional de las instituciones especializadas que le dan soporte al Consejo Nacional de Seguridad avanzó desde el año 2009, con la puesta en funcionamiento de la Secretaría Técnica, la Inspectoría General de Seguridad, por un lado, y la Comisión de Asesoramiento y Planificación, en febrero de 2010.

Otro avance importante, se produjo a mediados del año 2011, la creación del Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad, INEES, con el apoyo técnico y financiero del Ministerio de Gobernación y de la Secretaría Técnica del CNS. En ese mismo período, fue aprobado y publicado el Reglamento de la Ley Marco del SNS, y a partir de eso, las autoridades lograron la aprobación de un presupuesto específico para las instituciones que apoyan el funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad.

Durante el período actual, y aunque las instituciones de nueva creación del SNS no fueron incluidas en el proceso de transición oficial que se desarrolló de la administración saliente a la actual, la oportuna gestión desarrollada por el Consejo Asesor de Seguridad de la Presidencia de la República, CAS, con el Presidente electo, general Otto Pérez Molina, permitió que en el mes de diciembre de 2011 se desarrollara una fructífera reunión de trabajo, entre las autoridades que en ese momento estaban a cargo de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad y la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad.

Este intercambio, promovido y moderado por el CAS, fue de gran valor tanto en términos del intercambio de información y análisis muy valiosos sobre el proceso de institucionalización del SNS, y en términos del contacto personal entre los funcionarios en funciones y los que en el mes de enero asumieron los cargos; lo cual contribuyó a que la entrega de las responsabilidades se realizara en el ambiente más constructivo y respetuoso.

Al conocerse, de forma oficial, el nombramiento de las personas que asumieron la responsabilidad de dirigir la institucionalidad de seguridad, destaca que en las siguientes instituciones de apoyo al funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad: Secretaría Técnica, Inspectoría General e Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad, se haya nombrado a ex militares, aunque algunos de ellos han tenido participación en actividades académicas relacionadas con la seguridad.

Dado el nivel de militarización que se produjo en Guatemala durante los años que duró el Conflicto armado interno y el fenómeno conocido como el “desborde militar” -en el que el Ejército de Guatemala llegó a constituirse en una especie de supra institución, en desmedro de la institucionalidad civil - el que prevalezcan funcionarios con formación militar podría resultar una limitación para cumplir con el espíritu y letra de normas y acuerdos como el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (ratificado por el Congreso de la República de Guatemala, por lo tanto de aplicación obligatoria), el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática y la Ley Marco de los Acuerdos de Paz.

Respecto de la institucionalización del SNS, resulta muy preocupante la evidente debilidad de la Secretaría de Inteligencia Estratégica, SIE, ya que ni siquiera su sitio electrónico oficial funciona. Desde hace varios meses tiene un aviso de que está siendo actualizada.

Sobre la Política Nacional de Seguridad, PNS

En relación con lo mencionado arriba, en la síntesis de avances, la primera valoración respecto de la socialización del borrador de la PNS y su posterior entrega a las organizaciones de sociedad civil especializadas en seguridad, que integran el FOSS, y a otras, debe ser positiva. Esto en función de la existencia de una Política Nacional de Seguridad, respaldada de forma oficial por el Presidente de la República, lo que no había sucedido hasta ahora.

La Política Nacional de Seguridad, PNS, debe ser un instrumento determinante para orientar, tanto en lo conceptual como en lo operativo, la forma en que las máximas autoridades del país comprenden la seguridad y las formas que presentarán a la ciudadanía para gestionarla con éxito, por lo tanto debe ser el insumo fundamental para orientar la elaboración y puesta en práctica de otras políticas menores, que se refieren a los ámbitos definidos en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, como deben ser: la Política de Seguridad Interior, Política de Seguridad Exterior, Política de Inteligencia Estratégica y Política de Gestión de Riesgos y Defensa Civil.

Cada una de éstas Políticas deben dar paso a la elaboración de políticas que corresponden a instituciones específicas de seguridad, tanto interna como externa, tal es el caso de la Política de Seguridad Ciudadana, Política del Estado para combatir el Crimen, Política de Defensa, de la cual se debe derivar la Política Militar del país.

Ante estos factores y luego de una lectura detenida del documento de PNS presentado en formato de impresión, genera un nivel de preocupación respecto de la falta de desarrollo de los elementos que contiene; lo cual puede derivar en graves distorsiones al momento de hacer operativos los planteamientos. El documento al que hemos tenido acceso, es un conjunto de enunciados de mucho valor, en general congruentes con los valores generales que en Guatemala han estado prevaleciendo sobre Seguridad Democrática.

Sin embargo, se considera indispensable que se pueda expresar con suficiente claridad y profundidad la aceptación de las autoridades del gobierno sobre el desarrollo conceptual que por la interacción de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales ha alcanzado la Seguridad Democrática en Guatemala, lo que es reconocido a nivel internacional como uno de los más avanzados en América Latina.

La experiencia en otros países de la región que declarativamente acogen su gestión de gobierno en el marco de la Seguridad Democrática, pero que desarrollan acciones fundamentalmente reactivas y represivas, y no colocan a la persona humana como el bien fundamental a defender y preservar, indican que es necesario profundizar en el desarrollo conceptual referido, sobre cómo se expresará en las acciones operativas de las instituciones.

También destacan, por su ausencia, el desarrollo a profundidad del abordaje de temas que la sociedad identifica como prioritarios, tales como la equidad de género y el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca, los que demandan una atención especial y específica en una política, como la PNS, que debe estar orientada a garantizar el bienestar de las personas y la seguridad del país.

Por otro lado, en el documento de la PNS se abordan temas de seguridad demasiado específicos, los que debieran ser abordados en las políticas sectoriales que el gobierno debe formular y presentar; pero se nota la ausencia del énfasis que debiera existir en temas como la seguridad preventiva, la especialización de las fuerzas de seguridad, lo que incluye programar la finalización del programa de seguridad ciudadana que sin contar con los elementos conceptuales ni la preparación técnica adecuada, se implementa desde el Ministerio de la Defensa, con la justificación de ser un apoyo a la Policía Nacional Civil, PNC, pero que al ser de carácter permanente, desde hace varios años, resulta limitando la posibilidad de fortalecer la institucionalidad de la PNC, la posibilidad de que obtenga más recursos presupuestarios y por lo tanto su capacidad técnica y operativa.

Un elemento que podría ser menor, si se tratará de un problema de estilo, es que en el documento se utiliza indistintamente el nombre oficial de Política Nacional de Seguridad y el de Política de Seguridad Nacional, que tienen connotaciones diferentes.

Finalmente, en el proyecto presentado aun son claras algunas debilidades relacionadas con ausencia de características que debieran ser propias de una política pública de Estado, sobre todo si consideramos que hay antecedentes jurídicos y políticos que lo determinan de esa manera (El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, los Acuerdos de Paz, la Ley Marco de los Acuerdos de Paz y la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad).

Actualmente no hay aun una fecha prevista para la presentación o lanzamiento de la Política Nacional de Seguridad.

REFORMA POLICIAL

COMPROMISOS DEL ANASJ.

En materia de Reforma Policial, el ANASJ contiene 20 compromisos, lo que equivale a una quinta parte de la totalidad del Acuerdo, siendo por lo tanto uno de los pilares fundamentales para evaluar su cumplimiento. Estos compromisos abarcan temas de muy distinta naturaleza y envergadura, desde la creación de institucionalidad, como la comisión para diseñar la propuesta de reforma integral de la PNC (Compromiso 14), o la fundación de la Escuela Superior de Ciencias Policiales (Compromiso 17) y la descentralización de la Inspectoría General de la PNC y sus órganos disciplinarios (Compromiso 22), pasando por medidas administrativas complejas o de mediano aliento, como la revisión de los antecedentes del personal policial (Compromiso 23) o la implementación de un programa de educación en derechos humanos (Compromiso 24), hasta la adopción de medidas puntuales e inmediatas como la prohibición expresa del uso de gorras pasamontañas por personal de la PNC (Compromiso 28) o de utilización de vehículos con vidrios polarizados en operativos policiales, salvo en aquellos que se encuentren comprendidos dentro del marco de la Ley contra la Delincuencia Organizada (Compromiso 29).

ANTECEDENTES

En su segundo Informe de Monitoreo del ANASJ, el FOSS hizo un resumen del proceso de Reforma Policial hasta diciembre de 2011, reportando sobre el Plan de Continuidad, a través del cual la Comisión de Reforma Policial, dirigida hasta el 16 de enero de 2012 por la Licda. Helen Mack Chang, hizo la propuesta de poner en marcha siete recomendaciones temáticas orientadas a fortalecer, enriquecer y ampliar el trabajo de la Policía Nacional Civil, cuyos resultados permitirían crear un ambiente más favorable de aceptación y credibilidad para la reforma.

Esas siete recomendaciones temáticas fueron:

1. Aumentos y mejoras en remuneraciones y bonificaciones económicas
2. Desarrollo integral y bienestar policial
3. Construcción de instalaciones para la Academia de la Policía Nacional Civil
4. Construcción de edificios para la sede central de la Policía Nacional Civil
5. Remozamiento y construcción de edificios distritales, comisarías, estaciones y subestaciones de la Policía Nacional Civil
6. Construcción de hospital, policlínicas y puestos de salud
7. Tecnologías informáticas y telecomunicaciones (TIC)

A la vez, en la línea del documento Plan de Continuidad para la Reforma Policial, se afirmaba que la misma “es un proceso sistémico de cambio institucional que deberá desarrollarse permanentemente en el largo plazo, toda vez que una reforma de este tipo implica la formación de nuevas actitudes, aptitudes y comportamientos institucionales por todos los miembros de la

policía para que sea posible una nueva forma de pensar, nuevos enfoques y mecanismos de supervisión y evaluación del desempeño policial”.⁴

SITUACIÓN ACTUAL

Mediante Acuerdo Gubernativo 27-2012, el Presidente de la República nombró a la Licenciada Adela Camacho de Torrebiarte, como Comisionada Presidencial de la Reforma Policial, en sustitución de la Licenciada Helen Mack Chang.

La nueva Comisionada y su equipo reestructuraron el proceso de Reforma Policial, constituyendo un nuevo modelo a partir de ocho líneas principales de trabajo: dos pilares fundamentales, como lo son la Investigación Criminal y la Prevención del Delito, y seis ejes transversales, a saber:

- Organización Institucional
- Gestión y Logística
- Recursos Humanos
- Formación y Profesionalización
- Plataforma Tecnológica
- Inspectoría y Controles Internos

Seis meses después de iniciada la nueva gestión (a julio de 2012), algunos de los principales logros que reportó la Comisión Nacional de Reforma Policial se resumen en los siguientes elementos:

Eje de Investigación Criminal

- ✓ Se hizo un diagnóstico de las necesidades del gabinete criminalístico, habiendo recuperado y fortalecido sus capacidades.
- ✓ Se elaboró el proyecto de estructura organizacional de la Subdirección General de Investigación Criminal.
- ✓ Se elaboró un diagnóstico de los sistemas de registro de antecedentes policíacos, capturas y vehículos robados.
- ✓ Se desarrollaron capacitaciones en legislación vigente sobre armas y municiones y se apoyó en la gestión del presupuesto asignado a la Subdirección General de Investigación Criminal, para mejorar su ejecución.

Eje de Prevención del Delito

⁴ Véase FOSS, Segundo Informe del Monitoreo del Cumplimiento del ANASJ.

- ✓ Se elaboró un borrador final de la Orden General de la División de Prevención del Delito, actualizando la organización y designación de nuevas funciones con énfasis en la transversalización institucional de la Política de Prevención y uso de tecnología.
- ✓ Se diseñó el perfil del personal de las entidades de prevención del delito.
- ✓ Se elaboró un análisis, revisión y rediseño del Plan Cuadrante en el Departamento de Guatemala, lanzándolo concretamente en la Comisaría 14 (que abarca las zonas 7,11, 12 y 21 de la Capital de Guatemala).
- ✓ Se recopiló, inventarió y actualizó la base de datos de los responsables de los Comités Únicos de Barrio, con quienes se tiene proyectado socializar las políticas policiales en materia de prevención.

Eje de Organización Institucional

- ✓ Se elaboró la doctrina institucional y el plan de divulgación de la misma.
- ✓ Se llevó a cabo la reestructuración de la División de Protección a Personalidades, la cual incluyó también una capacitación
- ✓ Se hizo un diagnóstico de normativa interna –conformada por un conjunto de Órdenes Generales- de la PNC, tendiente a ordenar las mismas y evitar contradicciones
- ✓ Se hizo una propuesta de regionalización de la PNC, lo cual implica la distribución de sedes policiales por región, y éstas a su vez, en distritos. Se propone que la nueva distribución se base en el índice delincencial y en las diferentes manifestaciones de amenaza. Esta propuesta generaría la reubicación de los agentes policiales a su territorio de origen, para fortalecer el vínculo entre agentes y comunidad; valorando criterios tales como la pertenencia étnica y el idioma.
- ✓ Se elaboró un análisis de la situación de despliegue y ubicación del personal femenino de seguridad.

Eje de Formación y Profesionalización

- ✓ Se cuenta con el diseño de la nueva malla curricular del curso de capacitación para el ascenso a Oficial Tercero.
- ✓ En la Academia de Policía se definió el currículum de formación para Agente, Subinspector e Inspector.
- ✓ Se creó la Escuela Superior de Formación de Oficiales de la Policía –ESFOP-, en la cual ya están formándose un total de 80 oficiales de policía, que fueron seleccionados entre aproximadamente 253 oficiales aspirantes. Se le da cumplimiento de esa cuenta a uno de

los principales compromisos que había quedado rezagado desde la firma de los Acuerdos de Paz, y que había sido retomado en el ANASJ.

- ✓ Se elaboró el diseño del Sistema Educativo Policial, el cual, además de los planes de formación de la Academia y de la ESFOP, incluye los planes, requisitos y diseños curriculares de la Escuela Superior de Ciencias Policiales (para Oficial II, Oficial I, Subcomisario, Comisario y Comisario General), así como el Plan de la Escuela de Especialidades Policiales.
- ✓ Se implementó el modelo de capacitación continua en comisarías piloto.

Eje de Recursos Humanos

- ✓ Se cuenta con un diagnóstico de la Subdirección General de Personal. Se hizo la integración del Plan Estratégico de la Subdirección General de Personal con el Plan de la Reforma Policial.
- ✓ Se entregó el borrador de reglamento del Jardín Infantil de la PNC.
- ✓ Se encuentra en proceso de implementación el Sistema de Personal (SISPE) en la Junta Evaluadora del curso básico en la Academia de la PNC.
- ✓ Se desarrolló y comenzó a implementar el Plan Piloto de incentivos no monetarios (afiches, tarjetas de felicitación a policías cumpleaños, etc.)
- ✓ Se hizo un diagnóstico e implementó mejoras al proceso de evaluación para el reclutamiento de aspirantes.
- ✓ Se hizo un diagnóstico del modelo de evaluación del desempeño. Se elaboró un anteproyecto de nuevo modelo que considera la evaluación en el puesto de servicio y la evaluación docente.
- ✓ Se elaboró un diagnóstico del modelo penitenciario para policías; se cuenta con un anteproyecto del sistema de gestión por competencias con enfoque humanista. Se elaboró un manual de procedimientos para uso de derechos y beneficios del personal policial.
- ✓ Se cuenta con un Proyecto de Reglamento de Carrera Administrativa dentro de la institución policial.

Eje de Plataforma Tecnológica

- ✓ Se elaboró el diagnóstico de la Plataforma Tecnológica que necesita la PNC.
- ✓ El coordinador del Eje de Plataforma Tecnológica se integró a la Mesa Tecnológica del Ministerio de Gobernación, para poder aportar e incidir desde dicho nivel en la discusión y

toma de decisiones coherentes con la visión prospectiva de este ámbito desde la perspectiva de la Reforma Policial.

- ✓ Se elaboró un análisis y se desarrolló una propuesta de un nuevo sistema de gestión y obtención de antecedentes policíacos.
- ✓ Se coadyuvó en la contratación de un experto en redes y en aplicaciones para el Departamento de Tecnología y Modernización de la PNC.
- ✓ Se elaboró el anteproyecto de Orden General que desarrolla la estructura y funciones de la Subdirección General de Tecnología de la Información.
- ✓ Se apoya en la implementación del nuevo sistema de novedades y estadística policial.
- ✓ Se elaboró la propuesta de un nuevo modelo de sistema de registro de vehículos robados y recuperados.
- ✓ Se adquirió equipo de telecomunicaciones para el fortalecimiento de la PNC.
- ✓ Se adquirió servicio de internet para la Subdirección General de Apoyo y Logística.
- ✓ Se realizó el diagnóstico tecnológico del Gabinete Criminalístico e Inspectoría General.

Eje de Gestión y Logística

- ✓ Se reporta la elaboración de un total de 135 estudios técnicos para remozamientos de sedes policiales en toda la República.
- ✓ Se realizaron estudios técnicos para remozamientos de todas las sedes que cubre la Comisaría 14 (zonas 7, 11,12 y 21 de la ciudad de Guatemala)
- ✓ Se apoyó en el remozamiento de la infraestructura de la Escuela Superior de Formación de Oficiales de la PNC
- ✓ Se apoyó y participó en la dotación de equipo de cómputo e internet para 700 sedes policiales.
- ✓ Se realizan diagnósticos y análisis de procesos y protocolos existentes en la PNC, con el objetivo de mejorarlos, fortalecerlos, transparentarlos y homologarlos.
- ✓ Se elaboró un proyecto de dotación de material mínimo de oficina para sedes policiales (kit de recursos básicos de oficina).

Eje de Controles Internos

- ✓ Se elaboró el diagnóstico del modelo de Inspectoría General.

- ✓ Se elaboró y logró la publicación del nuevo modelo de Inspectoría General, mediante la Orden General 27-2012.
- ✓ Se diseñó e implementó el segundo curso de especialidad en Inspectoría General.
- ✓ Se definió la Doctrina de Controles Internos, incorporada a la Doctrina Institucional de la PNC.
- ✓ Se elaboró el Proyecto de Reforma al Reglamento Disciplinario de la PNC, para adecuarlo a las necesidades actuales de la institución.
- ✓ Se elaboraron los Manuales Operativos, Guías de Inspección, Guías de procesos y procedimientos de los Tribunales Disciplinarios de la PNC.

NOTA EVALUATIVA

Durante la administración anterior se sentaron las bases para la institucionalización del proceso de la Reforma Policial. El equipo actual de la Reforma Policial, bajo la coordinación de la actual Comisionada Presidencial, ha avanzado sustantivamente durante el período monitoreado, generando un nuevo modelo del proceso de reforma a partir de la conformación de ocho ejes de trabajo, en vez de los cinco que operaron durante el período anterior.

El FOSS considera importante el fortalecimiento de los pilares en materia de investigación criminal y prevención, contando con la transversalización de los ejes antes descritos, en donde se trabaja cercana y coordinadamente con los mandos policiales, habiéndose montado mesas técnicas con la participación de la institucionalidad en seguridad, equipos de la reforma policial y sociedad civil especializada. La comunidad internacional tiene un interés especial en apoyar la reforma policial, considerándose conveniente que la Reforma cuente con un espacio de articulación único, en donde se acuerden visiones, enfoques y modalidades de intervención, de tal manera que se evite la duplicación de esfuerzos y se optimicen los recursos disponibles.

Es importante además, que se fortalezca la coordinación y complementariedad entre cada uno de los ejes sustantivos que conforman el proceso de Reforma, agilizándose los mecanismos de ejecución de fondos del Estado a través de las respectivas unidades ejecutoras de la PNC, para que la población en general y la misma institución policial en lo particular perciban los cambios y beneficios del proceso de Reforma Policial.

SISTEMA PENITENCIARIO

COMPROMISOS DEL ANASJ

Los compromisos del Eje III del ANASJ sobre el Sistema Penitenciario parten de la necesidad básica de diseñar e implementar centros penitenciarios que efectivamente cumplan con la función de formar y reinserter a las personas privadas de libertad (Compromiso 34). Un énfasis importante se hace también en la urgencia de aprobar el Reglamento de la Ley del Sistema Penitenciario (Compromiso 35), para que la misma pueda ser cumplida a cabalidad. Los otros cinco temas comprendidos en este eje pasan por la ejecución de planes integrales para el desarrollo institucional del sistema, así como para el fortalecimiento de su Inspectoría (Compromiso 36), el impulso de un proceso de depuración del personal del Sistema Penitenciario (Compromiso 37), la realización de un censo general de la población reclusa del país (Compromiso 38), la agilización de los sistemas de bloqueo de señales de telefonía celular desde los centros penales (Compromiso 39) y la adecuación de las instalaciones en presidios para la celebración de audiencias y juicios para casos de alto impacto (Compromiso 40). Además de lo anterior, el Compromiso 12, ubicado en el Eje I del ANASJ, establece la obligación de crear centros modelo de atención especializada para niñez, adolescencia y juventud en conflicto con la ley y/o en situación de riesgo.

ANTECEDENTES

El sistema penitenciario guatemalteco es una institución que ha carecido históricamente de recursos económicos, infraestructura, personal profesional y políticas de socialización de las personas privadas de libertad. Impulsar su reforma, no requiere únicamente de un cambio normativo, sino del cambio de prácticas administrativas tendientes al cumplimiento de sus fines. En los diversos informes realizados por el FOSS, se ha señalado que la Constitución Política de la República le ha dotado al sistema penitenciario de una visión humanista, democrática, flexible y acorde a poder cumplir con sus fines de socialización de personas y seguridad. Estas disposiciones constitucionales encontraron un desarrollo normativo adecuado hasta el año 2006, con la aprobación de la Ley del Régimen Penitenciario –LRP–, la cual fue considerada como prioritaria dentro del apartado número tres del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia.

A partir de los siete compromisos mencionados arriba, si se optara por hacer un simple análisis cuantitativo veríamos que solo se cumplió uno de ellos (el 35 del ANASJ), consistente en la aprobación del reglamento general de la LRP, en Enero de 2012, poco antes del cambio de gobierno. Sin embargo, corresponde al FOSS hacer un análisis más detenido respecto de estos compromisos en el marco de una reforma penitenciaria.

ESTADO DE SITUACION

1. Diseñar e implementar centros penitenciarios que formen y reinseren a las personas privadas de libertad.

Tal y como se consigna este compromiso, sus alcances son muy extensos, pues involucran no sólo la construcción de centros penitenciarios nuevos, sino la remodelación de existentes o su clausura, y el diseño de una política de reinserción social basada en las 4 fases del régimen progresivo y añadiendo una más la post penitenciaria.

1.1 Construcción, remodelación y desuso de centros penales:

El planteamiento legal de que todas las personas privadas de libertad por el sistema de justicia penal y los centros destinados a ello, deben estar bajo la administración del sistema penitenciario nacional, responde mínimamente a tres motivaciones:

- que sean centros y personal especializado,
- que no existan centros clandestinos o en poder de otras autoridades donde puedan cometerse actos inhumanos o torturas y, finalmente,
- que la comunidad pueda participar en la socialización, visita y vinculación efectiva de las personas en la reincorporación a la vida en libertad.

Para ello, es necesario tener una visión inteligente de cómo deben distribuirse los centros de privación de libertad en Guatemala, y observar si los que existen responden a las necesidades reales que plantean los fines de la pena. Esto requiere superar la visión de seguridad dominante, e instalar la visión de reintegración social y atención integral del penado, teniendo claridad que es muy probable que pueda salir en libertad nuevamente, es decir, previniendo su reincidencia.

Si se observa detenidamente la LRP y recordando lo aseverado en el Primer Informe del FOSS, la misma regula que el sistema penitenciario deberá contar para su funcionamiento con 32 centros penitenciarios. 8 centros para cumplimiento de condena, en razón de un centro por región, 22 centros para prisión preventiva a razón de 1 por departamento y 2 centros de alta seguridad distribuidos convenientemente.

En la actualidad el sistema penitenciario cuenta con 22 centros penitenciarios, de ellos 5 son centros de cumplimiento de condena, 2 son centros de Alta Seguridad y 10 centros son de prisión preventiva.⁵ De estos 22 centros, solo en el Departamento de Guatemala se encuentran 9 centros, entre los ubicados en el municipio de Guatemala y el de Fraijanes. Empezando desde ya con una concentración de centros de detención que ejemplifica la incorrecta distribución. La pregunta que surge con esta situación es ¿qué pasa con las personas que son privadas de libertad preventivamente en Departamentos sin centros de detención? Pues bien, son aprisionadas en las sedes policiales, entiéndase comisarias, estaciones y sub estaciones, con lo cual se están sometiendo a la privación de libertad bajo la competencia de otra autoridad y, por lo tanto, la existencia de ese centro es ilegal. Aún más preocupante es que dentro de dos sedes militares en la actualidad, existan privados de libertad civiles.⁶

Este compromiso, impulsó la creación de los centros Fraijanes I y II, de alta seguridad, en el Municipio de Fraijanes en Guatemala, con el saldo de violación a derechos humanos por parte de las autoridades al impedir el ingreso de visitas, abogados y otros sistemas de asistencia. Asimismo,

⁵ Condena: Izabal, Canadá, Pavón, Cantel y Centro de Orientación Femenina. Alta Seguridad: Infiernito y Fraijanes I.

⁶ Según el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, solo en sedes policiales hay más de 2,000 personas. Preocupando la situación de las personas en centros como Retalhuleu donde con una capacidad de 20 hay más de 150 a cargo de la PNC.

el centro Fraijanes II fue clausurado por su mala construcción y los funcionarios implicados se encuentran en proceso penal por ello. Como en otras ocasiones, el sistema penitenciario fue utilizado para realizar actos de corrupción y el enriquecimiento ilícito de algunos funcionarios.

Diversos directores del Sistema Penitenciario, desde el año 2005 y sin la excepción el actual director del nuevo gobierno, han declarado que con apoyo de fondos de la cooperación internacional, se construirá un centro de detención con un monto de 10 millones de dólares. Pero al tener acceso a los planos del centro, evidentemente no se estaría cumpliendo con la construcción de un centro acorde a los fines penitenciarios. Su modelo es de tipo estrella radial, una arquitectura usada por vez primera en 1823⁷, por lo cual no es un centro moderno, y como se indicó, son fondos de cooperación usados en los discursos por tres gobiernos.

1.2 Política de reinserción social basada en el régimen progresivo.

Existe una visión de seguridad por encima de la socialización, esto implica que los pocos recursos del sistema penitenciario sean utilizados en incrementar la seguridad de los centros, y no en la atención hacia la inserción social. Aún hoy, muchos políticos de Guatemala utilizan el discurso de que a mayor pena menor delincuencia, brindando una visión errada del castigo y generando una complicada disposición sobre el papel del Estado en su obligación de la guarda, custodia y reincorporación de las personas a la vida en libertad.

Si bien la existencia de infraestructura adecuada y bien dispuesta es necesaria, ésta no es suficiente para cumplir con el compromiso adquirido, pues debe contarse con políticas, personal y aparatos administrativos fuertes, que a pesar de los clamores populares de castigo, de las presiones políticas de dureza y la existencia de corrupción, puedan ejercer su función basados en la ley, los derechos humanos y los principios de humanidad, mínima afectación y socialización.

Por ello, el que existan personas en manos de Policía Nacional Civil, sedes militares, o bien en centros del sistema penitenciario, pero sin clasificación por tipo de prisión, sin la orientación de progresión en su estancia basados en las 4 fases de ley –ubicación, tratamiento, pre libertad y libertad controlada-, no será posible hacer los cambios adecuados que el sistema necesita.

2. Retoma de control de centros y construcción de áreas para celebración de juicios de alto impacto.

Este compromiso es uno de los que tiene mayor profundidad en el tema de una reforma penitenciaria. En primer lugar es una aceptación del sistema penitenciario y el Estado en su conjunto, de que no tiene el control de los centros, por lo que no será cierta ninguna presentación sobre políticas penitenciarias, pues evidentemente no pueden impulsarlas si no tienen el control de los centros. En segundo lugar, refleja que el sistema penitenciario no está coordinado con el sistema de justicia penal, lo cual es grave en términos económicos y de seguridad.

⁷ Aproximaciones al debate penitenciario. Héctor Oswaldo Samayoa Sosa. 2012.

Es muy común observar que, en los centros penales de Guatemala, se solicite a los familiares que contribuyan con dinero para que su familiar no sea sujeto de vejámenes por otros internos o bien para que pueda acceso a servicios básicos. Esto se origina en la disposición del mismo Estado de ceder a las personas privadas de libertad la forma de organización interna. Es necesario retomar el control de las prisiones, lo que requiere implementar un modelo de reinserción social que motive al prisionero a acercarse a la institucionalidad del Estado, para que le brinde insumos necesarios para su vida en libertad, además, que estas políticas motiven a las personas a vivir en un sistema ordenado bajo principios de convivencia. Ello genera control, y el contar con personal especializado y con capacidad de guiar a la persona, genera seguridad. Pero no puede intentar retomarse la seguridad como en el año 2006 en el centro Pavón, acciones por las que autoridades de entonces están siendo procesadas por ejecuciones extrajudiciales. Lo cierto es que, a la fecha de este informe, no existe plan alguno de retoma del control de centros, orientado por políticas penitenciarias, ni por disposiciones oficiales sobre régimen progresivo.

Si no se ha podido contar con centros acordes, tampoco se ha podido contar con sedes judiciales internas en los centros. La casi nula coordinación del sistema de justicia con el sistema penitenciario, descansa en una visión autoritaria de los jueces sobre el procesado, la poca claridad de los costos que implica movilizar a una persona de un centro a la sede judicial y los riesgos que ello implica.

Por ello, en vínculo con el compromiso anterior, lo mejor es la construcción de sedes o complejos judiciales en disposición cercana y pronta de cada centro, pero coherentemente con la distribución que la misma ley penitenciaria regula.

Acá debemos vincular el compromiso sobre la elaboración del censo de población reclusa, hecho que de por sí al FOSS le resulta muy preocupante; porque evidencia que las propias autoridades, judiciales y penitenciarias no tienen certeza de cuantas personas están prisioneras, su condición de pertenencia cultural y no exista información confiable sobre su edad. Para junio de 2012 según el sistema penitenciario en Guatemala existían 13,610 personas detenidas, 12,544 hombres y 1066 mujeres, sin contar las personas que estuvieran en sedes de PNC. Presumiendo que en total podrían ser 14,500 personas, de procedencia de pueblos indígenas no hay datos.

3. Plan integral de Desarrollo Institucional

En los informes de seguimiento anteriores, el FOSS siempre expuso la necesidad de conocer cuál es el plan integral de desarrollo institucional, sin embargo a la fecha de hoy, con un nuevo Gobierno, esté, aun no se conoce. Por lo que es inapropiado hacer un análisis al respecto, no obstante es importante señalar, que la existencia de un plan integral debería incorporar como mínimo a la sociedad civil, sistema de justicia penal, Ministerio de Educación, salud, trabajo, gobernación y sistema penitenciario.

Existe el compromiso de crear la Comisión Nacional del Sistema Penitenciario y la Comisión de Salud Integral, Educación y Trabajo, las cuales deberían impulsar las políticas nacionales, pero aún no se cuentan con ellas, ni con el plan de desarrollo institucional.

El FOSS y diversas organizaciones, vinculan este compromiso con el de carrera penitenciaria, en términos generales el compromiso refiere promover la dignificación del guardia penitenciario, pero esto resulta incompleto, pues no sólo el guardia es personal penitenciario. En el impulso del fortalecimiento institucional, la carrera penitenciaria es la base de todo el proceso, junto con la escuela de estudios penitenciario, pero ello aún es difícil en Guatemala, porque no existe una visión unificada de cada director penitenciario sobre esta importancia, por lo que sus acciones responden únicamente a la coyuntura y no a fortalecer la institucionalidad de forma integral.

NOTA EVALUATIVA

A manera de conclusión puede afirmarse que a casi cuatro años de la firma del ANASJ, solamente el reglamento penitenciario general fue cumplido, no obstante podría discutirse sobre la calidad del mismo. Los restantes compromisos no fueron cumplidos y en aquellos donde pudo haberse obtenido acciones más tangibles, como centros penitenciarios, fueron permeados por la corrupción existente y por la corta visión en la aplicación normativa sobre la distribución de centros.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

COMPROMISOS DEL ANASJ

El Eje V del ANASJ, relativo al mejoramiento de la administración de la justicia establece compromisos tanto de naturaleza administrativa como política, en términos cuantitativos y cualitativos. Con un total de 16 compromisos, este eje es, después del que se refiere a la Reforma Policial, al que más compromisos le dedica el Acuerdo Nacional. Así, el Compromiso 59 parte del fortalecimiento del acceso a la justicia mediante el incremento del número de juzgados y tribunales, para garantizar una tutela judicial efectiva a la ciudadanía, y el Compromiso 64 se refiere a la implementación de modelos de gestión judicial que hagan más eficaz el funcionamiento de los tribunales de justicia, siendo éstos los dos principales compromisos priorizados por el FOSS para efectos de sus informes de monitoreo.

CONTEXTO INSTITUCIONAL

Durante el contexto socio jurídico en el cual se desarrolla el presente monitoreo se llevaron a cabo el segundo proceso de elección del Presidente del Organismo Judicial (OJ) y de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), correspondiente al período 2011 -2012. Esta elección se caracterizó por elegir en una sola reunión, de manera unánime, a la Licenciada Thelma Esperanza Aldana Hernández en sustitución del Licenciado Arturo Archila, habiéndose realizado en el plazo legal establecido para la designación del Presidente de la CSJ.

COMISIONES DE POSTULACIÓN

Compromiso 56. Formular y aprobar el reglamento que regule el funcionamiento de las comisiones de postulación para la elección de Magistrados de Cortes de Apelación y Corte Suprema de justicia. (ANASJ, 2009).

Antecedentes

El 21 de mayo de 2009, el Congreso de la República emitió la Ley de Comisiones de Postulación, Decreto 19-2009 del Congreso la República; a pesar de su aprobación el FOSS consideró importante dar seguimiento a la aplicabilidad de la ley y su efectividad, por tal motivo se monitorea aún lo relativo a este compromiso. La finalidad de esta ley es garantizar que la actividad de las citadas comisiones se desarrolle con independencia, buen criterio y funcionalidad, que permita la elaboración de nóminas de profesionales con las mejores calificaciones académicas, profesionales, éticas y humanas.

La legislación constitucional y ordinaria determina los cargos que se sujetan para su elección a comisiones de postulación entre los cuales se encuentran:

- a. Corte Suprema de Justicia (artículo 215 de la CPR)

- b. Corte de Apelaciones y otros Tribunales (artículo 217 de la CPR)
- c. Ministerio Público (artículo 251 de la CPR)
- d. Contralor General de Cuentas (Artículo 233 de la CPR)
- e. Director del Instituto de la Defensa Pública Penal (Artículo 10 de la Ley del Instituto).

Esta ley consta de cuatro capítulos: I- Convocatorias para integración y funcionamiento de las comisiones de postulación; II- los procedimientos preparatorios y selección inicial de aspirantes; III- la verificación de antecedentes, entrevistas y auditoria social; y, IV- evaluación de expedientes, integración de nóminas y selección final.

Situación actual

Diversos sectores de la sociedad guatemalteca, especialmente organizaciones sociales dieron seguimiento a los procesos para la integración de las Cortes, el Ministerio Público, la Contraloría General de Cuentas y el Instituto de la Defensa Pública Penal, e iniciaron un proceso de reflexión sobre la Ley, en los que el seguimiento del proceso permitió concluir que se produjo la elección de varios profesionales que se consideran no idóneos.

En el mismo sentido se pronunció la CICIG, cuyo Comisionado advirtió, en su momento, a las comisiones sobre la no idoneidad de ciertos candidatos. Cabe indicar que si bien es cierto que es al Congreso de la República, a quien corresponde velar porque el proceso llegue a buen término, es en las comisiones de postulación donde se inicia un buen o mal proceso y, por consiguiente, la elección de personas postuladas que cumplan con los requisitos establecidos por la ley con aptitud para el cargo.

Al realizarse valoraciones en la aplicabilidad de la referida ley, se concluyen que la Ley tiene vacíos que permiten situaciones anómalas.

El Congreso de la República, consciente de la necesidad y conveniencia de reformar la Ley para mejorarla, integró mesas de trabajo y realizó varias actividades alrededor de la discusión de las reformas a la Ley de Comisiones de Postulación, las que hasta la fecha, sin embargo, no han dado como fruto la modificación legislativa.

Nota valorativa

Se reconoce que Ley de Comisiones de Postulación marca una gran diferencia, un cambio respecto a los anteriores procesos de postulación, en materias tales como: transparencia, publicidad, apertura para la sociedad civil, se incorporan instancias como la Tabla de Gradación, la Guía de entrevistas y las Pruebas Psicométricas que establecen la idoneidad del candidato, sin embargo se considera necesaria su modificación en los siguientes temas:

- Capacidades de la comisión;
- Articulación de la organización entre las diferentes etapas del proceso de nominación, y
- Recursos financieros y humanos.

A continuación se enuncian los aspectos que el FOSS estima necesarios modificar:

a. **Inhibiciones:** La Ley debe prohibir a Abogados la integración de las comisiones, o en su caso, que se inhiban de conocer su expediente, tales como:

- Magistrados de las Cortes que son integrantes de la comisión de postulación la cual conoce de su expediente.
- Funcionarios que pretenden su reelección integran comisiones de postulación.
- Abogados que pretenden ser nominados por la comisión de postulación son a la vez integrantes de la misma.
- Parientes de los integrantes de la comisión, en los grados de ley
- Parentesco entre funcionarios de gobierno y candidatos que pretenden ser nominados
- Socios corporativos, abogados que pertenecen al mismo bufete, empresa o patrocinan los mismos procesos cuyo socio integra la comisión
- Vínculos políticos entre los candidatos a ser nominados y los integrantes de las comisiones de postulación
- Candidatos que son contratistas del Estado

b. **Calificación:** La Ley debe privilegiar la calificación del candidato, tales como:

- Candidatos con los más altos punteos que no fueron nominados
- Candidatos con bajo punteo que fueron nominados
- Casos de inequidad, tales como: Inequidad al evaluar a los abogados del interior del país, quienes no cuentan con las oportunidades académicas de los abogados de la capital, inequidad al calificar a los abogados de la Carrera Judicial de mayores requisitos que a los abogados de “la calle”

c. **Fortalecimiento de la comisión:** La Ley debe mejorar el trabajo de la comisión de postulación en estos aspectos:

- Ampliar los plazos para el trabajo de las comisiones, ante la imposibilidad de revisar en el tiempo estipulado por la Ley los expedientes debido al número y volumen que se presentan.
- Dotar de presupuesto a la comisión para su funcionamiento.
- No aceptar designación de representantes en comisiones
- Todos los integrantes de las comisiones deben conocer y calificar a todos los candidatos, actualmente, se dividen ese trabajo por grupos habiendo grupos que mantienen criterios duros y otros suaves.
- Solicitar que los documentos que se presentan sean legalizados

En lo referente al Reglamento de la referida ley, a consideración del FOSS éste debe desarrollar los artículos de la Ley y ser emitido de conformidad con lo que establece el artículo 183 e) de la CPR. Entre las materias a regular se encuentran el funcionamiento interno de la comisión de postulación, principalmente los siguientes temas:

- Principios
- Integración
- Sesiones
- Votaciones
- Audiencias Públicas.
- Publicaciones
- Cronograma de trabajo
- Presentación de currícula

- Actas
- Discusión, evaluación psicométrica de candidatos
- Exclusión de los aspirantes que no reúnen los requisitos
- Determinación de candidatos que reúnen requisitos.
- Convocatorias en medios de comunicación
- Normas internas de operación
- Formatos de convocatoria pública
- Requisitos de idoneidad y honorabilidad
- Evaluación de lista de candidatos de parte de la comisión
- Segunda publicación en medios de comunicación.
- Discusión y elaboración de tabla de gradación
- Procedimiento para presentación de pruebas de descargo por los postulantes excluidos
- Exposición razonada del motivo de su exclusión
- Elaboración de nomina respectiva
- Auditoria Social
- Audiencias para entrevista de candidatos
- Evaluación final y asignación de puntajes
- Votación e integración de nomina
- Tabla de gradación de calificaciones de los aspirantes
- Publicación de nombre de los aspirantes que reúne los requisitos de ley

INCREMENTO DE JUZGADOS Y TRIBUNALES

COMPROMISO 59. Fortalecer el acceso a la justicia, incrementando el número de juzgados y tribunales, para garantizar una tutela judicial efectiva a la ciudadanía. (ANASJ, 2009)

Situación Actual

A través de un Acuerdo emitido por la Corte Suprema de Justicia se crean los órganos jurisdiccionales y se dispone, entre otros aspectos, denominación, competencia por materia y territorio. Su funcionamiento depende de factores exógenos y endógenos, tales como la disponibilidad de recursos financieros, que oscilan en tres millones de quetzales, según lo expresado por autoridades judiciales; así como la disponibilidad física para su instalación y contratación de personal. Esta situación incide en que entre el acto administrativo de su creación y su funcionamiento transcurre un tiempo prolongado.

En el presente, al igual que el Segundo Informe de Monitoreo del FOSS, se considera únicamente como avance en el cumplimiento de este compromiso que los órganos jurisdiccionales estén en funcionamiento atendiendo a lo dispuesto textualmente en el compromiso aludido. Sin embargo, por su importancia se hace referencia a algunas de las acciones encaminadas a mejorar el acceso a la justicia.

Durante el período de monitoreo, se continua observando la creación de órganos jurisdiccionales con competencia penal; la modificación de competencias y jurisdicciones de distintos tribunales con el fin de mejorar el acceso a la justicia; el impulso a la gestión oral del despacho y organización judicial; así como el funcionamiento juzgados creados en años anteriores que no se habían inaugurado.

CUADRO No. 1	ORGANOS JURISDICCIONALES MODIFICACION 2010 junio de 2012	QUE SUFRIERON
Acuerdo	Órgano Jurisdiccional	Modificación
12-2012	Juzgado de Primera Instancia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer del Municipio de Guatemala	Se convierten en órganos jurisdiccionales pluripersonales
	Tribunal de Sentencia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer del Municipio de Guatemala	

*Fuente: Secretaria de Planificación y Desarrollo Institucional del Organismo Judicial y CENADOJ

JUZGADOS Y TRIBUNALES ESPECIALIZADOS POR MATERIA

Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer

Durante el período de monitoreo, los órganos jurisdiccionales encargados de conocer el delito de Femicidio y violencia contra la mujer, de reciente creación, sufrieron transformación en su modelo de judicatura de unipersonal a pluripersonales, entre los cuales se encuentran el Juzgado de Primera Instancia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, del Municipio de Guatemala, y el Tribunal de Sentencia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, del Municipio de Guatemala.

Cuadro No. ORGANOS JURISDICCIONALES ESPECIALIZADOS EN DELITOS CONTRA LA MUJER TRANSFORMADOS EN PLURIPERSONALES		
Acuerdo de transformación	Órgano Jurisdiccional	Competencia por materia
12-2012	Juzgado de Primera Instancia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer del Municipio de Guatemala <hr/> Tribunal de Sentencia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer del Municipio de Guatemala	Penal

Asimismo, en el primer semestre de 2012 la CSJ creó otros cinco órganos jurisdiccionales especializados en delitos contra la mujer, al cierre de este informe se encuentran aún sin funcionar.

Cuadro No. ORGANOS JURISDICCIONALES ESPECIALIZADOS EN DELITOS CONTRA LA MUJER CREADOS Y SIN FUNCIONAMIENTO		
Acuerdo de creación	Órgano Jurisdiccional	Competencia por materia
12-2012	Juzgado de Primera Instancia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer del Municipio de Huehuetenango <hr/> Juzgado de Primera Instancia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer del Municipio de Alta Verapaz <hr/> Tribunal de Sentencia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer del Municipio de Huehuetenango <hr/> Tribunal de Sentencia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas y otras Formas de Violencia contra la Mujer del Municipio de Alta Verapaz	Penal

Sala de la Corte de Apelaciones del Ramo Penal de Delitos de Femicidio y otras formas de violencia contra la Mujer del Municipio de Guatemala

*Fuente: Centro Nacional de Documentación Judicial del Organismo Judicial –CENADOJ-

De Ejecución Penal

La CSJ estimó necesaria la transformación del modelo de los juzgados de ejecución penal, a juzgados pluripersonales, pues según sus valoraciones existe un incremento de sentencias condenatorias dictadas por los tribunales de justicia penal y, como efecto, un aumento de solicitudes de los privados de libertad. Con esta medida se busca agilizar el trámite de los procesos que se efectúan en estos órganos jurisdiccionales, a través de la distribución de las cargas de trabajo, el conocimiento jurisdiccional y la especialización así mejorar la calidad y el tiempo de respuesta del sistema de justicia. Se registra en el periodo de monitoreo, la modificación a modelo pluripersonal de tres juzgados de ejecución penal, dos de ellos del Municipio de Guatemala y uno en Quetzaltenango.

Cabe indicar que el cambio de una judicatura a este modelo requiere para su funcionamiento la instauración de dos o más jueces con las mismas funciones.

No.	ÓRGANO JURISDICCIONAL	UBICACIÓN	ACUERDO NUEVA COMPETENCIA	COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA	COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TERRITORIO
1	Juzgado Primero de Ejecución Penal Pluripersonal del Municipio de Guatemala	Municipio: Guatemala Departamento: Guatemala	Acuerdo 15-2012 Se organiza conforme el artículo 13 del Reglamento Interior de Juzgados y Tribunales Penales Acuerdo 24-2005 de la Corte Suprema de Justicia y estará integrado por los jueces que sean necesarios para cumplir con la responsabilidad de resolver en un plazo razonable. En consecuencia se nombra un juez más para el juzgado conforme el Acuerdo 15-2012.	Penal	Departamentos: Guatemala, Santa Rosa, Escuintla, Chimaltenango y Sacatepéquez
2	Juzgado Segundo de Ejecución Penal Pluripersonal del Municipio de Guatemala	Municipio: Guatemala Departamento: Guatemala	Acuerdo 15-2012 Se organiza conforme el artículo 13 del Reglamento Interior de Juzgados y Tribunales Penales Acuerdo 24-2005 de la Corte Suprema de Justicia y estará integrado por los jueces que sean necesarios para cumplir con la responsabilidad de resolver en un plazo razonable. En consecuencia se nombra un juez más para el juzgado conforme el Acuerdo 15-2012.	Penal	Departamentos: Guatemala, El Progreso, Chiquimula, Izabal, Zacapa, Baja Verapaz, Alta Verapaz, Jalapa, Jutiapa y Petén
3	Juzgado Tercero de Ejecución Penal Pluripersonal del Municipio de Quetzaltenango	Municipio: Quetzaltenango Departamento: Quetzaltenango	Acuerdo 15-2012 Se organiza conforme el artículo 13 del Reglamento Interior de Juzgados y Tribunales Penales Acuerdo 24-2005 de la Corte Suprema de Justicia y estará integrado por los jueces que sean necesarios para cumplir con la responsabilidad de resolver en un plazo razonable. En consecuencia se nombra un juez más para el juzgado conforme el Acuerdo 15-2012.	Penal	Departamentos: Quetzaltenango, Sololá, Quiché, San Marcos, Huehuetenango, Suchitepéquez, Totonicapán y Retalhuleu

*Fuente: CENADOJ

De extinción de dominio

En el año 2011, para cumplir con lo dispuesto por la Ley de Extinción de Dominio, la CSJ emitió los Acuerdos 18-2011y 23-2011, por los cuales creó el Juzgado de Primera Instancia de Extinción de Dominio, al respecto se registra en este período de monitoreo su funcionamiento.

NOTA VALORATIVA

El FOSS valora las acciones realizadas por la CSJ por crear e instalar nuevos órganos jurisdiccionales, así como de buscar formulas novedosas como lo es la transformación de tribunales unipersonales a pluripersonales, con la intención de dar mayor acceso de justicia a la población, sin embargo es necesario señalar que estas acciones son insuficientes dado que el número de juzgados creados durante el periodo de monitoreo continúa sin variar la tasa de jueces por habitantes de Guatemala, considerada como la más baja de la región centroamericana.

FORMACION Y CAPACITACION A JUECES

COMPROMISO 60. Actualizar el programa de formación y capacitación a los jueces en ramos específicos, a cargo de la unidad de Capacitación Institucional del Organismo Judicial. (ANASJ, 2009)

Contexto institucional

La Unidad de Capacitación Institucional (UCI) es el órgano encargado de planificar, ejecutar y facilitar la capacitación y formación técnica y profesional de jueces, magistrados, empleados y funcionarios del OJ, depende de la Presidencia del OJ. A su cargo se encuentra el proceso de ingreso a la carrera judicial, la evaluación de los aspirantes al cargo de juez y el curso de formación inicial.

Para su organización y funcionamiento es necesario que cuente con un reglamento específico, el que a pesar de su conveniencia continua sin ser aprobado por la CSJ, por lo que UCI sigue estructurada y funcionado de acuerdo a sus necesidades coyunturales. Adicionalmente a esta situación, también su desempeño se ha visto afectado por la situación presupuestaria del OJ.

La UCI carece aún de docentes de planta y de proceso de contratación de los mismos, únicamente posee docentes externos, contratados por hora, y una red de formadores que trabajan *ad honorem*. Persiste en la utilización de la medida para mitigar esta situación la UCI implementó el plan de incorporación permanente de magistrados y jueces docente.

Situación Actual

Las debilidades que el FOSS ha señalado con anterioridad, para los programas de formación continua y los cursos de especialización aún persisten, porque la UCI no puede aprobar ni suscribir convenios con cooperantes nacionales e internacionales, sino a través de la CSJ, ello condiciona a que la UCI no pueda tener una programación permanente y planificada.

Asimismo se detecta que el OJ aún no cuenta con un plan de inducción general para funcionarios y auxiliares judiciales que por mérito ascienden, carencia que impacta en el desarrollo del trabajo del funcionario en su nuevo cargo.

Nota evaluativa

El FOSS estima que los cursos de especialización deben ser coordinados con las universidades, proceso en el que el OJ debiera realizar las convocatorias a las personas interesadas que trabajen en ese Organismo. Así mismo, el FOSS considera necesario continuar con la exhortativa a las autoridades judiciales para que sean públicos los resultados del monitoreo y evaluación del impacto de capacitación en formación inicial y continua, el cual se lleva a cabo en la formación inicial para aspirantes a jueces de paz, y que puede servir de Plan Piloto.

LEGISLACION EN SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

COMPROMISO DEL ANASJ

COMPROMISO 76. El Organismo Ejecutivo promoverá ante el Congreso de la República una nueva legislación que regule a las empresas privadas de seguridad, que contemple crear una Superintendencia para la fiscalización de esas empresas, a cargo del Ministerio de Seguridad Pública. Dicha entidad deberá contar con recursos suficientes para el efectivo control del personal, armamento y actividades de las entidades reguladas.

Situación actual

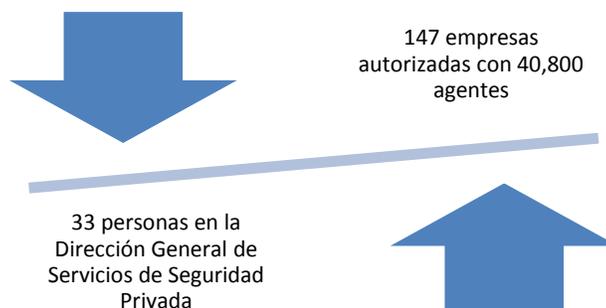
Ha transcurrido un año y tres meses más a la fecha límite para la emisión de las disposiciones reglamentarias, necesarias para la adecuada implementación de la Ley que regula los Servicios de Seguridad Privada y el Organismo Ejecutivo continúa sin cumplir con el mandato legal de emitir la reglamentación correspondiente, lo que dificulta la labor de la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada (DGSSP).

Asimismo, en el proceso de institucionalización de la DGSSP se observa un lento desarrollo administrativo del ente rector de los servicios de seguridad privada, cuenta con 33 personas para su funcionamiento, entre las cuales se cuenta al personal de apoyo (secretarías, conserjes).

En el año 2011 no dispuso de presupuesto institucional específico, por lo tanto careció de recursos financieros, tecnológicos y humanos para su adecuado funcionamiento. Para el año 2012 su asignación presupuestaria es de veinte millones de quetzales, y de conformidad con la información proporcionada por el MINGOB, al 31 de julio del presente año su ejecución asciende a Q. 157,421.33. Cifra que no es congruente con la realidad de la institución, tomando en consideración que la DGSSP indica contar con treinta y tres personas; pero con ese monto ejecutado no alcanzaría a pagarse ni el salario mínimo a las personas que trabajan en ella, en el supuesto que todos tuvieran el mismo sueldo.

Cuadro DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA		
AÑO	Presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado
2011	-	-
2012	Q.20,000,000.00	Q. 157,421.33 ⁸

La asimetría existente entre el personal del órgano encargado de controlar, vigilar y auditar con las empresas de seguridad privada, persiste a pesar de la legislación vigente que ordena su fortalecimiento. Al segundo semestre del año 2012, en los registros del ente rector aparecen ciento cuarenta y siete empresas privadas de seguridad autorizadas y noventa y una en trámite para su aprobación.



NOTA EVALUATIVA

Cabe recordar que en éste compromiso el Organismo Ejecutivo asume dos obligaciones precisas sobre las empresas y servicios complementarios a la seguridad; la primera de ellas es la promoción de nueva legislación en materia de empresas y servicios suplementarios de seguridad ante el Congreso de la República y la segunda se relaciona con la asignación de recursos para el ente rector de los SSP.

Al respecto del cumplimiento de la primera obligación, el FOSS estima que ha sido cumplida parcialmente, dado que las disposiciones reglamentarias que viabilizan la implementación de la ley no han sido aprobadas. En cuanto a la segunda obligación que se refiere a la asignación recursos

⁸ Monto que corresponde a lo ejecutado hasta el 31 de julio de 2012

para el ente rector de los Servicios de Seguridad Privada se considera que también ha incumplido con la misma, pues como ya se anotó anteriormente, a la fecha no cuenta con disponibilidad de recursos financieros que garanticen su eficaz funcionamiento.

El FOSS recalca que la funcionalidad y utilidad de la Ley de Servicios de Seguridad Privada se encuentra íntimamente ligada a la existencia de los reglamentos respectivos, los que están destinados a permitir su implementación; así como favorecer el trabajo operativo y materialización de la estructura administrativa de la Dirección General, la asignación de recursos humanos, financieros y tecnológicos para que el ente rector cumpla adecuadamente con sus funciones y obligaciones.

A criterio del FOSS, el Organismo Ejecutivo está incurriendo en una contradicción al desperdiciar el esfuerzo realizado por promover la aprobación de la Ley e incumpliendo con una de sus obligaciones constitucionales principales, como lo es mantener el control del monopolio de la fuerza.

CONTROL DE ARMAS Y MUNICIONES

COMPROMISO DEL ANASJ

El Eje VI del ANASJ plantea los compromisos del Estado ante la violencia armada, retomando algunos adquiridos desde los Acuerdos de Paz, combinando, entre las acciones a cumplir, tanto las relacionadas con el aspecto normativo así como cuestiones operativas y de creación de planes conjuntos de desarme. El ANASJ se suscribió justo en la vacatio legis de la Ley de Armas y Municiones, decreto 15-2009, aprobada el 31 de marzo de 2009, que entró en vigencia el 28 de abril del mismo año.

SITUACIÓN ACTUAL

En el ámbito de Control de Armas, el FOSS asumió monitorear los compromisos relativos a promover la aprobación de una legislación restrictiva sobre el control de armas y municiones, que penalice la comercialización ilícita y el contrabando de armas y municiones, y establezca el traspaso de las funciones de registro y control al Ministerio de Gobernación o en su caso al Ministerio de Seguridad Pública. En este tema, uno de los avances más notables es la aprobación del Reglamento de la Ley de Control de Armas y Municiones, que debiera haberse emitido desde el año 2009. Como se mencionó en el Segundo Informe del FOSS, dicho Reglamento se aprobó mediante el Acuerdo Gubernativo 85-2011, de fecha 1 de marzo de 2011, publicado en el Diario de Centroamérica, el 6 de abril del año pasado.

Así mismo, se le dio seguimiento a la Comisión para la Prevención y Reducción de la Violencia Armada, la cual fue creada para impulsar y contribuir con acciones en contra de actividades ilegales relacionadas con portación y comercio de armas. Una de las funciones fundamentales de la Comisión consiste en revisar el Plan Nacional de Desarme. Esta comisión además revisa y elabora informes que el Estado de Guatemala debe presentar ante la Secretaría General de las Naciones Unidas para la implementación de leyes internacionales en materia de armas. La Comisión tiene el papel de negociar tratados internacionales sobre transferencias de armas. En relación al Plan de Desarme específicamente, es necesario agilizar la revisión de dicho plan por los miembros que componen la Comisión.

A pesar de su importante papel de prevención y de la importante actividad que desarrolló en el país, con el apoyo de la ONU y OEA, y en espacios internacionales, como Ginebra Suiza, en donde presentó un informe sobre el avance en el cumplimiento de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo y realizó una actividad especial, la Comisión para la Prevención y Reducción de la Violencia Armada tuvo poca actividad y protagonismo en los primeros meses del año. Esto se debe en gran medida al cambio de gobierno y a la transición, sin embargo será necesario monitorear con detalle su desempeño y actividad en los próximos meses.

En el mismo tema, se da seguimiento al registro de armas, el cual según la nueva Ley, ha vencido el plazo para llevar el re-registro de las armas que habían sido anteriormente registradas en el

DECAM. Hasta la fecha no se ha podido llevar el re-registro del 50% de armas en manos de la población. En ese sentido, se planteó una iniciativa para prorrogar el plazo de registro por dos años más, el que fue aprobado por el Congreso de la República. El Congreso presentó una iniciativa de Ley para permitir nuevamente el registro de armas por medio de declaración jurada, lo cual, había sido eliminado por la ley vigente dado que la declaración jurada es considerada un mecanismo que contribuía a legalizar lo ilegal.

Como parte del monitoreo se ha verificado la destrucción de alrededor de 1000 armas a cargo de la Corte Suprema de Justicia. Esta destrucción se llevo a cabo el 14 de junio del año en curso, sin embargo queda como tarea pendiente que la Corte Suprema de Justicia tome la decisión de gestionar las más de 40,000 armas decomisadas en los procesos judiciales y posteriormente almacenadas en la DIGECAM.

Como avance significativo destacan la reciente creación del Centro de Control de Armas y Municiones⁹, CECAM, que funcionará con un sistema informático y que permitirá el registro y seguimiento de datos sobre armas y municiones objeto de actuaciones penales. Este centro estará a cargo del Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ) del Organismo Judicial. Dicho acuerdo se crea en coherencia con la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transicional¹⁰ suscrito y ratificado por el Congreso de la República en el año 2003.

De igual manera destaca la reciente creación del Juzgado de Primera Instancia Penal de verificación de Video declaraciones y Control de ingreso de Armas de Fuego para su depósito en la Dirección General de Control de Armas y Municiones, DIGECAM. Su función radica en verificar la transmisión de declaraciones mediante videoconferencias de los peritos del Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala –INACIF-, efectuadas desde la sede central de dicho Instituto, hacia los juzgados y tribunales penales de toda la República. También funciona para resolver las solicitudes que le formule el Ministerio Público para depositar en la Dirección General de Control de Armas y Municiones –DIGECAM-, las armas de fuego en las que el INACIF, hubiera realizado el peritaje correspondiente¹¹. Este Juzgado funcionará en el espacio asignado dentro de las oficinas centrales del INACIF.

COMPROMISO PRESUPUESTARIO

En el ámbito del monitoreo, el FOSS considera de suma importancia la observación de las asignaciones presupuestarias. En ese tema, el Acuerdo insta a tomar medidas presupuestarias y financieras que permitan disponer de recursos suficientes para la inversión social en seguridad y justicia en los presupuestos de 2010, 2011 y 2012 (Compromiso 13 del ANASJ), lo cual es un elemento fundamental y de vital importancia para el cumplimiento del ANASJ.

⁹ Acuerdo no. 30-2012.

¹⁰ Decreto no. 36-2003 del Congreso de la Republica.

¹¹ Acuerdo para la Creación del Juzgado de Primera Instancia Penal de verificación de Videodeclaraciones y Control de ingreso de Armas de Fuego para su depósito en al Dirección General de Control de Armas y Municiones, DIGECAM.

Al respecto y según el análisis llevado a cabo en los últimos meses, el presupuesto de Seguridad y Justicia se ha incrementado. Sin embargo, derivado de la problemática actual de inseguridad y violencia, se han incrementado también las funciones y competencias en todas las instituciones, y con mayor intensidad se ha elevado la demanda social por una respuesta pronta y efectiva en esta materia. Debido a estos factores, el incremento del presupuesto no es significativo y se carecen de recursos para implementar nuevas leyes, políticas públicas y acciones de pactos vinculantes, como es el caso de la ANASJ y ahora el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz. Pero el principal problema es que no se destinan suficientes recursos para impulsar acciones orientadas a la Prevención, cuya lógica de acción significa una inversión a largo plazo.

Un avance a destacar en materia de Presupuesto y Finanzas, es la Gestión orientada a Resultados que recientemente está por implementarse en los procesos de planificación institucional. Sin embargo, aún no se han visto resultados concretos al respecto, ni se conocen a cabalidad la planificación institucional del Sector Seguridad y Justicia desde un enfoque integral, y según nuevos parámetros de gestión.

NOTA EVALUATIVA

En términos generales, se observa aún un camino muy largo por recorrer, tanto en términos de una verdadera implementación de la Ley de Armas y Municiones, sobre todo de la apropiación de la misma por parte de las autoridades encargadas de velar por la seguridad ciudadana, así como también en relación con una verdadera aplicación en la práctica de políticas de concientización y desarme, que den como resultado una disminución de la proliferación de la portación de armas en manos de particulares. En el tema presupuestario, ejemplos como las grandes carencias para el sostenimiento de la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada o la falta de esfuerzos para que DIGECAM pase a control del Ministerio de Gobernación, nos muestran la aún existente falta de voluntad política para que a través de la asignación de recursos presupuestarios se genere una necesaria sostenibilidad institucional en materia de seguridad.

PROTECCIÓN INTEGRAL A OPERADORES DE JUSTICIA Y DEFENSORES DE DDHH

COMPROMISO DEL ANASJ

Relacionado con los compromisos en materia de prevención y protección, pero más directamente con el ámbito de la justicia, los signatarios del ANASJ asumieron mediante el Compromiso 52, la responsabilidad de crear programas de protección integral a operadores de justicia y defensores de DDHH. Por su trascendencia y especificidad, el FOSS decidió priorizar el monitoreo de este compromiso, como parte de este primer informe de monitoreo.

ANTECEDENTES

En su momento, se valoró positivamente el hecho que se incluyera en el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia un compromiso específico para responder a la demanda de atención especial a la problemática de seguridad que enfrentan las y los operadores/as de justicia y las y los defensores/as de derechos humanos pues eso significaba un serio compromiso por revertir tan lamentable situación.

SITUACIÓN ACTUAL

Al concluir el mandato presidencial del Ing. Álvaro Colom este compromiso se encontraba estancado, ya que no se habían implementado las medidas suficientes para disminuir sustancialmente los ataques y la impunidad que prevalecen para los casos de ataques a estos sectores.

Un programa nacional de protección de defensoras y defensores de derechos humanos aún no ha sido creado por el Estado, la respuesta sigue siendo policial e irregular; en algunos casos solamente a través del acceso a mecanismos internacionales de protección. La Instancia de Análisis de Ataques a Defensores de Derechos Humanos, creada por el MINGOB, ha sido debilitada en su accionar, ya que no es atendida por personas que representen el más alto nivel de dicho Ministerio. No se ha aprobado la ley para la protección de las defensoras y defensores de los derechos humanos.

Al inicio del año 2012 las y los defensores de derechos humanos enfrentaron una sistemática campaña de desprestigio, criminalización y difamación, desde el discurso de toma de posesión del ahora Presidente de la República, quien se refirió a las organizaciones de DDHH con adjetivos muy negativos, provocando una percepción de rechazo en sectores conservadores. En algunos hechos

que incluyen protestas sociales se ha percibido un accionar institucional que ha orientado sus acciones hacia la represión y la persecución.

Contrario a lo preceptuado en el compromiso 52 del ANASJ, el cual perdió vigencia, actualmente se ha debilitado la institucionalidad de la paz y de los DDHH. La Instancia de Análisis de Agresiones en contra de Defensores de DDHH, pese a estar institucionalizada mediante Acuerdo Ministerial 09-2012 (que fue emitido con el fin de continuar con el funcionamiento de la misma), actualmente se encuentra debilitada, pues no existe voluntad política para que funcione eficientemente y que sea atendida al más alto nivel del MINIGOB, quien es el responsable de su activación. Se ha debilitado a la COPREDEH, puesto que se ha reducido su accionar y se ha disminuido la presencia de dicha comisión en el interior del país, además, su existencia en sí se encuentra amenazada. En relación con defensores en situación de riesgo, se retiraron arbitrariamente las medidas de protección a beneficiarios de medidas cautelares, que habían sido solicitadas previamente por COPREDEH, sin que se realizaran estudios o análisis de riesgo que ampararan la decisión de eliminarlas; la Unidad de Protección a Defensores y Defensoras de DDHH de Guatemala – UDEFEGUA- ha registrado ataques a defensores posteriores al retiro de las medidas de protección.

NOTA EVALUATIVA

Es innegable que la inminente militarización del aparato estatal representa un riesgo mayúsculo para el sector de organizaciones y personas que defienden derechos humanos. El Estado no ha dado muestras de avanzar en cuanto a *“Crear un entorno en que un juez pueda adoptar una decisión justa y adecuada sin temor a ser intimidado”, ni “Reforzar la protección policial de los jueces, los investigadores y los testigos”*. La anterior aseveración se sustenta en el hecho que los asesinatos, las amenazas, hostigamientos e intimidaciones contra operadores de justicia han sido constantes en Guatemala, siendo su objetivo principal el buscar obstruir la justicia y hacer prevalecer la impunidad.

Más allá de la planificación y el discurso, la seguridad para operadores de justicia continua siendo insuficiente, las acciones tomadas en ese sentido son paliativas y emergentes lo que hace pensar que estas no responden a una política de estado estructurada.

AGENDA LEGISLATIVA

COMPROMISOS DEL ANASJ

Además del Compromiso 76, contenido en el Eje VII, y desarrollado ampliamente dos apartados atrás, el Eje IX, contiene 10 compromisos específicos (del 83 al 92), cuya principal responsabilidad recae en el Organismo Legislativo. En los mismos, el Congreso de la República asume una agenda que abarca:

- *Reformar la Ley del Organismo Ejecutivo, para la creación del Ministerio de Seguridad Pública (Compromiso 83);*
- *Promover reformas a la Ley de la Carrera Judicial para fortalecer el sistema disciplinario (Compromiso 84);*
- *Aprobación del marco normativo que regule la actividad de la entidad de Investigación Criminal (Compromiso 85);*
- *Fortalecer el marco normativo de la PNC en las áreas que sea necesario (Compromiso 86);*
- *Analizar y proponer reformas al Código Penal y Procesal Penal, a efecto de adecuarlo a la implementación de medidas contra la corrupción; entre otros, tipificar el Delito de Tráfico de Influencias y tipificar el delito de Enriquecimiento Ilícito (Compromiso 87);*
- *Promover la aprobación de una ley sustantiva y procesal en materia agraria (Compromiso 88);*
- *Promover reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público para fortalecer su organización y sistema de carrera fiscal (Compromiso 89);*
- *Aprobar la Ley Marco de Inteligencia (Compromiso 90);*
- *Aprobar reformas a la Ley de Amparo (Compromiso 91);*
- *Apoyar la prórroga del plazo del mandato de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), así como las propuestas legislativas que presente al Congreso de la República (Compromiso 92).*

ANTECEDENTES – CONTEXTO LEGISLATIVO

Partiendo de lo referido en el Segundo Informe del FOSS de monitoreo del ANASJ, en las elecciones generales realizadas el 11 de septiembre de 2011 fueron electos al Congreso de la República un total de 158 diputados, representantes de 15 partidos políticos, de ellos 3 coaliciones de partidos.

Sin embargo, en los días siguientes a la elección, por lo tanto varios meses antes de la toma de posesión de la nueva legislatura, varios diputados electos, se cambiaron de partido político, es decir, de bloque legislativo. De esa cuenta, una de las características que caracteriza esta

legislatura es el transfuguismo, siendo más de 65 los legisladores (40% del total) que han cambiado una o varias veces de bancada en un lapso de tiempo menor de un año. El número de bloques legislativos electos fue de 11 y aumentó a 15, presentando una mayor fragmentación política.

El primer período de sesiones ordinarias, finalizado el 15 de mayo, así como el período de receso de sesiones plenarias ordinarias, concluido el 31 de julio se caracterizaron por un avance acelerado de la agenda legislativa durante el primer mes de labores, del 14 de enero al 16 de febrero, que permitió la aprobación de algunas leyes importantes, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Ley	No. De Decreto	Observaciones
Reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo (para la Creación del Ministerio de Desarrollo Social)	01-2012	Aprobado de urgencia nacional.
Ley Orgánica del Consejo Económico y Social	02-2012	Aprobado de urgencia nacional
Ratificación del Estatuto de Adhesión de Guatemala a la Corte Penal Internacional	03-2012	Aprobada en "fast track": 1º. Debate: 19/01/12 2º. Debate: 24/01/12 3º. Debate: 26/01/12
Fortalecimiento del Sistema Tributario y Combate a la Defraudación y al Contrabando ("Ley Antievasión II")	04-2012	Había quedado pendiente solamente de aprobación por artos. y en redacción final desde sept. '11
Reformas a la Ley del Sistema de Alerta "Alba-Keneth"	05-2012	Aprobada en "fast track": 1º. Debate: 24/01/12 2º. Debate: 26/01/12 3º. Debate: 31/01/12
Enmiendas al Convenio Constitutivo con el FMI	06-2012	Había quedado pendiente de nov. '11. Aprobada en 3º. Debate: 31/01/12
Aprobación de Convenio Sede entre el Gobierno de Guatemala y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura	07-2012	Había quedado pendiente de nov. '11. Aprobada en 3º. Debate: 02/02/12
Acuerdo Parcial de Complementación Económica entre el Gobierno de Guatemala y el Gobierno de Ecuador	08-2012	Había quedado pendiente de nov. '11. Aprobada en 3º. Debate: 02/02/12
Ley de la Vivienda	09-2012	La Iniciativa había sido presentada en ago. '08. En cumplimiento del acuerdo político con las organizaciones de pobladores, se comenzó a aprobar por títulos el 19/01/12 y se concluyó con

Ley	No. De Decreto	Observaciones
		su aprobación en redacción final el 09/02/12.
Reforma Fiscal	10-2012	Frente a la poca difusión social del paquete de reformas fiscales. El Congreso aprobó el miércoles 15/02/12 el decreto que aprueba la reforma fiscal.

Sin embargo, el Congreso de la República entró en una situación de *impasse* que impidió la aprobación de nuevos decretos durante el resto del primer período de sesiones ordinarias, finalizado el 14 de mayo, a raíz de la interpelación del Ministro de Finanzas, promovida por la bancada del Partido LIDER, y que se prolongó prácticamente durante todo el receso, hasta inicios del mes de agosto.

SITUACIÓN ACTUAL

En el período de monitoreo, a pesar del estancamiento de la agenda legislativa, al cual nos hemos referido arriba, fue posible avanzar a nivel del trabajo de comisiones legislativas, solamente en dos compromisos del ANASJ, la construcción de un borrador unificado de la ley que reforma el Código Penal para tipificar el Enriquecimiento Ilícito (Compromiso 87), así como la normativa que regula la investigación criminal (Compromiso 85),¹² siendo ésta la única que a la postre fue aprobada por el Congreso de la República.

El Decreto 15-2012 crea la Dirección General de Investigación Criminal -DIGICRI-, como un órgano del Estado de carácter civil, especializado en investigación criminal, auxiliar de la administración de justicia y con competencia en toda la República. La DIGICRI se equipara con los cuerpos de seguridad del Estado, depende laboral y administrativamente del Ministerio de Gobernación y para los efectos de la investigación se encontrará subordinada a los fiscales del Ministerio Público.

Al momento de finalizar la redacción del presente informe, el FOSS aún no contaba con un análisis unificado de la interpretación de ciertos artículos de la ley de esta nueva institución, constatando únicamente el beneplácito de algunas de las organizaciones que lo conforman, por la aprobación de esta ley (que se deriva de las iniciativas 3699 –ponente diputado Gudy Rivera- y 3824 –ponente

¹² La Ley que crea la Dirección General de Investigación Criminal, adscrita al Ministerio de Gobernación (Decreto 15-2012) fue aprobada dentro del período de monitoreo, el 19 de julio, y publicada en el Diario de Centro América el 21 de agosto de 2012.

diputado Aníbal García), manifestándose por su parte otras de las organizaciones del FOSS, con reservas ante la implicaciones que esta nueva institución pueda tener de cara, por ejemplo, a las facultades, capacidades y recursos para la investigación criminal en la Policía Nacional Civil. Formalmente, el FOSS toma nota de la aprobación de esta ley, como el cumplimiento del Compromiso No. 85 del ANASJ.

En el caso de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito (o también conocida como “Ley Anticorrupción”), la misma, a pesar de una gran presión desde las organizaciones de la sociedad civil, y de importantes actores políticos nacionales, internacionales, académicos y de medios de comunicación, continúa sin ser aprobada por el Congreso de la República. A las 3 iniciativas que contaban con un dictamen favorable que las unificaba (tal como fue referido en los primeros dos informes de monitoreo del FOSS) se agregaron otras dos iniciativas de ley, la 4450 (presentada por el Bloque Legislativo LIDER, conocida por el pleno el 9 de febrero), y la 4462 (cuyo ponente es el Organismo Ejecutivo, como parte del paquete “anti-corrupción” remitido al Congreso de la República, conocida por el pleno el 20 de marzo). Sobre la base del dictamen unificado anterior (nov. 2008) y de lo trabajado entre algunas de las organizaciones del FOSS y las comisiones legislativas respectivas en el Congreso, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales procedió a elaborar un nuevo dictamen conjunto unificado, el cual fue emitido el 16 de mayo de 2012, conteniendo una versión final, satisfactoria para todos los actores involucrados.

No obstante, por el *impasse* en el que había caído el Congreso de la República no fue sino hasta en las sesiones plenarias extraordinarias, posteriores a la finalización de la interpelación del Ministro de Finanzas, que se pudo programar dicha iniciativa para su aprobación. Así, el 12 de junio se frustró el intento de aprobar la misma de urgencia nacional, por lo que se debió ir al procedimiento de aprobarse en tres debates, por artículos y en redacción final, tal como está previsto en la Ley Orgánica del Congreso de la República. Después de haberse logrado la aprobación de este dictamen en sus primeras dos lecturas, se llegó, el 4 de septiembre,¹³ fecha en la que –a juzgar por el “consenso” existente entre las bancadas, debería haber sido aprobada en 3ª. lectura, redacción final y por artículos. No obstante, después de la aprobación en tercer debate, y estando en la discusión del artículo 26 –de un total de 47- el procedimiento fue interrumpido mediante una moción privilegiada de la bancada del partido oficial, ante un intento del Bloque LIDER de introducir una enmienda que no había sido consensuada previamente, según

¹³ En sentido estricto, esta fecha cae FUERA del período de monitoreo del presente informe. Sin embargo, por la trascendencia del tema se incorporó todavía al mismo.

los usos y tradiciones parlamentarias. Por lo tanto, al momento de finalizar la redacción del presente informe y ante el asombro y crítica de la opinión pública nacional e internacional, las acusaciones mutuas entre la bancada oficial y los bloques de oposición, esta normativa aún no ha sido aprobada.

En relación con la Ley Constitucional de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (Compromiso 91), el FOSS reitera una vez más que el proceso de reformas a dicho decreto, a partir de la presentación de la Iniciativa No. 3319 de la Corte Suprema de Justicia y las siguientes iniciativas números 3942 y 4020, tiene como objeto contribuir a evitar el retraso en la administración de justicia, especialmente en la tramitación del amparo judicial. No obstante, en virtud del estado de cumplimiento referido en los informes anteriores, el Compromiso sobre la aprobación de las reformas a la Ley de Amparo, desde la suscripción del ANASJ, el 15 del abril de 2009, tampoco ha sido cumplido por el Congreso de la República.

En atención a lo anterior y tomando en consideración que la iniciativa 3319, a pesar que no ha tenido movimiento desde el 6 de marzo de 2009, posee un mayor grado de avance en el proceso legislativo de reforma y ya cuenta con un dictamen de la Corte de Constitucionalidad. Por ello el FOSS recomienda al Congreso de la República retomar el compromiso y basado en análisis, estudios y opiniones técnico – jurídico y en un espacio participativo, se aproveche el avance del proceso para establecer aquellas que respondan eficazmente al objetivo de contribuir a evitar el retraso en la administración de justicia en el amparo judicial.

La creación eventual del Ministerio de Seguridad (Compromiso 83), es un tema que no está en agenda de discusión por el momento, ni se prevé que pueda estarlo en el futuro cercano. Tampoco hay iniciativas de ley, recientes o próximas a ser aprobadas en el caso de las reformas a la Ley de la Carrera Judicial para fortalecer el régimen disciplinario (Compromiso 84), ni que promuevan la aprobación de una ley sustantiva y procesal en materia agraria (Compromiso 88), ni que promuevan la aprobación de un sustento jurídico del Sistema Nacional de Inteligencia (Compromiso 90), dentro del contexto de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

En el caso del compromiso 89, que establece la aprobación de reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público para fortalecer su organización y sistema de la carrea fiscal –pese a los avances en el diálogo político y técnico, ya registrados en el Segundo Informe de Monitoreo, no hubo ningún avance relevante en el período actual.

Finalmente, tampoco hay ninguna iniciativa para “fortalecer el marco normativo de la PNC, en las áreas que sea necesario” (Compromiso 85), aunque se sobreentiende que cualquier iniciativa en tal sentido debería de derivarse del proceso de la Reforma Policial en el momento más oportuno.

NOTA EVALUATIVA

En total, el Eje relativo a la Agenda Legislativa en el ANASJ abarca un total de 10 compromisos, de los cuales, en el período monitoreado que corresponde al presente informe, así como en el lapso total de tiempo transcurrido desde la firma del ANASJ, el avance es insuficiente e insatisfactorio.

El FOSS toma nota de la aprobación del Decreto 15-2012, que crea la Dirección General de Investigación Criminal –DIGICRI-. (Compromiso 85). No obstante, dicho decreto requiere de un análisis más profundo, sobre todo a partir de enfoques y posiciones divergentes a lo interno del Foro y de otros actores institucionales.

Respecto del Compromiso de modificar los Códigos Penal y Procesal Penal para combatir la corrupción y tipificar delitos tales como el tráfico de influencias y el enriquecimiento ilícito (Compromiso 87), el FOSS manifiesta su preocupación por la no aprobación, por parte del Congreso de la República del dictamen unificado favorable de dicha iniciativa, evidenciándose cada vez más la intención de ciertos actores políticos dentro y fuera del Congreso de la República de esgrimir argumentos puramente formalistas para evitar su aprobación, cometido que –hasta la presente fecha- han logrado.

Es preocupante también el poco o nulo avance en la discusión de los otros temas legislativos del ANASJ. El FOSS considera que –independientemente de la discusión sobre la Reforma Constitucional planteada por el Ejecutivo, o del nuevo formato que se deriva del Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz- es imperioso que el Congreso de la República en su conjunto dé una señal inequívoca de voluntad política para hacer avanzar sus compromisos. La aprobación sin enmiendas que debiliten a la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito sería precisamente la señal que se espera.

CONCLUSIONES FINALES

De carácter general

1. Al finalizar la administración gubernamental 2008 – 2012, el FOSS constataba con preocupación el desgaste del ANASJ, a partir del olvido y la falta de apropiación del Estado y de la clase política en su conjunto, al no haberse traducido su cumplimiento en mejoras sustentables y tangibles para la población guatemalteca.
2. En esta nueva Administración, el “Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz” plantea el desarrollo de políticas, planes, programas, proyectos e iniciativas de ley, tendientes al fortalecimiento de tres pilares: seguridad, justicia y paz, estableciendo cinco ejes transversales: gobernabilidad democrática, inclusión social, corresponsabilidad social, equidad de género y pertinencia cultural
3. La reducción de muertes violentas por cada 100 mil habitantes, reconocida por la ONU, no se ha visto reflejada en el nivel de percepción de la inseguridad, por el manejo que algunos medios de prensa hacen del tema de la violencia.

Respecto del Organismo Ejecutivo

4. Ha despertado preocupación la decisión del Presidente de la República de nombrar ex militares en las instituciones de apoyo al funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad: Secretaría Técnica, Inspectoría General e Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad, aunque algunos de ellos han tenido participación en actividades académicas relacionadas con la seguridad
5. La creación de “Fuerzas de Tarea”, con participación de ex miembros del Ejército de Guatemala, para abordar la seguridad interna, ha despertado preocupación en diversos sectores sociales, porque esto podría significar un abordaje desde la perspectiva militar.
6. Finalmente, a más de 4 años de haber sido aprobada la LM-SNS, Guatemala cuenta con una Política Nacional de Seguridad oficial, que ha sido presentada a diversos sectores sociales y que, independientemente de su contenido, representa el cumplimiento de uno de los principales productos mandatados por la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.
7. El FOSS recalca que la funcionalidad y utilidad de la Ley de Servicios de Seguridad Privada está íntimamente ligada a la existencia de los reglamentos respectivos, para favorecer su implementación y el trabajo operativo y materialización de la estructura administrativa de la Dirección General, la asignación de recursos humanos, financieros y tecnológicos para que el ente rector cumpla adecuadamente con sus funciones y obligaciones.

8. Vemos un camino muy largo por recorrer, para implementar la Ley de Armas y Municiones, sobre todo de la apropiación de la misma por parte de las autoridades encargadas de velar por la seguridad ciudadana, así como en relación con una verdadera aplicación práctica de políticas de concientización y desarme, que den como resultado una disminución de la proliferación de la portación de armas en manos de particulares.
9. En el tema presupuestario, ejemplos como las grandes carencias para el sostenimiento de la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada o la falta de esfuerzos para que DIGECAM pase a control del Ministerio de Gobernación, nos muestran que aún no existe voluntad política para generar la sostenibilidad institucional en materia de seguridad.
10. No ha sido creado un programa nacional de protección de defensoras y defensores de derechos humanos, la respuesta del Estado sigue siendo policial e irregular; en casos sólo a través del acceso a mecanismos internacionales de protección.
11. La Instancia de Análisis de Ataques a Defensores de Derechos Humanos, creada por el MINGOB, ha sido debilitada en su accionar, ya que no es atendida al más alto nivel del Ministerio. No se ha aprobado la ley para la protección de las defensoras y defensores de los derechos humanos
12. La importancia de la COPREDEH se ve disminuida, puesto que se ha reducido su accionar y se ha disminuido la presencia de la comisión en el interior del país
13. En relación con defensores en situación de riesgo, se retiraron arbitrariamente las medidas de protección a beneficiarios de medidas cautelares, que fueron solicitadas por COPREDEH, sin que se realizaran estudios o análisis de riesgo que ampararan la decisión.

Sobre el Sistema de Justicia

14. Aunque la Ley de Comisiones de Postulación marca un importante cambio respecto a los anteriores procesos para elegir funcionarios de tan alto rango, la experiencia ha demostrado que la Ley tiene vacíos que permiten situaciones anómalas y nombramientos indeseados, por lo que es urgente reactivar el proceso iniciado en el Congreso para revisarla.
15. El FOSS valora las acciones realizadas por la CSJ de crear e instalar nuevos órganos jurisdiccionales, y de buscar formulas novedosas, como la transformación de tribunales unipersonales a pluripersonales, con la intención de dar mayor acceso a la justicia a la población, sin embargo es necesario señalar que estas acciones son insuficientes porque el número de juzgados creados durante el periodo de monitoreo no mejora la tasa de jueces por habitantes de Guatemala, la más baja de la región centroamericana.

16. Las debilidades que el FOSS ha señalado con anterioridad, para los programas de formación continua y los cursos de especialización persisten, porque la Unidad de Capacitación Institucional, UCI, no puede aprobar ni suscribir convenios con cooperantes nacionales e internacionales, sino a través de la CSJ, por ello la UCI no puede tener una programación permanente y planificada.
17. El Organismo Judicial aún no cuenta con un plan de inducción general para funcionarios y auxiliares judiciales que por mérito ascienden, carencia que impacta en el desarrollo del trabajo del funcionario en su nuevo cargo.
18. El FOSS estima que los cursos de especialización deben ser coordinados con las universidades, proceso en el que el OJ debiera realizar las convocatorias a las personas interesadas que trabajen en ese Organismo. Y, el FOSS considera necesario continuar exhortando a las autoridades judiciales para que sean públicos los resultados del monitoreo y evaluación del impacto de capacitación en formación inicial y continua, el cual se lleva a cabo en la formación inicial para aspirantes a jueces de paz, y que puede servir de Plan Piloto.
19. La Unidad de Protección a Defensores y Defensoras de DDHH de Guatemala – UDEFEGUA- ha registrado ataques a defensores posteriores al retiro de las medidas de protección.

Sobre el Organismo Legislativo

20. En relación con la Ley Constitucional de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, el FOSS señala de nuevo que el proceso de reformas a ese decreto, con la Iniciativa No. 3319 de la Corte Suprema de Justicia y las siguientes iniciativas números 3942 y 4020, buscan contribuir a evitar el retraso en la administración de justicia, especialmente en la tramitación del amparo judicial. Reiteramos que, el Compromiso sobre la aprobación de las reformas a la Ley de Amparo, desde la suscripción del ANASJ, el 15 del abril de 2009, tampoco ha sido cumplido por el Congreso de la República.
21. Señalamos graves retrasos en agenda legislativa de seguridad: La creación eventual del Ministerio de Seguridad (Compromiso 83), es un tema que no está en agenda de discusión por el momento, ni se prevé que pueda estarlo en el futuro cercano. Tampoco hay iniciativas de ley, recientes o próximas a ser aprobadas en el caso de las reformas a la Ley de la Carrera Judicial para fortalecer el régimen disciplinario (Compromiso 84), ni que promuevan la aprobación de una ley sustantiva y procesal en materia agraria (Compromiso 88), ni que promuevan la aprobación de un sustento jurídico del Sistema Nacional de Inteligencia (Compromiso 90), dentro del contexto de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.
22. Expresamos preocupación por la no aprobación de los Códigos Penal y Procesal Penal para combatir la corrupción y tipificar delitos tales como el tráfico de

influencias y el enriquecimiento ilícito (Compromiso 87), el FOSS manifiesta su preocupación por

23. Es preocupante también el poco o nulo avance en la discusión de los otros temas legislativos del ANASJ. El FOSS considera que –independientemente de la discusión sobre la Reforma Constitucional planteada por el Ejecutivo, o del nuevo formato que se deriva del Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz- es imperioso que el Congreso de la República en su conjunto dé una señal inequívoca de voluntad política para hacer avanzar sus compromisos. La aprobación sin enmiendas que debiliten a la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito sería precisamente la señal que se espera