

Serie de documentos de análisis

¡CONTAMOS!

Boletín No. 11

Un camino para la justicia

Estudio sobre los mecanismos, costos y desafíos para luchar contra la impunidad en Guatemala, 2014-2023



EDICIONES ANTERIORES



Boletín No.10

¿Quién hace qué?

Armando el rompecabezas de la institucionalidad en Guatemala

Se ha reconocido que mejorar la garantía y atención a los derechos de la niñez y la adolescencia no se logra solo mediante la comprensión del contenido sustantivo de cada sector, sino que también es necesario atender la dimensión institucional y política que sostenga esas reformas. Esta edición de la serie ¡Contamos! aborda de forma específica las necesidades institucionales.



Boletín No. 9

¡Quiero crecer con mamá!

Estudio sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para disminuir la mortalidad materna en Guatemala, 2013-2022

En el documento se analiza el marco legal y político que sustenta las acciones que se implementan para reducir las muertes maternas, para después examinar la situación mundial y nacional y, con ello, profundizar en sus causas y determinantes. A partir de este breve diagnóstico se intenta establecer el costo financiero que permita proponer nuevos enfoques y mejoras en los servicios de salud.



Boletín No. 8

Un abrigo para todos

Análisis sobre los costos, desafíos y beneficios de los primeros pasos hacia la construcción de un sistema de protección social para la niñez y la adolescencia guatemalteca, 2012-2021

Para contribuir a subsanar las deficiencias en garantizar los derechos a la salud, educación, alimentación y vivienda, Icfey y Unicef elaboraron ejercicios de análisis de la situación actual, para luego proponer intervenciones concretas en 125 municipios priorizados por el Gobierno por ser aquellos en donde los niveles de pobreza, pobreza extrema y desnutrición crónica son más agudos. Dichas intervenciones abarcan una temporalidad de 2012 a 2021 y se relacionan con las áreas de nutrición, salud, educación, vivienda e infraestructura.



Boletín No. 7

Análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala aprobado para 2012. Enfocado en la niñez y la adolescencia

En 2012, de acuerdo con las proyecciones o oficiales, el 47.7% de la población de Guatemala serán niñas, niños y adolescentes. Es bajo este contexto que estará vigente el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación en 2012. El gasto directo en niñez y adolescencia será de 3.1% del PIB, lo que hará variar el gasto diario per cápita en este grupo poblacional: de Q4.03 esperados en 2011, a Q4.55 en 2012. Ante la debilidad fiscal que pueda darse como resultado del menor dinamismo en la economía mundial y doméstica, será necesario blindar los recursos que harán posible mantener y ejecutar las asignaciones de gasto público relacionadas con niñez y adolescencia, como se logró en buena medida durante 2008 y 2009.

Un camino para la justicia

Estudio sobre los mecanismos, costos y desafíos
para luchar contra la impunidad en Guatemala, 2014-2023

Coordinación

Jonathan Menkos Zeissig - Director ejecutivo, Icefi

Investigación y redacción

Margarita Castillo - Experta en seguridad y justicia, Icefi

José Rodrigo Monzón - Asistente de investigación, Icefi

Alejandra Contreras de Álvarez - Economista investigadora, Icefi

Enrique Maldonado - Economista investigador, Icefi

Supervisión:

Julián Duarte - Especialista en monitoreo y evaluación, Unicef

Justo Solórzano - Especialista en protección de la niñez, Unicef

Juan Quiñónez - Especialista en desarrollo adolescente e inclusión social, Unicef

Mariko Kagoshima - Representante adjunta en Guatemala, Unicef

Fotografía de portada:

Unicef

ISBN:

978-9929-674-05-9

Edición

Isabel Aguilar Umaña

Supervisión de producción:

Adelma Bercián - Directora de comunicaciones, Icefi

Diana De León - Oficial de comunicación, Icefi

Diseño y diagramación:

Claudia Najarro - Cultura Creativa Estudio

Administración:

Iliana Peña de Barrientos - Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Guatemala, Centroamérica, marzo de 2014.



El contenido de este documento no representa necesariamente la opinión de la Embajada de Suecia en Guatemala.

Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se cite la fuente. Cualquier comentario es bienvenido a las direcciones electrónicas: comunicacion@icefi.org / info@icefi.org. Puede descargar la versión electrónica del documento en: <http://www.icefi.org>

RESUMEN

La impunidad puede definirse como la falta de castigo o sanción para un hecho ilícito tipificado por el ordenamiento jurídico del Estado. Al respecto, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) estimó, en 2012, una falta de castigo en un 72% de los procesos judiciales por delitos contra la vida.

Guatemala, al igual que sus vecinos del triángulo norte centroamericano, ha sido permeada por una vorágine de violencia e inseguridad. Una muestra de ello son las altas tasas de homicidios que, en 2012, alcanzaron las 34.3 muertes por cada 100,000 habitantes. Ello refleja un valor superior a la media de la región latinoamericana (21.4), homologable con los niveles de homicidio de países que atraviesan conflictos bélicos.

Para allanar el camino a la justicia y reducir los niveles de impunidad es vital que el Estado garantice el derecho a una justicia pronta y efectiva. Esto comienza con presupuestos públicos idóneos para que los órganos de seguridad, de persecución penal, así como todo el andamiaje de justicia, funcionen eficiente y coordinadamente. En la propuesta contenida en *Un camino para la justicia* se ha estimado que se requieren entre Q 1,224.7 millones en 2014 (0.27% del PIB) y Q 10,553.9 millones en 2023 (1.36% del PIB) para que pueda mejorarse la cobertura y la calidad de la justicia y la seguridad en Guatemala.

Palabras clave: impunidad, homicidios, seguridad y justicia, Guatemala, política fiscal.

ABSTRACT

Impunity can be defined as the lack of punishment or penalty for any illegal act punishable by the law. In this regard, the International Commission Against Impunity in Guatemala (Cicig, in Spanish) estimated that in 2012, there was a lack of punishment of 72% in the prosecution of crimes against life.

A maelstrom of violence and insecurity has permeated Guatemala and its Central American northern triangle neighbors. An example of this is the elevated homicide rate that reached 34.3 homicides per 100,000 inhabitants in 2012. This estimate lies above the Latin American average (21.4) and is comparable to countries currently afflicted by war.

Hence, in order to pave the way to justice and reduce the levels of impunity, it is crucial for the government to ensure the right to swift and effective justice. Beginning with suitable public budgets for the security and criminal prosecution bodies, as well as all other justice-related bodies, in order to work efficiently and concertedly.

The proposal A Path to Justice estimates that it might cost between Q 1,224.7 million in 2014 (0.27% of GDP) and Q 10,553.9 million in 2023 (1.36% of GDP) to improve the coverage and the quality of justice and security in Guatemala.

Key words: impunity, homicides, security and justice, Guatemala, fiscal policy.

ÍNDICE

Introducción	9
1. La justicia y la seguridad: un derecho de todas y todos	11
2. Diagnóstico de la impunidad en Guatemala	16
2.1 Marco referencial	17
2.2 Impunidad, justicia y seguridad	21
2.3 ¿Qué cifras de impunidad y violencia enfrenta Guatemala?	22
2.4 Menos Estado, menos justicia = más impunidad	36
2.5 El financiamiento de la seguridad y la justicia en Guatemala	37
3. Principales acuerdos sociales en materia de justicia y seguridad	40
4. Una ruta probable para avanzar hacia la justicia y la seguridad	45
4.1 Reseña metodológica	46
4.2 Aplicación del componente «recursos y capacidad institucional» de la metodología de investigación	49
4.3 Eje de seguridad ciudadana	50
4.4 Eje de investigación criminal	55
4.5 Eje de creación del Instituto para la Atención Integral y Protección a Víctimas de la Violencia	61
4.6 Administración de justicia	65
4.7 Readaptación y reintegración social	71
4.8 ¿Cuánto cuesta reducir la impunidad en Guatemala?	81
5. Otros desafíos: más allá del financiamiento	85
6. ¿Cómo financiar el derecho a la justicia en Guatemala?	90
6.1 Aumento del impuesto al valor agregado (IVA)	94
6.2 Aumento de la progresividad del impuesto sobre la renta (ISR)	94
6.3 Fortalecimiento del impuesto único sobre inmuebles (IUSI)	95
6.4 Reducción de exenciones	95
6.5 Fortalecimiento de la Administración Tributaria	95
6.6 Cooperación internacional	96
7. Conclusiones y recomendaciones	98
8. Siglario	100
9. Referencias bibliográficas	101
Anexo 1: El acceso a la justicia, una mirada desde las encuestas de hogares	107
Anexo 2: Índice Compuesto de Acceso a la Justicia	115
Anexo 3: Carreras relacionadas con la investigación criminal	116

PRESENTACIÓN

En la última década, la violencia ha constituido una grave afrenta para las y los ciudadanos de América Latina, especialmente para quienes viven en el triángulo norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador), en donde se reportan tasas de homicidio superiores a la media de la región y muy similares a las que viven países con conflictos bélicos. Esto supone importantes desafíos para la construcción de sociedades más justas y democráticas, que aseguren los derechos fundamentales de las personas.

Guatemala, hoy, lucha por contener la espiral de violencia que ha marcado a miles de hogares y que atenta contra el desarrollo humano, pues la seguridad y la justicia son condiciones necesarias, inequívocas e imprescindibles para la realización de otras funciones del Estado. En esta misma línea, la violencia y la inseguridad limitan el crecimiento económico en el corto plazo, ya que, además de la amenaza a la estabilidad democrática, tienen repercusiones en el clima de inversión y el desempeño de otras industrias, lo que en síntesis genera un gran costo para la gobernabilidad.

Solamente en 2012, las estadísticas de la Policía Nacional Civil (PNC) revelan que en Guatemala cada 102 minutos ocurrió un asesinato. Cada 86 minutos fue lesionada una persona; cada 30 minutos alguien sufrió un delito contra la propiedad; cada día alguien fue víctima de una violación y, en general, cada 15 minutos un ciudadano fue víctima de la violencia.

De los crímenes que se denuncian y atentan contra los derechos de los guatemaltecos y guatemaltecas gran parte no ha sido castigada; por el contrario, las víctimas por lo general sufren el abandono y la indiferencia de las autoridades y de la sociedad, convirtiéndose en espectadores que observan impávidos cómo las estadísticas de crimen y violencia pasan a integrar números fríos que esperan el abrigo de la justicia. Esta falta de certeza de sanción supone un grave riesgo para la institucionalidad del país y se traduce en impunidad. Al respecto, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) estimó, hacia 2012, una falta de castigo del 72% en lo relativo al esclarecimiento de procesos judiciales por delitos contra la vida.

De esa cuenta, resulta imprescindible que los órganos de seguridad, de persecución penal, así como todo el andamiaje de justicia, funcionen eficiente y coordinadamente. Es vital que para allanar el camino a la justicia y reducir los niveles de impunidad, el Estado pueda garantizar el derecho a una justicia pronta y efectiva. Esta visión de derechos se transforma en realidad por medio de los recursos que el Estado destina a la materialización de las políticas públicas vinculadas con este fin, ya que la voluntad política no basta si no se ve reflejada en acciones contundentes y presupuestos públicos idóneos.

De frente a ello, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por sus siglas en inglés) han querido profundizar en el análisis de esta situación con la finalidad de establecer los costos de las intervenciones necesarias para contribuir a la reducción de la tasa de impunidad, de manera que en los próximos diez años (2014-2023) el derecho a la justicia muestre avances claros en el país.

Para cumplir este propósito, el sistema de justicia debe ser sistémico; es decir, debe iniciar desde la investigación criminal, continuar con la administración de la justicia y, finalmente, contar con un sistema de resocialización eficiente. Las inversiones adecuadas en justicia, al cerrar los espacios para la impunidad, posibilitan el camino para la gobernabilidad democrática, la responsabilidad política y el desarrollo económico. Para que la justicia sea un derecho, el acceso y cobertura deben

ser integrales, lo cual significa que no se excluya a ningún habitante por su estatus económico, condición étnica, etaria o de género.

En este marco, las conclusiones de este documento constituyen una invitación a reflexionar en la construcción de la sociedad y nación que se desea afianzar, así como en el rol que tanto el Estado como los y las ciudadanas debemos desempeñar, de manera que podamos encontrar el camino que permita a Guatemala avanzar en un pacto fiscal que garantice el financiamiento del acceso a la justicia, a la vez que se consuman avances en materia de gestión pública, calidad del gasto y una evaluación permanente y efectiva de las políticas públicas.

El acceso a la justicia es un derecho en que todos y todas ¡CONTAMOS!

Christian Skoog

Representante de Unicef en Guatemala

Jonathan Menkos Zeissig

Director ejecutivo, Icefi

INTRODUCCIÓN

El tema del acceso a la justicia como un derecho representa un esfuerzo que debe promoverse desde el Estado mismo, con la clara convicción de que su pretensión legítima es tender a reducir la brecha que separa a los segmentos de población que tienen acceso a bienes y servicios de quienes lo tienen menos, o mucho menos. Es, en pocas palabras, una acción política que desde el Estado contribuye a disminuir las desigualdades y las inequidades. Por tal razón, es posible esgrimir que en la medida en que se tenga acceso a la justicia habrá mayor equilibrio entre desiguales. De ahí que la construcción de la democracia en Guatemala tenga obligatoriamente como telón de fondo el acceso a una justicia que se materialice en servicios oportunos y de calidad.

Por otra parte, la seguridad, en su acepción más genérica, debe concebirse como un proceso de construcción social cuyo propósito es alcanzar una relativa situación social, política y económica favorable para el desarrollo integral de las personas y de la sociedad en su conjunto. Por un lado, es la capacidad del Estado para responder de manera efectiva a diversidad de riesgos, amenazas y vulnerabilidades y, por el otro, es la preparación del Estado para prevenir y enfrentar dichas situaciones. Al reconocerla como *democrática* se asume que la seguridad incluye el bienestar de las personas mediante la promoción y ejecución de políticas públicas para el desarrollo.

Se tiene entonces que en la provisión de justicia y seguridad el foco de atención es la persona y que esta cuenta con acceso a servicios que contribuyan a generarle condiciones de bienestar integral, en el marco del cumplimiento, aplicación y desarrollo de los derechos humanos. En este sentido, en una sociedad democrática, tanto el acceso a la justicia como a la seguridad deben concebirse como acciones políticas que se orientan hacia alcanzar el desarrollo integral, entendido como la búsqueda y consecución de una sociedad más equilibrada y justa. Dicho acceso es la contracara del autoritarismo y la supresión de derechos políticos, sociales y económicos, elementos que estuvieron presentes en la Guatemala del conflicto armado interno, por más de 36 años, y que desde la firma de la paz han significado un reto de reconversión, en el proceso de construcción de un nuevo Estado democrático y de derecho.

Así, el fin de dicho conflicto, la negociación de la paz, la firma de los *Acuerdos de Paz*, la transición a la democracia y la construcción de esta, han marcado y marcan para el país una ruta de duras lecciones y aprendizajes. Sin embargo, esta ruta constituye, desde una mirada optimista, la oportunidad de reconstruir la institucionalidad, las prácticas políticas y de relacionamiento, el poder político y su ejercicio, y de plantear una nueva manera de gestionar la conflictividad y la interrelación entre las diversas etnias que conforman este país multicultural y plurilingüe. Este esfuerzo pasa por el reconocimiento jurídico, político, económico y social de esa diversidad; pasa por el reconocimiento de que dicha diversidad ha sido utilizada históricamente para justificar inequidades. Con ello se colige que identificar los problemas podrá prepararse de mejor manera a las élites políticas y económicas para proponer medidas que tiendan al cambio. En otras palabras, los esfuerzos deben traducirse en la formulación de un proyecto de nación.

El camino no está allanado; avanzar no es fácil e implica, además, el reconocimiento y respeto por las diversidades. Conlleva desaprender formas autoritarias de ejercer el poder político y comprender que sin justicia y sin seguridad —pilares fundamentales de la protección y el desarrollo integral de la persona humana— no se alcanzará ninguna democracia. Sin justicia no hay seguridad y sin ésta tampoco hay justicia, por lo tanto, su vinculación es indispensable para disminuir la impunidad y con ello legitimar a la institucionalidad que las provee.

Guatemala ha avanzado de manera importante en el desarrollo de piezas legislativas que refrendan los derechos humanos, bases fundamentales para el fortalecimiento institucional. Asimismo, ha habido un desarrollo importante en materia de diseño de sistemas, tal el caso del *Sistema Nacional*

de Seguridad. Se han formulado procesos de reforma, por ejemplo la *Reforma Judicial*. Han sido diseñadas políticas y programas que coadyuvan al fortalecimiento de las instituciones. Sin embargo, la traducción de estos esfuerzos en más y mejor justicia y seguridad aún no se percibe por parte del ciudadano, cuyo clamor en este sentido no es para menos, pues los índices de violencia en Guatemala han ido en aumento. En ello debe subrayarse que la violencia que se ejerce en contra de la niñez y la adolescencia reporta datos y formas de manifestación alarmantes (por ejemplo, víctimas entre diez y catorce años embarazadas por violencia sexual; secuestros de niñas, niños y adolescentes; trata de personas y explotación sexual comercial de personas de cada vez menos edad, entre otros flagelos).

La impunidad constituye un factor de riesgo para la institucionalidad, su sobrevivencia y fortalecimiento. La impunidad recrudece el instinto equivocado de grupos sociales que se inclinan por resolver la conflictividad utilizando la violencia; los linchamientos son un ejemplo de ello. Otro efecto de la impunidad es que recrea la criminalidad, agravada en los casos de la criminalidad organizada que penetra las estructuras del Estado.

Este panorama permite reconocer que las instituciones aún son frágiles y muy susceptibles de retrotraerse a los avances que a la fecha se documentan. El recurso humano que hace funcionar los sistemas y las instituciones sigue siendo insuficiente y no siempre calificado. La meritocracia todavía es poco reconocida como la mejor estrategia institucional para garantizar la calidad de los gestores públicos; y la formación y especialización de gerentes públicos es prácticamente desestimada. Esa debilidad institucional se traduce en tentación y oportunidad para los poderes ocultos que mueven los hilos de la ilicitud, la corrupción, la impunidad y la opacidad, contrapesos importantes a los logros alcanzados. Con todo eso, y mucho más, tiene que bregar el Estado de Guatemala y sus ciudadanos.

En ese marco de análisis y tomando como marco de referencia el acceso a la justicia y la seguridad, en este documento el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por sus siglas en inglés) ofrecen un diagnóstico sobre la impunidad, con la finalidad de hacer un recuento acerca de los avances y los retos que presenta el *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia*. Este documento, que fue suscrito por los presidentes de los tres poderes del Estado y por el fiscal general y jefe del Ministerio Público (MP), consta de 101 compromisos divididos en diez ejes, con temas que abarcan las políticas y el fortalecimiento de la institucionalidad en materia de seguridad; la reforma policial; el Sistema Penitenciario; las políticas e institucionalidad para la investigación criminal y la lucha contra la impunidad. Asimismo, dicho documento entraña el mejoramiento de la administración de justicia y la aprobación de una serie de leyes para el fortalecimiento de los sistemas de seguridad y justicia, entre otros.

Finalmente, en *Un camino para la justicia* se discurre sobre una probable ruta para avanzar hacia la justicia y la seguridad, razón por la cual se formula una serie de recomendaciones. Se incluye el costeo de un conjunto de intervenciones a realizar entre 2014 y 2023, que engloban cinco grandes ejes: seguridad ciudadana, investigación criminal, creación del Instituto para la Atención de las Víctimas de la Violencia,¹ administración de justicia y Sistema Penitenciario. Cada uno de estos ejes cuenta con diferentes intervenciones que derivan en actividades puntuales, las cuales, a su vez, asignan responsabilidades a nivel institucional. En el nivel global, los análisis muestran que en 2014 hubiese sido necesario invertir alrededor del 0.27% del producto interno bruto (PIB) para alcanzar los resultados estipulados, cifra que hacia 2023 representaría cerca del 1.36% del PIB. En millones de quetzales de cada año, estos porcentajes representan aproximadamente Q 1,224.7 y Q 10,554.0, respectivamente.

¹ Unicef apoya el desarrollo de una iniciativa de ley que propone la creación del Instituto de Protección Especial de la Niñez, cuya función principal sería atender a la niñez víctima de violencia, constituyendo el ente rector del Sistema Nacional de Protección Especial de la Niñez y Adolescencia. En la construcción de esta propuesta de ley participan la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia (SBS), el Consejo Nacional de Adopciones (CNA) y la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep).



I

LA JUSTICIA Y LA SEGURIDAD:
UN DERECHO DE TODAS Y TODOS

1

LA JUSTICIA Y LA SEGURIDAD: UN DERECHO DE TODAS Y TODOS



©UNICEF

El derecho a la justicia es abordado desde el preámbulo de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, en el cual se hace referencia a su naturaleza irremisible: «la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana».²

El Estado de Guatemala ha firmado y ratificado tratados internacionales, convenciones, y pactos que reafirman contenidos vinculados con el derecho a la justicia. Además de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, se tiene el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*,³ entre otros. Incluso aquellos instrumentos internacionales que están ubicados en la categoría de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales cuentan con apartados que permiten la promoción y defensa del derecho a la justicia, tales como la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* o la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

Por su parte, la *Constitución Política de la República de Guatemala*, en su artículo 46, otorga en materia de derechos humanos preeminencia al derecho internacional sobre el derecho interno. Adicionalmente, crea la

figura de Procurador de los Derechos Humanos (artículo 274) y la Corte de Constitucionalidad (CC) (artículo 268), órgano al cual compete la defensa del orden constitucional.

Desde la óptica jurídica, el marco doctrinario que sustenta el acceso a la justicia incluye el derecho constitucional, el derecho procesal y el derecho administrativo.⁴ Este diseño conceptual sienta las bases para plantear que la justicia es un derecho ciudadano y, consecuentemente, la institucionalidad creada para proveerlo es de servicio público. En Estados democráticos, este diseño corresponde con la aplicación de los derechos humanos, lo cual faculta avanzar cualitativamente en el acceso a servicios de justicia oportunos y de calidad, pues el tema ya no es únicamente jurídico.

Al ser la justicia un servicio público indelegable, se prevé que la medición de su efectividad, en cuanto a su carácter de derecho, debiera nutrirse de análisis multidisciplinarios (sociológicos, politológicos, económicos y administrativos) en diferentes contextos: enfoque de género, enfoque multicultural, plurilingüe y de la conflictividad. Todos, de especial importancia para la realidad guatemalteca. También se debe incorporar al análisis los temas de la justicia transicional y el surgimiento de nuevos conflictos sociales y nuevas figuras delictivas.

² Sistema de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: www.un.org/es/documents/udhr/

³ En el caso de Guatemala, el Congreso de la República cuenta con la Comisión de Derechos Humanos y, como referente legal, con la *Ley de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Decreto 40-2010*, para prevenir este tipo de violaciones a los derechos humanos. En 2012, se realizó la convocatoria a profesionales interesados para la integración de la Oficina Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes del Congreso de la República, decisión que debe ser considerada como importante. Sin embargo, este proceso fue poco transparente, por lo que fue impugnado por algunas organizaciones sociales que velan por la correcta aplicación de los derechos humanos.

⁴ El derecho constitucional es el cuerpo teórico y filosófico que define y clarifica el alcance del acceso a la justicia como expresión de las garantías individuales; incluye las obligaciones del Estado en cuanto al establecimiento y función de los tribunales. También se refiere a los requisitos que deben cumplir las resoluciones judiciales para considerar satisfecho el interés ciudadano por la justicia. Por su parte, al derecho procesal le corresponde definir los asuntos más operativos relativos al proceso jurisdiccional, en donde se incluirían las reglas de composición y competencia de los órganos judiciales, los procedimientos y el ejercicio profesional de los abogados litigantes. Al derecho administrativo le compete intervenir en la organización y funcionamiento de la justicia como servicio público, por lo cual incluye el régimen disciplinario institucional y las responsabilidades del funcionamiento judicial.

En materia de reforma del sector justicia en Guatemala⁵ es necesario anotar que luego de la firma de los Acuerdos de Paz, en 1996, se creó la llamada «Institucionalidad del Proceso de Paz», en la cual se inscribe la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (Acuerdo Gubernativo No. 953-99). Esta última entró en labores a partir del año 2000; como parte de sus funciones y objetivos se proponía dar seguimiento y apoyo a las recomendaciones contenidas en el informe denominado «Una nueva justicia para la paz», así como a las recomendaciones formuladas por el Relator Especial de Naciones Unidas para la independencia de magistrados y abogados. Asimismo, a la Comisión se le encomendó elaborar y gestionar propuestas y recomendaciones para el mejoramiento integral del sistema de justicia.⁶

Desde otra arista, la seguridad puede ser definida como un proceso de construcción social cuyo propósito es alcanzar una relativa situación social, política y económica favorable para el desarrollo de la persona y la sociedad. También se concibe como la capacidad de un Estado de responder de manera efectiva a riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y su preparación para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos.⁷ Por su parte, las políticas de seguridad son medidas o acciones destinadas a contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones. En este marco conceptual, la seguridad preventiva se refiere a la parte del desarrollo que atiende situaciones de vulnerabilidad que afectan el bienestar de la sociedad y sus instituciones. La seguridad reactiva contrarresta los riesgos o amenazas que pueden llegar a rebasar la capacidad de las políticas de desarrollo del Estado de generar condiciones de bienestar.⁸

La *Declaración Universal de Derechos Humanos* plantea, en el artículo 3, que «todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona», por lo cual se concibe que la seguridad, en un sentido amplio, abarca tanto la relación personal frente a los poderes públicos, como la relación con el entorno social, económico y ambiental. De igual forma, el Pacto Internacional de *Derechos Civiles y Políticos*,⁹ en el artículo 9, numeral 1, establece que «todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales».

Adicionalmente, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* contienen preceptos que indican que todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad. Por su parte, la *Constitución Política de la República de Guatemala* consigna en el preámbulo y en los artículos 2 y 3 que la seguridad es una de las garantías fundamentales, junto a la vida, la libertad, la justicia, la paz y el desarrollo integral de la persona. En el título II, «Derechos humanos», capítulo I, «Derechos individuales», se establece la garantía y protección de derechos tales como la libertad e igualdad, la prohibición de detención ilegal, los derechos del detenido, el derecho de defensa, la presunción de inocencia y publicidad del proceso, la irretroactividad de la ley y la declaración contra sí y parientes, entre otras garantías judiciales.

Los *Acuerdos de Paz* —particularmente el *Acuerdo de Paz y Firme y Duradera*— sentaron las bases constitucionales para redefinir las competencias y acciones militares en un Estado democrático, respetuoso de los derechos humanos. También, para avanzar en el proceso de reforma de la seguridad, en consonancia con lo que demandaba el panorama internacional.

5 Como antecedentes de este proceso, cabe resaltar que en el año 1992 fue aprobado el Código Procesal Penal, cuya vigencia inició en 1994. Esto significó un avance importante para la reforma procesal penal en el país. Un resultado cualitativamente diferente con respecto al viejo paradigma inquisitivo (procedimiento penal escrito y escasamente transparente) es el tránsito hacia un procedimiento acusatorio (basado en la oralidad y la publicidad de los actos). Se instituye la división de funciones para la investigación, bajo la responsabilidad del Ministerio Público (MP), y la de juzgar, a cargo del Organismo Judicial (OJ). Es importante tomar en cuenta este cambio en el proceso judicial, porque abona a su democratización y, sin lugar a dudas, a la de la institucionalidad. Se fundamenta en la división de poderes y la aplicación de los derechos humanos (en los cuales resalta la búsqueda del derecho a la justicia).

6 Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (2005).

7 Arévalo de León, Bernardo (editor) (2002: 131).

8 Ídem.

9 Guatemala se adhirió a este Pacto en mayo de 1992.

Estas transformaciones propulsaban la preservación de la seguridad de las personas, de la institucionalidad, y del Estado mismo, con base en principios democráticos y de derechos humanos. Lo que se produjo fue un cambio de paradigma de la seguridad del Estado (centrada en la protección del Estado) a la seguridad democrática (centrada en la protección de la persona humana). El bien máspreciado, entonces, es la persona, cuyos derechos humanos le son intrínsecos, indelegables e irrenunciables.

El paradigma de la seguridad democrática oficialmente eliminó la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), cuyo objetivo no era la protección de la sociedad, sino la protección del Estado por encima, y a costa, de los habitantes del país. Esta forma de visualizar la seguridad se basaba en valores absolutos a partir de los cuales se excluían los derechos humanos. Bajo esa lógica fueron perseguidos y eliminados ciudadanos y ciudadanas que se perfilaban como líderes políticos por su vocación democrática.

Consecuentemente, la primera condición para la aplicación del modelo de la seguridad democrática supone la consolidación de un Estado democrático, capaz de promover políticas de desarrollo, para que estas incidan en la generación de condiciones de bienestar para la sociedad. Se plantea, entonces, que la seguridad no debe ser una política aislada, pues en todo caso interactúa, de manera sistémica y articulada, con el resto de políticas públicas.

Esta transformación abrió la oportunidad para replantear la institucionalidad de seguridad y democratizarla, en consuno con nuevas formas de articulación regional, con énfasis en los intereses de seguridad de la región centroamericana. Este proceso histórico no puede pasarse por alto si se quiere comprender qué significa el acceso a la seguridad y cómo este debe estar basado en un enfoque de derechos.

Al respecto, en el último considerando de la *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008*, se estipuló que resulta de particular importancia que el Sistema Nacional de Seguridad se sustente en los principios y

normas contenidos en el *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*,¹⁰ para dar viabilidad al cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz y en otros instrumentos internacionales ratificados por Guatemala.

Tanto en el acceso a la justicia como a la seguridad, el fin del conflicto armado interno y la firma de la paz constituyeron un parteaguas en el sentido de transformar las estructuras políticas del país y, consecuentemente, la institucionalidad de estos dos sectores. A partir de estos hitos históricos se incorporó

Los niños, niñas y adolescentes también tienen derecho a la justicia y a la seguridad

En cuanto al marco normativo internacional y nacional de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, en materia de acceso a la justicia y la seguridad cabe destacar que en 1989 se ratificó la *Convención sobre los Derechos del Niño*. Es relevante mencionar que, en cuatro leyes ordinarias, se adecuó la normativa nacional a los estándares internacionales: *Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia* (2003), *Ley de Adopciones* (2007), *Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas* (2009) y *Ley del Sistema de Alerta Alba-Keneth* (2010). Esta última, para asegurar la búsqueda de niñas y niños desaparecidos y sustraídos.

En correspondencia con estas leyes se abrieron unidades de atención especializada a la niñez en el Organismo Judicial (OJ), Ministerio Público (MP), Policía Nacional Civil (PNC), Procuraduría General de la Nación (PGN) y Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (SBS). Asimismo, se creó el Consejo Nacional de Adopciones (CNA) y la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET). También se creó la Coordinadora Nacional de Búsqueda de Niños Alba Keneth y su respectiva Unidad Operativa, cuya función es coordinar la búsqueda inmediata de una niña o niño desaparecido, para lo cual se coloca a disposición toda la institucionalidad pública.

En general, las leyes indicadas han dado lugar a la elaboración de normativas —tales como reglamentos, directrices, lineamientos y protocolos— que pueden ser consideradas avances importantes para desarrollar las leyes específicas y fortalecer a las instituciones encargadas de proveer justicia y seguridad. Sin embargo, media una distancia considerable entre esos esfuerzos y su traducción en estándares de acceso a los servicios de justicia, seguridad y protección de la niñez y adolescencia víctimas de violencia. Este paso es indispensable ya que al definir los estándares, la planificación, el seguimiento y la evaluación de las instituciones tendrán parámetros de referencia para juzgar su cumplimiento con la ley.

¹⁰ El *Tratado Marco* fue ratificado en 1997, por lo tanto, forma parte del derecho interno y es de obligado cumplimiento.

de manera más clara y contundente el tema de derechos humanos. El proceso de reforma institucional de la seguridad incluyó la reforma policial, el desarrollo de la inteligencia civil, la conformación del Consejo Asesor de Seguridad (CAS) y, probablemente lo más importante, el diseño del Sistema Nacional de Seguridad.

Lo que hasta aquí se ha descrito constituye un bosquejo somero sobre los principios filosóficos y conceptuales que fundamentan el acceso a la justicia y a la seguridad como parte de los derechos ciudadanos. Estos, a su vez, se

asientan en los derechos humanos del derecho internacional. Comprender este marco teórico y referencial es de suma importancia porque los paradigmas que sustentan las nuevas versiones de la justicia y la seguridad se preocupan por crear auténticos diseños sistémicos que interconectan la institucionalidad, por lo que obligan a crear nuevas instituciones y a recrear las existentes en aras de su modernización, en estricto cumplimiento con el marco de derechos humanos.



©UNICEF

DIAGNÓSTICO DE LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA

2

DIAGNÓSTICO DE LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA



©UNICEF

2.1 MARCO REFERENCIAL

El procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, en el informe que presentó en 2003 a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), refirió que la impunidad es «la falta de castigo o sanción para un hecho ilícito tipificado por el ordenamiento jurídico del Estado».¹¹ Adicionalmente, el tema de la impunidad se asocia con la falta de sanciones administrativas institucionales. En los *Acuerdos de Paz*—en específico en el apartado 3 del *Acuerdo Global sobre Derechos Humanos*— se lee que el Gobierno debe actuar con firmeza contra la impunidad, por lo cual no propiciará la adopción de medidas legislativas o de cualquier otro orden que impidan el enjuiciamiento y sanción de los responsables de violaciones a los derechos humanos.¹² Por ende, para que el fenómeno de la impunidad no se instale para quedarse, resulta imprescindible que los órganos de investigación y persecución penal, así como todo el andamiaje de justicia, funcionen eficientemente.

En su informe sobre Guatemala de 2003, la CIDH anunciaba ya el drama que la impunidad implica para la construcción de la democracia y la garantía de derechos humanos. La CIDH refería que «[...] la efectiva vigencia del Estado de Derecho se logra en gran medida asegurando una administración de justicia que no tolere la impunidad. La sociedad debe percibir que el poder judicial aplica la ley por igual y garantiza a todos los habitantes el goce efectivo de sus derechos. La Comisión Interamericana ha sostenido que la impunidad es uno de los serios problemas concernientes a la administración de

justicia en el hemisferio, y uno de los obstáculos para el fortalecimiento definitivo del Estado de Derecho en varios Estados de la región. La Comisión nota con preocupación la falta de eficacia de la justicia para responder frente a los crímenes cometidos en Guatemala, tanto del pasado como del presente, lo que configura una situación de impunidad estructural. En el marco de su competencia, la Comisión nota que una situación de esta naturaleza afecta el cumplimiento de los artículos 1(1), 8 y 25 de la Convención Americana».¹³

La impunidad es una violación de los derechos humanos, porque su práctica sistemática y sin sanción o castigo permite la comisión de hechos que afectan a las personas, su integridad física, patrimonio y libertad. Esa falta de castigo no permite que a las víctimas y a sus familias se les ofrezca reparación o resarcimiento en función del perjuicio que les fuere ocasionado. La impunidad también desestructura a la institucionalidad que debe garantizar el goce de los derechos humanos y crea desconfianza ciudadana hacia las instituciones.

Es importante reconocer que el Estado de Guatemala suscribió la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)* en diciembre de 2003, ratificándola tres años más tarde. En este marco, debe subrayarse que el compromiso del Estado es diseñar e implementar la legislación pertinente que comprenda la prevención, investigación y enjuiciamiento de los hallados culpables de la comisión de actos de corrupción, bien sean promovidos o ejecutados por funcionarios, asesores o empleados públicos, o aquellos adjudicados con participación del sector privado.

11 Informe del Procurador de los Derechos Humanos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 118º período de sesiones. Washington, 16 de octubre de 2003.

12 Schawnk Durán, John (2006: 27).

13 «Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala». OEA/Ser.LV/II.118. Doc. 5 rev. 1. 29 diciembre 2003. Original: español.

En el ámbito preventivo, la *CNUCC* sugiere el embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto de delitos tipificados con arreglo a la misma *Ley* (artículo 3). Asimismo, se recomienda la aplicación de códigos de conducta locales y el *Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos*.

En atención al compromiso del sector privado, la *CNUCC* insta a prevenir la corrupción vía la mejora de normas contables y de auditoría para que los estados financieros de empresas privadas estén sujetos a procedimientos apropiados de auditoría y certificación. Esta acotación se complementa con otras medidas como la prevención del blanqueo de dinero a través de un régimen interno de reglamentación y supervisión de bancos e instituciones financieras no bancarias (artículo 14). En el mismo artículo, se recomienda la vigilancia del movimiento transfronterizo de efectivo y títulos negociables.

Conviene destacar algunos componentes de la *CNUCC* dada su importancia y porque los Estados signatarios deben aplicar los lineamientos de obligado cumplimiento. Por ejemplo, se obliga a establecer delitos penales aplicados a diversidad de actos de corrupción. Se incluye el tema de la prevención, la investigación y enjuiciamiento de quienes fueren hallados culpables de la comisión de delitos de corrupción, e incluye la extradición. Por otra parte, establece la aplicación de medidas para facilitar la localización, embargo, incautación, decomiso y recuperación de aquello obtenido vía corrupción. La *CNUCC* también establece órganos anticorrupción, abarca el financiamiento de las campañas electorales y de partidos políticos y criminaliza delitos relacionados con el tema. En este marco, se aprobó en Guatemala la *Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto No. 57-2008)*, y se creó la Comisión Presidencial para la Transparencia y Gobierno Electrónico (Copret).¹⁴

Con respecto a los avances en esta materia, en el «Informe independiente *CNUCC*» de 2013 se reconoce que pese a la existencia de una

Ley de Acceso a la Información Pública, que es de observancia general, las instituciones aún restringen el derecho a la información pública. También se advierte que los datos estadísticos son insuficientes o no existen.¹⁵ No obstante, queda en el tintero el tema de la falta de transparencia en el financiamiento de los partidos políticos, pues a la fecha tanto los financistas como los montos destinados a los partidos en contienda electoral se ocultan. Esta situación es grave, ya que detrás de estas transacciones opacas se gestan compromisos políticos para el enriquecimiento de sectores o grupos de poder, de espaldas a la ciudadanía.

En el referido informe se anotan algunas dificultades para hacer efectiva la *CNUCC*; entre otras, la dispersión legislativa y normativa y la falta de procedimientos para no desestimar posibles casos de corrupción. También se incluyen algunas recomendaciones: evitar la alta rotación del personal gubernamental y que exista una política orientada a la lucha contra la corrupción, con lineamientos claros; que la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) asuma su rol como ente rector del tema de acceso a la información. En materia de implementación de mecanismos técnicos, se recomienda mejorar la calidad de la información en los portales de las instituciones, así como los sistemas estadísticos. Se sugiere que sea el Instituto Nacional de Estadística (INE) el responsable de centralizar las estadísticas de gobierno y que estas se publiquen en su portal. Las recomendaciones incluyen, además, implementar procesos de capacitación sobre temas anticorrupción, transparencia y otros.¹⁶ Las sugerencias conllevan el fortalecimiento institucional y con ello se abren las posibilidades a la denuncia ciudadana, pues esta, junto con la investigación penal, son mecanismos para disminuir la impunidad.

Y es que la disminución de la impunidad está asociada con el fortalecimiento institucional. Una institución pública basada en un diseño organizacional bien definido y estructurado, con una normativa interna desarrollada y en

14 Acuerdo Gubernativo No. 360-2012, de fecha 26 de diciembre de 2012, artículo 6, inciso h): «[...] dar seguimiento y velar por la implementación de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado de Guatemala, en materia de transparencia, gobierno electrónico, combate a la corrupción y gobierno abierto, así como promover la inclusión en el ordenamiento jurídico interno de los instrumentos internacionales de carácter no vinculante que en la materia haya suscrito y ratificados por el Estado de Guatemala».

15 Se trata de datos e información correspondientes al primer informe independiente de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, referido al Capítulo Nacional de Transparencia Internacional, el cual se elaboró con la participación de organizaciones de sociedad civil y muestra el avance sobre transparencia de las instituciones públicas. Organizaciones de Sociedad Civil (2013). «Informe Independiente CNUCC, 2013». Guatemala.

16 Organizaciones de Sociedad Civil (2013), op. cit., p. 74.

funcionamiento, con procesos y procedimientos establecidos y con reglas claras, tenderá a tener menos problemas relacionados con la corrupción que una institución desorganizada y desestructurada. En esa línea, la meritocracia es un factor determinante para el fortalecimiento de las instituciones. Otro elemento que contribuye de manera importante es que la institución sea abierta al escrutinio ciudadano. Esto quiere decir que es preciso construir, organizar y diseminar datos, estadísticas e información pública, los cuales deben ser sometidos a la fiscalización y la auditoría social. De ahí la importancia de diseñar sistemas de información pública que observen principios de calidad y oportunidad.

Entre otros avances para disminuir la impunidad, se cuenta con la aprobación de la *Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Decreto No. 89-2002*. En esta Ley se regula la responsabilidad administrativa, civil y penal del funcionario público (incluyendo la incurrida por cumplir una orden superior ilegal, artículo 12). No obstante, conviene destacar que no se ha avanzado en conceder la máxima publicidad a los estados patrimoniales de los funcionarios de gobierno. La opacidad en esta materia es, sin duda, un factor que puede contribuir a la impunidad, tanto por el riesgo del enriquecimiento ilícito, como por el mal ejemplo para el ciudadano, quien esperaría conocer qué destino y uso se da a los fondos públicos y qué ingresos perciben los funcionarios.

Con la finalidad de lograr avances en materia de disminución de la impunidad fue creada en 2006 la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig).¹⁷ En su mandato se establece que se trata de un «esfuerzo innovador para apoyar, fortalecer y coadyuvar a las instituciones del Estado a investigar y perseguir penalmente los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS) y recomendar al Estado la adopción de políticas públicas, reformas jurídicas e institucionales orientadas a erradicar y prevenir su reaparición». Nótese que la Cicig es la instancia que coordina trabajo y transfiere

competencias a las instituciones del sector justicia y de seguridad, con miras a apoyar la investigación de las estructuras que generan la impunidad en Guatemala y hacer propuestas al respecto.

En su «Sexto informe de labores» (2012), la Cicig¹⁸ describe algunos avances y dificultades de la institucionalidad de la justicia y la seguridad en cuanto a su lucha por disminuir los índices de impunidad. Se considera como un logro que el Ministerio Público (MP) haya avanzado en una persecución penal más estratégica, dando resultados de investigación criminal que concluyeron en la desarticulación de bandas criminales que operan en el país. En esa materia, la Cicig reconoce que «[...] se registra una reducción de la cifra de impunidad del 95% en el 2009 al 72% en el 2012 en el esclarecimiento de procesos judiciales por delitos contra la vida, lo que refleja en alguna medida la incidencia del trabajo de apoyo permanente que la Cicig brinda a este organismo, a través de la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECl) y otras fiscalías, en el combate a estructuras criminales con resultados tangibles en capturas, procesos y extradiciones derivadas principalmente por delitos de ejecución extrajudicial, narcotráfico, contrabando de combustible, adopciones ilegales, lavado de dinero y extorsiones [...]».¹⁹

Otro dato relevante es el fortalecimiento de la Dirección de Análisis Criminal mediante el incremento de recursos humanos, ya que de dieciséis personas, en 2011, se pasó a setenta, en 2013, con la previsión de que se aumentaría a cien a finales del mismo año.²⁰ En el caso del Organismo Judicial (OJ) y la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la Cicig manifiesta que se ha avanzado en una agenda establecida sobre «[...] cuatro prioridades en materia de fortalecimiento institucional: régimen disciplinario, separación de funciones administrativas y jurisdiccionales, reformas legales y constitucionales y asuntos de género».²¹ La CSJ dio muestras de compromiso en la lucha contra la impunidad al presentar al Congreso una iniciativa de reforma de la *Ley de*

17 Creada mediante acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Gobierno de Guatemala firmado el 12 de diciembre de 2006 y aprobado por el Congreso de la República el 1 de agosto de 2007, para un mandato de dos años.

18 Cicig (2013: 3).

19 *Ibid.*, p. 6.

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*, p. 7.

Carrera Judicial, con el propósito de fortalecer el sistema de justicia en aspectos fundamentales, tales como independencia, imparcialidad, transparencia y deberes éticos.²² Para lograr avances en este sentido, el trabajo directo con el Congreso de la República es una tarea importante que podría ser asumida por las organizaciones de sociedad civil especializadas en el tema de justicia.

En el informe de la Cicig también se incluye el caso de los «jueces de la impunidad», denunciados por dicha instancia al considerar que incurrieron en anomalías por resoluciones emitidas, contrarias a la legislación. En tal sentido, la Cicig promovió, junto al MP, que se elevaran solicitudes de antejuicio contra dieciocho jueces. No obstante, la CSJ negó retirarles la inmunidad con base en el argumento de falta de indicios con respecto a que los funcionarios señalados hubiesen incurrido en prevaricato.²³

En el referido diagnóstico, la Cicig también señala deficiencias en materia de persecución penal en casos de alto impacto, las cuales no han sido resueltas. Entre las fallas se menciona la falta de una respuesta efectiva y rápida, por parte de los jueces, a solicitudes planteadas por el MP para actos de procedimiento penal, tales como: allanamientos, órdenes de captura, intervenciones telefónicas y requerimientos bancarios. También se indica la persistente dificultad al momento de juzgar y sancionar, para lo cual se detectan como principales factores de incidencia faltas del OJ con respecto a la interpretación de la ley, dilatación de los procesos, medidas sustitutivas a favor de los sindicatos, modificación del delito a favor del imputado y cierre de la persecución penal con base en el argumento de falta de pruebas.²⁴ Sobre estas fallas —descritas con bastante precisión por la Cicig y que también han sido señaladas por expertos en la temática— deberá trabajarse para disminuir la impunidad.

Por otro lado, es importante indicar que algunos mecanismos creados con el espíritu de corregir errores judiciales y de proteger al ciudadano en sus garantías fundamentales —como por

ejemplo, el amparo— han devenido en figuras que perjudican a los sindicatos y a las víctimas con retardos innecesarios, porque se abusa de su uso y aplicación. Esto conlleva costos financieros y humanos que deben ser asumidos por el OJ.

De cara a este problema, la Corte de Constitucionalidad (CC) emitió nuevas disposiciones, en correspondencia con la *Ley de Amparos, Exhibición Personal y de Constitucionalidad*, las cuales estipulan que solamente esa Corte puede modificar la competencia de los tribunales de Amparo. El «Auto Acordado 1-2013», cuya entrada en vigencia fue el 15 de enero de 2014, limita a los abogados para que accionen en donde corresponda, impidiéndoles hacerlo en la instancia que ellos decidan. La intención última es evitar los abusos en determinados tribunales de la vía ordinaria que, en algunas ocasiones, han llegado a constituirse en instancias constitucionales para conocer amparos. Además, se regula que en caso de urgencia el amparo puede ser presentado en un tribunal no competente, el cual podrá pronunciarse con respecto al resguardo provisional solo cuando esté en riesgo la vida de las personas. De lo contrario, debe remitir el expediente al órgano competente.²⁵

Por otra parte, en materia de impunidad un problema grave para el MP ha sido su limitación para lograr hacer efectivas medidas disciplinarias dirigidas al personal de la institución que ha sido sindicado e investigado por casos probados de corrupción, negligencia y mala práctica. Ello, debido a que en la estructura de esta institución se ubica el Consejo del Ministerio Público, el cual debe ser integrado por representantes electos por el Congreso de la República y fiscales electos en asamblea. No obstante, dicho Consejo no se ha constituido debido a que el Congreso de la República no ha programado su elección, por lo que las medidas disciplinarias no pueden hacerse efectivas.

Finalmente, en el MP existe la Fiscalía Especial contra la Impunidad (Feci), que actualmente investiga más de cincuenta casos, entre los que se incluyen: agentes estatales que han cometido

22 *Ibid.*

23 Véase en: http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/CSJ-elimina-inmunidad-jueces_0_1046295388.html

24 Cicig (2013: 11).

25 Documento disponible en: <http://www.cc.gob.gt/DocumentosCC/ResolucionesIntPub/AUTOACORDADO1-2013.pdf>

ejecuciones extrajudiciales; funcionarios públicos vinculados con el delito de corrupción; funcionarios públicos y particulares responsables de la trata de niños y adopciones ilegales; y estructuras criminales vinculadas con el narcotráfico. En su informe, la Cicig recomienda elevar el rango de esta unidad al de Fiscalía de Sección y proceder a su reestructuración organizacional, incluyendo la creación de agencias internas en áreas como narcotráfico, corrupción, ejecuciones extrajudiciales y trata de personas. Su modernización incluye la revisión del modelo de investigación.²⁶

2.2 IMPUNIDAD, JUSTICIA Y SEGURIDAD

Al analizar el tema de la impunidad también es importante hacer referencia a los sistemas o regímenes disciplinarios y a las inspectorías. Estos órganos administrativos son responsables de identificar al personal institucional involucrado en irregularidades administrativas, para que sean investigadas y sancionadas. Como podrá colegirse, al sancionar faltas administrativas estos controles internos coadyuvan a disminuir la impunidad. También existen las auditorías internas que son otro tipo de mecanismo para «alertar» a los funcionarios públicos sobre problemas administrativos detectados por los auditores de las instituciones. Este tipo de auditoría constituye un importante instrumento de gestión que previene irregularidades y anomalías administrativas que pueden y deben ser corregidas. Tanto en el sector justicia, como en el de seguridad, se han desarrollado algunos de estos mecanismos. Sin embargo, solamente la PNC cuenta con inspectorías, pues a la fecha ha desplegado siete delegaciones de Inspectoría²⁷ que funcionan regularmente.

La institución policial cuenta, asimismo, con la Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP), encargada de investigar denuncias en contra de agentes. Según información oficial, en 2013 se investigó a ciento treinta elementos policiales por diversas faltas cometidas en el desempeño de sus labores.²⁸ A esto se agrega el proyecto de reforma al *Reglamento Disciplinario de*

la PNC, para adecuarlo a las necesidades actuales, así como la elaboración de manuales operativos y guías de inspección de procesos y procedimientos de los Tribunales Disciplinarios de la institución.

En el caso del Sistema Penitenciario, pese a que existe la figura de inspectoría, esta no funciona de manera adecuada. La institución carcelaria tampoco cuenta con un Régimen Disciplinario (para población reclusa y para personal penitenciario) desarrollado, aunque sí se aplican sanciones en ambos casos. Los lineamientos generales de dicho Régimen aparecen en el título VI de la *Ley del Régimen Penitenciario*.

La ausencia de un sistema disciplinario ha abierto posibilidades para la toma de decisiones discrecionales y arbitrarias que afectan la estabilidad laboral de quienes trabajan para la institución. El control que debiera aplicarse a la población reclusa tampoco se fundamenta en la aplicación de un auténtico sistema disciplinario, en el cual deben describirse las faltas y sus respectivas sanciones, así como crearse los órganos de investigación, con independencia de los órganos que aplican las sanciones. El diseño y puesta en marcha de estos regímenes es tarea pendiente y mientras no se creen y pongan a funcionar como corresponde, las posibilidades de impunidad serán muy altas. Tanto los regímenes disciplinarios, las inspectorías, las oficinas de Responsabilidad Profesional como las auditorías internas, forman parte de los sistemas de control interno de las instituciones y contribuyen a disminuir la impunidad. Son mecanismos que previenen o alertan sobre la comisión de ilícitos por parte del personal que labora para las instituciones.

Dada la escasez de análisis sobre el combate a la corrupción, el «Informe independiente *CNUCC*» constituye un referente de obligada consulta. Un resumen de sus conclusiones y recomendaciones apunta a que el marco legal cumple con algunos lineamientos de la *CNUCC*, pero su implementación aún es moderada. Señala, como fuente de esta debilidad, la dispersión de normas legislativas, la falta de procedimientos sencillos y

26 Cicig (2013: 16).

27 Entrevista con la comisionada para la Reforma Policial. Guatevisión, «Viva la Mañana», 22 de enero de 2014 (7:58 am).

28 Guatevisión, 23 de enero de 2014 (7:30 am).

efectivos para acceder a información pública y la fragilidad al aplicar la ley, ya que se desestiman casos de corrupción. Se llama la atención a la PDH, institución que no ha cumplido a cabalidad su rol en la materia. Otras consideraciones reflejan que la información debe contar con al menos dos atributos: calidad y oportunidad. Los mecanismos para su divulgación deben ser portales y páginas de Internet, bajo la responsabilidad de un administrador que los mantenga actualizados. La homologación entre conceptos y estadísticas institucionales es otra de las sugerencias. La preparación y capacitación sobre los temas anticorrupción, transparencia y rendición de cuentas también se refiere como una tarea pendiente y urgente²⁹ en casi todas las instituciones.

Al combatir la corrupción se disminuye la impunidad. Para alcanzar este cometido, resulta fundamental estimular la denuncia ciudadana, investigar los casos y sancionar con drasticidad a quienes se encontraron culpables. Identificar las estructuras delictivas que alientan y alimentan la corrupción es una tarea fundamental para fortalecer la institucionalidad.

Otro avance no exento de tropiezos que se documenta en el país es el hecho de contar con elecciones a determinados cargos públicos a través de mecanismos más transparentes e idóneos. Se trata de cargos clave en el ámbito de la justicia, la Contraloría General de Cuentas de la Nación (CGCN) y la PDH. Para ello se creó y aprobó la *Ley de Comisiones de Postulación, Decreto 19-2009 del Congreso de la República*, con la intención de que los procesos sean transparentes y del conocimiento ciudadano, para evitar, entre otros, que lleguen a ocupar este tipo de cargos profesionales sindicados de haber participado en hechos ilícitos, tales como actos de corrupción, irregularidades legales, sobornos, prevaricato y otros más. A través de determinados mecanismos se elige a magistrados de la CSJ; magistrados de la Corte de Apelaciones, fiscal general de la República y jefe del MP; contralor General de Cuentas y al procurador de los Derechos Humanos. Es importante advertir que la participación de organizaciones de la sociedad civil ha incidido de manera importante para presionar sobre

el proceso de elección, a efecto de que se elija con base en perfiles y calidades profesionales, humanas, de probidad y ética.

2.3 ¿QUÉ CIFRAS DE IMPUNIDAD Y VIOLENCIA ENFRENTA GUATEMALA?

El incremento en la violencia y los índices de impunidad puede provocar que en el imaginario colectivo se propongan medidas represivas y violentas para la contención de la problemática. Entre otras, pueden citarse: reactivación de la pena de muerte; reducción de la edad penal para castigar a los niños y niñas como adultos; e incremento de las organizaciones vecinales (sin regulación) para el control de la seguridad. Y, lo más grave: tomar la justicia por mano propia. De ahí que sea tan importante contar con un esbozo sobre la situación actual que enfrenta Guatemala en materia de impunidad y violencia: un esbozo de esta naturaleza puede arrojar pistas sobre cómo resolver la problemática.

De manera operativa, se reconoce como un indicador cuantitativo de eficiencia del sistema de justicia la razón que vincula los hechos delictivos denunciados con los que llegaron a debate. Los datos de la tabla 1 muestran que en Guatemala, en 2012, solamente un 1.5% de los casos continuó con el proceso penal. No obstante, este indicador debe ser matizado, pues muchos casos denunciados no constituyen delito, y otro significativo número adicional de casos es resuelto por salidas procesales alternas al juicio y sentencia (tales como criterios de oportunidad, desistimiento, archivo y procedimientos abreviados, entre otros).

Pese a que las cifras anteriores muestran un leve incremento de 2010 a 2012, la proporción de casos que llegaron a debate aún es muy baja para considerar que la eficiencia del sistema de justicia ha tenido avances claros. Por ello, es oportuno detallar la tasa de sentencia como otro indicador cuantitativo que puede calificar la eficiencia en el avance de los procesos penales, pues revela el número de casos judiciales que han llegado a término dentro del sistema de justicia.

²⁹ Op. cit., p. 74.

De acuerdo con la información del Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (Cenadoj), en 2012 ingresó un total de 521,872 casos, de los cuales la mayoría (65.8%) correspondió al ramo penal. En segundo lugar, se tienen los casos del ramo de familia (19.2%), en tanto que el ramo de niñez y adolescencia representa el 2.6% de los casos.

Los órganos jurisdiccionales emitieron resoluciones judiciales que, en 2012, dieron sentencia al 8.7% de los casos. La menor tasa de sentencia se registró en el ramo mixto (4.9%); le siguen el ramo penal (6.2%) y el ramo de niñez y adolescencia (8.7%). De manera simplificada, la gráfica 1 denota que, de los casos que ingresaron al sistema de justicia en el ramo penal, una cantidad muy baja se tradujo en sentencias, lo que devela un débil sistema de justicia, con recursos insuficientes para su funcionamiento. Todo lo anterior conlleva importantes desafíos en cuanto a la demora que estas restricciones puedan ocasionar en los procesos judiciales de diversidad de temas delictivos, especialmente aquellos asociados con la violencia general y la violencia sexual, con énfasis en la que se ejerce en contra de mujeres, niños y niñas. Si no se avanza en los procesos judiciales, el sistema de justicia se convierte en un camino angosto por el que es difícil transitar, pues un porcentaje alto de los delitos quedará impune.

Otro dato revelador es la densidad de jueces con relación a la población. Este indicador evidencia la oferta de servicios de justicia desde la perspectiva de los recursos humanos con los que el sistema cuenta. Un limitado número de jueces (es decir, una baja densidad) se convierte en un obstáculo para la calidad de las resoluciones judiciales, pues la sobrecarga de trabajo resta tiempo a los jueces para el estudio y análisis de casos y procesos legales. En la región centroamericana, Costa Rica lidera este indicador, ya que en ese país existe aproximadamente un juez por cada cinco mil personas. En contraste, Guatemala posee la densidad más baja, con un juez por aproximadamente 18,400 habitantes. Es decir, la población de Costa Rica posee cuatro veces más acceso a jueces, en comparación con Guatemala.

Indicadores de la justicia

Los indicadores de la justicia son una herramienta de información que permite presentar datos objetivos, fiables y comparables sobre los sistemas judiciales. Los indicadores que permiten medir el avance de estos sistemas se pueden categorizar en las siguientes esferas:

Eficacia de los sistemas de justicia: los indicadores incluyen la duración de los procedimientos, la tasa de resolución y el número de asuntos pendientes.

Calidad: entre estos indicadores figuran la formación obligatoria de los jueces, el seguimiento y la evaluación de las actividades judiciales, el presupuesto, los recursos humanos asignados a los tribunales, la disponibilidad de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y de mecanismos alternativos de resolución de conflictos (MARC).

Independencia: estos indicadores presentan datos sobre la percepción de independencia de la justicia. Además, brindan una visión general comparativa sobre cómo los sistemas judiciales nacionales se organizan para proteger la independencia judicial en determinados tipos de situación en las que puede estar en riesgo.

Fuente: Comisión Europea (2014).

A ello hay que añadir la inequidad en la distribución territorial del personal judicial, cuya nómina se encuentra concentrada en el departamento de Guatemala (34%). Ello supone importantes retos en cuanto a la descentralización de procesos, e impone restricciones en el desarrollo positivo de la cadena del sistema de justicia, debido a que la carencia de recursos humanos limita, en gran medida, el avance de las resoluciones judiciales.

En el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se recalca que la seguridad ciudadana es una condición necesaria para el desarrollo humano, y viceversa: el desarrollo humano condiciona la seguridad ciudadana. Según algunas encuestas de percepción, el principal problema que agobia actualmente a la población guatemalteca es la inseguridad.³⁰ El delito, la violencia y el temor limitan profundamente las capacidades, las libertades y la manera como las personas edifican su rol en la sociedad. En ese sentido, las niñas, niños y adolescentes se encuentran más expuestos a ser víctimas directas o indirectas del crimen y la violencia, pues pueden ser cooptados por la delincuencia organizada para realizar

30 Véase: http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Inseguridad-gran-problema_0_1066093398.html

Tabla 1

Guatemala: total de hechos delictivos denunciados con respecto a casos presentados a debate 2010-2012

Descripción	2010	2011	2012
Denuncias de hechos delictivos	307,897	317,071	315,535
Casos que llegaron a debate	2,494	3,434	4,666
Porcentaje de los hechos que llegaron a debate	0.81%	1.08%	1.48%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Departamento del Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público. Datos generados a febrero de 2013.

tareas delictivas, que van desde la vigilancia y el trasiego de drogas, hasta el sicariato.³¹ Ello, especialmente, si no se tiene oportunidad para una escolarización oportuna, o se es parte de un hogar que no brinda suficiente cuidado y que habita en áreas conflictivas y en deterioro.

Así, realizar el derecho a la vida cobra una dimensión más profunda. Solamente durante 2012 los hechos de violencia contra la vida representaron el 14.64% del conjunto de hechos delictivos en Guatemala, con un total de 5,155 muertes violentas. El año 2009 marcó el período con el mayor número de muertes violentas a lo largo de la década que va de 2003 a 2012 (6,498 delitos contra la vida). No obstante, a partir de 2010

se ha venido dando un descenso considerable en esta clase de delito, lo cual pareciera estar ligado con mejores resultados por parte del MP³² y con un incremento de efectivos en la Policía Nacional Civil (PNC). Pese a este descenso, es importante subrayar que la tasa de homicidios continúa siendo alta.

Las muertes violentas están asociadas con diversos factores de riesgo que las potencializan. Entre otros, se ha mencionado la proliferación de armas y su adquisición de manera bastante fácil, así como el consumo de algunas drogas prohibidas. Algunos elementos culturales también pueden influir de manera significativa en los índices de violencia; por ejemplo,

Tabla 2

Guatemala: casos ingresados y sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales 2012

Descripción	Ramo penal	Ramo familiar	Ramo de trabajo	Ramo civil	Ramo de niñez y adolescencia	Ramo económico coactivo	Ramo de cuentas	Juzgados de paz (ramo mixto)	Juzgados móviles	Total
Casos ingresados	343,358	67,332	10,094	27,270	13,298	3,345	60	49,834	7,281	521,872
Sentencias dictadas	21,126	8,678	2,076	2,792	1,074	3,047	130	2,455	3,802	45,180
Porcentaje de término	6.2	12.9	20.6	10.2	8.1	91.1	216.7	4.9	52.2	8.7

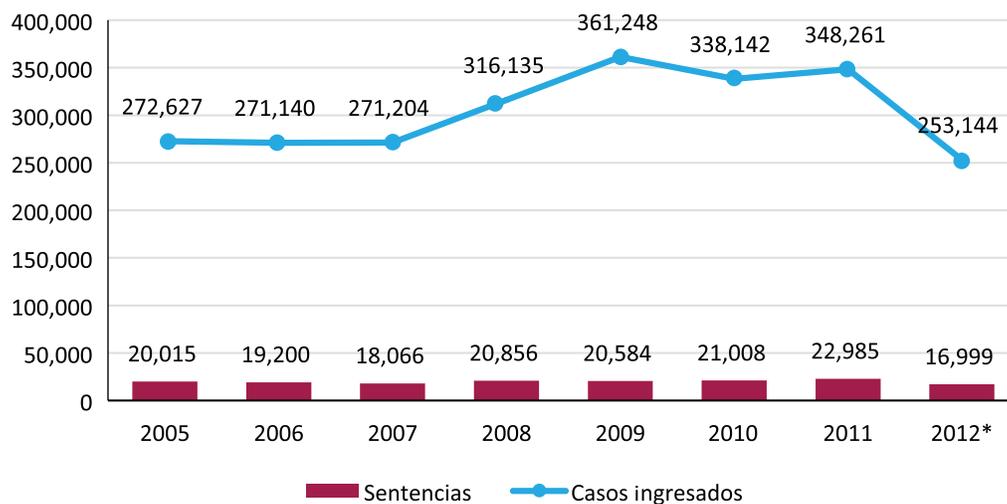
Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Censoj.

31 Unicef (2007).

32 Ministerio Público (2013).

Gráfica 1

Guatemala: casos ingresados y sentencias dictadas en los órganos jurisdiccionales del Ramo penal 2005-2012



* Datos recopilados en forma parcial al cuarto trimestre de 2012, en virtud de que algunos órganos jurisdiccionales aún estaban remitiendo información.

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Cenadoj.

Tabla 3

Centroamérica: administración de la justicia Circa 2006 (con excepción de Guatemala)

País	Número de juzgados	Juzgados por km ²	Número de jueces	Ciudadanos por juez
Guatemala ^{a/}	654	166	819	18,405
El Salvador	553	38	652	8,933
Honduras	440	255	440	12,853
Nicaragua	344	378	344	15,444
Costa Rica	280	183	917	5,038
Panamá	238	317	271	12,786

^{a/} Corresponde a cifras del 2012

Fuente: Icefi/Unicef, con datos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Ceja, 2007) y Cenadoj.

las conductas machistas y patriarcales que discriminan y subordinan a las mujeres, en las cuales el comportamiento violento de los hombres hacia las mujeres es más la constante que la excepción.³³

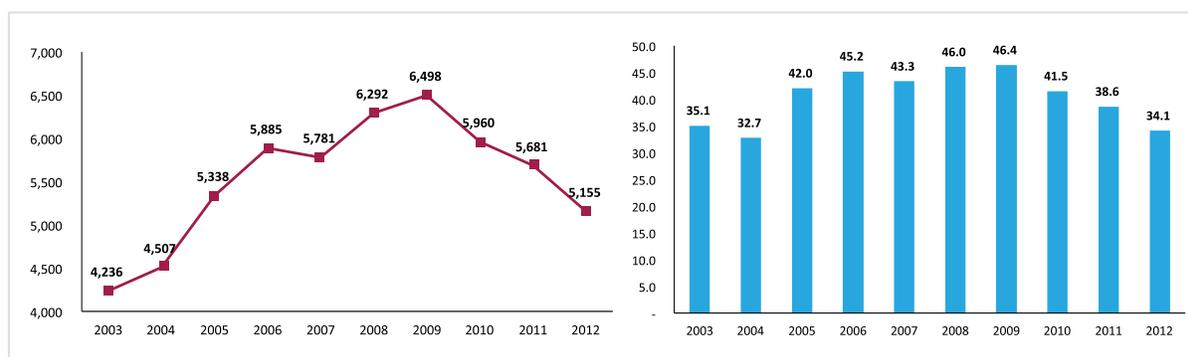
En el informe de 2012 del Procurador de los Derechos Humanos³⁴ se hace referencia al aumento de agresiones sexuales en contra de las mujeres y se reconoce que las más afectadas por estos hechos son las niñas y las adolescentes. Un dato alarmante lo provee el Observatorio sobre la Niñez y Adolescencia en Guatemala que, en 2010, reportó 48,050 partos atendidos a mujeres comprendidas entre los diez y los dieciocho años de edad, de los cuales 5,300 fueron de niñas menores de catorce años. De la misma forma, el Observatorio en Salud Reproductiva (Osar) reportó que en 2013 se registraron 33,257 partos en menores de edad, de los cuales 4,354 (13.0%) fueron en niñas menores de catorce años. Según la legislación guatemalteca, los casos de embarazos en niñas son considerados delito. En tal sentido, la persecución penal debiera ser una prioridad institucional, ya que la falta de sanción o castigo para los perpetradores de este tipo de agresión —así como de otros hechos de violencia en contra de la niñez— genera el incremento de la impunidad en el país.

En otra arista, el homicidio constituye uno de los crímenes más repudiables, ya que vulnera el derecho a la vida de las personas. En Centroamérica, aun cuando la región aspira a una senda de crecimiento económico y de fortalecimiento de la democracia, se percibe un fuerte agobio ocasionado por los persistentes niveles de violencia, principalmente aquellos que obedecen al accionar de la criminalidad organizada y la narcoactividad. El triángulo norte de Centroamérica registra tasas de homicidio superiores al promedio de América, por lo cual los tres países que lo conforman (Guatemala, El Salvador y Honduras) han sido incluidos dentro de la lista de países más violentos del mundo (en la cual se incluyen aquellos en los que existen conflictos bélicos).³⁵

Los datos que muestra la gráfica 2 ubican a Guatemala como el tercer país centroamericano con la tasa más elevada de homicidios en 2012 (34.3); le anteceden Honduras, con 90.4, y El Salvador, con 41.2. Estas cifras esconden, como números fríos, las valiosas vidas de muchos y muchas ciudadanas, por lo que hay que apuntalar que la región vive una epidemia³⁶ e invierte una suma considerable de recursos en combatir este flagelo. Recursos que bien podrían destinarse a fortalecer al Estado para promover el desarrollo.

Gráfica 2

Guatemala: muertes violentas y tasa de homicidios por 100,00 habitantes 2003-2012



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos de la PNC.

33 Unicef (2012).

34 Procuraduría de Derechos Humanos (2013).

35 Acaps (2014).

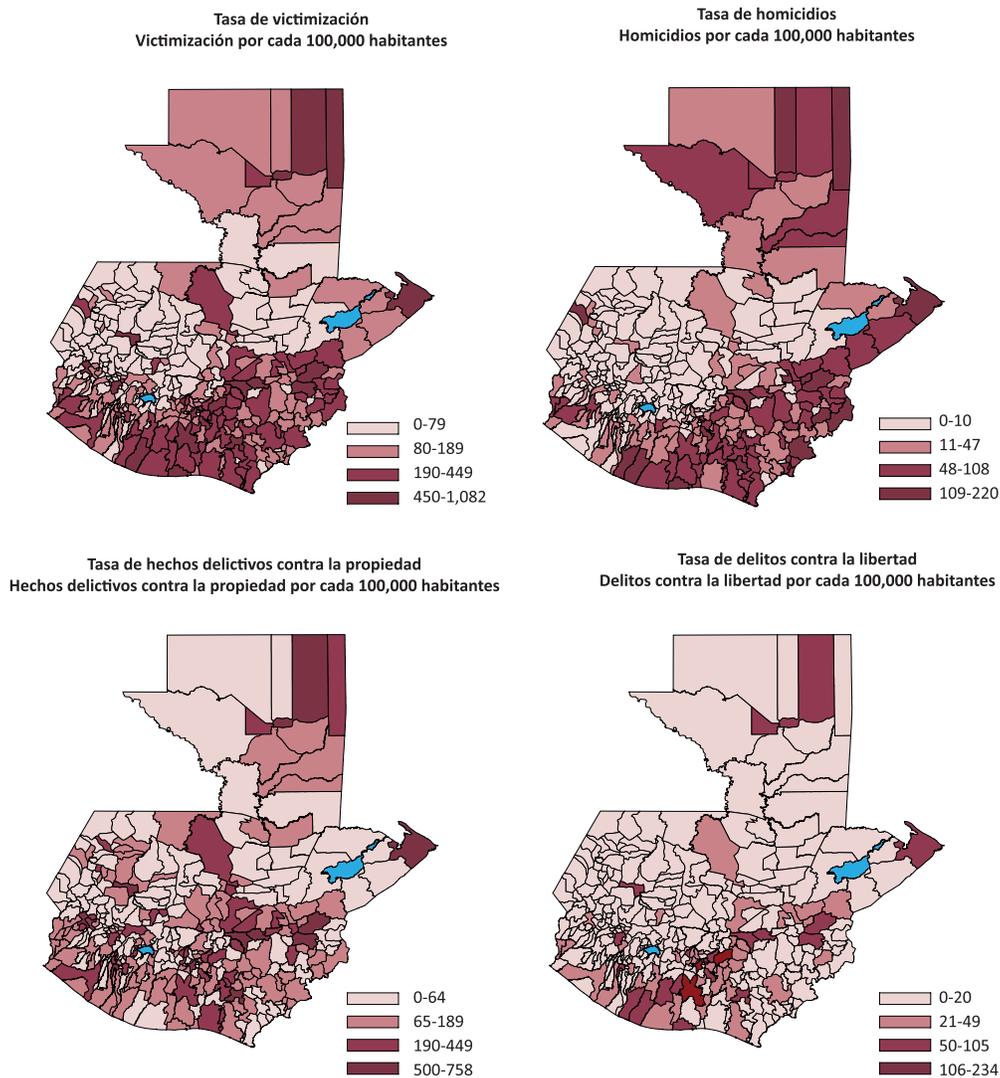
36 Una tasa superior a los 10 homicidios por cada cien mil habitantes es considerada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como un nivel de epidemia.

Para visualizar la compleja situación que vive Guatemala se presenta la distribución de la tasa de victimización en el país, la cual comprende la totalidad de hechos de violencia: contra la vida, lesionados, violencia sexual, contra el patrimonio y contra la libertad. Dicha tasa no es homogénea, pues varía entre departamentos y municipios. El mapa 1 permite clasificar los municipios con relación a las tasas de victimización por cada 100,000 habitantes.

En 2012, la tasa de homicidios en Guatemala presentaba divergencias importantes; los municipios con mayores niveles de homicidios se muestran en una tonalidad más oscura, la cual se degrada conforme disminuye el flagelo, hasta llegar a municipios con niveles inferiores a una epidemia (de acuerdo con la clasificación de la OMS). Las cifras colocan a la ciudad de Guatemala como uno de los lugares más violentos en el planeta, con una tasa de

Mapa 1

Guatemala: mapa de los hechos delictivos 2012



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información de la PNC e Ine.

Una mirada a la definición operativa de las tasas de victimización

A continuación se realiza una breve explicación de algunas de las principales tasas de los hechos delictivos en Guatemala.

Tasas de victimización: se define como el cociente entre el número total de hechos delictivos durante el año considerado y el total de población expresada por 100,000 habitantes en una determinada área geográfica. A su vez los hechos delictivos se desagregan en hechos delictivos contra la vida, hechos delictivos contra la propiedad, delitos sexuales y delitos contra la libertad.

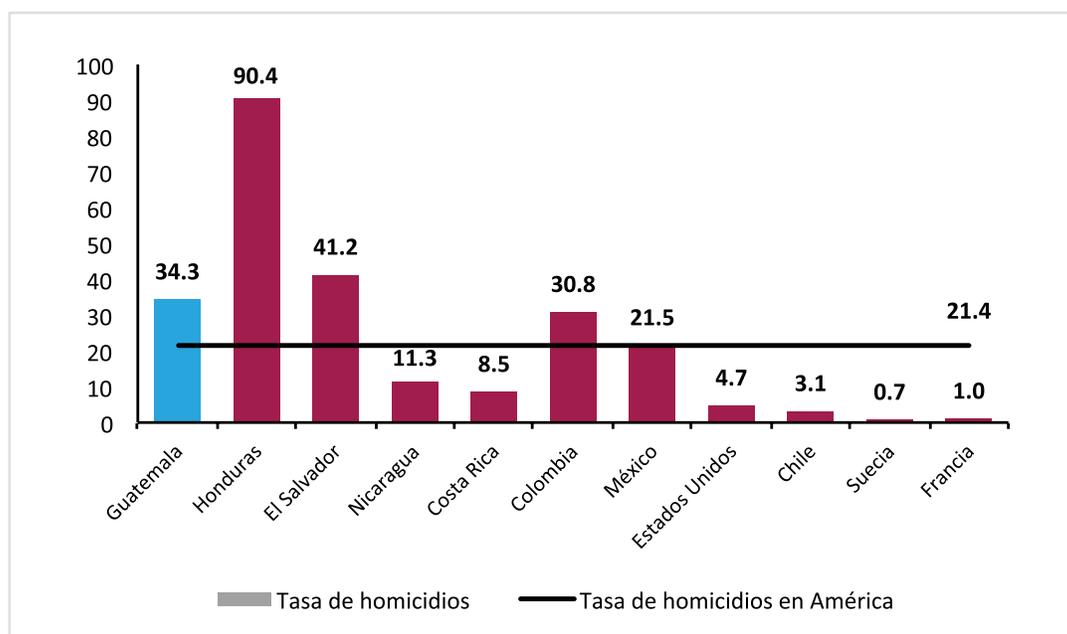
Tasa de homicidios: se define como el cociente entre el número total de homicidios durante el año considerado y el total de población expresada por 100,000 habitantes, en una determinada área geográfica. Los homicidios se desagregan por arma de fuego, arma blanca, arma contundente, artefacto explosivo, estrangulación y linchamiento.

Tasa de delitos contra la propiedad: se define como el cociente entre el número total de delitos contra la propiedad durante el año considerado y el total de población expresada por 100,000 habitantes, en una determinada área geográfica. Los delitos contra la propiedad se dividen en hurtos y robos a residencias, hurtos y robos a comercios, hurto y robo de vehículos, hurto y robo de motocicletas, hurto y robo de armas de fuego, hurto y robo a extranjeros (turista), hurto y robo a personas (vía pública), robos en buses, robo a agencias bancarias, robo a unidades blindadas y robo a iglesias.

Tasa de delitos sexuales: Se define como el cociente entre el número total de delitos sexuales durante el año considerado y el total de población expresada por 100,000 habitantes, en una determinada área geográfica. Los delitos sexuales se desagregan en secuestros, desaparecidos y violencia intrafamiliar.

Gráfica 3

Guatemala: tasa de homicidios 2012
(por cada 100,000 habitantes)

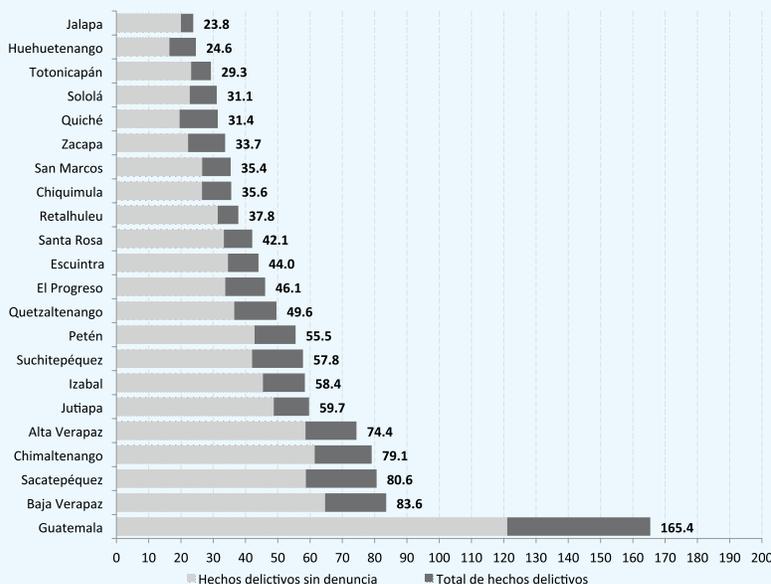


Fuente: Icefi/Unicef, con datos de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) 2014.

Acceso a justicia: una mirada desde las encuestas de hogares

Las encuestas de hogares permiten conocer, de manera estadística, las diferentes situaciones de los hogares en temas como: vivienda, ingresos y gastos. Recientemente se han incorporado temas muy importantes que ayudan a reflejar de mejor manera la situación en que se desenvuelve la población guatemalteca, entre ellos juventud y seguridad ciudadana.

Total de hechos delictivos y sin denuncia cifras por cada 1,000 habitantes

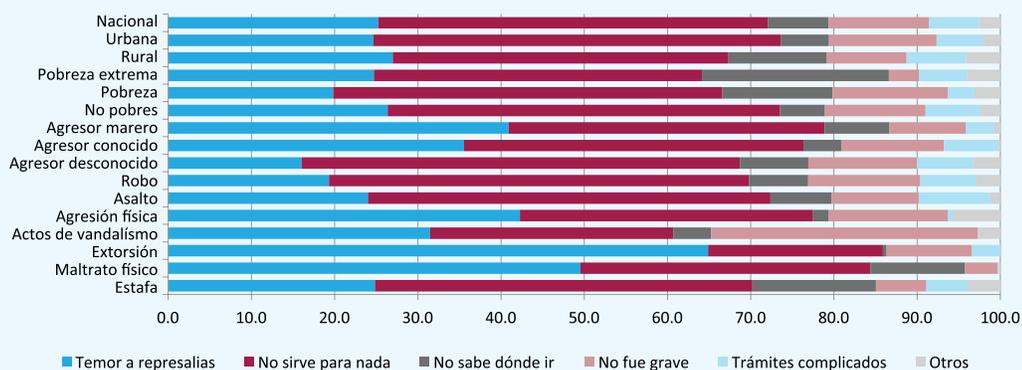


Fuente: Icefi/Unicef con base en Encovi 2006.

Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi) en 2006 se reportaron 636,360 hechos delictivos, cuyas víctimas representaron alrededor de 966,292 personas. En este contexto, el departamento de Guatemala concentra la mayor tasa con alrededor de 165.4 casos por cada 1,000 habitantes; de ello, se estima que alrededor de 73.2% de los casos no presentaron denuncia.

El tipo de delitos reportados indica que alrededor de 44.2% se debe a robos, seguido de asaltos con 30.8%, estafa con 7.2% y agresión física con 6.6%, entre otros. Un vistazo del tipo de agresor que comete delitos en el hogar, permite identificar que de cada diez delitos cometidos, 6 son atribuidos a personas desconocidas; 2 a personas conocidas y entre 1 y 2 a maras o pandillas.

Principal razón por la cual las víctimas no presentaron denuncias



Fuente: Icefi/Unicef con base en Encovi 2006.

Independientemente del nivel socioeconómico, del área de residencia, tipo de agresión y agresor, las dos mayores razones por las cuales las personas no presentan sus denuncias se deben a la creencia de que el actuar no servirá de nada (47%), o bien a temores por represalias; estas dos razones ocupan un 80% del silencio de las víctimas en cuanto a extorsión y casos de violencia física se refiere. En el caso de los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, y gran parte de los que pertenecer al área rural, la categoría «no sabe a dónde acudir» representa entre el 12% y 22% del silencio; esto en congruencia con las escasas actividades de sensibilización para estos grupos vulnerables que realizan entidades como el Organismo Judicial, Ministerio Público y Policía Nacional Civil. Para un mayor detalle sobre este análisis consultar el Anexo 1.

80.3 homicidios por cada 100,000 habitantes, por lo cual el área metropolitana y varios municipios aledaños han sido considerados «los corredores de la violencia».³⁷ Adicionalmente, un área con alta prevalencia de homicidios es el departamento de Petén. Es necesario acotar que algunos de esos territorios han sido zonas permeadas para la narcoactividad.

Las mayores tasas de hechos delictivos contra la propiedad se concentran en los municipios del área metropolitana: ciudad de Guatemala (642.2), Amatitlán (346.3) y Mixco (209.8). Los hechos corresponden, en su mayoría, al hurto y robo de vehículos (52.2%). La tasa de delitos contra la libertad está conformada por desaparecidos (64.2%), violencia intrafamiliar (36.3%) y secuestros (1.5%). Las tasas más altas de este delito se concentran en los municipios de San Marcos (234.5), Guastatoya (194.2), Huehuetenango (170.1), Flores (162.4) Cuilapa (154.9), Mazatenango (137.2), Antigua Guatemala (127.8), Sanarate (127.5), Chiquimula (122.7), Puerto Barrios (119.5), San Gabriel, Suchitepéquez (117.9), y Zacapa (114.85).

Con respecto a los costos de la violencia en la región centroamericana, el Banco Mundial (BM) señala que una reducción del 10% en los homicidios podría incrementar el PIB per cápita anual hasta en un 1.0% en El Salvador, un 0.7% en Guatemala y Honduras, y un 0.3% en Panamá y Nicaragua. Asimismo, el estudio destaca que en Guatemala los costos económicos totales del crimen y la violencia ascienden al 7.7% del PIB, desglosándose de la siguiente manera: costos en materia de salud (4.3%), costos institucionales (1.0%), costos de seguridad privada (1.5%) y costos de materiales (0.8%).³⁸

En otra esfera de análisis, cabe mencionar que la aplicación de sanciones proporcionales, efectivas y dirigidas a la rehabilitación de quienes transgreden la ley es un paso indispensable.³⁹

En Guatemala, la población que guarda prisión preventiva⁴⁰ muchas veces excede los tiempos legales de permanencia en privación

de libertad, lo cual ha traído consecuencias graves para el Sistema Penitenciario y para los mismos privados de libertad. Esta situación se evidencia en la gráfica 4, ya que de 2011 a 2013 el promedio de la población en prisión preventiva fue del 47%, situación que se ha exacerbado significativamente con respecto al lustro 2006-2010, en que representó 36%. Lo anterior implica el hacinamiento carcelario por sobrepoblación, que a su vez repercute en el incumplimiento de los derechos humanos de los internos.

A los problemas mencionados, se suman el impacto y la inobservancia de uno de los fines para los cuales fue creada la institución penitenciaria: «proporcionar a las personas reclusas las condiciones favorables para su educación y readaptación a la sociedad, que les permita alcanzar un desarrollo personal durante el cumplimiento de la pena y posteriormente reintegrarse a la sociedad».⁴¹ En la *Ley del Régimen Penitenciario*, título IV, «Régimen Progresivo», se describe este como el mecanismo para alcanzar la referida finalidad; por lo tanto, la institución está obligada a ponerlo en marcha. No obstante, la asignación de recursos financieros, humanos, de tecnología y de información para el desarrollo del Régimen en mención se ve seriamente limitada porque el presupuesto debe «dividirse» para proveer servicios a las personas que están en prisión preventiva.

Si se tomaran decisiones para no «abarrota» las cárceles mediante el dictamen de medidas sustitutivas, por ejemplo, los recursos con los que cuenta el Sistema Penitenciario tendrían como destino la atención a los condenados, a quienes debe aplicárseles el Régimen al cual se ha hecho referencia. Una debilidad muy grande del Sistema es que no ha desarrollado el Régimen Progresivo,⁴² con la consecuente violación de los derechos humanos de los privados de libertad.

Este análisis pone en evidencia que la lógica de construir más cárceles ha estado justificada por el incremento de personas en prisión preventiva, no por el incremento de quienes cumplen sentencia. La eficacia del Sistema Penitenciario y

37 Este corredor parte de la costa atlántica, pasa por la zona oriental, recorre luego la zona de la costa sur hasta llegar a la frontera con México, en Ayutla (PNUD/ Guatemala, 2007).

38 Banco Mundial (2010).

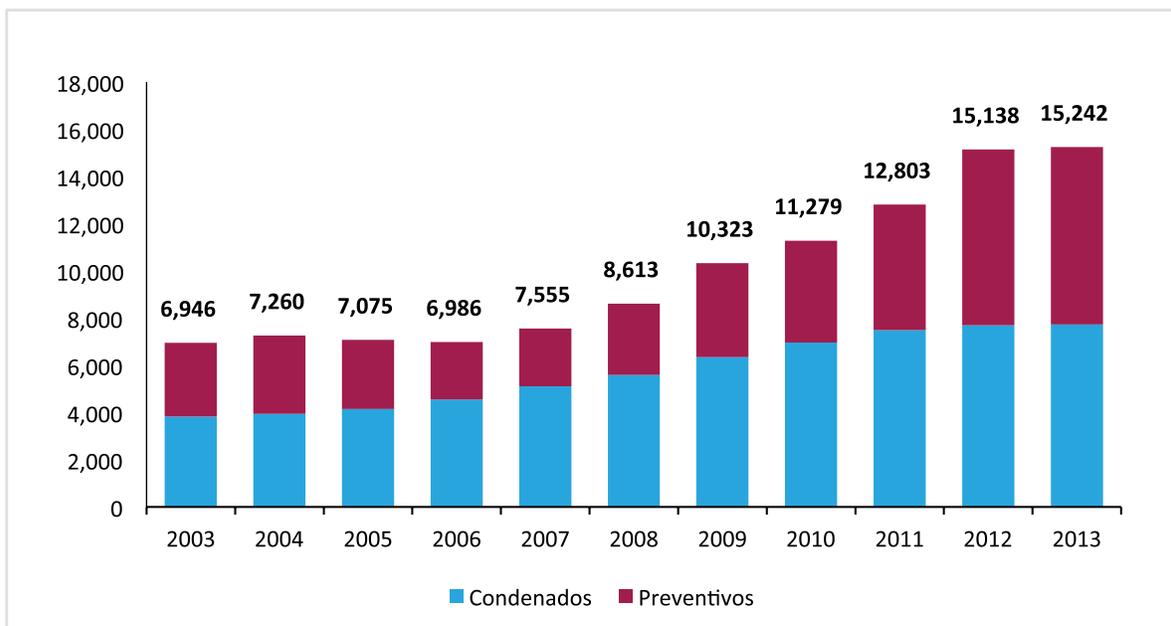
39 PNUD (2013: 122).

40 Ello, ante la falta de uso de medidas sustitutivas.

41 Ley del Régimen Penitenciario, Decreto 33-2006, artículo 3, «Fines del Sistema Penitenciario».

42 La Ley del Régimen Penitenciario lo define como «[...] el conjunto de actividades dirigidas a la reeducación y readaptación social de los condenados mediante fases, en donde se pone de manifiesto el progreso de su readaptación» (artículo 56).

Guatemala: total de privados (as) de libertad por situación jurídica: sentenciados y preventivos 2003-2013



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos de la Dirección General del Sistema Penitenciario.

la disminución de la impunidad requieren no solo un análisis de esta naturaleza, sino la toma de decisiones al más alto nivel de la institucionalidad del sistema de justicia. De ahí la importancia de retomar el papel rector de la Comisión Nacional del Sistema Penitenciario en cuanto a la formulación de la política penitenciaria. En esa materia, las garantías penales tienen como fin evitar las reacciones excesivas por parte de los funcionarios públicos y las instituciones.

Otro mecanismo para disminuir la cantidad de población carcelaria lo prevé la propia Ley, al recomendar el uso y aplicación de sistemas electrónicos de control y ubicación del beneficiado, fuera de los recintos carcelarios. Sobre este tema no hay avances hasta la fecha.

En otra perspectiva vinculada con la aplicación del derecho internacional, Guatemala aprobó en 2010 la *Ley del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes* (Decreto No.

40-2010), de común acuerdo con la *Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas*. Dicho mecanismo es de naturaleza preventiva y crea la Oficina Nacional de Prevención, la cual desarrolla el sistema de visitas para la inspección de lugares de detención y privación de libertad, considerando posibles riesgos de tortura, trato o pena cruel, inhumana o degradante en contra de las personas que habiten dichos recintos. Pese a que este mecanismo es una salvaguarda de la aplicación de los derechos humanos, cabe indicar que la elección de los relatores de la Oficina está bajo la responsabilidad de los diputados del Congreso de la República, quienes luego de más de dos años y tras una resolución de la Corte de Constitucionalidad (CC), finalmente eligieron en marzo de 2014 a los magistrados titulares y suplentes.

Con respecto a la composición de la población privada en libertad, la gráfica 5 evidencia una disparidad a favor de las mujeres, ya que

son los hombres, mayoritariamente, quienes cumplen condenas por diversos hechos delictivos, mientras que las mujeres representan un porcentaje aún bajo. Los datos también muestran que las edades de la población que se encuentra guardando reclusión se concentran en la edad económicamente más productiva, lo cual se traduce en una pérdida de fuerza laboral para el país, especialmente en el caso de los jóvenes.

Desde un enfoque sociológico, este fenómeno también se asocia con otros como la falta de oportunidades educativas y de capacitación, y/o de acceso al empleo, variables que inciden en que ciertos segmentos de la población se vinculen con hechos delictivos. En algunos casos, se trata de delitos de reciente surgimiento, por ejemplo, las extorsiones. La violencia en general y la violencia en contra de las mujeres también se consideran como factores de riesgo para la comisión de actos delictivos que atentan contra la vida. A su vez, la violencia tiene otras consideraciones, tales como el consumo de drogas y las frustraciones derivadas de la falta de oportunidades, el hacinamiento, la carencia de vivienda, el encarecimiento de la vida y las conductas machistas y patriarcales que fomentan la discriminación y la subordinación de género.⁴³

La gráfica 6 muestra otros datos interesantes con respecto a la disparidad de género. Nótese que el porcentaje histórico de las mujeres reclusas se incrementa más en el tiempo que el de los hombres, lo cual ofrece evidencia empírica acerca del incremento de la participación de mujeres en actividades delictivas.

La mayoría de las mujeres reclusas se ubica en el rango de edad joven. Esto quiere decir que se encuentran en su etapa reproductiva. Hasta diciembre de 2013, en el Sistema Penitenciario se reportaban quince mujeres embarazadas y noventa niños de 0 a 4 años.⁴⁴ La gravedad del caso estriba en que el período de gestación de estas mujeres se desarrolla bajo mucha presión y estrés, con la consecuente afectación para la madre y el feto. Con respecto a los niños y niñas que comparten con sus madres privadas de libertad, cabe comprender la dura realidad

que pesa sobre ellos y que se materializa en el encierro y el estigma de estar en tal condición.

Según la ley, los niños y niñas no pueden convivir con sus madres más allá de los cuatro años. Por lo tanto, quienes hayan llegado a esa edad deben ser entregados a parientes o a instituciones del Estado, y pese a que el Sistema Penitenciario debe preparar el proceso de transición y entrega de los niños, el hecho representa un conflicto de graves repercusiones, tanto para la madre como para el hijo o hija. En algunos casos, ni siquiera existe garantía de que los hijos y sus madres vuelvan a encontrarse. Así, la situación de estos niños y niñas puede llegar a ser altamente vulnerable. Y es que de acuerdo con diversos estudios, la etapa de la primera infancia (entre los 0 y 6 años) es fundamental para el apropiado desarrollo psicoemocional de los seres humanos; si estos niños y niñas tienen déficits de diversa índole durante este período, su desarrollo podrá verse agravado, tanto por las condiciones del encierro carcelario como por la separación de sus madres y la incertidumbre acerca de quiénes se harán responsables de ellos y ellas.

En cuanto a la protección de la niñez y la adolescencia, se cuenta con un instrumento legal que contiene disposiciones relevantes: la *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto 27-2003 (Ley Pina)*. En su desarrollo conceptual, esta Ley transita de la concepción de los menores como sujetos de tutela, a una comprensión de ellos como seres sujetos de derechos, en correspondencia con lo que promulga la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

La Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (SBS)⁴⁵ es la entidad que se enfoca en la provisión de servicios que permitan hacer efectivas las políticas de protección integral que estipula la *Ley Pina*. Estas se traducen en acciones tendientes a garantizar a la niñez y adolescencia, amenazada o violada en sus derechos, su recuperación física, emocional, psicológica y moral. Se rige por el *Reglamento Orgánico Interino* de la SBS, aprobado mediante Acuerdo Gubernativo No. 18-2006. En su mandato se lee:

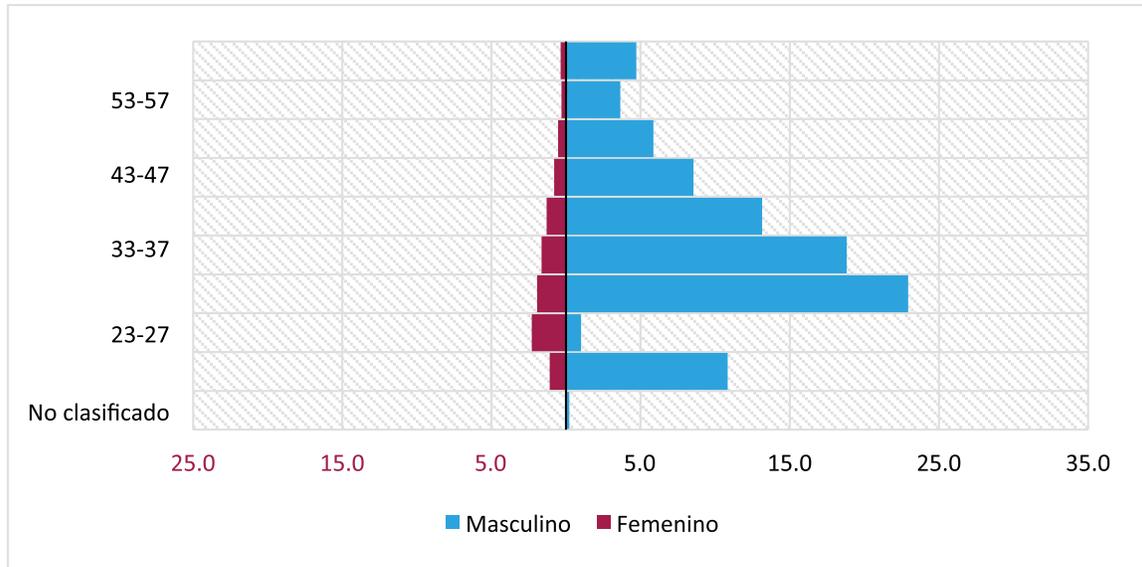
43 Unicef (2012a).

44 Navarro, Edurne. *El Periódico*, pág. 3. Guatemala, 17 de enero de 2014.

45 Según registros de esta institución, funciona desde 1945, aunque como SBS fue creada por Acuerdo Gubernativo de fecha 1 de julio de 1978.

Gráfica 5

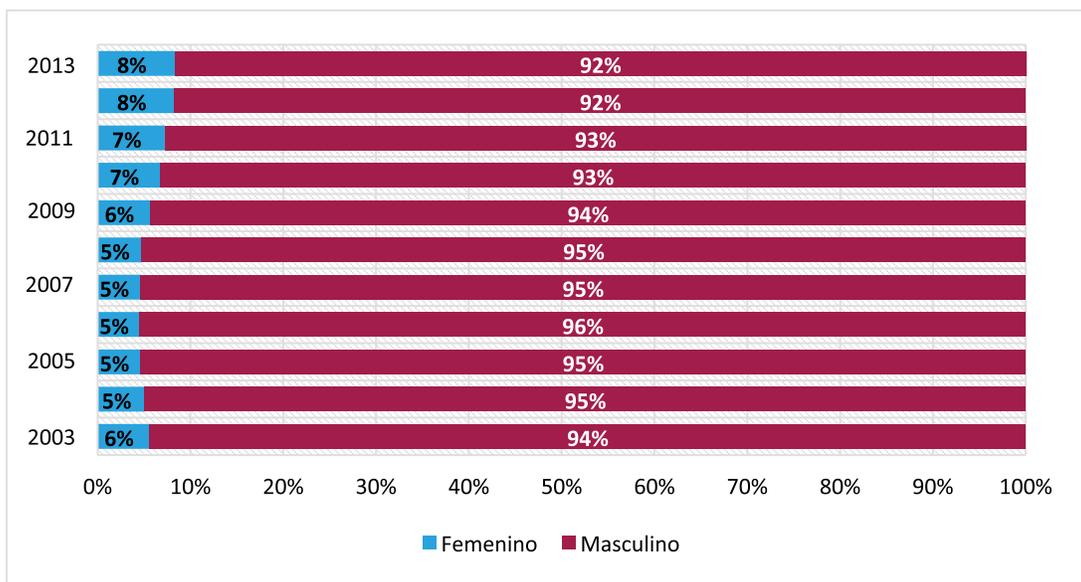
Guatemala: pirámide poblacional de los privados de libertad 2013



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sistema Siapen de la Dirección General del Sistema Penitenciario. Fecha de datos actualizados al día 14 de febrero de 2013.

Gráfica 6

Guatemala: distribución porcentual hombres y mujeres reclusos en el sistema penitenciario 2003 - 2013



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sistema Siapen de la Dirección General del Sistema Penitenciario.

«formular, coordinar y ejecutar políticas públicas de protección integral de la niñez y adolescencia, y administrar los programas a favor de la mujer, la familia y la comunidad».

Para la atención de adolescentes en conflicto con la ley penal, la SBS cuenta con la Subsecretaría de Reinserción y Resocialización de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal.⁴⁶ Cabe destacar que la situación actual de esta institución denota el incumplimiento de algunos derechos y garantías fundamentales de la población menor de edad. Por ejemplo, si un menor alcanza la mayoría de edad en el tiempo que dura la sanción privativa de libertad (provisional o definitiva), por lo general no es trasladado a otro centro de internamiento específico que sea adecuado para su edad, hasta que cumpla la sanción impuesta. Este escenario implica que personas adultas convivan en los centros de internamiento especializados con adolescentes, y hasta con niños y niñas, con los consecuentes riesgos que conllevan las relaciones de poder desde los adultos hacia los menores. Esta situación es una violación a los derechos humanos de los menores de edad y también constituye un factor que alimenta la

impunidad en el tema de sanciones privativas de libertad dirigidas a esta población.

La tabla 4 ilustra la irregularidad en los centros especializados de internamiento destinados a la atención de menores de edad, los cuales albergan a personas que ya alcanzaron la mayoría de edad.

Nótese la cantidad de personas mayores de edad en situación de sanción privativa de libertad que conviven con menores de edad. Esta situación plantea un vacío de orden práctico, pues la *Ley Pina* exige una separación entre adolescentes y jóvenes adultos que han sido detenidos y/o condenados a privación de libertad por delitos cometidos durante su minoría de edad, lo cual debe ser atendido y resuelto de manera prioritaria. En 2013, por ejemplo, según la situación jurídica de los adolescentes en conflicto con la ley penal, en el Centro Juvenil de Detención Provisional (Cejudep), o «Gaviotas», había 240 adolescentes en situación provisional. La sumatoria de este mismo indicador para el caso de todos los centros asciende a 313. Esta situación implica que debe acelerarse los procesos para disminuir

Tabla 4

Guatemala: población atendida en los centros de detención por edad y sexo y población en internamiento en Centros Especializados, por edad y sexo

Centro	Mayores		Menores	
	Rango de edad	No. de adolescentes	Rango de edad	No. de adolescentes
Centro Juvenil de Detención Provisional (Cejudep, más conocido como «Gaviotas»)	18 – 22 años	58	13 – 17 años	325
Centro Juvenil de Privación de Libertad para Varones II (Cejupliv II, Anexo)	18 – 22 años	59	13 – 17 años	56
Centro Juvenil de Privación de Libertad para Varones (Cejupliv, Etapa)	18 – 22 años	131	13 – 17 años	69
Centro Juvenil de Privación de Libertad para Mujeres (Cejuplim, más conocido como «Gorriones»)	18 – 22 años	20	13 – 17 años	49

Fuente: Subsecretaría de Reinserción y Resocialización de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal de la SBS. Datos actualizados al 30 de enero de 2013.

46 UMG/IINNA (2010).

el hacinamiento y, con ello, un posible contagio criminológico de estos jóvenes.

Por otra parte, es desalentador verificar que entre los 767 adolescentes que hasta el 30 de enero de 2013 se encontraban privados de

libertad, las edades oscilan entre los 13 y los 22 años, encontrándose casos de personas halladas culpables de haber cometido algún ilícito grave a temprana edad. De este total, el 65% se encuentra conformado por menores de edad, es decir, adolescentes de 13 a 17 años.

Tabla 5

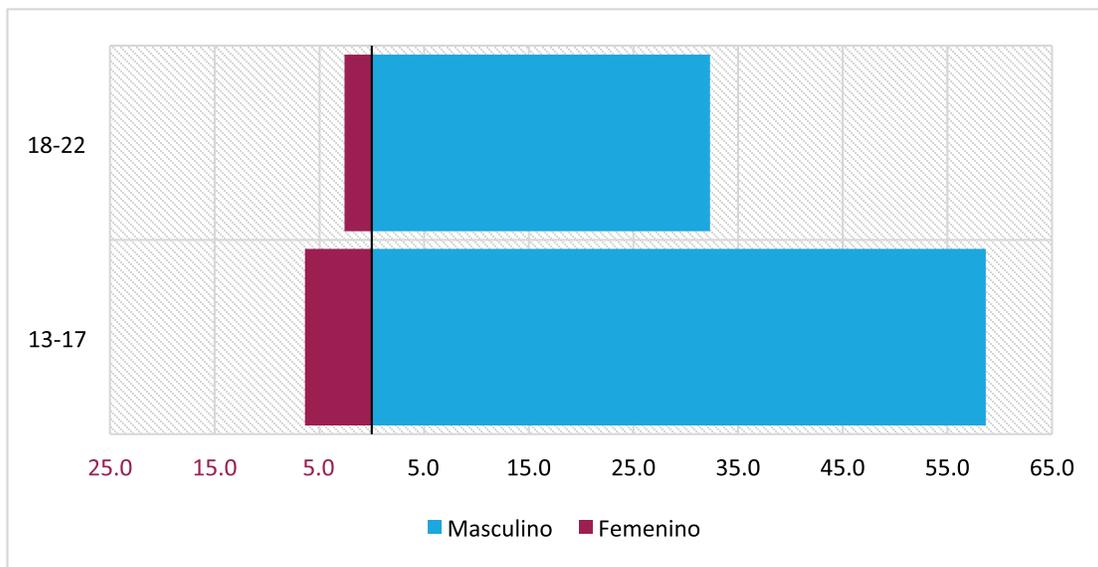
Población por situación jurídica 2013

Centro	Población actual	Sanción	Provisional
Centro Juvenil de Detención Provisional (CEJUDEP) «Gaviotas»	340	100	240
Centro Juvenil de Privación de Libertad para Varones II (CEJUPLIV II, Anexo)	150	123	27
Centro Juvenil de Privación de Libertad para Varones (CEJUPLIV, Etapa)	236	235	1
Centro Juvenil de Privación de Libertad para Mujeres (CEJUPLIM) «Gorriones»	75	30	45
Total	801	488	313

Fuente: Subsecretaría de Reinserción y Resocialización de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal de la SBS. Datos actualizados al 30 de enero de 2013.

Gráfica 7

Pirámide de población femenina y masculina de adolescentes en conflicto con la ley penal (2013)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información de la Subsecretaría de Reinserción y Resocialización de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal de la SBS. Datos actualizados al 30 de enero de 2013.

Es muy probable que en sus antecedentes de vida figuren condiciones de abandono familiar, desprotección, consumo de drogas, callejización, violencia y otros vejámenes, que refrendan la importante brecha de protección social que debe el Estado a sus ciudadanos, la cual debe abordar la realización de derechos fundamentales.

en cuanto a la satisfacción de su capacidad de punir y que, pese a los avances alcanzados a partir de su proceso de modernización, posee una capacidad relativa de acción, caracterizada por insuficientes juzgados que además no se dan abasto y se vuelven lentos con respecto al número de hechos criminales, especialmente frente a la extensión y profundidad del narcotráfico.

2.4 MENOS ESTADO, MENOS JUSTICIA = MÁS IMPUNIDAD

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁴⁷ presentó en el Informe de Desarrollo Humano 2009-2010 lo que se conoce como el Índice de Densidad del Estado, el cual permite evaluar la presencia territorial de la institucionalidad pública del Estado guatemalteco. El PNUD refiere, con respecto al sistema judicial, que este padece limitaciones

De esa cuenta, puede colegirse que la escasa presencia de las instituciones de justicia contribuye a que los niveles de impunidad se mantengan. Ello, aunado a que por las causas ya referidas las personas no denuncian los hechos delictivos, ocasiona un enorme subregistro de casos. Dado que la presencia de las instituciones de justicia posee una relación directa con las denuncias, el fortalecimiento del sistema de justicia garantiza el derecho de las personas, por una parte, a denunciar los crímenes y, por la otra, a observar la continuidad de los procesos

Avances en el cumplimiento de la *Convención sobre los Derechos del Niño*

En 2012, Unicef realizó un estudio jurimétrico para Guatemala denominado «Evaluación de la aplicación real de la Convención de los Derechos del Niño y la legislación desarrollada a su amparo», el cual permite obtener análisis y aportes importantes con respecto a los avances en el cumplimiento de la *Convención sobre los Derechos del Niño*. Algunos de los principales diagnósticos y puntos concluyentes contenidos en el referido estudio son:

Avances

- Adecuación legislativa en materia de niñez y adolescencia
- Creación de la *Política de Protección Integral y su Plan de Acción en Favor de la Niñez y Adolescencia 2004-2015* (se establece institucionalidad y actores responsables)

Desafíos

- Falta de incorporación de todos los preceptos internacionales relacionados con la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes
- Mecanismos y procedimientos de protección a la infancia con débil regulación
- No están claros los medios de protección provisional o definitiva para la niñez que ha sido víctima de violación de derechos humanos
- Falta de regulación con respecto al seguimiento de casos y medidas adoptadas en materia de justicia penal juvenil
- Ausencia de indicadores de monitoreo en la *Política de Protección Integral y su Plan de Acción en Favor de la Niñez y Adolescencia 2004-2015*
- Dificultad de comprensión y aplicación del enfoque de interés superior del niño en el caso de funcionarios públicos
- Deficiencia en la cobertura y acceso a la justicia
- Centralización de casos, con relación con traslados desde largas distancias
- Debilidades en la difusión de los derechos de la niñez y la adolescencia
- La Procuraduría General de la Nación (PGN) no ha asumido un rol que le permita ser la principal puerta al sistema de justicia para la niñez y la adolescencia

Estas acotaciones poseen un carácter relevante en cuanto al reforzamiento de la institucionalidad, normativa y recursos humanos; también revelan las debilidades de coordinación interinstitucional y el espíritu centralizador que prevalece en el Estado de Guatemala. Todos, en conjunto, constituyen factores que limitan la garantía de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia y, por ende, tienen un impacto en la impunidad en cuanto a acceso a justicia y protección integral se refiere.

⁴⁷ *Op. cit.*, p. 28.

a través de la persecución penal. No obstante, en Guatemala existen muchos lugares con poca presencia de instituciones de justicia, lo que engendra impunidad y anarquía. A manera de ejemplo, la gráfica 8 muestra un análisis de regresión cuyos resultados indican una relación positiva entre la presencia de las instituciones vinculadas con el sector justicia y las denuncias presentadas al MP en los municipios de Guatemala en el año 2012.

2.5 EL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD Y JUSTICIA EN GUATEMALA

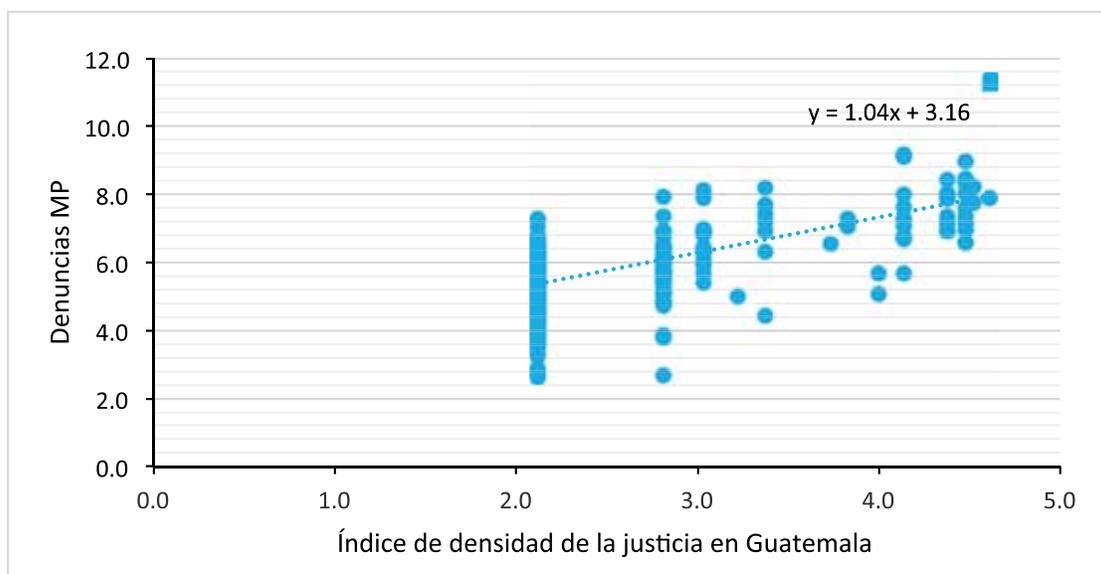
Dado que la violencia se ha convertido en un grave problema para Guatemala, el Estado afronta dificultades para proteger y garantizar la integridad física y la vida de sus ciudadanos. El fortalecimiento de la justicia es un camino que garantiza el cumplimiento irrestricto de la

ley a todos y todas por igual, de manera que se afiancen la institucionalidad y la democracia. No obstante, dicho fortalecimiento debe hacerse evidente a través de la relación de las políticas públicas y la voluntad de los Estados por asignar los recursos económicos en las tareas pendientes por realizar, lo cual se traduce en presupuestos públicos que efectivamente muestren dicho compromiso.

De tal cuenta, el *presupuesto clasificado por funciones*⁴⁸ demuestra, durante el período 2007 a 2013, un aumento de las asignaciones destinadas a orden público y seguridad. La prioridad macroeconómica del gasto en orden público y seguridad —medida como la relación entre el gasto en orden público y seguridad y el producto interno bruto (PIB)— mantuvo una trayectoria de 1.0% en 2007, y llegó a 1.6% en 2013. Complementariamente, la participación de esos recursos dentro del presupuesto del gobierno central refleja que durante el período de análisis la prioridad fiscal del gasto en orden

Gráfica 8

Relación de las denuncias del MP y la presencia de las instituciones de justicia



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del PNUD y el MP.

48 La clasificación de las funciones del Gobierno (CFG) es una clasificación detallada de las funciones u objetivos socioeconómicos que persiguen las unidades del Ejecutivo por medio de distintos tipos de erogaciones. Véase el *Manual de estadísticas de finanzas públicas* (2001).

Tabla 6

Guatemala: gasto público en seguridad y justicia, 2007-2013
Gasto total

Descripción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
En porcentaje del PIB							
Orden público y seguridad	1.0	1.0	1.2	1.5	1.5	1.5	1.6
Servicios de policía	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7
Servicios de protección contra incendios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tribunales de justicia ¹	0.1	0.1	0.1	0.4	0.4	0.4	0.4
Prisiones	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Investigación y desarrollo: orden público y seguridad	-	-	-	-	-	-	-
Orden público y seguridad n.e.p.	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
En porcentajes del gasto del gobierno central							
Orden público y seguridad	6.7	7.2	7.8	9.9	10.0	10.4	10.3
Servicios de policía	3.6	4.0	4.2	4.1	4.3	4.2	4.2
Servicios de protección contra incendios	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Tribunales de justicia	0.3	0.4	0.5	2.8	2.6	2.9	2.7
Prisiones	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6
Investigación y desarrollo: orden público y seguridad	-	-	-	-	-	-	-
Orden público y seguridad n.e.p.	2.1	2.3	2.5	2.5	2.4	2.6	2.7

Nota: Icefi, con base en información proveniente del Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoin), del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).
Nota: ¹ el presupuesto del Organismo Judicial no estaba disponible en el Sicoin antes de 2010.

público y seguridad se incrementó de 6.7%, en 2007, a 10.3%, en 2013.

En 2012 y 2013, se observa un notable incremento del gasto en orden público y seguridad debido a que el Gobierno priorizó una estrategia de reducción de la violencia por medio del *Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz*, que plantea el desarrollo de acciones tales como: mejores niveles de gobernabilidad; seguridad y protección frente a la criminalidad, la violencia y la impunidad en el país. Al analizar el presupuesto público es fácil advertir que los esfuerzos financieros se han destinado principalmente a los servicios de policía, los cuales pasaron de Q 2,396.4 millones (0.6% del PIB), en 2012, a Q 2,807.9 millones (0.7% del PIB), en 2013. Esto contrasta con la debilidad de los recursos que se asignan a los tribunales de justicia, que fueron de Q 1,673.7 millones (0.4% del PIB), en 2012, y Q 1,833.3 millones (0.4% del PIB), en 2013. Aún más, otras instituciones vinculadas con el sector justicia, tales como el MP y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif) pasaron en 2012 de Q 786.8 millones (0.2% del PIB) y Q 195.9 millones (0.05% del PIB) a Q 906.3 millones (0.2% del PIB) y Q 175.8 millones (0.04% del PIB) en 2013, respectivamente. El encargado de la disuasión

del delito, la PNC, es el más beneficiado. Los que investigan, juzgan y defienden, los olvidados. Ello genera un desbalance de fuerzas que reduce la capacidad de prevención y castigo, lo cual tiende a ampliar el fracaso del sistema de seguridad y justicia en su lucha por contener la violencia y los hechos delictivos.

Los datos de la tabla 7 muestran una mayor asignación presupuestaria para el Ministerio de Gobernación (Mingob), lo cual podría suponer que se invierten más recursos en las tareas preventivas y reactivas de la PNC; sin embargo, dicho presupuesto no se destina únicamente a esta institución: una porción se direcciona hacia la atención de una gran cantidad de funciones administrativas identificadas en el artículo 36 de la *Ley del Organismo Ejecutivo*, y que no debiera atender este Ministerio. A manera de ejemplo, dos de estas funciones son aprobar los estatutos de las fundaciones y otras formas de asociación, y otorgar y reconocer la personalidad jurídica de las mismas; y ejercer la vigilancia y supervisión de los montes de piedad, rifas y loterías. Por otro lado, además de la Dirección General de la PNC, están bajo la jurisdicción del Mingob las siguientes direcciones:

- Dirección General del Sistema Penitenciario
- Dirección General del *Diario de Centro América* y Tipografía Nacional
- Dirección General de Inteligencia Civil
- Dirección General de Migración
- Dirección General de Servicios de Seguridad Privada
- Registro de las Personas Jurídicas

Lo anterior implica una sobrecarga de funciones administrativas que no le corresponden a un Ministerio del Interior o de Seguridad. La seguridad y la justicia, como servicios públicos dirigidos al ciudadano, implican el diseño de políticas públicas integrales que, sin desestimar la investigación y persecución penal, incluyan la prevención.

Tabla 7

Presupuesto de las instituciones vinculadas al sector de seguridad y justicia 2007-2013
Millones de quetzales de cada año

Descripción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ministerio de Gobernación	1,756.4*	2,323.6*	2,476.2	2,629.6	2,967.6	3,081.5	3,640.0
Dirección de Servicios Administrativos y Financieros			149.5	125.3	107.5	115.8	172.0
Dirección General de Inteligencia Civil			39.1	58.1	52.6	58.3	66.4
Dirección General de la Policía Nacional Civil			1,766.2	1,873.1	2,169.9	2,191.9	2,484.7
Secretaría de Análisis e Información Antinarcótica			4.7	8.0	-	2.2	8.1
Subdirección General de Estudios			81.4	67.1	23.5	58.6	128.9
Subdirección General de Salud Policial			11.2	15.8	18.1	19.3	20.1
Departamento de Tránsito			23.5	9.1	11.4	16.1	63.8
Dirección General del Sistema Penitenciario			210.0	244.8	266.2	318.9	342.2
Dirección General de Migración			82.5	103.0	132.6	121.5	143.3
Dirección General del Diario de Centro América y Tipografía Nacional			48.3	44.7	54.8	61.9	41.4
Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia			10.3	19.9	63.5	40.1	50.9
Registro de Personas Jurídicas			3.0	0.0	-	-	2.1
Gobernaciones Departamentales			46.4	60.6	67.5	70.4	74.5
Dirección General de Servicios de Seguridad Privada			-	-	-	6.4	9.7
Unidad Especial Antinarcóticos			-	-	-	-	31.9
Dirección General del Sistema Penitenciario	-	-	210.0	244.8	266.2	318.9	342.2
Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia	57.7	146.9	233.8	254.9	293.4	182.9	181.9
Ministerio Público	611.9	673.9	677.8	692.3	700.7	786.8	906.3
Organismo Judicial	-	-	-	1,207.0	1,283.4	1,491.4	1,623.9
Instituto de la Defensa Pública Penal	99.6	117.0	118.3	118.1	115.4	117.2	134.3
Instituto Nacional de Ciencias Forenses	5.9	97.8	129.9	138.3	163.0	195.9	175.8
Corte de Constitucionalidad	-	-	62.5	66.4	73.7	74.7	85.6
Procuraduría de los Derechos Humanos	74.7	112.7	106.8	102.1	109.8	103.7	107.3
Procuraduría General de la Nación	40.3	42.5	46.6	51.5	56.2	57.8	62.5
Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad	-	-	-	-	-	26.3	36.1
Secretaría de Análisis Estratégico	16.8	16.0	19.2	5.8	-	-	-
Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado	-	-	-	14.0	18.5	25.7	18.8
Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas	3.2	3.5	3.7	3.6	3.8	3.1	3.9
Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas	-	-	-	-	-	5.8	9.0
Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia	-	-	-	-	-	24.2	30.5
Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio	-	-	-	-	1.1	7.8	13.7

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información proveniente del Sicoin.

Nota:* el presupuesto desagregado por unidad ejecutora se visibilizó hasta en 2009.



©UNICEF

PRINCIPALES ACUERDOS SOCIALES EN MATERIA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD

3

PRINCIPALES ACUERDOS SOCIALES EN MATERIA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD



©UNICEF

El acuerdo más importante elaborado a la fecha en materia de seguridad y justicia es el *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ)*. Los antecedentes de su surgimiento se remontan a enero de 2009, cuando el procurador de los Derechos Humanos, el rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala (Usac), el arzobispo Metropolitano y el presidente de la Alianza Evangélica entregaron al presidente de la República⁴⁹ una propuesta básica de contenidos sobre seguridad y justicia, la cual debía ser motivo de atención y respuesta por parte del Estado.⁵⁰ La principal motivación de este esfuerzo fue hacer frente a los altos índices de inseguridad, violencia e impunidad que prevalecían en el país. Esta propuesta se hizo pública y despertó interés en diversas organizaciones de la sociedad civil expertas en la temática, por lo cual los representantes de las instancias que elaboraron la propuesta se convirtieron en el Grupo Garante de un esfuerzo más amplio de debate para la generación de propuestas en el tema.

Es así como en abril de 2009 fue suscrito el ANASJ por los presidentes de los tres poderes del Estado y por el fiscal general y jefe del Ministerio Público. El documento consta de 101 compromisos, divididos en diez ejes, los cuales abarcan temas tales como: las políticas y el fortalecimiento de la institucionalidad en materia de seguridad; la reforma policial; el Sistema Penitenciario; las políticas e institucionalidad para la investigación criminal y la lucha contra la impunidad. Asimismo, se incluyó el mejoramiento de la administración de justicia y la aprobación de una serie de leyes para el fortalecimiento de los sistemas de seguridad y justicia, entre otros.

Los compromisos incluyen acciones estratégicas y operativas a ser desarrolladas en el mediano y largo plazos.

Uno de los compromisos más importantes en materia de seguridad fue la propuesta de creación del Ministerio de Seguridad Pública (compromiso 1), para desahogar al Mingob de la desmesurada carga de funciones administrativas que no le competen. Su creación requeriría contar, por una parte, con personal profesional especializado y calificado; y, por la otra, formular una propuesta de readecuación presupuestaria, tema aún pendiente.

También se contemplaron reformas a la *Ley de Amparo y Exhibición Personal*, al Código Procesal Penal y al Código Penal, entre otros. Organizaciones de sociedad civil aglutinadas en torno al Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (Foss) se constituyeron en auditoras sociales del cumplimiento e institucionalización de los compromisos, acciones y procesos que debían asumirse en el desarrollo del Acuerdo, por lo que en dicho marco se han elaborado informes de monitoreo.

En tal sentido, el monitoreo del Foss da cuenta de que en 2010 se conformó una comisión técnica⁵¹ para la formulación de la propuesta de creación del Ministerio de Seguridad Pública,⁵² cuyo primer documento se entregó en enero de 2011 a las autoridades del Mingob de ese entonces. Es de destacar que para que dicha propuesta se concrete es necesario modificar ciertas normas, por ejemplo, la concepción que sobre el Mingob se desarrolla en la *Ley del Organismo Ejecutivo*.

49 El presidente de la República en funciones era el ingeniero Álvaro Colom, quien recientemente había presentado el *Plan Nacional de Seguridad*.

50 Disponible en: http://www.cicig.org/uploads/documents/reforma_institucional/REFOR-INST_DOC03_20111125_ES.pdf

51 Comisión Técnica para la Formulación de la Propuesta de Creación del Ministerio de Seguridad Pública, creada por *Acuerdo Ministerial No. 211-2010*.

52 Disponible en: http://www.asies.org.gt/sites/default/files/articulos/publicaciones/1_segundo_informe_de_monitoreo_anasj_-_foss.pdf

También deben considerarse reformas a la *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*, en tanto que en ella se hace referencia al Mingob; a la *Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil* y a la *Ley de Armas y Municiones*.⁵³

Acerca de la *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*, en el compromiso 3 del *Acuerdo* se propone cumplir y definir una política nacional de seguridad democrática e integral. Asimismo, definir una Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación y un Plan Estratégico de Seguridad de la Nación. Otros compromisos igualmente importantes son el 5 y el 7; el primero se refiere a la creación de la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad y la Inspectoría del Ministerio de Seguridad Pública. El segundo, a la implementación del Sistema Nacional de Inteligencia.⁵⁴

En el *ANASJ* se reconoce la necesidad de contar con recursos humanos calificados, seleccionados con base en méritos profesionales e idoneidad técnica. También se hace referencia a la ética profesional y a su promoción permanente. Otro atributo que se reconoce como muy importante es la estabilidad institucional, en el sentido de que ese personal seleccionado con base en perfiles específicos y adecuados a los requerimientos institucionales tenga la opción de ingresar a la carrera institucional y cuente con certezas acerca de que su buen desempeño, rendimiento y prácticas éticas, le harán acreedor de ascensos. Esta lógica es contribuyente con la promoción del ethos institucional, el fortalecimiento de las instituciones y la disminución de los índices de impunidad.

El compromiso 5 se refiere a «Crear la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad (IGSNS)», la cual se creó y puso en funcionamiento en enero de 2011 con el apoyo técnico y financiero de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, el Mingob y la cooperación internacional. Asimismo, se promovió la creación del Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad (Inees), el cual se concretó en junio de 2011.

Por otro lado, se elaboró y aprobó el *Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Acuerdo Gubernativo No. 166-2011)*, el cual incorporó la institucionalidad de nueva creación. En este Reglamento se desarrolla la estructura organizacional y se separan los órganos sustantivos de los administrativos y de apoyo técnico.

En los compromisos 7 y 90 del *ANASJ* se alude a la creación del Sistema Nacional de Inteligencia. En cuanto a ello, en el informe de monitoreo del Foss se señalan algunas debilidades, como la falta de desarrollo institucional y técnico de la Secretaría de Inteligencia Estratégica, y debilidades orgánicas y funcionales de la Dirección General de Inteligencia Civil (Digici), focalizadas en su falta de coordinación con la PNC.⁵⁵

A partir de abril de 2009, como consecuencia de la firma del *ANASJ*, se relanzó el proceso de reforma policial y se instaló la Comisión Nacional para la Reforma Policial de la PNC, lo que ha permitido que se concreten algunos avances importantes:

- El *Acuerdo Gubernativo 97-2009*, que institucionaliza la Jefatura de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional (Jepedi)
- La creación de la División Especializada en Investigación Criminal (Deic)
- La Unidad de Delitos contra la Vida
- La creación de la Escuela Superior de Ciencias Policiales (formación de oficiales)
- La creación de la Escuela de Especialidades de la PNC
- El Sistema de Inspectoría General⁵⁶
- En materia de planificación, se consolidó el Sistema de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional de la PNC y se avanzó en la estabilización de la escala de mandos, en el marco de la carrera policial
- Se concretó el despliegue de investigación criminal
- La implementación de programas de prevención del delito y relaciones con la comunidad

53 *Ibid.*, p. 8.

54 *ANASJ* (2009).

55 *Ibid.*, p. 13.

56 En junio de 2011, se aprobó el *Acuerdo Gubernativo No. 177-2011, Reglamento de la Inspectoría General*.

- El fortalecimiento del sistema de control interno para que el sistema disciplinario funcione, se apliquen las sanciones que corresponda y se impulse la depuración de la institución

En el caso del Sistema Penitenciario también se incorporaron algunos temas, tales como el hacinamiento poblacional, el cual se ha tratado previamente en este documento.

El eje V del ANASJ sobre el mejoramiento de la administración de justicia hace énfasis tanto en compromisos de orden administrativo, como político. El eje incluye 16 compromisos, entre los cuales se toma en cuenta la reforma policial. El compromiso 59 se refiere a la creación de más juzgados y tribunales para garantizar a la ciudadanía una tutela judicial efectiva. En el informe de monitoreo del Foss se concluye que media una distancia importante entre la creación de tales juzgados y tribunales y su puesta en marcha, lo cual debe revisarse.⁵⁷ Esta recomendación es muy importante porque se relaciona con los resultados institucionales, es decir la eficiencia y la disminución de la impunidad. Por otra parte, el informe del Foss también indica que el OJ elaboró su Plan Marco Estratégico Político 2009-2014 (PMEP).⁵⁸ Uno de los temas más destacados de este instrumento es el reconocimiento de que para ampliar el acceso a la justicia se hace necesario desarrollar institucionalmente al OJ.

Para la optimización del trabajo que llevan a cabo los órganos jurisdiccionales laborales y fortalecer el servicio de atención ciudadana, la CSJ «[...] inauguró en septiembre de 2011 el Centro de Justicia Laboral, en la Ciudad Capital».⁵⁹ En cuanto a ello, destaca la creación de 16 juzgados y 3 salas de la Corte de Apelaciones del ramo de Trabajo y Previsión Social. Asimismo, se implementó el Modelo de Gestión del Despacho Judicial, con el propósito de promover la oralidad en dichas judicaturas.⁶⁰

Entre otros de los resultados que revela el informe del FOSS, en el marco del ANASJ, destaca la creación de tres juzgados de Primera Instancia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, así como de tres tribunales de Sentencia de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer (Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia No. 1-2020).⁶¹ De estos órganos, los que tienen competencia en Quetzaltenango incluyeron la traducción para mujeres indígenas, lo cual debe ponderarse como un reconocimiento del carácter multicultural y plurilingüe de la sociedad guatemalteca.

Para atender los temas de niñez y adolescencia se creó e inauguró el Juzgado de Primera Instancia de la Niñez y Adolescencia del Área Metropolitana, por fusión de los juzgados primero, segundo y tercero de la ciudad capital, mediante Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia número 25-2011.⁶²

Pese a que en el segundo informe de monitoreo del Foss se identifican y reconocen esfuerzos institucionales para fortalecer el acceso a la seguridad y la justicia, también se insiste en que aún falta mucho por hacer para fortalecer la institucionalidad y para dar respuestas más efectivas a la ciudadanía. Por otro lado, se consigna como una decisión negativa el hecho de que la CSJ haya reducido el tiempo de duración del programa de formación inicial para jueces de paz y primera instancia, ya que ello no abona a la profesionalización del recurso humano, uno de los compromisos importantes del ANASJ.

Con respecto al tema de investigación criminal, se reconoce el fortalecimiento de la Deic dentro de la PNC, como un ejemplo de los resultados que se obtienen a partir de la coordinación interinstitucional. Sin embargo, la crítica más contundente se dirige hacia la falta de profesionalización del recurso humano, lo cual también ha sido señalado por expertos en el tema.

57 Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (2012).

58 Corte Suprema de Justicia (2011).

59 Foss (2012).

60 *Ibid.*, p. 17.

61 *Ibid.*, p. 30.

62 *Ibid.*, p. 29.

En el eje VI del ANASJ, cabe destacar las obligaciones del Estado relacionadas con la violencia armada, en alusión a compromisos de vieja data reflejados en los *Acuerdos de Paz*. En esa materia, el Legislativo aprobó en el año 2008 la *Ley de Armas y Municiones (Decreto No. 15-2009)*, cuyo *Reglamento fue aprobado por Acuerdo Gubernativo No. 85-2011*, casi tres años después de aprobada la *Ley*.

Parte de la evaluación que hace el Foss refleja que el contar con un marco jurídico sobre armas y su portación, penalizando aquello que contravenga la ley, constituye un importante avance.

Sin embargo, se advierte que algunas resoluciones de la Corte de Constitucionalidad (CC) no contribuyen a disminuir la circulación de armas en el país.⁶³

En el caso del Grupo Garante, algunas de las recomendaciones se orientan a diseñar una política criminal del Estado de Guatemala, en correspondencia con el compromiso 41 del ANASJ. Asimismo, que se cree e instale la comisión para prevenir y erradicar ejecuciones extrajudiciales relacionadas con limpieza social, linchamientos y tortura, según el compromiso 47. Otra importante recomendación es el diseño e implementación del Instituto para la Atención y Protección de las Víctimas de Violencia, según compromiso 55. Destaca, igualmente, la

recomendación con respecto a tomar medidas para separar las funciones administrativas de las jurisdiccionales, tanto en la Corte Suprema de Justicia (CSJ), como en los juzgados y tribunales, en atención al compromiso 66.⁶⁴

Con respecto al compromiso 74, el Grupo Garante recuerda que es importante poner en marcha un plan nacional de desarme y que se tomen medidas para regular y controlar a las empresas privadas de seguridad.⁶⁵ Se sugiere la inclusión de la sociedad civil en el proceso de análisis y propuesta sobre el avance de los temas de justicia y seguridad; esto tiene relación directa con la máxima publicidad de los avances del *Acuerdo*, a efecto de que la ciudadanía pueda monitorear los resultados alcanzados.

En el marco de las recomendaciones, el Grupo Garante releva una de suyo importante: que el Gobierno de la República instruya a la «Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia, así como al Ministerio de Finanzas Públicas y específicamente a la Dirección Técnica del Presupuesto, para que se tengan en cuenta de manera concreta los compromisos derivados del Acuerdo Nacional al momento de definirse los ajustes que obligatoriamente deben hacerse al Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la Nación vigente».⁶⁶

63 Ibid (pág 41).

64 Informe Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia (2010). Grupo Garante.

65 Ibid.

66 Ibid (pág. 10).



UNA RUTA PROBABLE PARA AVANZAR HACIA LA JUSTICIA Y LA SEGURIDAD

4

UNA RUTA PROBABLE PARA AVANZAR HACIA LA JUSTICIA Y LA SEGURIDAD



©UNICEF

4.1 RESEÑA METODOLÓGICA

Establecer una ruta que permita avanzar hacia la justicia y la seguridad implica anotar y reconocer algunos avances de carácter institucional, legal y de coordinación. Destacar lo más importante permite proponer la dinamización y/o el fortalecimiento de los resultados alcanzados. Por

otra parte, identificar los vacíos, temas y retos pendientes permite orientar el camino a seguir para la consecución del acceso a servicios de justicia y seguridad, especialmente porque la impunidad es causa y consecuencia del debilitamiento de las instituciones públicas.

En aras de aportar a la reflexión anterior, este capítulo busca ahondar en los pendientes mediante la utilización, como referente teórico

Figura 1

Instrumento de investigación para el abordaje de componentes de fortalecimiento institucional

Componentes					
Marco jurídico normativo	Recursos y capacidad	Independencia imparcialidad y voluntad institucional	Voluntad política	Intereses creados	Factores sociales
Instrumentos internacionales relevantes	Estructura organizacional y proceso de toma de decisiones	Mapeo de actores e inventario de información que permita hacer un diagnóstico sobre el grado de independencia e imparcialidad de las instituciones vinculadas al sector justicia	Contexto político y organización territorial	Mapeo de actores y análisis de relaciones de poder entre los principales grupos de interés: instituciones gubernamentales, sector privado, crimen organizado, asociaciones profesionales, grupos de derechos humanos, etc.	Análisis para comprender las percepciones y acciones de la sociedad acerca del sistema de justicia. Implica el análisis de factores como racismo, discriminación, limitadas posibilidades de participación civil y poca credibilidad institucional, entre otros.
Marco legal constitucional y doméstico	Presupuesto asignado, modificado y devengado		Relación del organismo legislativo y ejecutivo		
Marco normativo relativo al derecho a la justicia	Recursos materiales		Organismo legislativo: naturaleza, política de su discurso y proceso que implica la aprobación de leyes		
Mecanismos especiales: tradicionales y alternativos	Recursos humanos	Blindaje del sistema para garantizar independencia e imparcialidad			
	Representación geográfica (territorial)		Organismo ejecutivo: análisis con énfasis en los cuerpos especializados vinculados al sistema de justicia		
	Evaluación y seguimiento				

Fuente: Adaptado por Icefi / Unicef con base en Impunity Watch (2007).

y metodológico, de la herramienta «Research Instrument», desarrollada por Impunity Watch (2007). Esta metodología se centra en dos objetivos fundamentales: a) identificar las causas de la impunidad en una situación determinada y b) proveer una base para evaluar y monitorear el cumplimiento del Estado en materia de sus obligaciones legales internacionales de respuesta frente a serios crímenes y violaciones graves a los derechos humanos. Como podrá colegirse, los objetivos originales de Impunity Watch no coinciden exactamente con la propuesta del presente documento; no obstante, dado que se considera que la referida metodología aporta elementos centrales para el análisis, se ha hecho una adaptación de su contenido, con miras a viabilizar su aplicación en el caso que nos ocupa.

De tal cuenta, se ofrece un esquema sobre el «Instrumento de investigación para el abordaje de componentes de fortalecimiento institucional» (figura 1) como guía adaptada para analizar el tema de la impunidad en Guatemala. Este instrumento contiene seis componentes; el presente informe se centra en el componente denominado «Recursos y Capacidad», a partir del cual se hace la propuesta de costeo que se discutirá en la sección siguiente.

De forma resumida, a continuación se desglosa el contenido de los seis componentes de fortalecimiento institucional con base en Impunity Watch (2007):

a. Marco jurídico normativo

En este componente se considera el análisis de instrumentos internacionales que responden a la aplicación y desarrollo de los derechos humanos y que constituyen un marco amplio que guía los aspectos normativos nacionales relativos al derecho a la justicia y a la seguridad. En este esquema, lo particular son los mecanismos especiales —como las tradiciones y los mecanismos alternativos para acceder a la justicia— que se conciben enmarcados en el principio del reconocimiento a la diversidad cultural y a las expresiones que le son consustanciales.

Sobre esta materia, se reconoce que el Estado de Guatemala ha avanzado con la adhesión y ratificación de los tratados y convenios

internacionales que contienen los principios de acceso a la justicia y la seguridad como derechos básicos de todas las personas. El Estado también ha avanzado con la aprobación de legislación nacional en consuno con tales derechos. Sin embargo, muy probablemente la brecha que separa lo expresado en el marco legal de lo que sucede en la realidad inicia con la escasa capacidad de conversión de esos derechos en normativas, acciones, actuaciones y prácticas administrativas de las instituciones de justicia y seguridad. A menudo, esto se traduce en que tanto funcionarios como empleados públicos no reconocen que todos los habitantes del país, incluidos ellos mismos, tienen derecho a la justicia y la seguridad.

b. Recursos y capacidad institucional

Este componente desarrolla de manera particular los recursos y la capacidad institucional del Estado para brindar servicios públicos de justicia y de seguridad. Mediante un análisis que va de lo general a lo particular, se debe entender que la estructura organizacional y la toma de decisiones son elementos constitutivos de la gestión pública que están íntimamente ligados con las asignaciones presupuestarias y con los recursos humanos y materiales que requieren las instituciones para funcionar de manera eficaz y eficiente.

Esto implica abordar temas como la ampliación de la cobertura para extender los servicios a mayor cantidad de población, en particular a aquella que vive en lugares que geográficamente ofrecen dificultades de acceso. Aun así, los servicios de justicia y de seguridad deben estar garantizados a toda la población, a partir del principio de que son un derecho constitucional y forman parte de los derechos humanos. Por otro lado, el proveerlos repercute positivamente en la reducción de la impunidad, la violencia y la criminalidad.

El rubro de evaluación y seguimiento se define como acciones básicas para calificar la efectividad y la eficiencia de las entidades, ya que la aplicación de estos mecanismos ofrece datos e información sobre el desempeño y el cumplimiento con los objetivos estratégicos y programáticos formulados por las instituciones. La evaluación y el seguimiento abren la

posibilidad al escrutinio ciudadano, cuya lectura y análisis debieran constituir recomendaciones a las instituciones de justicia y de seguridad para su mejor funcionamiento. Estas acciones también contribuyen a una participación ciudadana más proactiva y comprometida.

c. Independencia, imparcialidad y voluntad institucional

Analizar el contenido de este componente implica remitirse a la aplicación de la ley que regula los conceptos de independencia, imparcialidad y voluntad institucional como atributos básicos de la impartición ecuánime e imparcial de la justicia.

De común acuerdo con los contenidos que engloban este componente, ello también entraña la aplicación de metodologías para construir mapeos de actores que permitan elaborar diagnósticos que, a su vez, den cuenta del grado de independencia e imparcialidad de las instituciones que imparten justicia y proveen seguridad. Estos componentes son fundamentales porque, si bien es cierto requieren de instituciones fortalecidas, también involucran la voluntad de determinados agentes políticos, funcionarios y empleados públicos, lo cual se traduce en voluntad institucional. Los espacios de coordinación interinstitucional son un buen ejemplo sobre cómo funciona y opera la voluntad institucional, especialmente porque en estos se recurre a la toma de decisiones al más alto nivel; debieran ser también los foros de discusión que, desde una visión integral, articulan, atienden y proponen sobre temas institucionales tales como el acceso a los servicios, su calidad y oportunidad.

d. Voluntad política

La voluntad política podría definirse como la *realización de acciones de manera intencionada, a partir del atributo que faculta a las personas para ejercer dominio y gobierno sobre sus actos*. Ello implica decidir, a partir del libre albedrío, la determinación de acciones públicas. En este marco, el pleno conocimiento, la conciencia y la ética del servidor público debieran ser bastiones para la toma de decisiones.

En la herramienta original, se alude al contexto político y a la organización territorial como el

ámbito de actuación de los poderes del Estado. Implica la independencia y la imparcialidad, así como el juego democrático que ha dado en llamarse de «pesos y contrapesos», mediante el cual se garantiza un saludable equilibrio en las decisiones de política y de los servicios públicos. En esa lógica, el poder Ejecutivo es el que administra el Estado por medio de las instituciones públicas del Gobierno. Por su parte, el Organismo Legislativo —cuya naturaleza lo convierte en el poder político por excelencia— tiene en sus manos el debate de los asuntos de interés público que se traducen en leyes, así como la aprobación del presupuesto de la nación y la fiscalización de la inversión de los recursos financieros del Estado. Tanto el debate, como la asignación presupuestaria y su fiscalización, son herramientas básicas para monitorear y evaluar el peso que el Organismo Legislativo y la institucionalidad de la justicia y la seguridad asignan a la prestación de servicios con calidad y carácter oportuno.

e. Intereses creados

Este componente implicaría la recurrencia al mapeo de actores para la formulación de análisis políticos sobre los grupos de poder, interés o presión, y sobre las relaciones de poder que estos entablan. Este ejercicio permite identificar, con elementos de juicio, las intenciones, inclinaciones e intereses de los actores sobre los temas de prioridad nacional; en este caso, la justicia y la seguridad.

Este componente permite dilucidar quiénes son los actores interesados en el avance de la justicia transicional; también, que se den muestras evidentes de reparación a las víctimas, por ejemplo. El ejercicio metodológico para identificar a los actores políticos y sociales en correspondencia con sus intereses provee información para realizar propuestas de incidencia, pues permite precisar quiénes son los aliados, los indecisos y los opositores frente a temas que tienen relación con el acceso a la justicia y a la seguridad. En términos prácticos, cualquier campaña o proyecto de incidencia que se base en los resultados de un ejercicio metodológico de identificación de intereses, según actores políticos y sociales, lleva un importante camino recorrido, ya que el esfuerzo de convencimiento se focalizaría hacia los

actores indecisos y, en algunos casos y a partir de ciertos criterios, se incluiría a los contrarios.

f. Factores sociales

Finalmente, este componente implica el acceso a información que sea útil para elaborar análisis acerca de las percepciones y acciones de la sociedad con respecto a la justicia y la seguridad. Involucra variables tales como el racismo, la discriminación, las limitaciones a la participación ciudadana y la escasa confianza hacia la institucionalidad pública.

Los avances en estas materias dan cuenta de la creación y aprobación de leyes e instituciones que denotan el carácter multicultural y plurilingüe de la sociedad guatemalteca. Sin embargo, el contraste con la realidad percibida en los datos estadísticos de Guatemala continúa exhibiendo una sociedad que practica el racismo y la discriminación, frente a un Estado que, a través de la carencia de políticas públicas efectivas, fomenta la exclusión.

Por lo tanto, el acceso a la justicia y la seguridad, como política pública basada en los derechos humanos, debe tener rostro multicultural y plurilingüe, a partir del cual se reconozca y valore la aplicación del derecho consuetudinario como una expresión de la aplicación de justicia de los pueblos ancestrales.

4.2 APLICACIÓN DEL COMPONENTE «RECURSOS Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL» DE LA METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Con base en las principales recomendaciones elaboradas para Guatemala y contenidas, entre otros, en el ANASJ, se explicita a continuación un ejercicio de costeo que desarrolla el componente «recursos y capacidad institucional» propuesto por Impunity Watch. Este componente se aplica a las siguientes esferas:

1. Seguridad ciudadana
2. Investigación criminal
3. Creación del Instituto para la Atención Integral y Protección a Víctimas de Violencia
4. Administración de justicia
5. Sistema de readaptación y reintegración social para personas adultas, y programas de reinserción y resocialización para adolescentes en conflicto con la ley penal

El ejercicio contiene una estimación de los recursos financieros requeridos para materializar esta propuesta. La expansión de las intervenciones en el modelo responde a la experiencia relacionada con la infraestructura de los Centros de Administración de Justicia⁶⁷ (CAJ), los cuales buscan que el modelo de atención a la justicia se concentre en un solo lugar para acercar las instituciones a los ciudadanos. Además, se espera que dichas instituciones tengan pertinencia cultural.⁶⁸

El modelo propone expandir el sistema de justicia, de manera que incluya una eficaz persecución penal, en coordinación con la Dirección General de Investigación Criminal (Digicri), las fiscalías municipales y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif). Ello, a partir del apoyo de las instituciones encargadas del proceso penal, que comprenden: centros de mediación, juzgados de paz, juzgados de primera instancia y el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP). Finalmente, los costos para un sistema de readaptación y reintegración social se abordarán como un proceso separado dada la lógica del sistema de justicia actual, ya que la edificación de centros de privación de libertad utiliza otros criterios, como la seguridad y vialidad que ofrecen los lugares de construcción.

Con la finalidad de priorizar la expansión de la propuesta al territorio nacional, se aplicó un *índice compuesto de acceso a la justicia*,⁶⁹ el cual pondera, por una parte, la presencia de las instituciones de justicia del Estado en un territorio determinado y, además, la tasa de victimización a la cual se ve sometida la población de ese territorio. El índice sugirió, en primer lugar, aprovechar los puntos de conexión

⁶⁷ La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) originalmente refirió a los centros de justicia como centros de enfoque porque estaba enfocando recursos en áreas geográficas específicas.

⁶⁸ Steven E. Hendrix. (2003).

⁶⁹ Véase anexo metodológico.

actuales de las instituciones de justicia para completar el modelo de investigación criminal y administración de la justicia en los municipios con alguna presencia de estas instituciones. De manera seguida, se propone expandir el modelo a los municipios con escasa presencia y alta demanda poblacional de servicios de justicia. Los datos a partir de los cuales se calcula el índice provienen de consultas con las diferentes entidades de justicia; la mayoría, por conducto de su Oficina de Información Pública, en donde destaca: Organismo Judicial (Cenadoj), la Policía Nacional Civil (PNC), el Ministerio Público (MP), el IDPP y el Inacif, entre otras.

Para implementar el modelo propuesto, se plantea una expansión gradual en un horizonte de diez años (2014-2023), escalonada con base en la restricción presupuestaria de las instituciones y el resultado del índice de densidad de la justicia. Los costos fueron indexados durante el período de análisis con base en proyecciones de inflación obtenidas del *World Economic Outlook (WEO)*,⁷⁰ del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Las fuentes de información de los costos provienen de las oficinas de Acceso a la Información Pública de instituciones como el OJ, el MP, el Inacif, el IDPP, la PNC, la SBS y el Mingob, entre otras. También se utilizaron costos de infraestructura física del Sistema Nacional de Información Pública (SNIP) de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), y datos presupuestarios de las instituciones, provistos por el Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoin), del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).

4.3 EJE DE SEGURIDAD CIUDADANA

La reforma a la seguridad tiene sus bases en los *Acuerdos de Paz, específicamente en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*, en el cual se estableció que el país requiere de una PNC profesional, jerárquica y al mando del Mingob, cuyo propósito es mantener el orden público y la seguridad interna. Es así como en 1997 se creó

la PNC, mediante la *Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto 11-97*, con el objetivo de proveer seguridad pública a la ciudadanía (artículo 1). De la misma manera, la PNC se estableció con el fin de proteger «[...] la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre

Centros de Administración de Justicia

Guatemala es un país multiétnico, pluricultural y multilingüe. Hasta hace algunos años, el sistema de justicia se caracterizaba por estructuras verticales y por la poca coordinación de las instituciones que formaban parte de él. Todo ello, como es obvio, constituía factores que debilitaban la justicia.

Los Centros de Administración de Justicia (CAJ) surgen como una respuesta a la demanda de justicia; estas entidades preconizan un nuevo modelo de actuación que pretende responder a las necesidades de acceso a los servicios judiciales; al reconocimiento público del derecho consuetudinario indígena; al fortalecimiento de la sociedad civil mediante procesos de desarrollo local llevados a cabo con base en una amplia participación social; a la descentralización y modernización de los servicios de justicia; y a la difusión entre las comunidades históricamente excluidas (pobres, mujeres, indígenas y niños) del cambio de actitud de las instituciones proveedoras de estos servicios.

El propósito de los CAJ es hacer más efectiva, eficiente e integrada la justicia, en un área geográfica determinada. De esta manera, integran en un espacio físico a las principales instituciones dedicadas a la justicia, como lo son la Policía Nacional Civil (PNC), el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP), el Ministerio Público (MP), los tribunales de Justicia, el Centro de Mediación y la coordinadora de cada CAJ.

Instituciones que integran el CAJ



Fuente: Icefi/Unicef, con base en Banco Interamericano de Desarrollo (2007).

70 Las bases consultadas del WEO corresponden a la actualización de octubre de 2012.

ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito [...]» (artículo 9).

Pese a la importancia de estos cambios, se reconoció que en las negociaciones de paz no se evidenció la necesidad de «[...] un esfuerzo institucional por desarrollar las orientaciones políticas, los marcos normativos y los procedimientos que, fundados en valores y principios claramente democráticos, sustituyeran de manera sistemática orientaciones, estructuras y procedimientos operativos de seguridad cuyo origen se encontraba en un Estado contrainsurgente».⁷¹

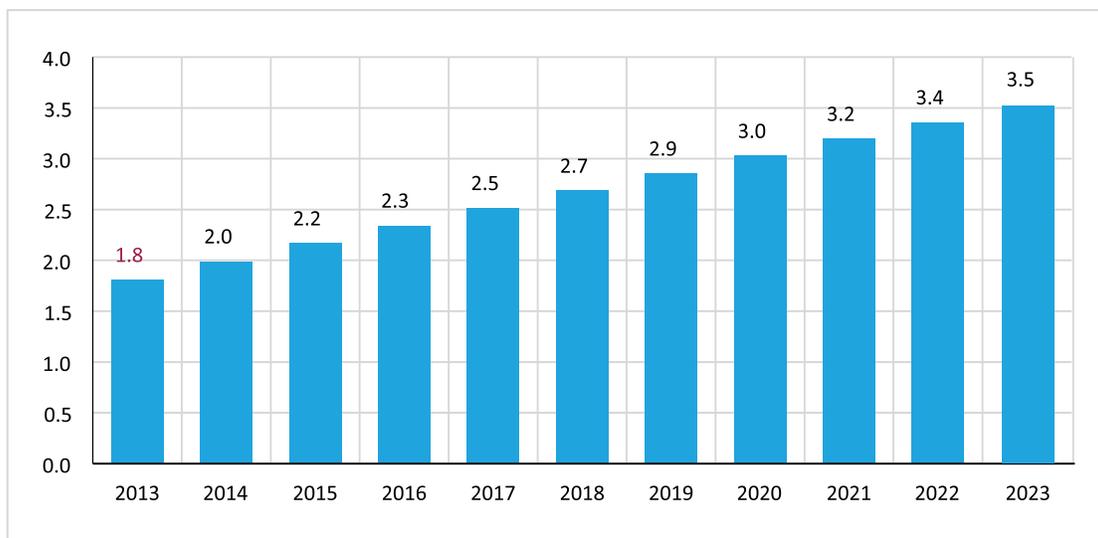
A partir de la anterior reflexión, entre 1999 y 2002 cobró vida el proyecto «Hacia una Política de Seguridad para la Democracia (Polsede)», cuya función fue implementar un proceso de investigación participativa orientado a la transformación de los marcos referenciales y legales de la seguridad del Estado.⁷² En este proceso confluyeron expresiones organizadas, expertos,

institucionalidad pública y privada, centros de investigación, universidades, organizaciones sociales y profesionales particulares, gracias a la cooperación técnica y financiera de diversos organismos internacionales y agencias de cooperación bilateral.

El Polsede produjo algunos desarrollos conceptuales y diseños orgánicos funcionales sobre la institucionalidad de la seguridad. Desde este espacio de análisis se elaboraron y propusieron contenidos básicos de tipo legal como la *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*.⁷³ En esta *Ley* se define la seguridad democrática como «[...] la acción del Estado que garantiza el respeto, promoción y tutela de la seguridad, al mismo tiempo que el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que le permitan a la persona su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia, conforme a lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica». De manera

Gráfica 9

Agentes de la policía por cada mil habitantes, proyectados para el ejercicio de costeo 2013-2023



Fuente: Icefpi/Unicef.

71 Arévalo de León, Bernardo (editor) (2002: 14).

72 *Ibid.*

73 Decreto número 18-2008.

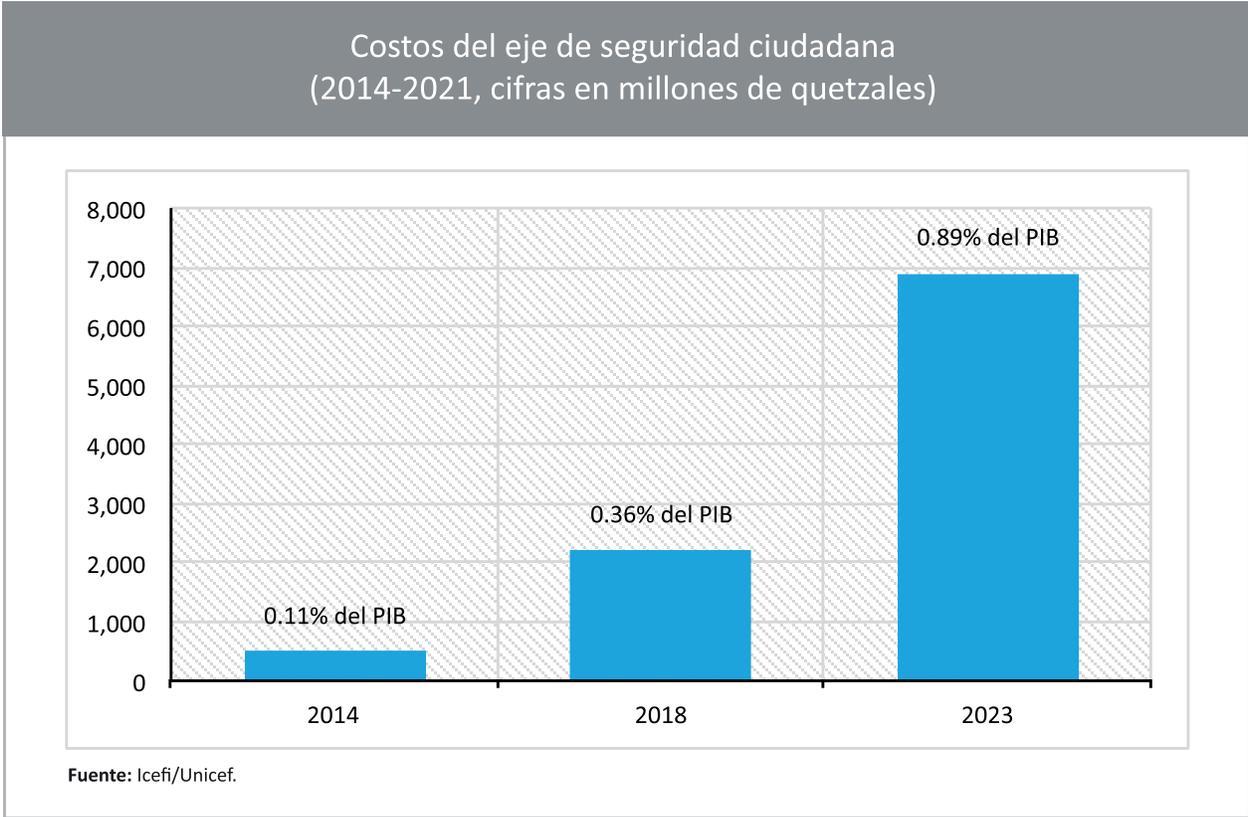
específica, se refiere al ámbito de la seguridad interior como aquel en que se «[...] enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, delincuencia común, en defensa del Estado democrático de derecho. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación» (artículo 19).

Más adelante, el ANASJ también focaliza su atención en temas básicos y fundamentales de la seguridad pública y ciudadana. Este acuerdo propone 20 compromisos sobre la reforma policial, lo cual incluye acciones estratégicas y operativas. En correspondencia con ello, la comisionada para la Reforma Policial⁷⁴ definió ocho líneas de trabajo, a partir de la investigación criminal y la prevención del delito. Los ejes transversales propuestos fueron: organización institucional; gestión y logística; recursos humanos; formación profesional; plataforma

tecnológica; inspectoría y controles internos. Al respecto, el «Tercer informe de monitoreo del ANASJ» da cuenta de algunos resultados con respecto a estos ejes, reconociendo esfuerzos importantes. Estas valoraciones, producto del monitoreo por parte del Foss, son una muestra de algunos resultados de esfuerzos de coordinación entre el Mingob y la Reforma Policial que pueden tener su explicación en acciones de voluntad política para fortalecer a la PNC.

Por su parte, Calderón (2011) elaboró un diagnóstico de la PNC en el cual se enumera una serie de recomendaciones relacionadas con el desarrollo del recurso humano de esta institución: modernizar los sistemas de capacitación y ascensos; evaluación del desempeño; desarrollo de especialidades e investigación criminal a través de carreras profesionales específicas para las unidades especializadas de la PNC.⁷⁵ Se indica que en 2011 la fuerza policial por diez mil habitantes fue de

Gráfica 10



⁷⁴ Nominada por el presidente Otto Pérez Molina en 2012.
⁷⁵ Calderón, Javier (2011).

17 agentes, mientras que el promedio a nivel de la región centroamericana fue de 25 por diez mil habitantes. De acuerdo con Calderón (2011), este dato esconde una realidad mucho más dramática, ya que la cantidad de agentes debe dividirse

en tres turnos regulados por la institución, lo cual da como resultado una cobertura de 5.7 policías por diez mil habitantes.⁷⁶ Los datos son un indicador con relación al déficit recurrente de recurso humano policial para cumplir tareas de prevención e investigación criminal. A este déficit cabe adicionar la insuficiente especialización policial, pese a que en 2012 se creó la Escuela de Oficiales, con el apoyo de la Policía de Colombia. Este importante paso deberá acompañarse de seguimiento y evaluación a la formación, para valorar el aprendizaje adquirido y la aplicación de contenidos curriculares en el desempeño de los agentes formados. Diversos analistas coinciden al plantear que para brindar seguridad ciudadana es importante incrementar la fuerza policial, fortalecer diversas especialidades de investigación criminal para aportar a la persecución criminal, y proceder con la regionalización de la PNC.⁷⁷

Prevención de la violencia

El enfoque de prevención de la violencia surge como una alternativa a la respuesta tradicional de las políticas públicas que buscan hacer frente a la delincuencia y la violencia basándose en el enfoque de control, el cual aborda el problema después de que el acto violento o el delito ha sido cometido.

Las políticas de prevención atacan las causas del delito, no solo sus efectos. De tal manera, el *Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz* (2012) define la prevención como «[...] el enfoque y conjunto de medidas estratégicas orientadas a contribuir en la disminución de la violencia, anticipándose al hecho, evitando que ocurra y enfocando la intervención en sus causas, no en la mitigación de sus efectos».

En cuanto a los enfoques de prevención del delito y la violencia (Cesc, 2004) expone que en la doctrina pueden identificarse básicamente dos, el epidemiológico y el modelo de prevención. El primero se fundamenta en un enfoque de salud pública de diagnóstico, monitoreo, vigilancia de la epidemia, focalización y curación de la epidemia. En lo que respecta al enfoque de prevención, pueden distinguirse tres tipos, el situacional, el social y el comunitario.

Enfoque de prevención



Fuente: Icef/Unicef, con base en el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz (2012) y la *Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034*.

En el «Informe Anual Circunstanciado. Situación de los Derechos Humanos» de la PDH para el año 2012, se hace evidente la preocupación del *ombudsman* con respecto a la inexistencia de políticas públicas de prevención de la delincuencia común y organizada.⁷⁸ Se esgrime que las políticas preventivas deben ser mucho más integrales y abarcadoras que las políticas policiales de carácter reactivo o de combate; y, por lo tanto, su implementación requiere un involucramiento institucional articulado.

La ejecución de las políticas preventivas policiales también está relacionada con la cantidad de agentes; en ese sentido, en el «Plan de Continuidad de la Reforma Policial 2012-2020» se reconoce que existe un déficit de personal policial de más del 80%, con relación a los mandos operativos. En este ámbito, la PDH (2012) considera necesario que entre 2012 y 2016 se dé un incremento de 3,331 elementos para la fuerza operativa. A ello debe sumarse un aumento en las fuerzas preventivas de 11,931 agentes adicionales, para alcanzar así un despliegue total de poco más de 40,000 efectivos (cifra que, a todas luces, estaría lejos de lograrse).⁷⁹

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Esta es una importante medida de gestión policial que se refiere a la ubicación de los agentes de policía en sus comunidades de origen, con lo cual se fortalecería su pertenencia étnica y cultural, así como la integración familiar. Además, se fomentaría acciones de auditoría social de las comunidades hacia el desempeño de los elementos.

⁷⁸ Procuraduría de los Derechos Humanos (2013).

⁷⁹ *Ibid.*, p. 53.

La información provista por el Sistema de Nómina y Registro de Personal de la Dirección General de la Policía Nacional Civil reveló que, para octubre de 2013, la PNC contaba con un total de 27,896 agentes desplegados en el territorio nacional, lo que evidencia una relación de 1.8 policías por cada mil habitantes (muy por debajo del estándar internacional de 4 agentes policiales por cada mil habitantes).⁸⁰ A finales de 2013 se esperaba que fuesen 30,000 agentes; sin embargo, este número aún es insuficiente.

Resulta importante comprender que la prevención de la violencia, desde una perspectiva de promoción del desarrollo humano, abarca la atención y superación de las limitaciones y exclusiones en el acceso a bienes públicos, lo que implica la realización plena de los derechos de las personas, tales como el acceso a la educación, la salud, el empleo y la protección social, entre otros. No obstante esta salvedad, es necesario revisar que las políticas policiales preventivas forman parte de uno de los ejes de la reforma policial relacionado con la prevención del delito.

En este sentido, en el «Tercer informe de monitoreo del ANASJ», el Foss reconoce como avances las siguientes acciones:

- Elaboración del borrador de la Orden General de la División de Prevención del Delito, el cual actualiza la organización y designación de nuevas funciones. Enfatiza la transversalización de la política de prevención y uso de tecnología.
- Diseño del perfil del recurso humano de las entidades que atienden el tema de prevención del delito.
- Rediseño del Plan Cuadrante en el departamento de Guatemala (Comisaría 14).

Por otra parte, la *Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, Decreto 40-2000*, ampara el uso de fuerzas combinadas (PNC/Ejército) en tareas de seguridad pública o ciudadana. Al respecto, la PDH insiste en que «[...] el nuevo Protocolo de actuación interinstitucional Apoyo del Ejército a las fuerzas de Seguridad Civil (Acuerdo

Las fuerzas militares asignadas a seguridad ciudadana

La *Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, Decreto 40-2000*, permite al Ejército de Guatemala colaborar con las fuerzas civiles en la lucha contra la delincuencia. De tal manera, en 2006 se crearon los Batallones de Seguridad Ciudadana con el objeto de apoyar las operaciones de la Policía Nacional Civil (PNC) en las operaciones de control y seguridad a favor de la ciudadanía.

Los años han pasado y la PNC no ha sido fortalecida dando como resultado que los escuadrones de seguridad ciudadana sigan adicionando elementos. En 2013 había 6 escuadrones con 2,766 elementos y en 2014, 9 escuadrones con 4,290 elementos. Una relación más interesante resulta al desagregar los cifras para el departamento de Guatemala, ya que ubican 5 escuadrones de seguridad ciudadana conformados por 2,305 elementos. En contraposición, la Segunda Brigada de Infantería «CGRC», posee 1,097 elementos para brindar cobertura a los departamentos de Izabal (excluyendo el sector oeste del municipio de Livingston a partir de Río Dulce), Zacapa, El Progreso y Chiquimula. Lo anterior, evidencia una relación muy dispar ya que esta base militar tiene la mitad de elementos asignados que el área metropolitana pero debe de proveer cobertura a más de 3 departamentos, relegando la tarea constitutiva del Ejército de Guatemala.

De tal manera, en el Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas (2012), se reitera que la utilización del ejército en tareas de seguridad ciudadana debe darse solamente en circunstancias excepcionales, ser limitada en el tiempo y estar bajo la exclusiva supervisión y control civil. Por ello, el informe insta al Gobierno a presentar un cronograma que claramente establezca una fecha límite para el uso de las fuerzas militares en el cumplimiento de la *Ley*, que contenga medidas concretas para fortalecer la fuerza policial de modo acelerado, así como el incremento tanto de sus integrantes como de su presupuesto.

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información provista por el Departamento de Información Pública de la DGAMDN y OACNUDH.

Gubernativo No. 285-2012), sigue justificando la asistencia y el apoyo del Ejército de Guatemala a las fuerzas de seguridad civil»,⁸¹ lo cual no abona al fortalecimiento de la PNC. En contraste, en la *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad* se establece que la seguridad interior tiene como objeto enfrentar de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado y de la delincuencia común, en defensa del Estado democrático de derecho. Sin embargo, la política de seguridad interior es una tarea aún pendiente. Nótese que dicha política debe considerar la parte preventiva y la reactiva.

Con base en estas consideraciones, se presenta un ejercicio de costeo que estima imprescindible

⁸⁰ Informe de la Alta Comisionada de 2006 sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala (E/CN.4/2006/10/Add.1 y Corr. 1 y 2), párr. 27, nota 10.

⁸¹ *Ibid.*

el aumento de la cantidad de agentes de policía para allanar la ruta que contribuya a la persecución y prevención del delito en zonas en donde no existe cobertura, o la misma es insuficiente. Según el parámetro referido (agentes por cada mil habitantes), durante el período 2014-2023 se hace necesario el incremento de 40,000 agentes de policía. De realizarse dichas contrataciones, se esperaría contar hacia 2023 con aproximadamente 67,896 agentes, lo que significaría una relación de 3.5 agentes por cada mil habitantes.

La propuesta financiera contempló información proveniente de la Unidad de Información Pública (UIP) del Mingob. Esta integra datos de costos tales como preparación y entrenamiento de los agentes; equipamiento básico para desempeñar la función policial (botas, uniformes, cinturones, bastones, grilletes, pistolas, municiones, transporte —patrullas—, entre otros); y salario devengado (que suma alrededor de Q 4,650.3 mensuales, fundamentado en el renglón 011, «personal permanente»). Para el caso particular del salario de los agentes, es importante mencionar que se trata de un rubro que no se escalonó en un esquema de plan de incentivos, lo cual constituye uno de los desafíos pendientes de la reforma policial. No obstante, se considera que los cálculos son una buena aproximación a la envergadura del reto que implica la contratación de recursos humanos, y su impacto en el espacio fiscal requerido para su financiamiento.

4.4 EJE DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL

Los resultados de las estimaciones indican que los costos del incremento de agentes de policía, para lograr el umbral de 40,000 efectivos adicionales, implican la erogación de Q 487.1 millones (0.11% del PIB) adicionales al presupuesto de la Dirección General de la Policía Nacional Civil en 2014; Q 2,203.5 millones (0.36% del PIB) en 2018, y Q 6,894.4 millones (0.89% del PIB) en 2023.

La investigación criminal implica averiguar la verdad sobre determinados hechos que son considerados delitos. Se trata de un proceso sistemático, organizado, ordenado y basado en pruebas científicas para demostrar la comisión delictiva; de ahí su importancia en materia de búsqueda de la justicia. Este eje es correspondiente con el compromiso 41 del ANASJ, el cual enfatiza en las políticas y la institucionalidad que debe crearse para la investigación criminal y contra la impunidad. Este compromiso se orienta a formular una política criminal del Estado de Guatemala, que provenga del trabajo coordinado entre los tres poderes del Estado, el MP, el Inacif y el OJ. Esto requiere, a la vez, esfuerzos de coordinación basados en un liderazgo institucional que evidencie muestras claras de voluntad política. En 2012, tanto la fiscal general como el titular del Mingob reconocieron abiertamente que la coordinación ha sido un mecanismo importante para ofrecer resultados en materia de investigación criminal.⁸²

Actualmente, la investigación criminal se encuentra dividida, principalmente, en dos entidades estatales: la Dirección de Investigación Criminal (Dicri)⁸³ del Ministerio Público, y la División Especializada en Investigación Criminal Civil (Deic)⁸⁴ de la Policía Nacional Civil. Ambas entidades trabajan en lo que se considera una duplicidad de funciones.⁸⁵

También, con la finalidad de fortalecer la investigación criminal se creó, mediante *Decreto 15-2012*, la Dirección General de Investigación Criminal (Digicri), la cual constituye un órgano de carácter civil del Estado y auxiliar de la administración de justicia, especializado en investigación criminal. Debe tener competencia en todo el país y pretende centralizar las acciones investigativas criminológicas, por lo cual deberá asumir eventualmente las funciones delegadas a la Dicri y la Deic.

A la Digicri se le reconoce como un órgano intermedio entre el Mingob y el MP; se equipara con los cuerpos de seguridad del Estado.⁸⁶ Para

82 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2012: 113).

83 La Dicri fue creada por el artículo 40 de la *Ley Orgánica del Ministerio Público (Decreto Número 40-94)*.

84 Esta fue creada mediante *Decreto 12-2009*, con el objetivo de convertirse en un órgano profesional técnico-científico, dedicado a la investigación criminal en el seno de la PNC.

85 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2010: 10).

86 Según el artículo 3 de la *Ley de la Dirección General de Investigación Criminal*, disponible en: <http://www.oj.gob.gt/es/queesoj/estructuraoj/unidadesadministrativas/centroanalisisdocumentacionjudicial/cds/CDs%20leyes/2012/pdfs/decretos/D15-2012.pdf>

efectos de la investigación criminal se subordina a los fiscales del MP⁸⁷ ya que se encuentra bajo el mando de dicha institución, pero depende financiera y administrativamente del Mingob.

La creación de este órgano ha recibido algunas críticas; en entrevista sostenida con el ex coordinador de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, se señaló que existe un vacío en materia de investigación criminal derivado, en parte, de la falta de claridad con respecto al modelo, la dotación de recursos, la falta de depuración de los agentes de investigación, el despliegue territorial que no llega a concretarse y la escasa especialización de los agentes.⁸⁸ Pese a las dificultades señaladas, el primer director de la Digicri fue nombrado en julio de 2013 por el ministro de Gobernación.⁸⁹

Con el nombramiento del director se esperaba fortalecer las capacidades técnicas y científicas de los investigadores policiales en cuanto a desarrollar la carrera de investigador profesional; todos, temas bajo la responsabilidad del Mingob.

En este sentido, la comisionada por la Reforma Policial anunció en junio de 2013 la graduación de seiscientos elementos policiales como mandos medios, con respaldo académico, lo cual se considera un importante avance en materia de recursos humanos calificados.⁹⁰ Si bien no se trata de investigadores policiales, este resultado debe ponderarse ya que uno de los déficits de la institución policial ha sido la carencia de cuadros medios para reforzar el nivel gerencial.

Por otra parte, al MP se le atribuye entre sus funciones⁹¹ la investigación y persecución de delitos, lo cual constituye una parte toral en el andamiaje del proceso de investigación criminal. En la misma línea, el Inacif desempeña un papel determinante en el desarrollo de todo este proceso, por lo que ampliar su cobertura es un objetivo de primer orden para contribuir a alcanzar resultados en la materia. Esta recomendación está vinculada con el fortalecimiento de las capacidades técnicas y profesionales del recurso

humano de la institución, lo cual se vincula, a la vez, con la adquisición de tecnología para fortalecer competencias periciales y científicas de los miembros de la institución.

En síntesis, para efectos del fortalecimiento de la investigación criminal, la propuesta de costeo considera importante priorizar tres intervenciones: la puesta en funcionamiento de la Dirección General de Investigación Criminal (Digicri),⁹² la ampliación de la cobertura del MP por medio de la expansión de las fiscalías municipales, y la ampliación de la calidad de la cobertura del Inacif.

Según cálculos elaborados por el Icefi y Unicef, los costos totales de las brechas financieras para fortalecer la investigación criminal se aproximan a los Q 38.6 millones (0.01% del PIB) para 2014, Q 305.6 millones (0.05% del PIB) para 2018, y Q

Una mirada a los compromisos para fortalecer la investigación criminal

El compromiso 42 del ANASJ establece la obligación de crear en el seno de la PNC una entidad de carácter especializado en investigación criminal, dotándola de recursos tecnológicos, humanos y financieros. En el mismo sentido, en el segundo y tercer informes de monitoreo del FOSS se hace referencia a este compromiso. En el primero de estos informes mencionados se trae a colación los dictámenes favorables de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República a las iniciativas 3699 del año 2007, y a la 3824, de 2009; ambas, referentes al tema de investigación criminal. La primera iniciativa proponía la creación de una entidad especializada en investigación criminal, dependiente del MP; mientras que la segunda, la 3824, planteaba la creación de una entidad especializada en investigación criminal fuera de la PNC.

En el «Tercer informe de monitoreo» del Foss se describen algunos avances sobre el eje de investigación criminal; entre otros, la elaboración de un diagnóstico de necesidades del gabinete criminalístico; la formulación del proyecto de estructura organizacional de la Subdirección General de Investigación Criminal; el diagnóstico de los sistemas de registro de antecedentes policíacos, capturas y vehículos robados; y una serie de capacitaciones para el fortalecimiento del recurso humano.

Fuente: Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (2012).

87 Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (2012: 47).

88 Entrevista con Arnoldo Villagrán (20/11/2013).

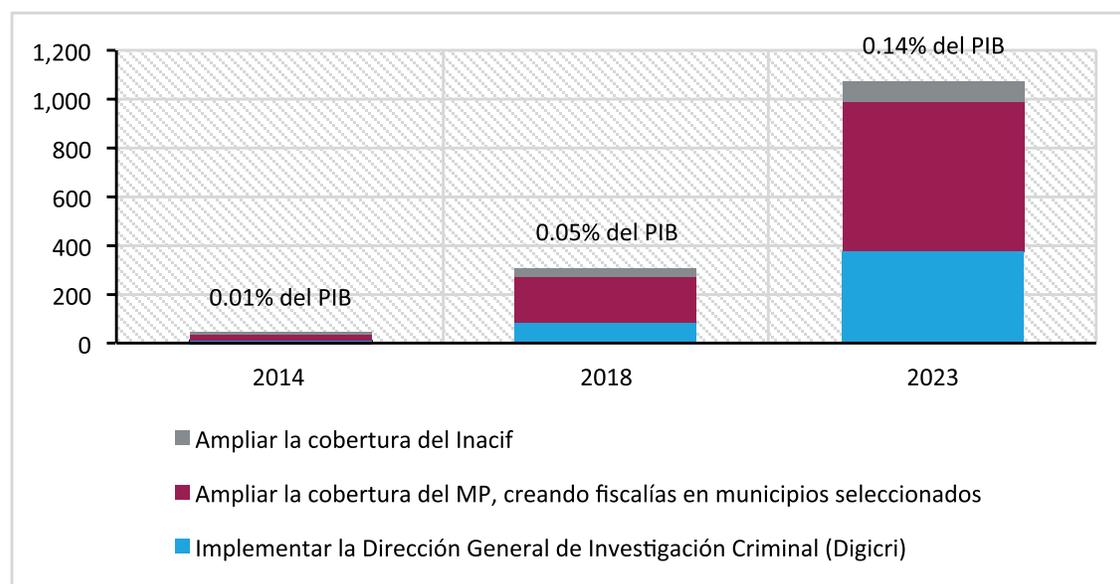
89 Con base en notas de prensa disponibles en: http://mexico.servidornoticias.com/187_america/2142470_guatemala-nombra-al-primer-director-de-la-direccion-de-investigacion-criminal.html

90 Con base en notas de prensa disponibles en: <https://www.youtube.com/watch?v=4NSsarxu-40>

91 Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Número 40-94 del Congreso de la República de Guatemala.

92 La Cicig señala la importancia de crear un ente policial especializado en investigación criminal como uno de los siete elementos mínimos que debe tener el Estado para combatir la impunidad.

Costos del eje de investigación criminal (2014-2021, cifras en millones de quetzales)



Fuente: Icefi/Unicef.

1,070.6 millones (0.14% del PIB) para 2023. La gráfica 11 ilustra estas estimaciones.

a. Dirección General de Investigación Criminal

La primera intervención propuesta para el fortalecimiento del eje de investigación criminal es la instauración de la Digicri. A esta Dirección le corresponde el descubrimiento de la verdad en materia criminal, la investigación de delitos y la persecución de quienes se presume que han cometido una acción delictiva, para encausar y fortalecer su procesamiento penal.⁹³

Por lo tanto, la Digicri constituye un importante auxiliar en el proceso de investigación criminal para garantizar que la escena del crimen sea procesada de manera técnica y con altos estándares de calidad, asegurando el protocolo de actividades y responsabilidades de los

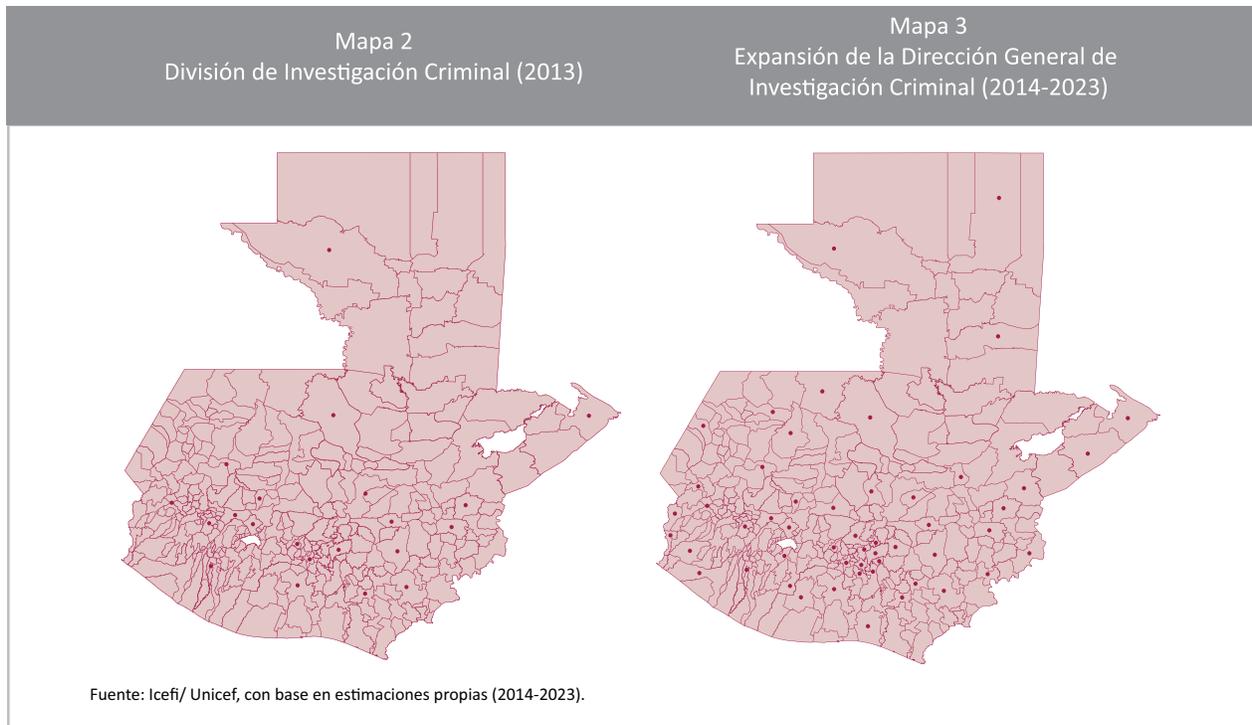
agentes de investigación.⁹⁴ De esa cuenta, la investigación criminal supone el fortalecimiento de las capacidades técnicas y científicas de la policía en su función especializada; requiere, además, la dotación del equipo necesario para el tratamiento y recolección de evidencias y pruebas. Acerca de las capacidades técnicas es fundamental la formación del policía especializado en investigación; por ejemplo, las universidades del país ofrecen actualmente carreras especializadas,⁹⁵ con lo cual se apoya la profesionalización de estos agentes y se facilita la contratación de recursos humanos cualificados.

Para el ejercicio de costeo se consideró priorizar la expansión de la Digicri a 22 cabeceras departamentales y a 34 municipios (para un número de 56 unidades de investigación en total), en respuesta al despliegue actual de las instituciones a cargo de la investigación criminal,

⁹³ Rosada Granados, Héctor (2010). -

⁹⁴ *Loc. cit.*

⁹⁵ En el anexo 2 se ofrece un resumen de las universidades que ofrecen carreras relacionadas con investigación criminal.



así como a la evaluación del índice compuesto de acceso a la justicia.

Los mapas 2 y 3 muestran la cobertura actual de la Deic⁹⁶ (mapa 1) y la transición a la Digicri (mapa 2), es decir, la cobertura propuesta hacia 2023.

Con base en la expansión de la cobertura, se elaboró una propuesta financiera que integró costos requeridos, de la siguiente manera:

a) Recursos humanos para la investigación: se contempló la conformación de equipos especializados apoyados por personal administrativo. Un primer equipo conformaría la unidad de recolección de evidencia cuya función consistiría en recolectar indicios en la escena del crimen y, un segundo, la unidad de investigación criminalística, cuya función radicaría en investigar los indicios recabados y dar seguimiento a casos específicos. Los honorarios de este personal fueron estimados con base en la información de puestos y salarios del personal de la Dicri en el renglón 011 (provista por la Ventanilla de Transparencia del MP).

b) Gastos de instalación y mantenimiento: erogaciones correspondientes al remozamiento de instalaciones al momento de iniciar operaciones; la adquisición de equipamiento como mobiliario y equipo; transporte para movilizar al personal a la escena del crimen; e instalación de un sistema informático. Los costos pertenecen a cotizaciones provistas por el Portal del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado de Guatemala (Guatecompras).

c) Gastos de operación: pago de arrendamiento de sedes. Este rubro fue establecido tomando en cuenta las necesidades de infraestructura de edificios ocupados por distintas fiscalías, con base en datos suministrados por la Ventanilla de Transparencia del MP. Además, se incluyen servicios básicos (agua, energía eléctrica y telefonía), con base en datos del presupuesto vigente de servicios para fiscalías del MP, obtenidos del Sicoindes. Por otra parte, se consideraron insumos para la recolección de evidencias e indicios posteriores (polvos magnéticos, escobillas de fibra de vidrio, guantes, testigos métricos,

⁹⁶ Se incluyó a las delegaciones de la División Especializada en Investigación Criminal para dar al lector un trazo del despliegue de esta en el territorio nacional y evidenciar la gran dispersión de una región a otra.

entre otros) y costos de mantenimiento del equipo y las instalaciones, rubros recolectados de Guatecompras.

Dada la importancia de dotar a esta Dirección de un presupuesto acorde con las funciones que debe desempeñar, se cuantificó una cifra para 2018 no inferior a la que actualmente se le asigna al Programa de Investigación Criminal del MP. En tal sentido, se ha considerado una inversión que se aproxima a los Q 5.4 millones (0.00% del PIB) en 2014, Q 80.6 millones (0.01% del PIB) en 2018, y Q 376.6 millones (0.05% del PIB) en 2023.

b. Ministerio Público

El MP es el órgano encargado de dirigir jurídicamente la investigación y autorizar la aplicación de algunas diligencias especiales de investigación, así como coordinar a los cuerpos de seguridad del Estado en la investigación de los hechos delictivos.

Con el objetivo de facilitar a la población los servicios que brinda el MP, funcionan en la actualidad 22 fiscalías distritales distribuidas en sendos departamentos del país, además de 34 fiscalías municipales⁹⁷ en igual número de municipios. Sin embargo, la cobertura de las fiscalías municipales es aún baja, y algunas de ellas dan cobertura a una extensa área geográfica. Por otro lado, el recurso humano es escaso ya que están integradas en su mayoría por un agente fiscal y cuatro auxiliares fiscales.

Las tasas de hechos delictivos evidencian que Guatemala es uno de los países más violentos de Latinoamérica; no obstante, es muy probable que los datos escondan una realidad aún más problemática, pues se constata un subregistro en las denuncias (véase, al respecto, el anexo 1): por un lado, no existe una cultura de denuncia y, por el otro, se presentan dificultades reales y objetivas de acceso al sistema de justicia que impiden u obstaculizan la presentación de denuncias. Asimismo, en algunas regiones la demanda se incrementa debido a la gran cantidad de casos de violencia y criminalidad, y la capacidad de resolver casos que ingresan se ve supeditada al escaso recurso humano,

lo cual rebasa con creces la capacidad de respuesta institucional. Este es un factor que mina la capacidad del Estado de dar respuesta al problema de la violencia en Guatemala y allana el camino a la impunidad.

Al tomar esto en cuenta, se considera que es necesario crear más fiscalías municipales para alcanzar una mayor cobertura de los servicios, con calidad y eficiencia en la recepción, tramitación y resolución de denuncias. Para este costeo se priorizaron 121 municipios con altas tasas de hechos delictivos y poca presencia del Estado, hasta alcanzar un despliegue total en el 53% de los municipios del país; se plantea que esta expansión inicie en 2014 y finalice en 2023.

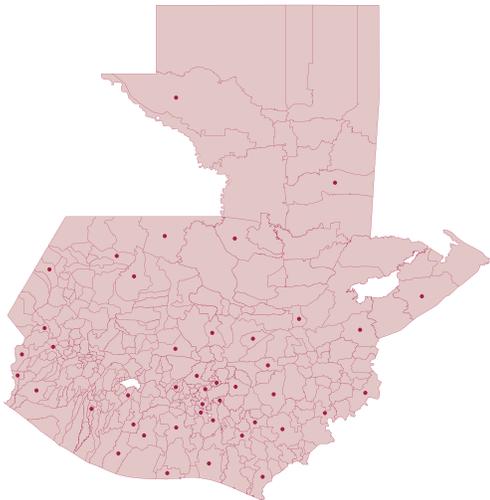
Los mapas 4 y 5 muestran una vista panorámica con respecto a la ubicación y distribución de fiscalías municipales, estableciendo una comparación entre 2013 y lo que se esperaría en el período comprendido entre 2014 y 2023.

Para elaborar la propuesta financiera se consideró conveniente utilizar el presupuesto de las fiscalías municipales vigente en 2013 (suministrado por el Sicoindes), para así proyectar el costo que debe asignarse a cada nueva fiscalía. Esta información desagregada por grupo de gasto contó con costos materiales y suministros para realizar la labor de investigación; costos de arrendamiento del bien inmueble; mantenimiento de las instalaciones; mobiliario y equipo y servicios básicos de agua, energía eléctrica y teléfono. Es importante resaltar que las características demográficas y geográficas modifican sustancialmente los costos de una región a otra; sin embargo, este panorama proporciona una adecuada aproximación a los retos financieros que implica en el presupuesto del MP una expansión de esta naturaleza.

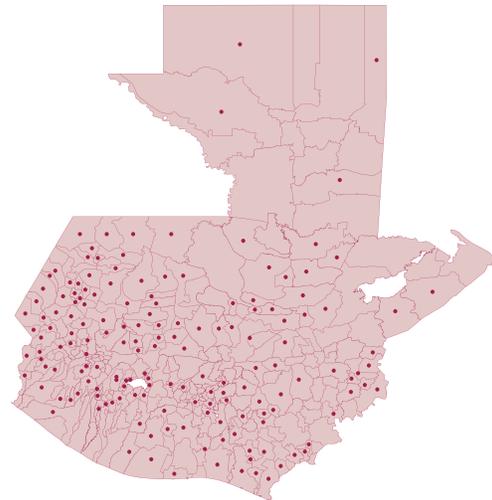
Además, la propuesta complementa los costos de los recursos humanos necesarios para asumir las tareas y responsabilidades que implica una fiscalía; esto fue posible gracias a la información de puestos y salarios provista por la Ventanilla de Transparencia del MP. Supuso fraccionar al personal en un área operativa que realice tareas de investigación de denuncias y la posterior

⁹⁷ La *Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto No. 40-94*, establece que las fiscalías municipales serán competentes para conocer e investigar los hechos denunciados o conocidos de oficio que constituyan delitos de acción pública, cometidos en su jurisdicción municipal; asimismo, serán competentes para promover la persecución penal ante los tribunales en los términos y alcances que establece la ley.

Mapa 4
Fiscalías Municipales (2013)



Mapa 5
Fiscalías Municipales (2014-2023)



Fuente: Icefi/ Unicef, con base en datos del MP para 2012 y estimaciones propias 2014-2023.

persecución penal. Esta área estaría integrada por un fiscal de municipio, un agente fiscal, cuatro auxiliares y cuatro oficiales. Con la finalidad de agilizar la labor de investigación, se adicionó personal de apoyo para los fiscales, entre estos, un asistente financiero, dos conductores de vehículos, un mensajero o conserje, un intérprete (en consideración del plurilingüismo del país), dos oficinistas, dos agentes de seguridad y un encargado de evidencias.

En consecuencia, la inversión en fiscalías municipales conlleva un aumento de la asignación presupuestaria del MP de Q 26.6 millones (0.01% del PIB), en 2014; y de Q 188.4 (0.03% del PIB) en 2018. Este monto se incrementaría hasta llegar a los Q 605.9 millones (0.08% del PIB) en 2023.

C. Instituto Nacional de Ciencias Forenses

El Inacif constituye un auxiliar de la investigación por medio de la prueba científica.⁹⁸ Para cumplir esta labor realiza peritajes y análisis forenses sobre las evidencias recopiladas por las instituciones que participan en la investigación criminal. También es la institución responsable de realizar las necropsias que le sean requeridas,

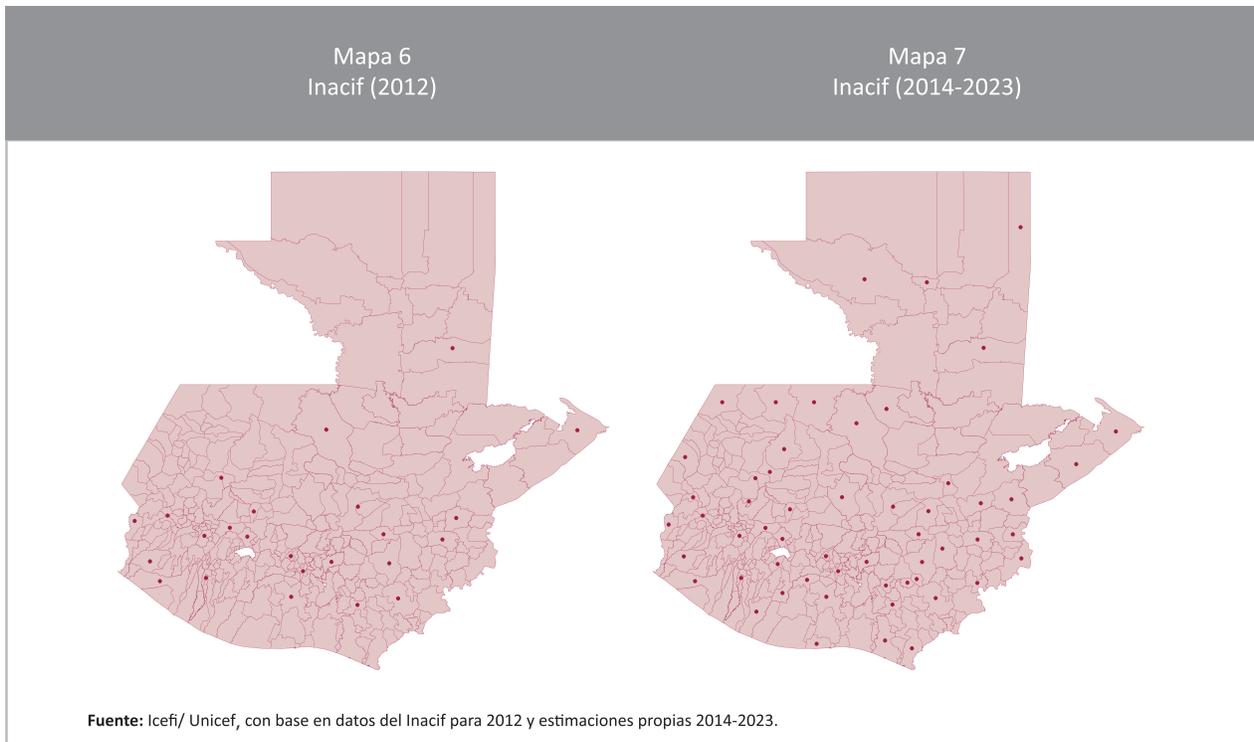
y de extender los dictámenes periciales correspondientes.

El «Plan Maestro de Infraestructura del Inacif»⁹⁹ contempla la construcción y equipamiento de sedes idóneas para la labor pericial, en todo el territorio nacional. Actualmente existen 36 sedes distribuidas en 22 departamentos y 10 municipios del país. Con base en el parámetro de este Plan se consideró la construcción de 24 centros periciales adicionales a los ya existentes. Los mapas 6 y 7 muestran una vista prospectiva de la distribución sugerida, tomando como parámetro el Índice de Densidad de la Justicia para ubicar así el lugar idóneo de estas sedes del Inacif en un horizonte de diez años (2014-2023).

La propuesta financiera integró para la expansión los costos de infraestructura, cuarto frío y equipamiento diverso, rubros suministrados por la Unidad de Planificación del Inacif. Es oportuno indicar que los terrenos no se adicionan ya que son cedidos por las autoridades regionales y, en la mayoría de casos, se ubican dentro de los cementerios municipales dado el rechazo y desconfianza de las personas por las morgues. El equipamiento especializado (mesa de necropsia

⁹⁸ Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala, Decreto 32-2006.

⁹⁹ Unidad de Planificación y Desarrollo Institucional de Inacif. «Plan Maestro de Infraestructura».



de acero inoxidable y balanza de piso para cadáveres), el mobiliario y materiales, así como los suministros (químicos y reactivos, guantes, mascarillas, bisturís, etc.) fueron incluidos y obtenidos con base en Guatecompras.

Con respecto al recurso humano, la estructura de costos se conformó de la siguiente manera: médicos forenses, técnicos en necropsias, oficinista forense, receptores de cadáveres, guardián, conserje y conductor de vehículos. Estos datos corresponden a puestos y salarios del renglón 011 tomados de la Unidad de Información Pública del Inacif.

Los servicios básicos (agua, energía eléctrica, Internet y telefonía); el mantenimiento de instalaciones y equipo; transporte; y productos químicos y conexos, se calcularon a partir del presupuesto de las sedes del Inacif vigente en 2013 y disponible en Sicoindes. Finalmente, se destinó un rubro para un área de indicios de pruebas en donde estas se almacenarían, para luego ser remitidas a la Unidad de Laboratorios de Criminalística,¹⁰⁰ para analizarlas allí con mayor nivel de profundidad.

De tal manera que, para ampliar la cobertura y expandir el modelo de justicia en el período 2014-2023, se estima una inversión de Q 6.7 millones (0.00% del PIB) en 2014; de Q 36.6 millones (0.01% del PIB) en 2018, y de Q 87.9 millones (0.01% del PIB) en 2023.

4.5 EJE DE CREACIÓN DEL INSTITUTO PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA

La «Iniciativa de ley 44-28» dispone la aprobación de la «Ley Orgánica del Instituto para la Atención Integral y Protección a Víctimas de Violencia»; la exposición de motivos de este instrumento reconoce que esta pieza legislativa propiciaría el goce y ejercicio de los derechos de la víctima de violencia; no obstante, la misma se encuentra detenida en el Congreso de la República desde el año 2009. El proyecto fue analizado por la Comisión Extraordinaria de Reformas al Sector Justicia y conocido por el pleno en 2011, pero continúa sin avances. Organizaciones de la

100 Los análisis criminalísticos realizados en el Inacif son efectuados por las distintas secciones de la Unidad de Laboratorios de Criminalística.

sociedad civil y la PDH han reconocido su importancia, pues se proveería asesoría jurídica y acompañamiento legal especializado a las víctimas de violencia que no cuentan con los recursos económicos para el pago de tales servicios.¹⁰¹

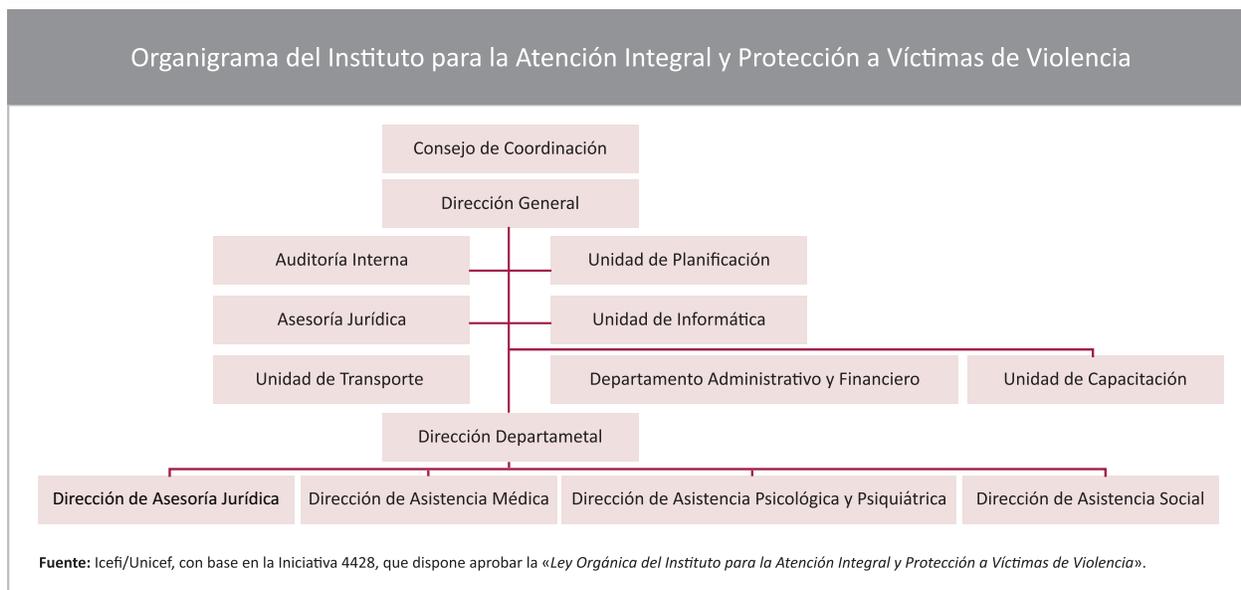
La propuesta de creación de este Instituto requiere un trabajo de cabildeo con los diputados del Organismo Legislativo para que se retome el avance que se tiene a la fecha. Esta acción implica la estimación de un presupuesto para poner en marcha esta iniciativa. Los costos deben ser referidos al diseño orgánico funcional, al recurso humano especializado, a la tecnología que se requeriría y a la infraestructura necesaria, como mínimo. La institución que se proponga deberá incluir, en su diseño y normativa, los servicios que debe proveerse a las víctimas, así como la reparación, concebida de manera integral.

Además de la aprobación legal en el Organismo Legislativo, un ejercicio de voluntad política por parte de los legisladores sería asignar soporte presupuestario al Instituto para la Atención Integral y Protección a Víctimas de Violencia.

El MP cuenta con la Oficina de Atención a la Víctima (OAV), cuyo objetivo es brindar atención urgente y necesaria a víctimas directas y colaterales del delito cuando requieran ayuda profesional para superar los daños causados por este. Esta Oficina facilita el acceso a los servicios de asistencia psicológica, médica, social y legal, por conducto de la red de derivación¹⁰² que funciona en cada uno de los departamentos de Guatemala. Para la atención de las víctimas, la institución ha creado el Modelo de Atención Integral a la Víctima (MAI),¹⁰³ que incluye la Unidad contra los Delitos Sexuales. Según datos oficiales, en 2012 se instalaron diecinueve nuevas OAV, en igual número de municipios distribuidos en el territorio nacional. Para la atención con pertinencia cultural, en 2012 se incorporaron diecisiete intérpretes de idiomas mayas.

En tanto se crea el Instituto que se propone, debe continuarse con el apoyo y la asistencia a las víctimas de la violencia y la criminalidad; en ese sentido, es preciso fortalecer a las OAV del MP, de la PNC y de la PDH. Conviene referir que las OAV de la PNC han desempeñado un trabajo importante; por lo tanto, su fortalecimiento

Figura 2



101 Con base en notas de prensa disponibles en: <http://agenciasulan.org/2012/11/guatemala-insisten-en-crear-instituto-para-atencion-a-victimas-de-violencia/>

102 Se denomina red de derivación al conjunto de organizaciones multidisciplinarias, gubernamentales, no gubernamentales, organizaciones internacionales y personas individuales que prestan servicios a las víctimas.

103 Según el «Informe de gestión año 2012», el MP atendió, en ese año, a 1,587 víctimas de violencia sexual y violencia contra la mujer.

constituye un reto, sobre todo si se toma en cuenta que en las cincuenta OAV de esta entidad el delito que se denuncia con mayor frecuencia es la violencia contra la mujer, la violencia sexual y la intrafamiliar.¹⁰⁴

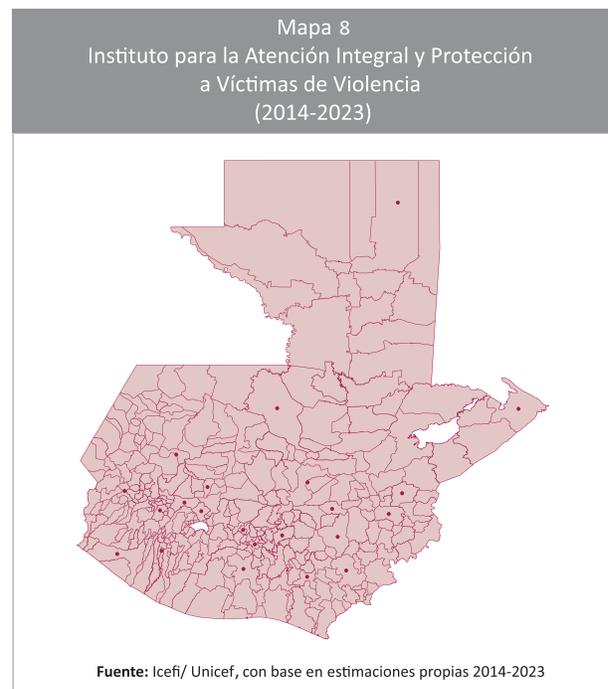
La creación del Instituto para la Atención Integral y Protección a Víctimas de Violencia supone, por parte del Estado de Guatemala, una respuesta esencial en materia de justicia especializada. De tal cuenta, con base en la experiencia mexicana con el Centro de Atención a Víctimas del Delito (Cavid), de San Luis Potosí, los centros de Atención a Víctimas de la Procuraduría General de la República de México (PGR),¹⁰⁵ y la Oficina de Atención a la Víctima (OAV)¹⁰⁶ del MP de Guatemala, se planteó una propuesta financiera para la creación de una entidad homóloga. El ejercicio tomó como punto de partida el diseño de la estructura organizacional presentado en la iniciativa de ley, que supone un Consejo de Coordinación como órgano superior de gobierno institucional. De tal manera, para desconcentrar los servicios de este Instituto se propone expandir las OAV a los 22 departamentos de la República de Guatemala, dotando a la institución de presupuesto para la contratación del recurso humano necesario, arrendamiento de un bien inmueble, la adquisición de mobiliario y equipo, transporte, mantenimiento para las instalaciones y gastos de funcionamiento. A continuación el diseño organizacional presentado.

El costo del recurso humano para la atención personalizada a la víctima de violencia implica la contratación de profesionales especializados para brindar asistencia jurídica, psicológica, médica y social, tanto a la víctima como a su entorno familiar, en cada una de las sedes del Instituto. El acompañamiento debe contemplarse antes, durante y después de que la víctima interponga la denuncia, hasta la recuperación y resarcimiento de sus derechos enajenados. Por lo tanto, se incluyeron costos relativos a los recursos humanos necesarios para la operación central de una institución de esta envergadura. Los sueldos fueron estimados con base en las nóminas del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), el MP, el

Ministerio de Desarrollo Social (Mides) y el Ministerio de Economía (Mineco) para puestos con características y requerimientos similares. A manera de ejemplo se incluye, en la tabla 8, la nómina de una dirección departamental.

El mapa 8 muestra una vista panorámica sobre la propuesta de cobertura del Instituto para la Atención Integral y Protección a Víctimas de Violencia en el período comprendido entre 2014 y 2023.

Para iniciar las operaciones de esta institución se estableció una inversión inicial que incluye remozamiento de infraestructura, compra de mobiliario y equipo para oficina y de equipo especializado (mesa de exploración, gradilla, equipo de cirugía menor, entre otros); transporte (fundamental para la atención a la víctima); centro de llamadas de emergencia y soporte; y la instalación de un sistema de información para apoyar en la tarea de persecución del delito, pues se centralizaría la información relacionada con ilícitos y se clasificaría por zona de incidencia (lo cual también permitiría la capacitación y profesionalización del personal por áreas y regiones). Con respecto



104 Lara, Julio (2012). «Aumentan las denuncias en oficinas de atención a víctimas en la PNC». En Prensa Libre, 18 de noviembre de 2012. Disponible en: http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Aumentan-denuncias-oficinas-victimas-PNC_0_811719127.html

105 Véase Lima Malvido, María de la Luz (2003).

106 Véase González Leche, Rebeca Aída (2003).

Tabla 8

Nómina propuesta para una dirección departamental del Instituto para la Atención Integral y Protección a Víctimas de Violencia

Cantidad	Puesto	Nómina Anual
1	Director del Centro	253,155.8
1	Director de asesoría jurídica	228,119.3
1	Director de asistencia médica	228,119.3
1	Director de asistencia psicológica Y psiquiátrica	228,119.3
1	Director de asistencia social	228,119.3
2	Abogado	449,801.7
4	Psicóloga	469,899.1
2	Auxiliar jurídico	169,420.5
1	Supervisor especializado de psicología	116,483.3
1	Supervisor defensor público	229,837.5
4	Auxiliar administrativo	290,496.0
1	Jefa de departamento administrativo	215,264.7
5	Secretaria de dirección	339,983.1
4	Trabajadora social	411,393.3
2	Conserje	101,823.4
1	Psiquiatra	132,192.0
2	Médico 8 horas	295,432.8
3	Estadígrafo	146,566.7
4	Piloto	199,540.1
2	Técnico de soporte	212,812.8
43	Total de la planilla	4,946,580.2

Fuente: Icefi/Unicef con base a las nóminas del MSPAS, MP, Mindes y Mineco.

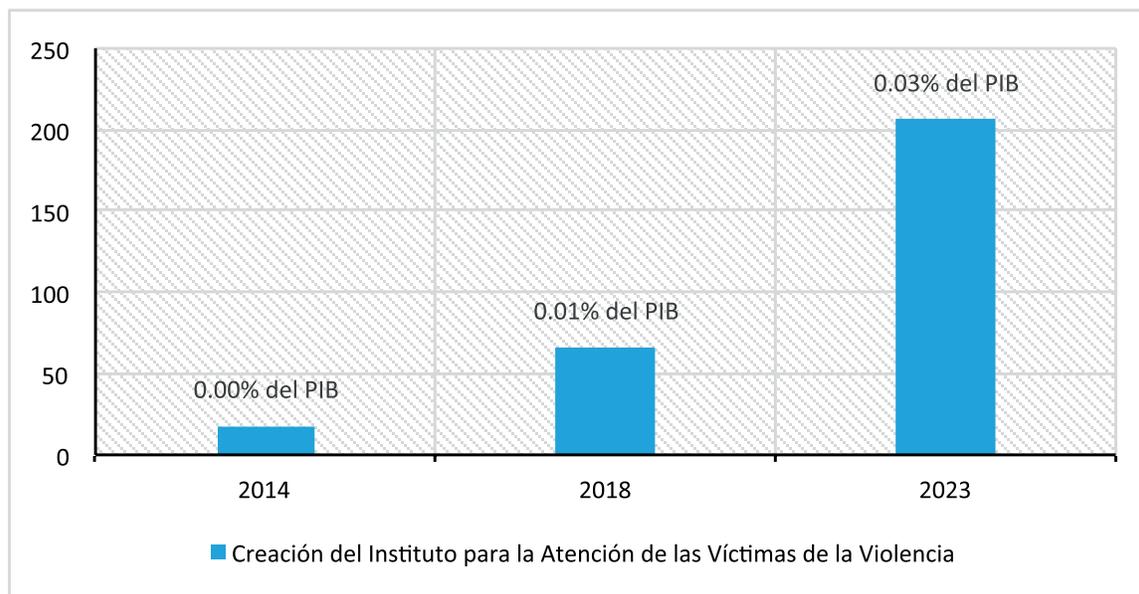
al rubro de funcionamiento, el ejercicio de costeo incluyó arrendamiento, mantenimiento de instalaciones y equipo, suministros como papelería y útiles, servicios básicos y costos de reposición de equipo. Conviene indicar que los datos provienen, en su mayoría, de cotizaciones disponibles en Guatecompras. Un importante supuesto de cálculo es la previsión de que los centros se coordinen con la Red de Derivación para la Atención de Víctimas.

Además, para las actuaciones y procedimientos de atención, la institución deberá contar con protocolos y normativa interna específica según tipo de víctima (con criterios de clasificación por edad, sexo, identidad étnica, idioma y otros).

Esto constituye una prioridad, pues es preciso elaborar estudios y estimaciones sobre las necesidades y demandas de las víctimas, ya que el crimen y la violencia se diferencian de una región a otra y, con ello, también el perfil de las personas que han padecido estos flagelos.

El ejercicio de costeo llevado a cabo indica que la creación y posterior expansión del Instituto para la Atención Integral y Protección a Víctimas de Violencia en el territorio nacional requiere una asignación presupuestaria de Q 17.4 millones (0.00% del PIB) en 2014, Q 65.7 millones (0.01% del PIB) en 2018, y Q 205.9 millones (0.03% del PIB) en 2023.

Costos del eje de creación del Instituto para la Atención Integral y Protección a Víctimas de Violencia (2014-2021, cifras en millones de quetzales)



Fuente: Icefi/Unicef.

4.6 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

En Guatemala, los Acuerdos de Paz abrieron la posibilidad de avanzar hacia una reforma judicial, lo cual implicó modernizar el sistema de justicia, de manera que fuera asequible a las víctimas gracias a la eliminación del espíritu inquisitorial y represivo que lo caracterizó durante el conflicto armado interno.

La Comisión fue creada mediante *Acuerdo Gubernativo No. 221-97*, en cumplimiento del contenido del *Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*, en el cual se establece que el presidente de la República «promoverá la integración de una Comisión de Fortalecimiento de la Justicia». Uno de sus objetivos fue producir, a partir de un debate amplio, recomendaciones

sobre modernización, acceso a la justicia, agilización y excelencia profesional.¹⁰⁷ Esta Comisión inició con el acompañamiento de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (Minugua), ente responsable de dar seguimiento a los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz.

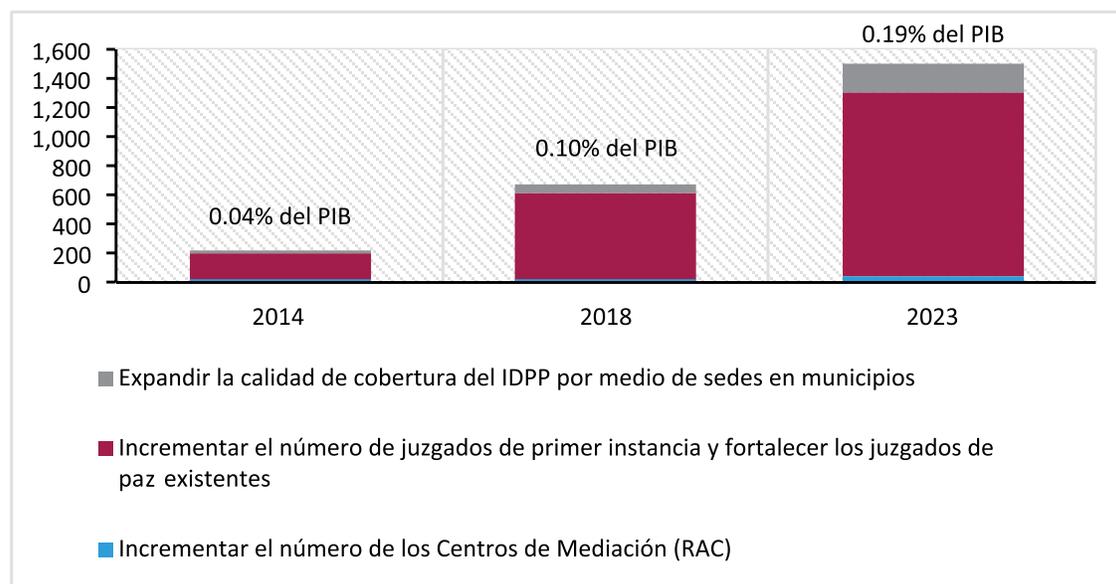
La Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (CNSAFJ) planteó, desde 1998, que era necesario dar una nueva definición a la justicia, en la cual se visualizara a los tribunales como centros orientados a la solución de los conflictos, a la reparación y al resarcimiento de las víctimas de conductas antisociales y de quienes habían sufrido la vulneración de sus derechos esenciales.¹⁰⁸

La CNSAFJ elaboró algunas recomendaciones sobre los temas de justicia y seguridad. En su

¹⁰⁷ *Ibid.*, pp. 18-20.

¹⁰⁸ Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (2005). En el «Informe de actividades» de esta Comisión correspondiente a mayo de 2013 no hay evidencias claras sobre los aportes que en materia de administración de justicia han sido impulsados por esta misma instancia. Existe confusión en cuanto a los siguientes conceptos: producto, resultado, actividades y tareas.

Costos del eje de administración de justicia (2014-2021, cifras en millones de quetzales)



Fuente: Icefi/Unicef.

primer informe reconocía que la justicia penal no podía ni debía enfrentarse sola a la violencia criminal, y puntualizó de manera importante que las raíces de la violencia se encuentran en factores sociales, históricos, políticos y éticos. Asimismo, se expresa que los problemas estructurales que provocan la criminalidad debían ser atendidos también por otras instituciones del Estado.

En su primer informe, la CNSAFJ ya alertaba sobre las cifras elevadas de muertes violentas en el país y acotaba que habían aumentado de 3,200, en 1995, a 3,999, en 1997.¹⁰⁹ Desde esa fecha, la escalada de violencia ha continuado, según reportes de datos oficiales.

Por su parte, el *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ)* establece, en temas de acceso a la justicia, 16 compromisos político-administrativos, definidos tanto en términos cuantitativos como

cualitativos. Por ejemplo, en el compromiso 59 se enfatiza la necesidad de fortalecer el acceso a la justicia, incrementando el número de juzgados y tribunales para garantizar una tutela judicial efectiva a la ciudadanía. En el caso del compromiso 64 se hace referencia a la implementación de modelos de gestión judicial que permitan que los tribunales de justicia funcionen de manera más eficaz.

Con respecto a estos compromisos, en el «Tercer informe de monitoreo del Foss» se reconoce que las acciones que ha ido realizando la Corte Suprema de Justicia (CSJ) relativas a crear e instalar nuevos órganos jurisdiccionales, así como incorporar fórmulas novedosas para que haya más acceso a la justicia —como transformar los tribunales unipersonales en pluripersonales—¹¹⁰ son positivas. No obstante, en el referido informe también se reconoce que estas acciones son insuficientes porque en el país

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 295.

¹¹⁰ La diferencia entre este tipo de juzgado es que en el caso de los unipersonales la responsabilidad recae en un único juez y el abordaje de los casos puede ser de menor impacto. Los juzgados pluripersonales están constituidos por tres jueces, quienes atienden casos de mayor o más grave impacto. Esto permite que los análisis y dictámenes sean mejor elaborados porque se cuenta con el conocimiento, experiencia y práctica de tres profesionales.

la tasa de jueces por habitantes continúa siendo la más baja de la región centroamericana.¹¹¹

Existen algunos factores que contribuyen al acceso a la justicia y que de manera reiterada han sido señalados por diversas organizaciones que velan por estos derechos. Entre ellos, que los gestores y operadores del sistema de justicia asuman el compromiso de desempeñarse como auténticos procuradores de justicia. Otros, por ejemplo, se orientan a la independencia institucional del poder político, lo cual conlleva no ceder a presiones que implican medidas arbitrarias y antojadizas.

Según información oficial del Organismo Judicial (OJ), la cantidad de jueces y juezas según órganos jurisdiccionales sumaba, en 2012, un total de 819 profesionales (38% mujeres y 62% hombres). Los datos oficiales sobre la distribución de los magistrados titulares, suplentes y de apoyo a las cortes Suprema de Justicia y de Apelaciones dan cuenta de que en 2012 el 30% estaba conformado por mujeres, mientras que el 70% restante, por hombres.

Los centros alternativos de Resolución de Conflictos (RAC) con los que cuenta el OJ suman, a la fecha, 79. Están distribuidos en toda la República y se ubican, mayoritariamente, a un costado de los juzgados de paz. Según información proporcionada por la Unidad de Información Pública del OJ, el presupuesto institucional destinado al funcionamiento de estos centros es de Q 50 millones, lo que representa el 0.43% del presupuesto global de esta institución del Estado. Este financiamiento se considera deficiente. En términos generales y de acuerdo con información institucional, el recurso humano que se desempeña como mediador va de uno hasta tres personas, calificadas como mediadores.

Para garantizar el derecho de defensa del imputado deberá ampliarse la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de justicia que se prestan, especialmente en los municipios que no cuentan con ellos. Adicionalmente, se

considera importante fortalecer las capacidades y competencias del recurso humano, en especial en materia de aplicación de métodos alternativos de resolución de conflictos que contribuyan a la desjudicialización de casos, es decir, a que los casos no entren en la vorágine del sistema.

Por otra parte, los datos del Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP) evidencian que en el año 2012 esta entidad atendió 29,150 casos, y que en 2013 contaba con 354 defensores públicos de oficio.¹¹² En materia de desconcentración del servicio, el IDPP tiene 36 sedes distribuidas en toda la República, cantidad que no ha variado de manera significativa desde el año 2002. La región metropolitana, por ejemplo, ha mantenido desde esa fecha solamente cuatro sedes¹¹³ distribuidas en los municipios de Guatemala, Mixco, Villa Nueva y Amatitlán, pese a ser una de las áreas que presenta índices de violencia más elevados.

Por ello, se considera que en el eje de administración de justicia debe asumirse como prioridad, entre otras acciones, incrementar los centros de mediación; asimismo, aumentar el número de juzgados de primera instancia y fortalecer los juzgados de paz existentes, así como expandir la presencia del IDPP.

La propuesta financiera del eje de administración de justicia responde, en buena medida, al modelo del CAJ. Las priorizaciones se efectuaron con base en el Índice de Acceso a la Justicia. Los costos para fortalecer la administración de la justicia se aproximan a los Q 193.3 millones (0.04% del PIB) en 2014, Q 631.8 millones (0.10% del PIB) en 2018, y Q 1,404.2 (0.18% del PIB) en 2023.

a. Centros de mediación

Los centros de mediación o centros RAC son instancias que atienden disputas mediante métodos alternativos de resolución de conflictos, promoviendo así la cultura de paz por medio del método de mediación.¹¹⁴ Asimismo, contribuyen a la desjudicialización de casos en los tribunales de justicia. Constituyen una propuesta ahorradora

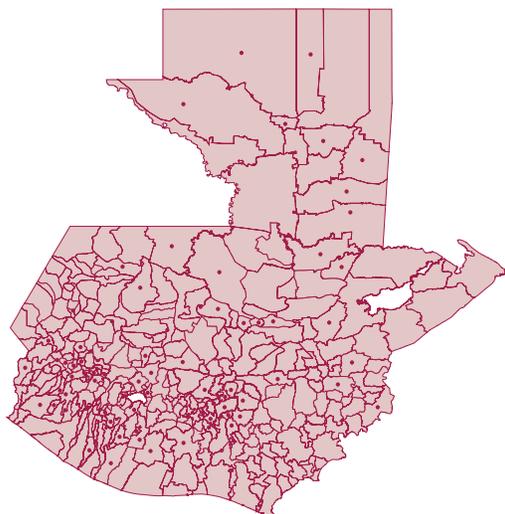
¹¹¹ *Ibid.*, p. 34.

¹¹² IDPP (2013). Oficio 26-2013. CNDO-MORA/sm, de fecha 1 de febrero de 2013.

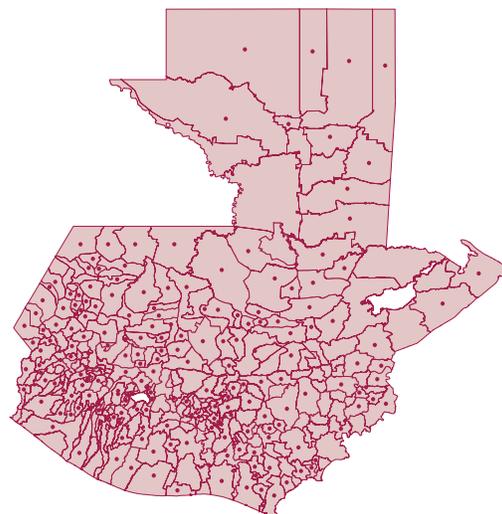
¹¹³ Departamento de Estadística de la Unidad de Planificación del IDPP (2013).

¹¹⁴ Monzón, M. (2002: 10-11).

Mapa 9
Centros de Mediación (2012)



Mapa 10
Centros de Mediación (2014-2023)



Fuente: Icefi/ Unicef, con base en datos del OJ para 2012 y estimaciones propias 2014-2023.

que tiende a resolver los conflictos antes de que estos deriven en acciones o actuaciones al margen de la ley.

Los RAC generalmente se ubican donde existen juzgados de paz, por lo que la expansión que se propone consiste en incrementar un número de 140 centros, hasta alcanzar cobertura en el 66% de los municipios del país en 2023.

Los mapas 9 y 10 muestran comparativamente el incremento de centros de mediación, de acuerdo con la propuesta de expansión del Icefi y Unicef.

La estructura de costos de esos centros no incorpora mucha complejidad. Se ha considerado para la propuesta financiera el salario de un mediador (de acuerdo con información proporcionada por la Unidad de Clasificación de Puestos y Salarios del Departamento de Recursos Humanos del OJ); servicios básicos (según datos proporcionados por el Sicoindes); y costos de mantenimiento, suministros, mobiliario y equipo y sistema informático (a partir de información obtenida de Guatecompras). Con respecto a la infraestructura, se adicionó un rubro para la construcción de una oficina de aproximadamente 16 m².

De acuerdo con la expansión propuesta, el esfuerzo financiero que se prevé iniciaría con un aproximado de Q 2.4 millones de quetzales en 2014, Q 10.3 millones en 2018, y finalmente Q 36.2 millones en 2023.

b. Juzgados de paz y juzgados de primera instancia del ramo mixto

Los juzgados de paz son órganos judiciales con competencia en el ámbito local, por lo general, un municipio. Dado que estos juzgados se encuentran en los 334 municipios del territorio nacional, el ejercicio propone su fortalecimiento en todo el país, incrementando el número de jueces y el personal de apoyo judicial y administrativo. El costeo incluyó rubros tales como: ampliación y remodelación del área de las instalaciones (para lo cual se utilizaron datos financieros facilitados por el «Plan operativo anual 2012» del OJ); suministros, mobiliario y equipo e instalación de sistema informático (con cifras que provienen, en gran medida, de Guatecompras). Los salarios del personal corresponden a datos proporcionados por la Unidad de Información Pública del OJ.

Por su parte, los juzgados de primera instancia conocen casos de más alta complejidad porque su campo de competencia es más amplio. Dado que se calcula que un juez conoce tres casos al día, se calcula que pueden manejar hasta seiscientos casos al año. Por lo tanto, con información del Cenadoj y mediante el Método de Mínimos Cuadros Ordinarios (MCO), se estimaron modelos econométricos de la demanda de casos en 2023 para cada una de las regiones, adicionándole el porcentaje que actualmente no denuncia (alrededor del 75%), pero que por las mejoras en el sistema de justicia se espera que se reduzca gradualmente. Con base en lo anterior se estimó la brecha de juzgados de primera instancia, sugiriendo priorizar un aumento de 77 juzgados del ramo mixto (civil, económico, coactivo y familia) para reducir, con ello, la brecha de la carga laboral que tienen actualmente los jueces e incrementar los casos penales y las denuncias, dadas las mejoras en el sistema de persecución e investigación criminal.

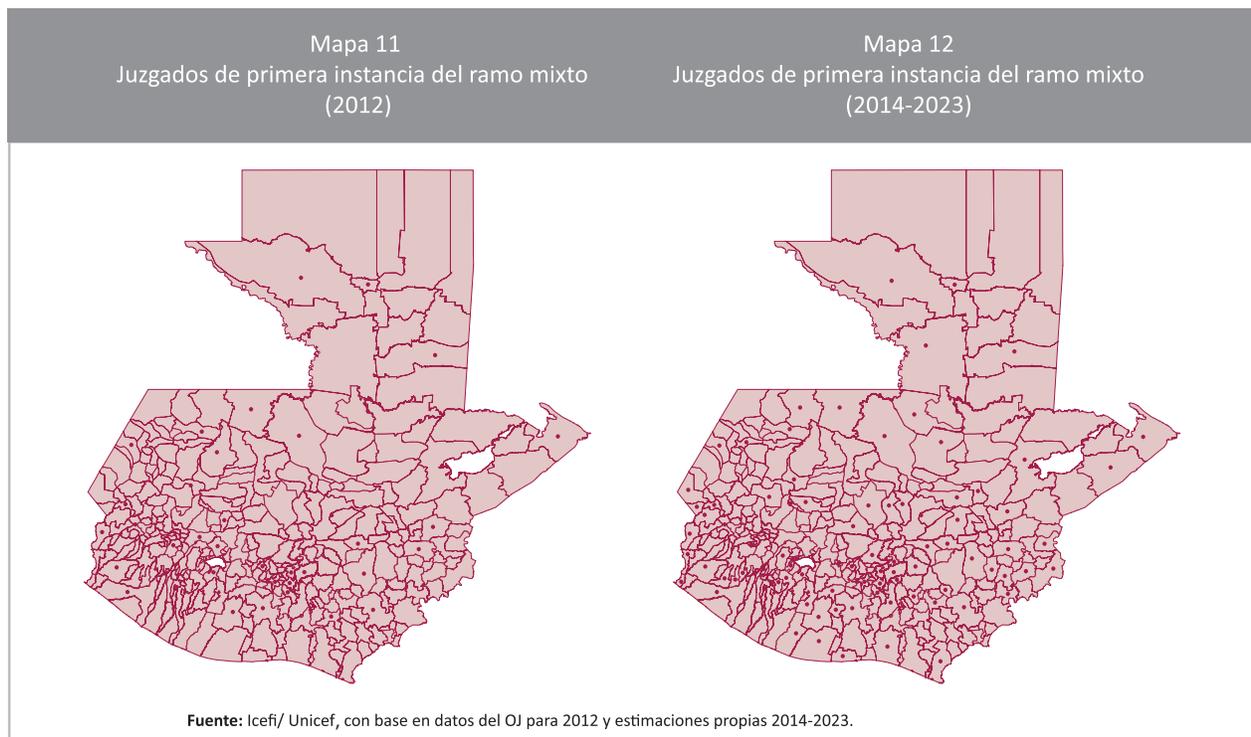
Para estos juzgados, se previeron costos operacionales utilizando como base el Sicoindes. Se incluyeron costos tales como materiales y suministros y servicios no personales. Finalmente, para la parte de servicios personales se estimó una estructura funcional con puestos y

salarios, tomando en cuenta datos provenientes de la Unidad de Información Pública del OJ. Adicionalmente, como una recomendación muy importante que asegura la autonomía en la toma de decisiones de los jueces, se contempló dotar de personal de seguridad a los nuevos órganos jurisdiccionales y a los jueces que soliciten protección. Los costos para la seguridad física y transporte provienen, en su mayoría, del «Plan operativo anual 2012» del OJ, e incluyen rubros como los siguientes:

- Sueldos y salarios de los agentes de seguridad ejecutiva
- Construcción de área de cuadras para los agentes de servicio
- Equipos y accesorios de seguridad
- Dotación de vestimenta y equipo acorde con las necesidades de seguridad
- Equipo de protección de impactos para salvaguardar la vida

Los mapas 11 y 12 muestran comparativamente el incremento de los juzgados de primera instancia de acuerdo con la propuesta del Icefi y Unicef.

Los juzgados y la seguridad conllevan un aumento de las asignaciones presupuestarias del OJ por el orden de Q 181.7 millones (0.04%



del PIB) en 2014, y por Q 570.8 (0.09% del PIB) en 2018. Este monto se incrementaría hasta llegar a los Q 1,182.3 millones (0.15% del PIB) en 2023.

c. Instituto de la Defensa Pública Penal

El IDPP garantiza el derecho de los acusados a un abogado que los represente y defienda durante el proceso penal. Se pretende expandir la cobertura de esta institución hacia 125 municipios, creando oficinas del IDPP en donde antes no existían.

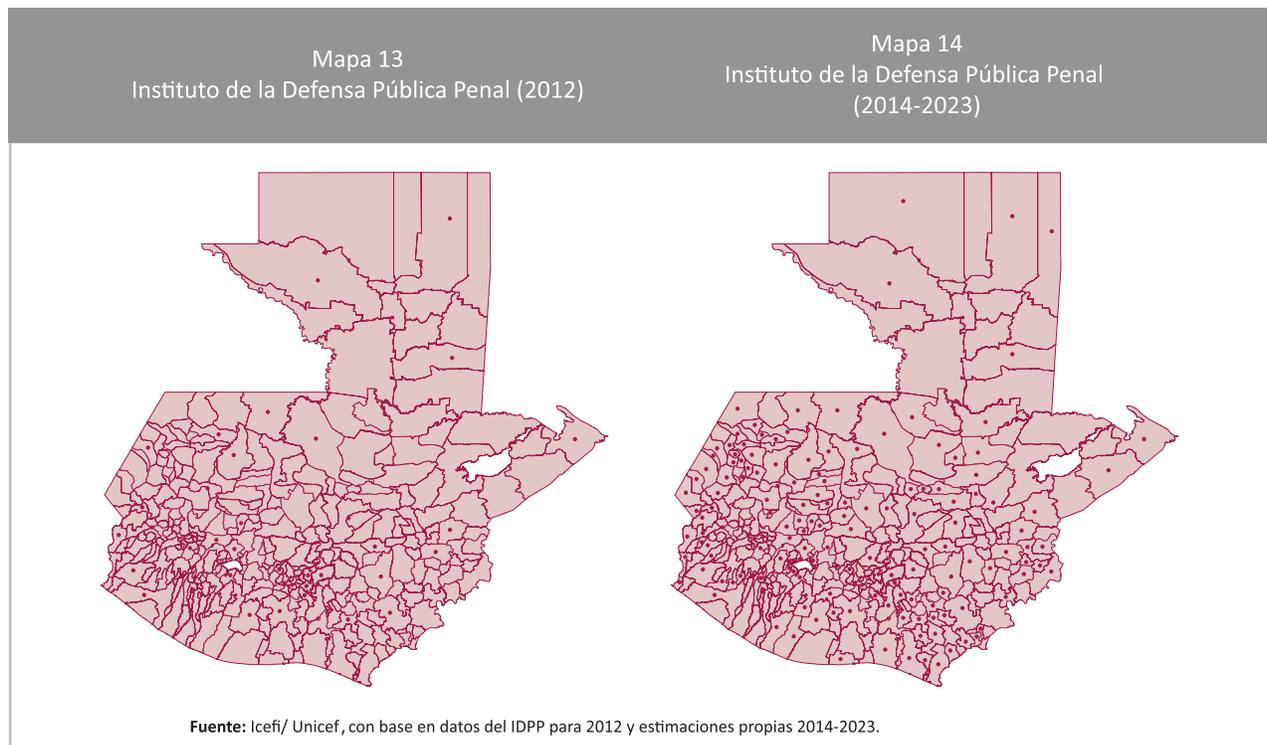
Los mapas 13 y 14 muestran una panorámica en la que se compara el estado actual de cobertura del IDPP con la cobertura propuesta por el Icefi y Unicef, hacia 2023. Ello supone, por lo tanto, importantes incrementos financieros para cubrir los gastos en los que el Estado incurriría al prestar este servicio en mayor cantidad de municipios. La estimación del costo, es decir, del presupuesto, incluyó como mínimo los rubros¹¹⁵ que se describen a continuación:

Gastos de funcionamiento:

- Salario de los defensores. Los costos asociados con estas oficinas incluyen la brecha en recursos humanos que resulta de

comparar la carga laboral actual y establecer un estándar aproximado de 7.0 casos mensuales por abogado.¹¹⁶ La información de puestos y salarios fue provista por la Unidad de Información Pública del IDPP y se integró por: un abogado de planta, un abogado en formación y un abogado en pasantía.

- Salarios de personal de apoyo y personal administrativo. En este rubro, debe considerarse a funcionarios que se encargan de la evaluación, seguimiento, manejo de cifras y administración, entre otros. En este caso, se incluyó el salario de un asistente, una secretaria y un conserje (según datos provenientes de la misma fuente de información anterior).
- Gastos por auxilios investigativos. Presupuesto para un rubro extra asociado con gastos de investigación, para lo cual se estimó un 2% adicional del rubro de salarios.
- Gastos de servicios públicos y funcionamiento de la oficina. Incluye erogaciones tales como arrendamiento de instalaciones, mantenimiento, suministros (papelería y útiles) y servicios básicos. Esta información fue provista, en su mayoría, por la Unidad de Información Pública del IDPP y Guatecompras.



115 Centro de Estudios de Justicia de las Américas y PNUD (2006: 69).

116 Defensoría Pública Penal (2008).

Mantenimiento de la infraestructura física. Los costos de mantenimiento y reparación de edificios provienen de Guatecompras.

- Gastos logísticos de los defensores. Esta erogación incluye el transporte para que dichos funcionarios puedan asistir oportunamente a audiencias y representar a los defendidos. Para costear este rubro se emplearon datos de Guatecompras.

Gastos de inversión:

- Remozamiento de infraestructura. Esta acción asegura la habilitación del área física en donde funcionarán las oficinas. En este caso, los costos provienen de Guatecompras.
- Mobiliario y equipo e instalación del sistema informático. Debe considerarse el equipamiento de las oficinas y la instalación de un sistema informático, incluyendo el diseño del programa y la dotación de computadoras. Para este rubro, los costos provienen, en su mayoría, de la Unidad de Información Pública de esta institución.
- Vehículo. La movilización asegura la logística de los defensores, de ahí la importancia de incluir vehículos en el presupuesto. Para costearlos, se acudió a información de Guatecompras.

De esta forma, los cálculos suponen que se requerirá un monto inicial de Q 9.2 millones (0.00% del PIB) en 2014, Q 50.7 millones (0.01% del PIB) en 2018, y Q 185.7 millones (0.02% del PIB) en 2023.

4.7 READAPTACIÓN Y REINTEGRACIÓN SOCIAL

Las consideraciones sociológicas del concepto de readaptación social (RS) implican hacer al sujeto apto para lograr vivir en sociedad, sin entrar en conflicto con ella. Por medio de la capacitación laboral y cultural de las personas, la RS intenta dotarlas de herramientas que les permitirán un desarrollo normal. Además, en los procesos de RS se ponen en acción distintos recursos terapéuticos, interpretando a la persona como una entidad biopsicosocial.¹¹⁷

La readaptación y reintegración social son el referente conceptual y filosófico que el Estado de Guatemala ha concebido para atender a población en situación de privación de libertad. Las instituciones responsables del resguardo, protección, readaptación y reintegración de personas reclusas son el Sistema Penitenciario y la Secretaría de Bienestar Social (SBS). El primero atiende a personas adultas, hombres y mujeres; la segunda, a adolescentes en conflicto con la ley penal a quienes se haya dictado medidas de privación de libertad.¹¹⁸

El abordaje institucional debe traducirse en programas que respondan a un modelo pedagógico de intervención y acompañamiento especializado que incorpore estándares de derechos humanos para desarrollar diversos programas. El Estado de Guatemala se ha adherido y ha firmado tratados y convenios sobre derechos humanos para el tratamiento y abordaje de personas privadas de libertad; por lo tanto, cuenta con marcos referenciales importantes para el cumplimiento de sus derechos.

Cuando se emite una sentencia absolutoria, el proceso penal concluye (salvo el caso de que alguna de las partes accione en apelación). En caso contrario, cuando la sentencia es condenatoria, se abre la etapa de cumplimiento de la condena en los centros de privación de libertad, en donde se esperaría que aparte de cumplir la condena se dieran dos procesos articulados: la reeducación y preparación para la reinserción a la sociedad de las personas sentenciadas que hayan concluido su período de reclusión.

a. Sistema Penitenciario

Los fines para los cuales fue creado este Sistema se desarrollan en el artículo 3 de la *Ley del Régimen Penitenciario*, y se orientan a la custodia y seguridad de las personas reclusas para proporcionarles condiciones favorables para su educación, readaptación y reintegración a la sociedad. La institución debe desarrollar sus funciones en apego al estricto cumplimiento de los derechos humanos. Como ya fue mencionado, la situación del Sistema

¹¹⁷ Gobierno del estado de Guerrero (2011).

¹¹⁸ En la *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia* se reconoce que los adolescentes son todas las personas que tengan una edad comprendida entre los trece y menos de dieciocho años al momento de incurrir en una acción en conflicto con la ley penal o leyes especiales.

Penitenciario guatemalteco denota que uno de los problemas más serios es el hacinamiento, lo cual vulnera de manera grave los derechos humanos de la población que guarda reclusión y pone en grave riesgo los programas de readaptación y reintegración social.

La construcción de nueva infraestructura ha sido considerada como una alternativa necesaria y urgente, lo que sería razonable, dados los datos que se reportan. En el informe del ombudsman, se reconoce que una de las situaciones más críticas es el hacinamiento, pues el Sistema Penitenciario trabaja al 127.33% de su capacidad.¹¹⁹ Con ello se justificaría la construcción de nuevas cárceles, o bien el remozamiento de algunas que se encuentran en franco deterioro.

Estos y otros datos constituyen un llamado de atención urgente a la Comisión Nacional del Sistema Penitenciario (Conasip),¹²⁰ responsable de la formulación de políticas penitenciarias en calidad de órgano que debe discutir y proponer sobre este y otros asuntos relacionados con la problemática. Una salida para resolver el hacinamiento, por ejemplo, podría ser revisar a profundidad los casos de personas que continúan privados de libertad y que han cumplido su sentencia, así como aquellos casos de reclusos a quienes puede aplicárseles la redención de penas.

El hacinamiento afecta cualquier política orientada a clasificar a la población confinada. De igual manera, afecta el desarrollo del Régimen Progresivo, que es el mecanismo para desarrollar las políticas de reeducación y readaptación social de los condenados. También tiene un impacto en la cantidad de guardias que deben asignarse para cumplir con el objetivo de garantizar la custodia y seguridad de los reclusos. De mantenerse la tendencia incremental de población privada de libertad, deberá considerarse otros gastos e inversiones por parte del Sistema Penitenciario; por ejemplo, el remozamiento de cárceles, cuya vida útil, en muchos casos, ha caducado, pues se evidencia deterioro en infraestructura y en

los servicios de agua potable, energía eléctrica y seguridad perimetral.

Mejorar la estabilidad laboral del recurso humano que cumple las funciones de custodia y seguridad implica impulsar la carrera penitenciaria. A su vez, esta requiere el desarrollo del manual de puestos y funciones. Los procesos de mejora salarial, por su parte, demandan un trabajo conjunto con la Oficina Nacional del Servicio Civil (Onsec).¹²¹

El desarrollo y ejecución de programas de readaptación y reintegración social forma parte de los objetivos institucionales. En correspondencia con ello, la ley describe el Régimen Progresivo, que se refiere a las actividades dirigidas a la reeducación y readaptación social de los condenados, para evaluar su progresiva readaptación.¹²² Esto implica brindar educación y capacitación para el trabajo, así como revisar la conducta de los reclusos. Este Régimen no se ha desarrollado, tal como lo indica la ley, pues para hacerlo es indispensable contar con espacios físicos para clasificar a la población reclusa y la institución debe contar con equipos multidisciplinarios. Contratar el recurso humano especializado significa asignar recursos financieros para este renglón; a ello debe agregarse que quienes accedan a los puestos lo hagan por la vía de la meritocracia y se les evalúe permanente y sistemáticamente.

La Escuela de Estudios Penitenciarios también es otro tema fundamental que aborda la ley; a ella corresponde crear la carrera penitenciaria, fundamentada en un manual de clasificación de puestos y salarios, la denominación de especializaciones, funciones, responsabilidades y los requisitos para ocupar los puestos diseñados según escala jerárquica. Incluye ascensos, remociones y traslados.¹²³ Por lo tanto, fortalecerla con los desarrollos que indica la ley es una tarea pendiente y urgente que requiere voluntad política de la Conasip, así como la asignación financiera correspondiente.

119 Procuraduría de los Derechos Humanos (2012: 13).

120 La Conasip es, por excelencia, el espacio de convergencia de la institucionalidad pública del sistema de justicia con competencias en el cumplimiento de las penas privativas de libertad. En la Ley se le reconoce como un órgano asesor y consultivo, cuyas funciones son proponer las políticas penitenciarias; participar en la búsqueda de ayuda para incrementar el presupuesto institucional; y favorecer el desarrollo de la Escuela de Estudios Penitenciarios (artículo 38).

121 Esta oficina debe ser motivo de un proceso de modernización; mientras eso ocurre, recurrir a ella es lo que procede.

122 Artículo 56, *Ley del Régimen Penitenciario, Decreto 33-2006*.

123 Artículos 40 y 41, *Ley del Régimen Penitenciario, Decreto 33-2006*.

El desarrollo de la propuesta financiera para el Sistema Penitenciario debe tender a la readaptación social y a la reeducación de las personas privadas de libertad.¹²⁴ Para cumplir este propósito se desarrolló este eje, que consta de las intervenciones que se describen a continuación.

Incrementar la infraestructura carcelaria

La capacidad actual de la infraestructura del Sistema Penitenciario permite albergar a 6,674 personas privadas de libertad. Actualmente existe una brecha de 8,568 espacios carcelarios. Es decir, el Sistema tiene una sobrepoblación carcelaria¹²⁵ del 228%, situación alarmante desde el punto de vista de la seguridad, el orden interno y la garantía de los derechos básicos de las personas reclusas.

La propuesta de incrementar infraestructura carcelaria y remozar parte de aquella que se encuentra deteriorada es importante para ayudar a resolver el hacinamiento. Sin embargo, dadas las dinámicas propuestas —que buscan mejorar la investigación criminal y la mejor administración de justicia, con procesos más ágiles y eficientes— se espera que la cantidad de personas en prisión preventiva tienda a declinar. Paralelamente, debiera trabajarse con alto grado de responsabilidad institucional la aplicación de medidas sustitutivas y el uso de dispositivos electrónicos de control, tales como brazaletes.¹²⁶

Frente al problema del hacinamiento, el presente ejercicio de costeo prevé la construcción de 22 centros de detención en el país. La propuesta de construcción de infraestructura carcelaria debe ser congruente con lo enunciado en la *Ley del Régimen Penitenciario*, en la cual se explicita que, como mínimo, debe contarse con un centro de detención preventiva en cada departamento, un centro de cumplimiento de condena por región, y dos de máxima seguridad en el país (artículo 96).

Las especificaciones en infraestructura, según modalidad de centro carcelario, deben ser

tomadas en consideración por los arquitectos e ingenieros que diseñen y construyan los recintos. Es imprescindible que las construcciones de centros carcelarios respeten los preceptos legales estipulados y tomen en cuenta estándares de derechos humanos en la materia.

Las estimaciones dinerarias para la construcción de infraestructura carcelaria de un centro son de aproximadamente Q 88 millones, para contar con 480 espacios (17,234 en total). En esta propuesta de infraestructura, destaca: áreas de pabellones para guardias y reos, área para talleres, clínica y espacios que promuevan la readaptación y seguridad de los privados de libertad. Las fuentes de información para el desarrollo de estos criterios provienen del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), administrado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán).

El equipamiento de las instalaciones también es de suma importancia; por ello, en el presente ejercicio se incluyeron costos de equipamiento para oficinas, clínica, pabellones de reos y guardias, y comunicación. De la misma manera, se tomó en cuenta el equipamiento de guardias, de la siguiente manera: pistola, equipo compacto antitrauma, escudos protectores, cascos protectores y equipamiento básico (uniformes, suéteres, gorra, botas, juego de cinturón de equipo completo, bastones, grilletes de acero, lámpara de mano y gorgorito de metal). Los datos de equipamiento fueron obtenidos, en su mayoría, de Guatecompras.

Por otra parte, se estimaron los gastos de funcionamiento necesarios para que los centros de detención funcionen adecuadamente, y en consonancia con sus funciones. De esa cuenta, se incluyó la alimentación de guardias y privados de libertad, con base en el costo diario de alimentación provisto por la Subdirección Financiera de la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP); los servicios básicos de energía (agua, energía eléctrica y telefonía), estimados a partir del promedio del presupuesto que los centros de detención destinan a este rubro; y mantenimiento de las instalaciones,

124 Artículo 19, *Constitución Política de la República de Guatemala (1985)*.

125 Sobrepoblación penitenciaria es la situación en la que la densidad penitenciaria es mayor que cien, porque hay más personas privadas de libertad que la capacidad establecida para una prisión o para la totalidad del sistema.

126 Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe UNODC/ROPAN (2013).

de acuerdo con la información consignada en Guatecompras.

De esa cuenta, en una proyección de diez años podría ampliarse la capacidad del Sistema Penitenciario con una inversión de Q 285.07 millones en 2014; Q 347.51 millones en 2018; y Q 324.04 millones en 2023 (hay que recordar que el costo de la infraestructura no es acumulativo, por eso se observan estos valores).

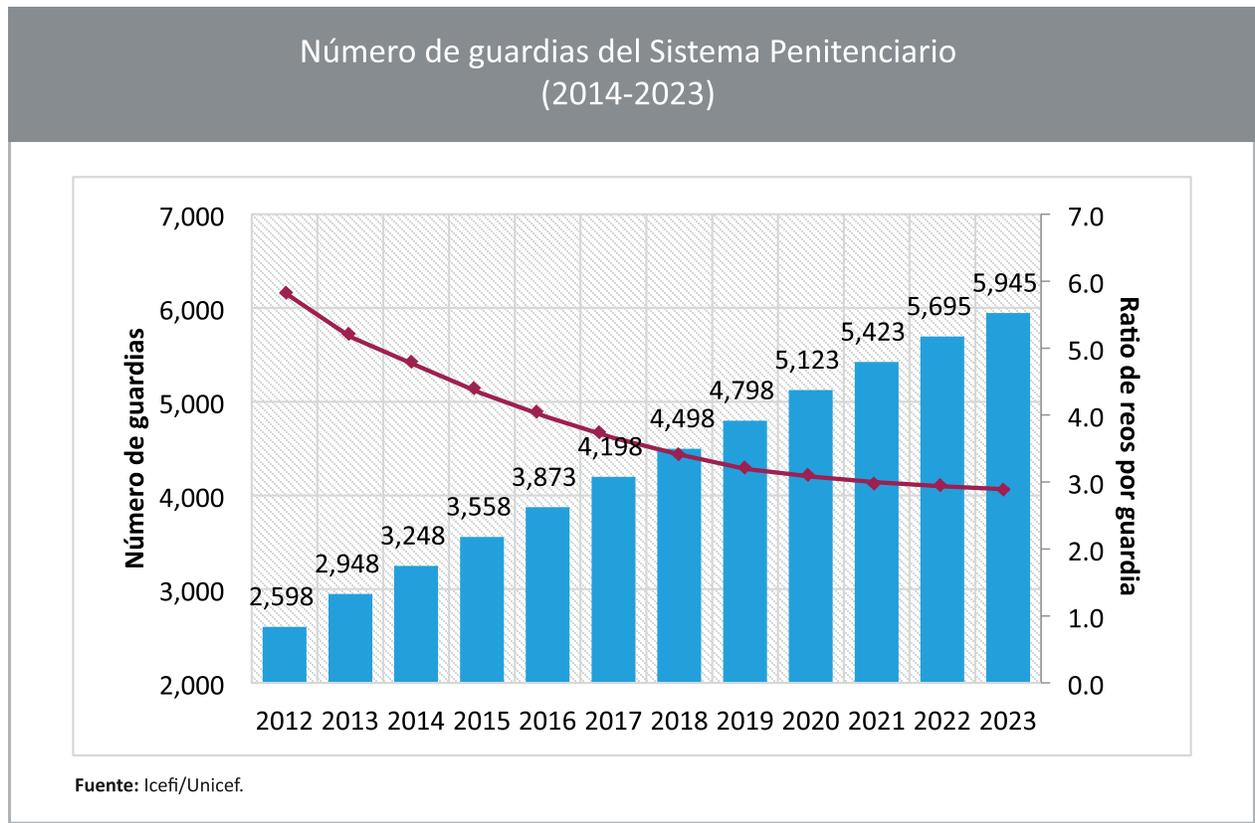
Incrementar el número de guardias penitenciarios y dotar de recursos humanos a los centros de detención

La relación numérica de personas privadas de libertad por funcionario surge de multiplicar por cuatro la cifra de personas en reclusión. Dicho cálculo deviene en una relación numérica excesivamente alta de reclusos por funcionario o empleado penitenciario; sin embargo, es necesario puntualizar que obedece a la complejidad de funciones que debe desarrollar el Sistema Penitenciario. La ley es clara al definir

que los fines institucionales son la custodia y seguridad de los reclusos, proporcionándoles condiciones favorables para su educación y readaptación a la sociedad.

Expresado en otras palabras, el Sistema debe contar con guardias penitenciarios para cumplir con las funciones de seguridad, y con profesionales especializados para desarrollar el Régimen Progresivo. En el marco de la modernización del Sistema, una medida urgente es el procedimiento administrativo de clasificación de los reclusos en función de los perfiles que se elaboren. Ubicar a personas privadas de libertad con sus pares es una medida administrativa que tiende a reducir la conflictividad carcelaria. La tensión que provoca la privación de libertad también puede disminuir si la prestación de servicios a la población reclusa es de calidad y se provee de manera oportuna. No obstante, los cálculos que se elaboraron para este eje solamente se refieren a los guardias penitenciarios que cumplen funciones de vigilancia.

Gráfica 14



Según el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud), se calcula que en razón de los turnos laborales, la mitad del recurso humano asignado a la seguridad descansa, mientras que la otra mitad cumple con sus funciones en el Sistema Penitenciario. Esta modalidad se conoce como turnos de 8 x 8, lo que implica que del total de guardias penitenciarios el 50% trabaja y descansa, pero en las instalaciones del Sistema, mientras el restante 50% descansa¹²⁷ en sus viviendas particulares. Al haberse cumplido, los respectivos turnos se invierten.

De esa cuenta, para el ejercicio de costeo se previó aumentar la cantidad de guardias para lograr una ratio de 3:1 para el año 2023. Resulta imprescindible remunerar adecuadamente al recurso humano ya que ello previene la compra de voluntades y asegura una mejor calidad de vida para los guardias y sus familias. En correspondencia con ello, se estableció un salario de Q 4,725.26 por guardia penitenciario. Dicho salario está por encima de la canasta básica vital¹²⁸ y es lo que, en promedio, devenga un agente de la PNC actualmente.

Además, en esta parte se incluyeron las remuneraciones del personal administrativo de los nuevos centros de detención, lo cual fue estimado con base en el Sistema de Nómina y Registro del Personal de la Dirección General del Sistema Penitenciario. En función de ello, se estimó que se requerirán Q 51.4 millones en 2014; Q 181.6 millones en 2018; y Q 373.5 millones en 2023.

Fortalecer la Escuela de Estudios Penitenciarios

El fortalecimiento de la Escuela de Estudios Penitenciarios es imprescindible para la profesionalización de los guardias y del personal administrativo. Asimismo, para la capacitación y actualización de profesionales especializados que puedan desarrollar el Régimen Progresivo. Es imperativo que se apruebe la carrera penitenciaria, de manera que se asegure la

estabilidad laboral de quienes forman parte de ella. También se requiere capacitación periódica del personal en funciones y un salario digno, así como procesos de reclutamiento transparentes y competitivos.

Para fortalecer la Escuela de Estudios Penitenciarios se estimó un costo financiero que permita dotarla de infraestructura, dado que en la actualidad carece de sede. Los costos de esta infraestructura siguen criterios del SNIP para la construcción de academias de la PNC. Asimismo, se incluyó el costo de formación de guardias, tomando como base costos de graduación del Sistema Penitenciario (Q 14,624.5), según datos que provienen de la ventanilla de información pública del Mingob. Además, se consideraron los costos de operación para la Escuela; gastos de publicidad, impresión y encuadernación; mantenimiento y reparación de mobiliario y equipo, y material didáctico. En este caso, los montos considerados se validaron con información sobre las adjudicaciones publicadas en Guatecompras. Todo ello permitió estimar que para el período se requeriría un presupuesto adicional de Q 25.3 millones en 2014; Q 10.5 millones en 2018; y Q. 12.2 millones en 2023.

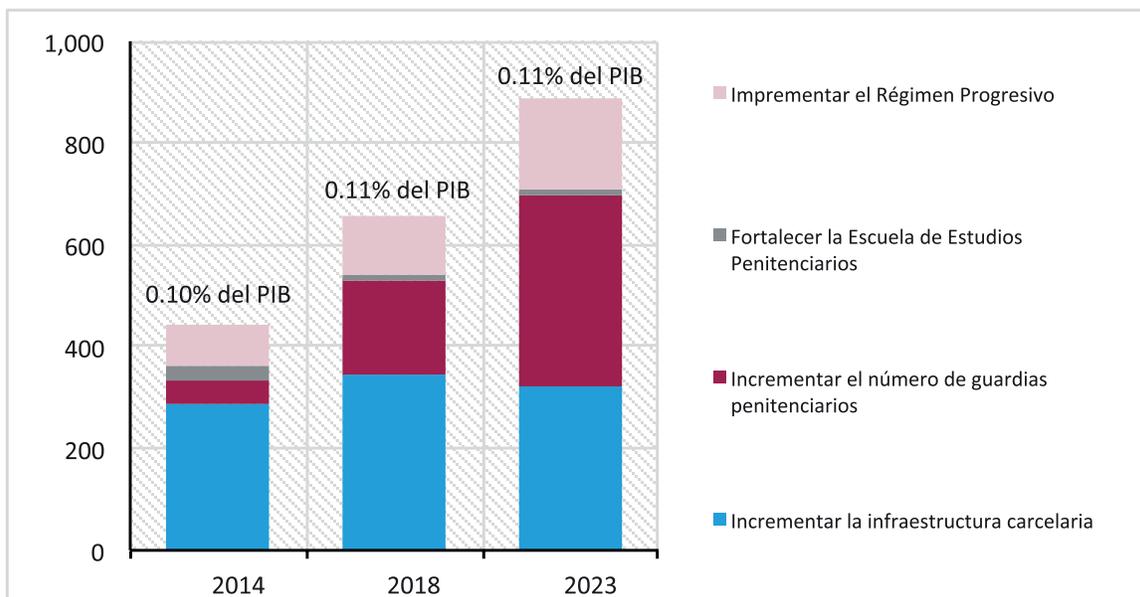
Implementar el Régimen Progresivo

El Régimen Progresivo, según la Ley del Sistema Penitenciario, es el «[...] conjunto de actividades dirigidas a la reeducación y readaptación social de los condenados mediante fases, en donde se pone de manifiesto el progreso de su readaptación» (artículo 56). Pese a que la Ley — que fue aprobada en 2006— da los lineamientos generales para el desarrollo de este Régimen, a la fecha no se ha procedido como corresponde. En las disposiciones transitorias y finales de la Ley, en el artículo 97, se otorgaba un plazo de dos años a la DGSP para conformar los equipos multidisciplinarios de diagnóstico y tratamiento; pre-libertad y libertad (responsables de las fases del Régimen en referencia). No obstante, luego de casi ocho años, no se ha avanzado como debiera.

¹²⁷ *Loc. cit.*

¹²⁸ El INE define la canasta básica vital (CBA) como el conjunto de bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas de todos los miembros de la familia, asegurando su bienestar: incluye alimentación, bebidas alcohólicas y tabaco, vestuario, vivienda, mobiliario, salud, comunicaciones, transporte, recreación y cultura, educación, restaurantes y hoteles, y bienes y servicios. Para enero de 2012, la CBA alcanzó un monto de Q 4,470.4.

Costo de las intervenciones del Sistema Penitenciario (cifras en millones de quetzales)



Fuente: Icefi/Unicef.

Para desarrollar el Régimen Progresivo se consideró que es de suma importancia la atención de los privados de libertad en programas de rehabilitación social, así como la dotación de un equipo multidisciplinario por centro. El equipo debiera estar conformado por un médico, un auxiliar de enfermería, un psicólogo, un psiquiatra a tiempo parcial, un odontólogo a tiempo parcial, trabajadora social, abogado y un pedagogo (para orientar y coordinar programas educativos). Los datos de puestos y salarios corresponden a información proveniente del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y de la misma DGSP.

Además, se contempló desarrollar programas individuales y grupales de atención psicológica, programas lúdicos de desarrollo humano, programas psicoterapéuticos para madres con hijos en prisión, y cursos de capacitación. En la actualidad, la cobertura de programas para privados de libertad es baja y muchas veces representa solamente una alternativa para la redención de penas; a ello cabe sumar que las

capacitaciones que se imparten no siempre son las más adecuadas para preparar al reo cuando cumpla su deuda con la sociedad y pueda reintegrarse a ella. Por estas razones, se buscó que los cursos costeados aseguren una capacitación técnica para buscar empleo o para proyectos de emprendimiento, por lo que se incluyen datos de cursos provistos por el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (Intecap), así como materiales y herramientas. Para el abordaje del Régimen Progresivo se estima, entonces, una brecha financiera de Q 83.9 millones en 2014, de Q 116.3 millones en 2018, y de Q 180.4 millones en 2023.

b. Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República de Guatemala. Adolescentes en conflicto con la ley penal: reinserción y resocialización

La autoridad competente que debe asumir la responsabilidad de ejecutar las acciones relativas al cumplimiento de las sanciones impuestas a los adolescentes en conflicto con la ley penal

es la SBS. En tal sentido, es la encargada de organizar y administrar los programas para el cumplimiento de las sanciones establecidas. En correspondencia con ello, le compete desarrollar las medidas o sanciones socioeducativas y diseñar los programas de privación de libertad, lo cual implica gestionar, administrar, ejecutar y controlar dichas sanciones. Para ello, cuenta con la Subsecretaría de Reinserción y Resocialización de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal, la que a su vez tiene dos direcciones; una se encarga de los programas de privación de libertad y la otra tiene bajo su cargo los programas de sanciones socioeducativas o no privativas de libertad. En la *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Ley Pina)* se define el conflicto con la ley penal como aquella conducta que viola la ley y es ejercida por quienes tienen una edad comprendida entre los trece y los diecisiete años al momento de incurrir en la acción en conflicto con la ley penal o leyes especiales.

La privación de libertad provisional para los adolescentes en conflicto con la ley penal es de carácter excepcional, pues la ley establece — especialmente para los mayores de trece años y menores de quince— que esta medida solo se aplicará cuando no sea posible emplear otra menos gravosa (artículo 182). A los adolescentes a quienes se les aplique esta sanción se les remitirá a un centro especial de custodia, diferente al centro especial de cumplimiento.

El artículo 5 de la *Ley Pina* indica que el interés superior del niño es una garantía que debe aplicarse a todas las acciones que se adopten con relación a la niñez y la adolescencia, para asegurar el ejercicio y disfrute de sus derechos. Es importante tomar esto en consideración, ya que en el «Informe jurimétrico»¹²⁹ se reconoce que, pese a que ese principio es conocido por funcionarios públicos, se les dificulta explicar cómo se aplica, lo cual abre una brecha entre el contenido y la calidad de las actuaciones.

De igual manera, el Comité de los Derechos del Niño —mencionado en el referido «Informe jurimétrico»— expresó que el principio se ha incorporado en la *Constitución Política de la República*, en la *Ley Pina* y en la *Política Pública*

de Protección Integral y Plan de Acción para la Niñez; sin embargo, no se le comprende suficientemente para aplicar decisiones legislativas, administrativas, económicas, sociales, culturales y judiciales del Estado. Esta consideración es de suma importancia, pues revela que los avances legislativos respetuosos de la aplicación de los derechos humanos en Guatemala no han ido aparejados con el desarrollo y observancia de estándares que den cuenta del cumplimiento de las garantías de derechos. Dicho de otra manera, los derechos humanos enunciados en las piezas legislativas y en las políticas públicas relacionadas con niñez y adolescencia no se han traducido en acciones y actuaciones públicas que los refrenden de manera integral y que se comprendan por parte de los funcionarios y empleados que deben aplicarlos.

El estudio mencionado ofrece otros datos interesantes; por ejemplo, se preguntó la opinión a funcionarios de la SBS sobre diversas variables, entre otras, calidad profesional y meritocracia; en este caso, los resultados apuntaron a «mediana calidad».¹³⁰ Una evaluación externa podría suponer una calificación más baja aún. Lo anterior sugiere que es necesario fortalecer la profesionalización del recurso humano que atiende los programas de la SBS, pero también que las decisiones administrativas de contratación tengan como referente perfiles idóneos y procesos de selección transparentes y basados en méritos. A su vez, esto se relaciona con el tema de los ascensos, los cuales deben darse como resultado de procesos de evaluación de competencias del recurso humano especializado y técnico, y de los resultados alcanzados en su ámbito laboral. Otras preguntas que se formularon a funcionarios y empleados iban en la dirección de la suficiencia institucional, la cual fue calificada como «algo insuficiente». En contraste, el tema de corrupción tuvo como respuesta un «nivel muy bajo de corrupción».

Derivado de lo anterior, la sugerencia más importante con respecto a la atención que se brinda a los adolescentes en conflicto con la ley penal a quienes se ha aplicado medidas de privación de libertad es que los programas de

129 Unicef (2012b).

130 *Ibid.*, pp. 96-110.

reinserción y resocialización se evalúen para conocer su impacto.

Según datos oficiales de la SBS, la población de adolescentes en conflicto con la ley penal atendidos en los centros especializados de privación de libertad observa una tendencia incremental. La capacidad de los centros con los que cuenta esta Secretaría es de 500 personas y, hacia 2012, se había alcanzado la cantidad de 801. De esta cifra, el 39% se encuentra en situación provisional; el resto (61%) cumple la sentencia que le fuera dictada. La sobrepoblación es un factor que debilita a la institucionalidad y afecta negativamente el desarrollo, ejecución y resultados de los programas institucionales, con lo cual se vulneran los derechos de esta población adolescente.

Tal como puede apreciarse en la tabla 9, entre los años 2008 y 2012 se evidencia una tendencia incremental de población adolescente en reclusión. Estos datos están asociados con el hecho de que más jóvenes se vinculan con prácticas delictivas y que la tendencia a judicializar los casos es también un recurso mucho más utilizado que la aplicación de medidas sustitutivas.

Según datos oficiales, al analizar parte de los perfiles de los adolescentes en conflicto con

la ley penal a quienes se ha dictado medidas de privación de libertad, cerca del 64% de los delitos son violentos y, de estos, el 55% se refiere a delitos contra la vida. Estos datos sugieren que los programas de privación de libertad deben incorporar procesos de sensibilización, reflexivos y de aprendizaje, orientados a prevenir y desaprender la violencia. Paralelamente, esto implica que el recurso humano institucional que atiende a estos adolescentes debe ser especializado en la materia. Solamente un 1% de la población adolescente en privación de libertad ha sido sancionado por el delito de comercio, tráfico y almacenamiento de drogas ilícitas. Ello ilustra cómo todos los programas de reinserción y resocialización deben basarse en información institucional que dé cuenta de cuáles son los perfiles de los adolescentes en conflicto con la ley penal que debe atender la SBS.

La SBS desarrolla otros programas que no implican privación de libertad; se trata de las medidas socioeducativas, las cuales comprenden la libertad asistida; la prestación de servicios a la comunidad; las órdenes de orientación y supervisión, y el tratamiento ambulatorio. La tabla 10 ilustra sobre la relación entre programas y cantidad de adolescentes usuarios. Se considera importante mencionarlos porque, para su implementación, la institución requiere recursos humanos especializados y

Tabla 9

Población atendida en los centros especializados de privación de libertad de la SBS

AÑO	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
2008	134	145	148	176	200	196	213	202	205	257	276	284
2009	247	299	298	294	307	323	341	366	390	391	372	393
2010	407	449	467	463	506	525	527	558	566	572	576	552
2011	545	541	534	571	555	567	556	569	577	570	559	568
2012	585	589	590	573	630	649	708	717	715	720	756	751

Fuente: Subsecretaría de Reinserción y Resocialización de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal de la SBS.

Tabla 10

Programas de sanciones socioeducativas (2013)

No.	Programa	Cantidad de adolescentes sancionados
1	Libertad asistida	844
2	Prestación de servicios a la comunidad	37
3	Órdenes de orientación y supervisión	15
4	Tratamiento ambulatorio	2
Total		898

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información de la SBS.

técnicos, y porque la SBS debiera evaluar los resultados de tales programas y verificar su impacto en el proceso de reinserción social de los adolescentes, tanto en el ámbito familiar como en el comunitario. Ha sido considerado un factor contribuyente al proceso de reinserción social el acompañamiento por parte de la familia; por ello, el principio de desconcentración geográfica de centros que atiendan a estos adolescentes apoyaría el acercamiento con sus familias y podría ser un factor de éxito en el desarrollo de los programas. El argumento principal es que las familias deben ser corresponsables en los procesos de reinserción.

Tómese en consideración que la efectividad de estos y otros programas requiere, necesariamente, contar con espacios físicos, infraestructura adecuada, la provisión de servicios básicos de calidad y que su desarrollo esté en manos de profesionales especializados en diversos campos del conocimiento.

Atención de adolescentes en conflicto con la ley penal en centros especiales de cumplimiento de sanciones privativas de libertad

La cantidad de adolescentes reclusos en centros especiales de cumplimiento de sanciones de privación de libertad está asociada, mayoritariamente, con delitos contra la propiedad.

La ubicación de estos centros está mayoritariamente centralizada en la capital y su alrededores, lo cual dificulta —si es que no impide— el contacto de estos jóvenes con sus familias y comunidades.¹³¹ La reinserción y resocialización, dos componentes básicos de la Subdirección de Reinserción y Resocialización, requieren la erogación de recursos financieros y la contratación de recursos humanos profesionales, calificados para atender a esta población y para implementar programas efectivos. La infraestructura también tiene una

131 *Ibid.*

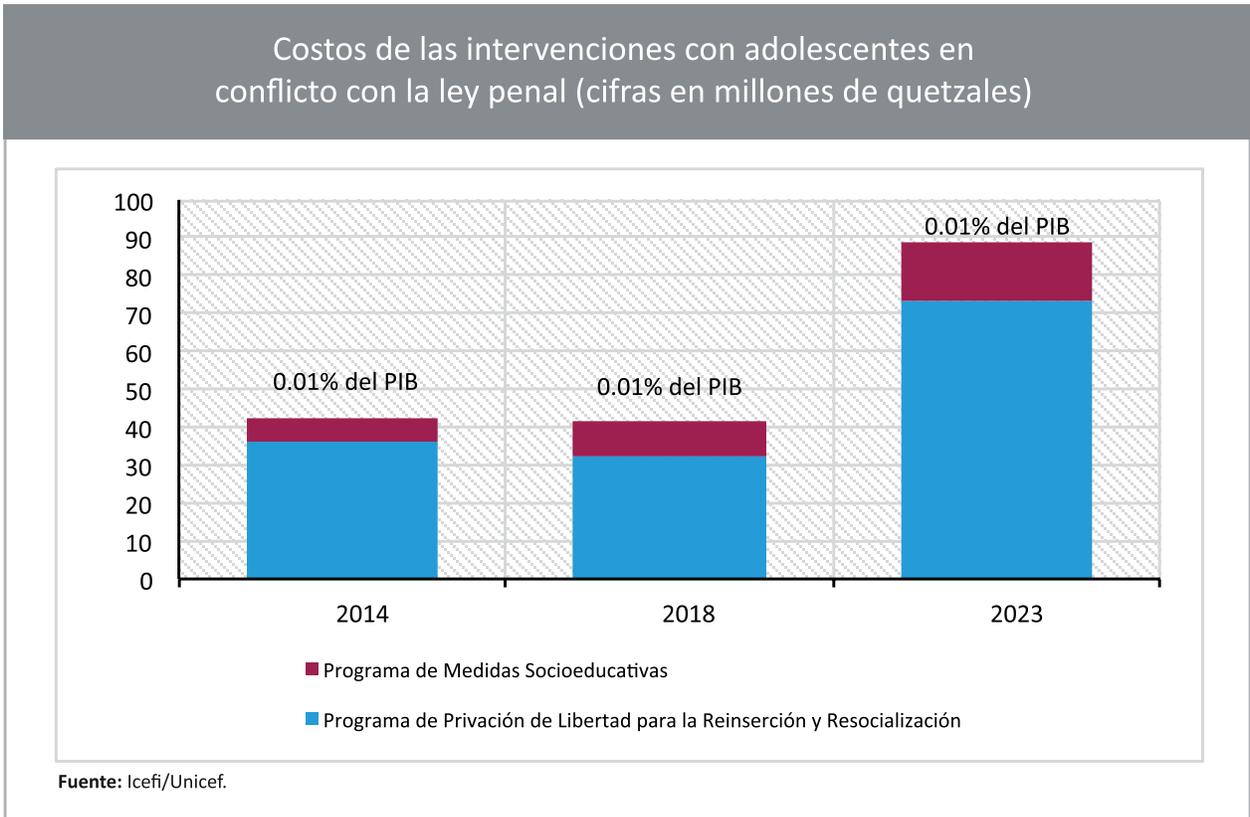
importancia de primer orden, ya que implica que los centros cuenten con las áreas espaciales destinadas al desarrollo de los programas, espacios de recreación, esparcimiento y práctica de deportes y otras actividades lúdicas.

Para el ejercicio de costeo que presentan el Icefi y Unicef, se estimó conveniente el incremento de los centros de privación de libertad, dado que su capacidad actual solo permite albergar a 500 personas (es decir, la cuota se ha rebasado en un 160%, aproximadamente). Dado que existe una brecha con respecto a la infraestructura, y en concordancia con el principio de desconcentración de los centros a nivel regional, se estimaron costos de infraestructura obtenidos del SNIP para el año 2011. La dinámica del plan operativo anual de 2013, así como las estadísticas de privación de libertad, permitieron estimar una

brecha de ocho centros de privación de libertad, a los cuales también se les adicionaron costos de equipamiento para dormitorios, espacios educativos y de recreación (a partir de datos obtenidos de Guatecompras).

El resto de costos que implica la privación de libertad en los menores se calculó por medio de un per cápita establecido con base en la «Programación multianual de bienes y servicios del plan operativo anual 2013» de la Subsecretaría de Reinserción y Resocialización de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal. Ello, porque no se pudo obtener información más desagregada.¹³² Lo anterior conlleva un aumento de las asignaciones presupuestarias de Q 36.1 millones en 2014, y de Q 32.5 en 2018. Este monto se incrementaría hasta llegar a los Q 73.4 millones, en 2023.

Gráfica 16



132 Información como el número de monitores y su salario es de carácter reservado, según lo establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008 (artículo 22, inciso 5).

Atención de adolescentes en conflicto con la ley penal a través del Programa de Medidas Socioeducativas

El acceso a información actualizada sobre los programas de medidas socioeducativas y su impacto resulta difícil. De esa cuenta, la información que se obtuvo no es suficiente para elaborar análisis más acabados sobre el costeo que implicaría desarrollar más y mejores programas. Pero de la misma manera que en el ítem anterior, se consideró un costo per cápita que fue calculado con base en el referido plan operativo de 2013, tomando en cuenta las metas de cobertura contenidas en él. Para quienes deban cumplir con medidas socioeducativas, se considera que la inversión inicial podría aproximarse a Q 6.6 millones en 2014, incrementándose a Q 9.5 millones en 2018, hasta llegar a Q 15.4 millones en 2023.

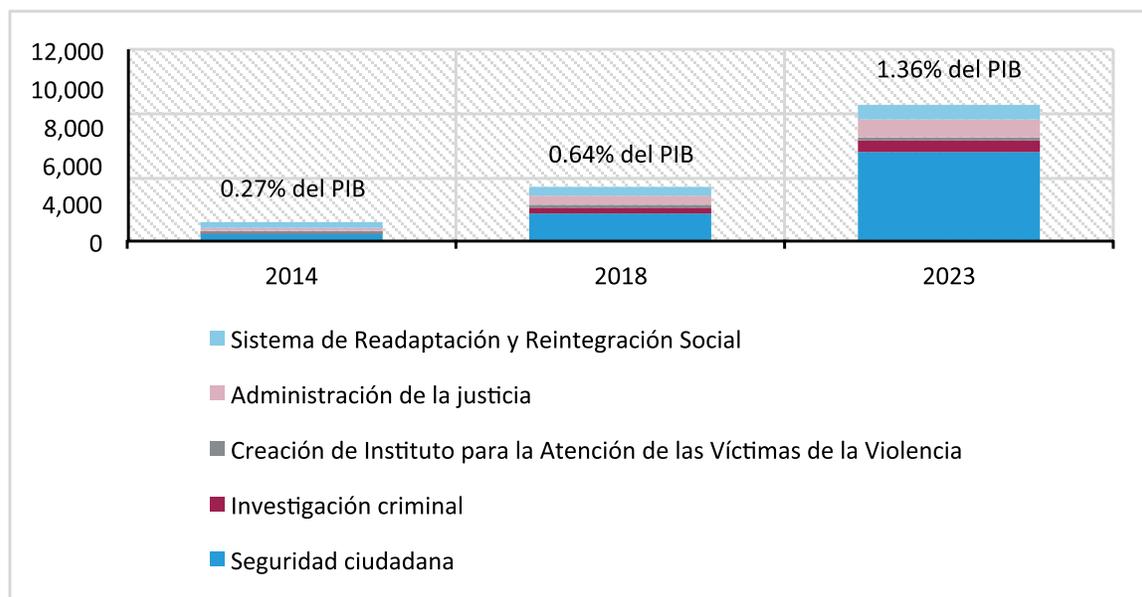
La gráfica 16 ilustra sobre los costos entre los programas enunciados y el PIB, en un rango temporal que va de 2014 a 2023.

4.8 ¿CUÁNTO CUESTA REDUCIR LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA?

Los ejes propuestos en la matriz que presenta *Un camino para la justicia* requerirán una inversión calculada entre Q 1,224.7 millones, en 2014 (cerca del 0.27% del PIB), y Q 10,553.9 millones, en 2023 (aproximadamente, 1.36% del PIB). Este ejercicio supone un aumento importante en materia de recursos financieros para que pueda mejorarse la cobertura y la calidad de la justicia y la seguridad en Guatemala.

Gráfica 17

Costo de los ejes de justicia
(2014-2023, en millones de quetzales)



Fuente: Icefi/Unicef.

Un camino para la justicia: matriz de ejes propuestos

Eje	Descripción	Intervención	Actividad	Actividad 2	Institución rectora	Costos											
						En millones de quetzales de cada año			En millones de dólares de cada año			Como porcentaje del PIB					
						2014	2018	2023	2014	2018	2023	2014	2018	2023			
Seguridad ciudadana	Brindar protección a la población frente a la criminalidad que amenaza su bienestar	Incremento de agentes de la Policía Nacional Civil (PNC)	Incrementar la cantidad de agentes policiales en razón de la siguiente proporción: número de agentes - cantidad de población	Proveer equipamiento moderno para que los agentes de investigación criminal puedan realizar adecuadamente su misión de brindar protección a la población	Dirección General de la Policía Nacional Civil del Ministerio de Gobernación	487.12	2,203.45	6,894.39	60.19	258.16	775.85	0.11%	0.36%	0.89%			
						Subtotal investigación criminal									487.12	2,203.45	6,894.39
Investigación criminal	Dirección General de Investigación Criminal (Digicri) y Ministerio Público (MP), auxiliados en el análisis de la prueba científica por el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif); el resultado de esta etapa es determinante en la posibilidad de establecer una acusación formal ante los tribunales de justicia y, obviamente, ello genera el respeto al derecho a la defensa del sindicado.	Implementar la Digicri	Fortalecimiento de las capacidades técnicas y científicas para la profesionalización de los investigadores policiales, desarrollando la carrera de investigador profesional	Proveer equipamiento para el trabajo de los investigadores criminales	Dirección General de Investigación Criminal del Ministerio de Gobernación	5.40	80.60	376.61	0.67	9.44	42.38	0.00%	0.01%	0.05%			
		Ampliar la cobertura del MP, creando fiscalías en municipios seleccionados	El MP tiene la responsabilidad de la coordinación y dirección de la investigación de los delitos de acción pública. Se recomienda que un grupo de fiscales se especialice en la investigación criminal.	Proveer infraestructura, equipamiento y recurso humano especializado para la investigación criminal	Ministerio Público	26.55	188.35	605.99	3.28	22.07	68.19	0.01%	0.03%	0.08%			
		Ampliar la cobertura del Inacif	Como un apoyo fundamental al proceso de investigación criminal, es indispensable fortalecer las capacidades técnicas y profesionales del Inacif, dotándolo de los recursos necesarios para su eficiente funcionamiento	Fortalecer el funcionamiento del Inacif mediante la dotación de infraestructura y equipamiento	Inacif	6.68	36.61	87.95	0.83	4.29	9.90	0.00%	0.01%	0.01%			
		Subtotal investigación criminal									38.63	305.56	1,070.55	4.77	35.80	120.47	0.01%
Creación del Instituto para la Atención de las Víctimas de la Violencia	Crear el Instituto para la Atención y Protección a las Víctimas de la Violencia, que incluya asistencia legal, acompañamiento en el proceso, asistencia física y psicológica	Funcionamiento del Instituto para la Atención y Protección de las Víctimas de la Violencia	Se proporcionará asistencia jurídica, médica, psicológica y social para lograr la disminución de la victimización secundaria y procurar la plena reparación a la víctima después del proceso penal. También se proveerá protección a niñez y adolescencia victimizada.	Instar al Congreso de la República a que apruebe la «Iniciativa de ley 44-28», con su correspondiente fundamento financiero	Instituto para la Atención y Protección de las Víctimas de la Violencia	17.35	65.69	205.88	2.14	7.70	23.17	0.00%	0.01%	0.03%			
Subtotal Instituto para la Atención de las Víctimas de la Violencia						17.35	65.69	205.88	2.14	7.70	23.17	0.00%	0.01%	0.03%			
Administración de la justicia	Es necesario e indispensable que las instituciones rectoras de la administración de justicia cuenten con los recursos financieros, de infraestructura y tecnológicos suficientes y adecuados para la impartición de la justicia	Incrementar el número de los centros de mediación RAC	Instalar centros de mediación RAC en los juzgados de paz que aún no cuenten con ellos, así como asignar recurso humano especializado en la aplicación de métodos alternativos de resolución de conflictos	Fortalecer los conocimientos y la aplicación de los métodos alternativos de resolución de conflictos por parte del recurso humano que atiende la conflictividad, a través de capacitaciones especializadas	Organismo Judicial	2.42	10.30	36.23	0.30	1.21	4.08	0.00%	0.00%	0.00%			
		Incrementar el número de juzgados de primera instancia y fortalecer los juzgados de paz existentes	Instalar juzgados de primera instancia en todos los municipios que no cuenten con ellos y fortalecer los conocimientos especializados de los jueces de paz	Dotar de más recursos humanos, financieros y tecnológicos a los juzgados de primera instancia y de paz, así como a los tribunales respectivos Incorporar más jueces de paz comunitarios, reconocidos por las comunidades indígenas.	Organismo Judicial	181.65	570.77	1,182.27	22.44	66.87	133.05	0.04%	0.09%	0.15%			
		Garantizar el derecho de defensa	Ampliar la cobertura del Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP) mediante sedes municipales, en los municipios seleccionados	Fortalecer los conocimientos de los defensores públicos que se hagan cargo de las sedes municipales	Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP)	9.19	50.74	185.68	1.14	5.94	20.90	0.00%	0.01%	0.02%			
		Subtotal administración de justicia						193.26	631.81	1,404.18	23.88	74.02	158.02	0.04%	0.10%	0.18%	
Sistema de readaptación y reintegración social	Sistema Penitenciario	Incrementar la infraestructura carcelaria	Crear nueva infraestructura penitenciaria acorde con las demandas actuales, y mejorar la capacidad de control y orden interno en los centros de privación de libertad	Construir y/o remozar la infraestructura carcelaria	Ministerio de Gobernación	285.07	347.51	324.04	35.22	40.71	36.47	0.06%	0.06%	0.04%			
		Incrementar el número de guardias penitenciarios	Incrementar el número de guardias penitenciarios responsables de la seguridad de los centros carcelarios y proveerles mejores condiciones de trabajo (en términos salariales y de estabilidad laboral)	Desarrollar la propuesta de carrera penitenciaria		51.35	181.64	373.52	6.35	21.28	42.03	0.01%	0.03%	0.05%			
		Fortalecer la Escuela de Estudios Penitenciarios	Fortalecer presupuestariamente la Escuela de Estudios Penitenciarios para mejorar la formación y capacitación del personal administrativo y de seguridad	Aplicar el Reglamento General y evaluar su funcionalidad; implementar el «Manual de puestos y funciones» y evaluar al recurso humano		25.29	10.54	12.21	3.12	1.24	1.37	0.01%	0.00%	0.00%			
		Implementar el Régimen Progresivo conforme las etapas que desarrolla la ley	Convocar, seleccionar y contratar recurso humano especializado para poner en marcha el Régimen Progresivo	Diseñar los espacios físicos necesarios para implementar el Régimen Progresivo		Ministerio de Gobernación, Ministerio de Educación y universidades e institutos tecnológicos	83.92	116.26	180.37	10.37	13.62	20.30	0.02%	0.02%	0.02%		
	Mejorar la condición de detención de adolescentes en conflicto con la ley penal	Programa de Privación de Libertad para la Reinserción y Resocialización	Mejorar las condiciones de infraestructura, los servicios y la calidad de los programas de reinserción y resocialización de la población adolescente privada de libertad en razón de la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad	Desconcentrar los servicios de los centros de privación de libertad destinados a adolescentes en conflicto con la ley penal, con la intención de que los adolescentes con medidas alternativas a la privación de libertad las cumplan en lugares lo más cercano posible a sus familias	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia	36.06	32.53	73.43	4.46	3.81	8.26	0.01%	0.01%	0.01%			
		Programa de Medidas Socioeducativas	Monitorear y evaluar los procesos y resultados de los programas de medidas y actividades socioeducativas (art. 242, libertad asistida; art. 243, prestación de servicios a la comunidad; art. 245, órdenes de orientación y supervisión)	Desarrollar todas las sanciones establecidas en los artículos 255-263 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia		6.66	9.47	15.43	0.82	1.11	1.74	0.00%	0.00%	0.00%			
	Subtotal Sistema Correccional						488.36	697.95	978.99	60.34	81.77	110.17	0.11%	0.11%	0.13%		
Totales						1,224.72	3,904.46	10,553.98	151.32	457.45	1,187.68	0.27%	0.64%	1.36%			



V



OTROS DESAFÍOS: MÁS ALLÁ DEL FINANCIAMIENTO

5

OTROS DESAFÍOS: MÁS ALLÁ DEL FINANCIAMIENTO



©UNICEF

En la literatura sobre los procesos de modernización de la justicia y la seguridad en Guatemala —conformada, entre otros, por los informes del Grupo Garante del *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ)* y los informes de monitoreo de este mismo *Acuerdo* producidos por el Foss— se puntualiza con bastante rigor y sustento técnico acerca de los temas que debieran visualizarse como desafíos, tanto en materia de justicia como de seguridad. Otros referentes importantes son algunos documentos elaborados por la Cicig, más informes y estudios desarrollados por organizaciones sociales expertas en los temas en cuestión.

Tomando esto en cuenta, algunas reflexiones y propuestas se detallan a continuación:

- Una revisión y análisis de los marcos doctrinarios y normativos de los sectores justicia y seguridad permite concluir que la institucionalidad de ambos ha avanzado hacia su modernización, en consonancia con las demandas que en estas materias plantea el panorama internacional político y de los derechos humanos. En Guatemala, estos avances tienen sus antecedentes inmediatos en el proceso y firma de la paz.
 - Existen modelos conceptuales y organizacionales que, en su diseño, articulan la institucionalidad pública y la transforman en propuestas sistémicas; este es el caso del Sistema Nacional de Seguridad (SNS) y el de modernización del sector justicia, con su propuesta de reforma judicial. En esa lógica, se ha creado nueva institucionalidad, se han formulado y aprobado leyes y sus reglamentos, normativas, protocolos e instrucciones (aunque muy probablemente, no todos los necesarios), lo cual es importante señalar. No obstante, es necesario subrayar
- que existe una brecha significativa entre tales modelos y el desarrollo que debe tener la institucionalidad y las políticas públicas a ejecutar, así como los servicios que en materia de justicia y seguridad deben prestarse. A manera de ejemplo, cabe señalar la falta de desarrollo de la *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*. Desde su aprobación, a la fecha, diferentes Gobiernos han sido incapaces de articular a todos los actores que conforman el Sistema. Los resultados se cuantifican y cualifican en una institucionalidad debilitada (incluyendo el Sistema Nacional de Inteligencia); hay una ausencia de profesionales especializados en materia de seguridad y un marco legal disperso que no permite una interacción, coordinación y articulación adecuadas.
- Derivado de estas reflexiones, se concluye que para el desarrollo del SNS (ejemplo que se está utilizando) es fundamental reconocer que se enfrenta un asunto muy complejo, amplio e interconectado con otros problemas de orden político, social y económico. También es preciso reconocer que se está tratando con un tema de ineficacia e ineficiencia de la gestión pública.
 - En consecuencia, para el desarrollo del SNS se recomienda partir inicialmente de una revisión minuciosa de los avances que documenta el *ANASJ*. También se estima necesario tomar en consideración otros instrumentos (por ejemplo, los informes de la Procuraduría de los Derechos Humanos, PDH). Ello implica verificar los desafíos que significa crear o recrear institucionalidad, lo cual incluiría estructura organizacional, reglamentación interna e identificación de las coordinaciones interinstitucionales y los elementos de funcionamiento, entre otros.

- Este primer esfuerzo podría acompañarse de un ejercicio de planificación estratégica que, de manera escalonada, ofrezca insumos para crear una ruta lógica temporal asociada con el componente financiero. Deberá tomarse en consideración: la institucionalidad a crear (diseño organizacional, normativa y regulaciones internas); el recurso humano especializado requerido para desarrollarla; la interconectividad institucional y la coordinación interinstitucional y entre los poderes del Estado; la producción de información y el acceso a esta; y los requerimientos tecnológicos necesarios para fortalecer los sistemas de justicia y seguridad. Si este ejercicio es incluyente y toma en consideración los aportes que puedan ofrecer las organizaciones de sociedad civil y centros de estudio expertos en los temas de justicia y seguridad, las probabilidades de avanzar por una ruta correcta serán más certeras.
- Habrá de tenerse presente que los productos derivados de acciones operativas serán positivos solamente si responden a una propuesta estratégica institucional; de lo contrario, los recursos invertidos podrían ofrecer escasos resultados.
- En el diseño y puesta en marcha del SNS puede identificarse algunos obstáculos que deben ser superados, los cuales son similares a los de la gestión pública en general e incluyen la gestión de la política de seguridad; la descentralización o desconcentración en los niveles regionales, departamentales, municipales y locales; la coordinación entre diferentes agencias de gobierno y la promoción de la participación ciudadana y del sector privado, entre otros. Existen otras dificultades que resultan de la articulación de la política con otras dinámicas y procesos, como la reforma policial y la del sector justicia. Ello, en cuanto a un modelo de gestión eficiente y eficaz, en primer lugar, y en cuanto a la articulación con otras entidades, por ejemplo, el sector privado y empresarial, las organizaciones de sociedad civil y los centros de estudio e investigación.
- Por su parte, la *Política Nacional de Seguridad*, aprobada en julio de 2012, fue elaborada por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad y aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad, lo que representa un avance importante. Sin embargo, su implementación conlleva una complejidad que va más allá de la definición y el enfoque del ámbito y problemas propios de la seguridad. La dificultad radica en el diseño, instalación y ejecución de la Política, en su seguimiento y evaluación.
- En el diseño y estructura del Ministerio Público (MP) se ubica el Consejo como un órgano no inserto en la jerarquía institucional. Este órgano tiene carácter asesor y funciona como ente controlador de las instrucciones y sanciones impartidas por el fiscal general. Está integrado por representantes electos por el Congreso de la República y fiscales electos en asamblea. Actualmente dicho Consejo no se ha integrado porque los diputados no han nombrado a los representantes. Esta situación tiene un impacto grave para el MP; por ejemplo, no puede hacerse efectivas medidas disciplinarias en casos probados de corrupción, malas prácticas laborales, y otras, lo cual acrecienta la impunidad.
- Con respecto al tema de prevención policial, destaca que en la PNC no exista un modelo de policía comunitaria, ni definido, ni en marcha. Lo que hay son algunas acciones como la creación de la Subdirección de Prevención del Delito, que se encarga de las relaciones comunitarias, entre otras. La PNC tiene impacto a nivel local a través de la coordinación con los consejos de desarrollo departamentales (Codede), municipales (Comude) y comunitarios (Cocode), así como con las juntas locales de seguridad (que actúan en la legalidad) u otras formas de organización comunitaria. La policía asiste a las reuniones en las que se conocen las necesidades, denuncias e inconformidades, y rinde informes de seguridad. Este proceder pareciera ser más operativo que estratégico. Un reto sería desarrollar un modelo de policía comunitaria preventiva con insumos desde el nivel local hasta el nacional.
- Actualmente, el director de la Dirección General de Inteligencia Civil (Digici) es un oficial del Ejército en situación de retiro

y, pese a que la ley de esta entidad no lo prohíbe (*Decreto 71-2005*), es necesario analizar las posibles implicaciones que podría acarrear que una persona con formación militar sea quien dirige un ente creado específicamente para readecuar la función de la institución armada en el ámbito de la inteligencia. Hay que tomar en cuenta que la Digici aborda temas que pueden ser considerados de seguridad nacional, lo cual restringe la aplicación de la *Ley de Acceso a la Información*; por consiguiente, la opinión pública y las organizaciones civiles que trabajan en temas de seguridad y de garantía de la aplicación de los derechos humanos podrían ver limitadas sus posibilidades de auditoría social.

- La participación del Ejército en funciones de seguridad interna es otro problema que debilita la institucionalidad de la PNC. Esta función aparece en la *Constitución Política...*, por lo tanto, es legal. Sin embargo, los *Acuerdos de Paz* son contrarios a ello, pues plantean que «La misión del Ejército de Guatemala queda definida como la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio; no tendrá asignadas otras funciones y su participación en otros campos se limitará a las tareas de cooperación. Las medidas concretadas en el presente Acuerdo adecúan su doctrina, medios, recursos y despliegue a sus funciones y a las prioridades de desarrollo del país». ¹³³ Sin embargo, en el *Decreto 40-2000, Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil*, se legaliza el uso de fuerzas combinadas (PNC/Ejército) en tareas de seguridad pública o ciudadana; se crea el «Protocolo de actuación interinstitucional Apoyo del Ejército a las Fuerzas de Seguridad Civil (Acuerdo Gubernativo No. 285-2012)» que refuerza la asistencia y el apoyo del Ejército de Guatemala a las fuerzas de seguridad civil. ¹³⁴
- La Dirección de Inteligencia Estratégica del Ministerio de la Defensa Nacional (DIEMDN) elabora escenarios sobre asuntos que podrían vulnerar la defensa del país, tales como el tráfico de armas, fenómenos

geográficos y de población, y amenazas externas. Sin embargo, se reserva datos sobre su presupuesto y recursos humanos, lo cual contraviene el principio de máxima publicidad de la *Ley de Acceso a Información Pública*.

- La Corte Suprema de Justicia (CSJ), responsable de la impartición de justicia, ha visto opacados sus objetivos centrales por la sobrecarga de funciones de carácter administrativo. Ello ha incidido en que se genere una cultura vertical que interfiere en la independencia de jueces y magistrados. La gran cantidad de atribuciones administrativas también ha provocado deficiencias en la gestión de despacho, incluyendo la delegación de funciones jurisdiccionales en funcionarios no autorizados, lo cual contribuye a la ineficacia generalizada del sistema de justicia. Estos son también otros correctivos en el marco de los retos para fortalecer la institucionalidad.
- La *Ley del Régimen Penitenciario* fue aprobada en 2008, pero sin fundamento presupuestario. Este es uno de los problemas más graves que enfrenta el Sistema Penitenciario, aunque sucede con la aprobación de cualquier ley. Por ende, el desarrollo de la normativa y la institucionalidad se ve limitado por la falta de recursos financieros. El otro tema de fondo es que las leyes no necesariamente se traducen en una planificación y programación que, de manera escalonada, permita desarrollarlas. El hecho de que una ley se apruebe, sancione y publique sin recursos financieros denota una actitud poco responsable de parte del Organismo Legislativo. En ese sentido, la recomendación es que las leyes se aprueben acompañadas de los recursos financieros necesarios para desarrollarlas y que se ubiquen tales recursos en el presupuesto de la nación.
- Las cárceles públicas (como se las conoce) están bajo el resguardo de la Policía Nacional Civil (PNC), aunque el Sistema Penitenciario asume la responsabilidad de proveer alimentación a las personas recluidas en

133 *Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*, título IV.

134 Procuraduría de los Derechos Humanos (2012).

ellas. Estas cárceles —que ascienden a 22, en la actualidad— se ubican en algunas comisarías de la PNC y, según datos del *Diario de Centro América*, en mayo del año 2012 albergaban al 8.5% de los reclusos. Se recurre a estas comisarías porque en algunos lugares alejados no existen centros de detención del Sistema Penitenciario y los jueces de paz dictan la medida de trasladar a los detenidos a tales recintos.

- En el monitoreo que ha venido realizando el Foss con respecto al ANASJ se valora de manera positiva las acciones realizadas por la CSJ en cuanto a crear e instalar nuevos órganos jurisdiccionales; sin embargo, se estima que los órganos creados son insuficientes. Se subraya, además, que la cantidad de jueces es la más baja de la región centroamericana.



¿CÓMO FINANCIAR EL DERECHO A LA JUSTICIA EN GUATEMALA?

6

¿CÓMO FINANCIAR EL DERECHO A LA JUSTICIA EN GUATEMALA?



©UNICEF

En los capítulos previos se ha abordado una propuesta encaminada a fortalecer un sistema de seguridad y justicia que allane el camino para reducir los niveles de impunidad en Guatemala, y que permita al Estado garantizar el derecho a la justicia pronta y efectiva. Esta visión de acceso a los derechos fundamentales también debe verse reflejada en la manera como el Estado capta los recursos para ponerla en marcha. El incumplimiento de este compromiso limita las capacidades de edificar sociedades justas y equitativas.

Así las cosas, para que todos los guatemaltecos y guatemaltecas cuenten con la garantía de sus derechos, es vital que el Estado disponga de recursos suficientes para materializar las políticas públicas, tanto universales como específicas; principalmente, aquellas vinculadas con la inversión social y el gasto público social ampliado (orden público y seguridad).

Aun cuando exista voluntad política, ésta debe verse transformada en realidad. En la práctica, todavía se requieren importantes esfuerzos por

Gráfica 18

Guatemala: carga tributaria (2002-2013)



Fuente: Icefi, con base en datos de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

umentar los recursos públicos, especialmente los ingresos tributarios con una estructura progresiva, es decir, que como parte de la equidad se pueda garantizar que paguen una proporción mayor aquellas poblaciones con mayores ingresos. Es preciso reconocer que existe una serie de condicionantes que es necesario tomar en cuenta para la movilización de recursos públicos adicionales que puedan dirigirse hacia la seguridad y la justicia. Entre estos destacan el bajo nivel de ingresos tributarios del Estado guatemalteco y la todavía insuficiente robustez de la administración tributaria en el combate de la evasión y elusión tributarias; las rigideces presupuestarias; los compromisos de gasto; y la necesidad de mejorar los procesos de transparencia, calidad en el gasto público y rendición de cuentas.

Con respecto a los ingresos tributarios, aun cuando estos son escasos (en torno al 11% del PIB), representan más del 77% del total de ingresos del Estado. Además, Guatemala tiene una estructura tributaria poco progresiva, basada en la recaudación de impuestos indirectos, principalmente del impuesto al valor agregado (IVA). Ello puede observarse en la gráfica 18.

Esta estructura, significativamente vinculada con el consumo, hace que la recaudación sea vulnerable a episodios de contracción económica como el vivido en 2009 como consecuencia de la Gran Recesión.¹³⁵ Otro factor que limita las posibilidades de recaudación es el gasto tributario (aquellos ingresos tributarios que son dejados de percibir por el Estado debido a la existencia de tratamientos preferenciales) que, hasta 2013, equivalía¹³⁶ a cerca de Q 18,681.4 millones (4.4% del PIB). Para 2014, se estima que el gasto tributario será de Q 19,857.3 millones (4.3% del PIB).

Para dotar al Estado de recursos adicionales, en 2012 el Congreso de la República aprobó la *Ley de Actualización Tributaria*¹³⁷ y las *Disposiciones*

para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y el Contrabando. El objetivo de estos instrumentos es sentar las bases para la construcción de un sistema tributario con un mayor nivel de equidad para la sociedad guatemalteca, al reforzar el impuesto sobre la renta (ISR). En ese marco, en 2013 el incremento de recaudación esperado por concepto de ISR era del 38.7%, y la reducción del monto de gasto tributario se calculaba en un 42%.¹³⁸ Sin embargo, aun cuando se disponía de una mejor legislación en materia fiscal, algunos de los elementos de la reforma fueron mutilados gracias a negociaciones con el sector privado. Ello ocurrió antes de que los mismos diputados al Congreso de la República aprobaran el instrumento en discusión final, pero también con posterioridad, por medio de un ataque jurídico vía acciones de inconstitucionalidad. Las anteriores acciones, si bien no lograron la reducción total de los efectos esperados de la reforma, sí produjeron que nuevamente la legislación contenga filtraciones y espacios para la interpretación errónea. También incidieron en errores de redacción debidos a la premura de la aprobación.¹³⁹

El debilitamiento sistemático de la *Ley de Actualización Tributaria* incluyó retrocesos en materia del impuesto sobre circulación de vehículos y el replanteamiento de la *Ley de Aduanas*, que derivó en una rebaja y/o eliminación de sanciones para mantener espacios de negociación. Asimismo, la aprobación del *Decreto 19-2013*¹⁴⁰ replanteó algunos artículos de la *Ley de Actualización Tributaria* e introdujo nuevos privilegios tributarios que representan, en el mediano y largo plazos, un deterioro en la capacidad fiscal del país.

Por otra parte, las rigideces presupuestarias constituyen otro elemento cuyo análisis resulta importante, pues limitan la posibilidad de asignar recursos para poder, así, focalizar programas prioritarios. Entre ellos podemos

135 Véase Icefi (2012a: 59-84).

136 Los datos correspondientes a 2013 y 2014 fueron obtenidos del documento «Estimación de gasto tributario», contenido en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado, 2014.

137 Para una explicación más profunda sobre el contenido y alcances de esta Ley, véanse Icefi (2012b) e Icefi (2012c).

138 Icefi/Unicef (2012).

139 Icefi (2014).

140 Reformas al Código Tributario, Decreto Número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala y sus Reformas; a la Ley de Actualización Tributaria, Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala; y a la Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos, Decreto Número 37-92 del Congreso de la República de Guatemala.

mencionar los aportes por IVA Paz, aportes constitucionales, compromisos sobre impuestos específicos, Ministerio de la Defensa Nacional, deuda pública, remuneraciones, clases pasivas, y aportes institucionales con ingresos corrientes.

En 2013, la relación entre ingresos corrientes y compromisos de gasto se situó en alrededor de Q 1.05; en otras palabras, por cada quetzal de ingreso corriente percibido existió un compromiso de gasto que excedía lo recaudado en 5 centavos. Se estima que, en 2014, esta relación se situará en alrededor de Q 1.07. Esta situación ejerce, sin duda, una fuerte presión de endeudamiento, pues existe la necesidad de que el Estado cumpla con sus funciones.

Finalmente, en el ámbito de la transparencia fiscal se debe reconocer que el Estado ha dado

importantes pasos; entre ellos, la vigencia, a partir de 2009, de la *Ley de Libre Acceso a la Información Pública*, la cual ha permitido a los ciudadanos contar con mecanismos claros para dar seguimiento a la administración pública y exigir una mayor rendición de cuentas.

Sin embargo, cabe advertir que a partir de 2012 se sustituyó el Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación del Ministerio de Finanzas Públicas y, con ello, sus direcciones de transparencia fiscal y fideicomisos, parte total de la institucionalidad creada por esta Ley. El cambio se efectuó con el fin de establecer la Secretaría de Control y Transparencia (Secyt), adscrita a la Vicepresidencia de la República. Dicha Secretaría fue declarada inconstitucional en noviembre de ese mismo año, lo que dejó acéfala la conducción

Tabla 11

Guatemala: rigideces del gasto público estimadas para 2014

Variables	Presupuesto	Como porcentajes	
		Ingresos corrientes	PIB
Ingresos			
Ingresos corrientes	56,139.5	100.0%	13.2%
Ingresos tributarios	52,106.1	92.8%	12.3%
Ingresos no tributarios	4,033.4	7.2%	0.9%
Compromisos de gasto al 2014			
Total compromisos de gasto	59,813.6	106.5%	14.1%
Aportes por IVA-PAZ	9,308.6	16.6%	2.2%
Aportes constitucionales	5,993.9	10.7%	1.4%
Compromisos de gasto sobre impuestos específicos	2,313.8	4.1%	0.5%
Ministerio de la Defensa (Acuerdo Gubernativo 216-2011)	1,403.4	2.5%	0.3%
Deuda Pública	10,698.8	19.1%	2.5%
Remuneraciones	18,979.2	33.8%	4.5%
Clases pasivas	4,277.0	7.6%	1.0%
Aportes institucionales con ingresos corrientes	6,839.0	12.2%	1.6%
SALDO (ingresos - egresos)	-3,674.1	-6.5%	-0.9%
Relación compromiso de gasto / ingresos tributarios		1.07	

Nota: la deuda pública, las remuneraciones y las clases fueron calculadas según sus propias evoluciones en 2014. Los demás rubros fueron estimados según el presupuesto aprobado en 2013 y los ingresos estimados por impuestos.

Fuente: Icefi/Unicef, según datos del Ministerio de Finanzas (Minfin) para el año 2013.

de la política de transparencia y combate a la corrupción.¹⁴¹

Como un paso en la dirección correcta debe observarse la aprobación, en octubre de 2012, de la *Ley contra la Corrupción (Decreto 31-2012)*,¹⁴² en la que se han hecho reformas al Código Penal, a la *Ley contra la Delincuencia Organizada* y a la *Ley de Extinción de Dominio*, con el fin de actualizar la definición o tipificar delitos tales como nombramientos ilegales, peculado, fraude, malversación, enriquecimiento ilícito de servidores públicos y particulares, testaferrato, tráfico de influencias, cobro ilegal de comisiones, cohecho activo y pasivo, uso de información y revelación de secretos, abuso de autoridad, incumplimiento de deberes, falsedad en declaración jurada patrimonial, retardo y denegación de justicia, entre otros.

6.1 AUMENTO DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)

El IVA es un impuesto que no aporta mucho a la construcción de una carga tributaria globalmente progresiva; más bien constituye un impuesto de carácter regresivo (paga más quien tiene menos). Sin embargo, es de fácil recaudación y sus incrementos pueden constituirse en montos preasignados para el financiamiento de la seguridad y justicia, de la misma forma que el IVA-Paz.

La utilización de esta medida requeriría continuar avanzando en otras reformas que permitan una mejor fiscalización y controles contra la evasión y elusión. En el ejercicio actual, se proyecta un aumento gradual en la tasa del IVA de un 2%, que podría iniciar en 2014 con un incremento de 0.5%, porcentaje que sería mayor en la medida en que aumenten las necesidades de financiamiento de las intervenciones desarrolladas en este documento. Con esta gradualidad, el IVA podría aumentar los ingresos del Estado entre un 0.16% y un 0.65% del PIB en el horizonte proyectado.

6.2 AUMENTO DE LA PROGRESIVIDAD DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (ISR)

Las últimas reformas del ISR han ampliado la base de contribuyentes con pago positivo en más de 55,000 personas con salarios mayores de Q 5,500 mensuales. Asimismo, se ha eliminado casi en su totalidad la presentación de una planilla del IVA que reducía de manera significativa las posibilidades de ampliar la recaudación del ISR. Claramente, la obtención rápida y abundante de recursos adicionales no fue el único objetivo de la reforma ya que, de lo contrario, el Ejecutivo pudo haber propuesto elevar la tasa del IVA, modificando solo un artículo de una ley en lugar de asumir el costo político de promulgar un cuerpo de legislación tan voluminoso como el aprobado.¹⁴³

Los objetivos de la reforma respondieron a los planteamientos que el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF) formulara en 2008, en cuanto a cumplir la meta de los Acuerdos de Paz para la carga tributaria (equivalente al 13.2% del PIB); asegurar más recursos para la inversión social, seguridad, justicia e infraestructura, mejorando la competitividad; fortalecer la tributación directa, reformando integralmente el ISR; contribuir a la estabilidad económica mediante el fortalecimiento de la economía para enfrentar choques externos; mejorar la calificación de riesgo país; reducir la competencia desleal vía el combate a la evasión tributaria; perseguir penalmente el contrabando y las asociaciones ilícitas del crimen organizado destinadas a evadir el cumplimiento de las obligaciones tributarias; y definir reglas claras y estables.

A pesar de los importantes avances que representa la reforma del ISR, no se ha logrado mejorar la progresividad vertical (quien tiene más ingresos debe pagar más impuestos), característica importante de un ISR pensado para la equidad. Por ejemplo, en cuanto al tratamiento de las personas individuales en

141 Icefi/Acción Ciudadana. «Ante la crisis en la institucionalidad de la transparencia». Comunicado de prensa, publicado el 6 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://icefi.org/icefi-y-accion-ciudadana-emiten-pronunciamiento/>

142 Véase: http://200.12.63.122/Legislacion/ver_decreto.asp?id=13327

143 Icefi (2012b).

relación de dependencia, los tramos para el pago del impuesto se redujeron a solamente dos. El primero, que llega hasta ingresos de Q 240,000, con una tasa marginal del 5% y, el segundo, para aquellos que superen los Q 240,000, con una tasa marginal del 10%.

La búsqueda de una mayor progresividad del ISR continuará siendo parte de una agenda pendiente sobre la que habrá que tomar decisiones en los próximos años, aun cuando esto requiera de mayores consensos sociales y políticos. Por el momento, los recursos que comenzaron a llegar al Estado a partir de 2013 como resultado de las reformas son significativos y podrían ser reorientados para una utilización más estratégica frente a los desafíos actuales y de mediano plazo que conlleva el desarrollo y la consolidación democrática.

6.3 FORTALECIMIENTO DEL IMPUESTO ÚNICO SOBRE INMUEBLES (IUSI)

Se estima que un manejo eficiente de la recaudación de este impuesto podría aumentar significativamente su importancia en la estructura tributaria de Guatemala. En la actualidad, la recaudación del IUSI representa aproximadamente el 0.1% del PIB, mientras que el promedio en América Latina oscila en torno al 1% del PIB¹⁴⁴ y, en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Oce), se aproxima al 1.8% del PIB.¹⁴⁵

6.4 REDUCCIÓN DE EXENCIONES

Como ya se indicó, la renuncia tributaria o gasto tributario constituye una importante fuente de fragilidad fiscal. Es el resultado de la utilización de incentivos tributarios que se traducen en tratamientos preferenciales para sectores privilegiados por medio de la concesión

de exoneraciones y exenciones de impuestos. Según los cálculos del Minfín, el gasto tributario ha representado en los últimos años cerca del 4% del PIB.

Existe dificultad en reducir incentivos y exoneraciones innecesarias debido a la existencia de «derechos adquiridos» para el caso de algunas empresas y sectores económicos. Afortunadamente, los convenios internacionales en materia de comercio han acordado eliminar cualquier tipo de privilegio fiscal para las empresas a partir de 2015, lo que podría dar pie a efectuar los cambios necesarios en esta materia. Al respecto, según estudios realizados¹⁴⁶ se estima que el Estado podría recibir entre un 0.8% y un 1.0% del PIB adicionales como resultado del acoplamiento internacional y la merma de los privilegios fiscales.

6.5 FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Los esfuerzos recientes por modernizar la tributación de Guatemala deben obligar a la mejora de la Administración Tributaria actual. Si no se logra controlar el incumplimiento tributario (baja morosidad y baja evasión), de poco servirán los esfuerzos por modernizar la tributación y hacerla más progresiva.

Los últimos cálculos sobre la evasión del ISR revelan que, en 2006, el país tenía capacidad teórica de recaudar un 8.9% del PIB, pero solamente recaudaba el 3.3%, quedando un 5.6% del PIB fuera de las arcas del Estado; es decir, una tasa de evasión global del ISR del 63.7%,¹⁴⁷ lo que constituía, en términos nominales, aproximadamente Q 12,725 millones, es decir, cerca del 46.3% de la recaudación efectiva total.¹⁴⁸ Si bien la metodología aplicada calcula el coeficiente de evasión teórica del impuesto —lo que implica que además de la evasión el cálculo incluye la elusión del impuesto (uso de medios legales para reducir el pago de impuestos)— lo cierto es que permite evidenciar los vacíos

144 Estadísticas de la Cepal disponibles en: <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>. Recuperadas el 13 de septiembre de 2012.

145 Revenue statistics OECD, disponibles en: <http://stats.oecd.org/>. Recuperadas el 13 de septiembre de 2012.

146 Icefi (2007).

147 Comisión Económica para América Latina (2010).

148 Icefi (2010).

administrativos y de orden legal, el abuso de incentivos fiscales y la débil cultura tributaria del país, elementos que explican la fragilidad del poder recaudatorio de cualquier Estado.¹⁴⁹

Según lo convenido en el *Pacto Fiscal*, el Estado debe elevar la capacidad de administración de los tributos, así como la persecución y el combate coordinado del incumplimiento tributario. Por su parte, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) debe continuar fortaleciendo la Unidad Específica de Contribuyentes Especiales, así como reforzar la evaluación permanente de sus procedimientos de cobro, fiscalización y control, de manera que los contribuyentes cumplan sus obligaciones. Finalmente, aún debe ponerse en práctica el mandato de que la SAT difunda e incluya «[...] como parte de su informe anual al final de cada año fiscal: a) un plan anual de operaciones, que especifique sus objetivos y metas de cada año, incluyendo las de inspección, gestión, recaudación y presencia física así como las necesidades de modificaciones legislativas para apoyar la ejecución del plan; y b) una cuantificación y evaluación de la evasión y del costo de recaudación de cada impuesto, además de incluir otros indicadores de la eficiencia de la administración tributaria, incluyendo propuestas para mejorarla, respetando la confidencialidad establecida en la *Constitución Política de la República*».¹⁵⁰

Asimismo, será importante aprobar las actuales iniciativas de ley que buscan reformar el *Código Tributario* y la *Ley de Bancos y Grupos Financieros*, con el fin de facultar a la SAT para el acceso a la información bancaria de los contribuyentes, bajo garantías de confidencialidad. Ello, porque la legislación actual fomenta la opacidad tributaria y genera espacios de refugio para evasores y actividades ilícitas. Asimismo, el estándar internacional dado por el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información

de la Oede,¹⁵¹ tanto como la nueva legislación aprobada en países vecinos como Costa Rica y Panamá, se inclinan por el acceso irrestricto a la información bancaria, sin necesidad de la intervención de jueces.

Para poder potenciar la lucha contra la evasión tributaria, la SAT debe estar facultada para acceder a la información bancaria de todos los contribuyentes, en particular, de los cuentahabientes de la banca fuera de plaza. Mientras este tipo de transacción esté fuera del alcance de la Administración Tributaria, la banca fuera de plaza continuará siendo el refugio de evasores de impuestos o el espacio ideal para la comisión de ilícitos como el lavado de dinero.

Ante un escenario de mejora en las capacidades de fiscalización y control de la SAT, el Estado podría comenzar a reducir de manera significativa la evasión tributaria. Si se establece un escenario gradual a diez años en el que se reduce la evasión global del ISR del actual 63.7% (de 2006), llevándola a los niveles observados en otros países de América Latina, es decir, en torno al 46.5%,¹⁵² entonces el Estado podría contar en los próximos años con una recaudación adicional de aproximadamente el 0.9% del PIB.

6.6 COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El combate a la impunidad requiere esfuerzos de grandes dimensiones, así como el apoyo técnico y financiero de las organizaciones internacionales y los donantes. La seguridad ciudadana y la justicia son imprescindibles para la prestación eficiente de otros servicios (tales como la educación y la salud), por lo que los esfuerzos por proveerlas son imperantes.

149 Comisión Económica para América Latina, *op. cit.*

150 Comisión Técnica del Pacto Fiscal (2000).

151 Para más información, véase Oede (s.f.). «Agreement on Exchange of Information on Tax Matters». Disponible en: <http://www.oecd.org/ctp/exchangeofinformation/2082215.pdf>

152 Este dato constituye el promedio de evasión observado en Argentina, Chile, El Salvador, México y Perú. Véase Comisión Económica para América Latina (2010).

Tabla 12

Guatemala: posibles mecanismos para la movilización de recursos,
como porcentaje del PIB de cada año (2014-2023)

Concepto	2014	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2021-2023
Brecha a financiar	0.27	0.78	1.18	1.70	3.66
Posibilidades de recursos	1.86	2.37	2.77	3.52	4.23
Aumento del IVA (13-14%)	0.16	0.31	0.32	0.47	0.63
Aumento del ISR (<i>Ley de Actualización Tributaria</i>)	0.64	0.65	0.64	0.64	0.64
Fortalecimiento del IUSI	0.10	0.20	0.40	0.70	1.00
Reducción de exenciones	0.40	0.50	0.60	0.70	0.70
Fortalecimiento de la administración tributaria (evasión del ISR en niveles similares al promedio de América Latina)	0.06	0.21	0.41	0.61	0.86
Cooperación internacional	0.50	0.50	0.40	0.40	0.40

Fuente: Icefi/Unicef, según estimaciones propias.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Se recomienda a los poderes del Estado, a la institucionalidad pública correspondiente y a las organizaciones de sociedad civil expertas, retomar los avances en materia de seguridad y justicia que se documentan y relacionan con el *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ)*, especialmente en cuanto a evaluación de sus resultados y cumplimiento se refiere. Este ejercicio deberá ir acompañado de una individualización institucional, en el sentido de monitorear las competencias y responsabilidades que atañen a cada poder del Estado y a las instituciones públicas. Este primer paso es importante para avanzar con la estimación de recursos financieros necesarios para el desarrollo o readecuación de las medidas propuestas.
- Se insta a las autoridades de las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad a que dicho sistema se desarrolle con base en un esfuerzo de coordinación interinstitucional, lo cual permitirá la revisión y aplicación de los marcos normativos y regulatorios vigentes, de manera que se eviten decisiones discrecionales.
- Se recomienda al Organismo Legislativo que se lleve a cabo la elección de representantes del Consejo del Ministerio Público, ya que algunas decisiones de la Fiscalía General no pueden hacerse efectivas debido a que dicha figura no está instalada. Entre dichas decisiones se incluyen medidas disciplinarias en casos probados de corrupción y malas prácticas laborales. Esta situación ha contribuido a la impunidad y el Congreso no debe ser corresponsable de ello.
- Es imprescindible fortalecer la carrera judicial y los mecanismos de evaluación del desempeño para evitar la inestabilidad laboral de jueces y magistrados. Esto implica que debe revisarse el proceso de evaluación para que cuente con parámetros estrictos y mecanismos de evaluación y promoción más certeros. Esta decisión debe acompañarse del fortalecimiento del proceso de desarrollo de capacidades y competencias para el desempeño laboral y la profesionalización del recurso humano del Organismo Judicial (OJ), el Ministerio Público (MP) y la Policía Nacional Civil (PNC). Ello puede realizarse mediante convenios con el Instituto Nacional de Administración Pública (Inap) y la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (Copredek), que tiendan a fortalecer las aptitudes del recurso humano, con énfasis en gestión pública y sus especialidades.
- La profesionalización de los funcionarios del poder judicial, del MP y de los cuerpos de seguridad del Estado redundará en los resultados de investigación criminal, persecución penal y juzgamiento; pero la certeza de que estos esfuerzos no se desvanezcan estará igualmente condicionada por la aprobación de marcos jurídicos orientados a garantizar mejores condiciones al funcionario público en materia de estabilidad laboral, salarios y acceso al sistema de seguridad social (tanto para el funcionario como para su familia).

- Para fortalecer la investigación criminal es necesario que la institucionalidad responsable de impulsarla, al más alto nivel, precise el modelo que asumirá, ya que actualmente existe un vacío que debe superarse.
- La inteligencia civil desempeña un papel determinante en el Sistema de Seguridad; sin embargo, a la fecha muestra deficiencias y debilidades. Por ello, se recomienda que su ámbito de trabajo se defina con precisión y se delimite, en aras de evitar la confusión entre la producción de inteligencia y la investigación policial. La Secretaría de Inteligencia Estratégica (SIE) y la Dirección General de Inteligencia Civil (Digici) continúan debilitadas técnica y financieramente, por lo que no encuentran un rumbo que permita cumplir con su función de generar productos para desarrollar inteligencia estratégica.
- Para avanzar con las políticas penitenciarias es necesario retomar el funcionamiento de la Comisión Nacional del Sistema Penitenciario y, con ello, implementar acciones para reducir la sobrepoblación carcelaria. De esta manera, la institución estaría reforzando la garantía de derechos humanos de los reclusos. Por otro lado, esta Comisión debe verificar el incumplimiento del Régimen Progresivo, las razones por las cuales este no se ha desarrollado y proponer medidas correctivas, ya que la demora se cuenta desde el año 2008 a la fecha.
- El Estado de Guatemala ha hecho importantes esfuerzos que incluyen aumentos presupuestarios a las instituciones encargadas de la persecución penal, creación de institucionalidad, aprobación de leyes; sin embargo, la aprobación de la *Ley de Extinción de Dominio*, la *Ley contra la Corrupción* y la *Ley de la Dirección General de Investigación Criminal* (Digicri) exige de manera urgente que las instituciones cuenten con mayores recursos logísticos y medios de investigación especializados para hacer frente a la impunidad que generan los grupos de poder relacionados con estructuras de corrupción; saqueo de fondos públicos, fraude, lavado, de dinero, narcotráfico, contrabando aduanero y sicariato.¹⁵³
- La impunidad sigue siendo uno de los principales problemas de Guatemala. Uno de los esfuerzos por contrarrestarla es otorgar un marco legal que modifique los procesos de elección de jueces y magistrados, y que con ello se fortalezca el tema de la independencia judicial. Asimismo, aportará a la administración de justicia, reduciendo de esa manera los niveles de impunidad del país durante los próximos años.¹⁵⁴
- Se sugiere avanzar en el diseño y formulación de una política criminal de Estado, según el compromiso 41 del ANASJ que, a su vez, recomienda la integración de una comisión responsable de elaborarla. En ella deberán participar el Organismo Ejecutivo, el Organismo Legislativo, el OJ, el MP, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif) y el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP).
- Se recomienda dar a conocer los avances y desafíos que implica la provisión de seguridad y justicia en el país, con la mayor publicidad posible. Asimismo, que estos ejercicios democráticos y ciudadanos involucren a las universidades y centros de estudio e investigación.

¹⁵³ Recomendación del informe de la Cicig.

¹⁵⁴ *Idem*.

VIII. SIGLARIO

Sigla	Significado
ANASJ	Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia
CAS	Consejo Asesor de Seguridad
CAJ	Centro de Administración de Justicia
Cejudep	Centro Juvenil de Detención Provisional
Cejuplim	Centro Juvenil de Privación de Libertad para Mujeres
Cejupliv	Centro Juvenil de Privación de Libertad para Varones
Cepal	Comisión Económica para América Latina
Ciacs	Cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad
Cicig	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNA	Consejo Nacional de Adopciones
CNS	Consejo Nacional de Seguridad
Conasip	Comisión Nacional del Sistema Penitenciario
Copredeh	Comisión Presidencial de los Derechos Humanos
Cradic	Centro de Información Criminal
CSJ	Corte Suprema de Justicia
Deic	División Especializada en Investigación Criminal
DIEMDN	Dirección de Inteligencia Estratégica del Ministerio de la Defensa Nacional
Digici	Dirección General de Investigación Criminal
Digicri	Dirección General de Investigación Criminal
DSN	Doctrina de la Seguridad Nacional
Encovi	Encuesta nacional de condiciones de vida
Esfop	Escuela de Formación de Oficiales Policiales
Feci	Fiscalía Especial contra la Impunidad
Foss	Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas Seguridad
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
IG-SNS	Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad
Ilanud	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
Inacif	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
Inap	Instituto Nacional de Administración Pública
INE	Instituto Nacional de Estadística
Inees	Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad
Jepedi	Jefatura de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional
MAI	Modelo de Atención Integral
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
Mineco	Ministerio de Economía
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
Mingob	Ministerio de Gobernación
MP	Ministerio Público
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OAV	Oficina de Atención a la Víctima
OJ	Organismo Judicial
OMS	Organización Mundial de la Salud
ORP	Oficina de Responsabilidad Profesional
PDH	Procuraduría de Derecho Humanos
PIB	Producto interno bruto
PMEP	Plan Marco Estratégico Político
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SBS	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrada
SNIP	Sistema Nacional de Información Pública
SNS	Sistema Nacional de Seguridad
Segeplán	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SIE	Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado
SNS	Sistema Nacional de Seguridad
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
Usac	Universidad de San Carlos de Guatemala

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Acaps (2014). *Otras situaciones de violencia en el triángulo norte de América Central* (TNCA).
2. Arévalo de León, Bernardo (editor) (2002). *Hacia una política de seguridad para la democracia*. Guatemala: WSP-Flacso.
3. Asamblea Nacional Constituyente (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*.
4. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2002). «Proceso de modernización y fortalecimiento del sistema de justicia: avances y dificultades». Guatemala.
5. Asociación Interamericana de Defensorías Públicas: la defensa de las Américas (2007). «Parámetros de medición de las defensas públicas». Cf. Punto 9 del acta del Consejo Directivo de la AIDEP (folio 88) para la implementación del artículo 9 de la AG/Res.2714 (XLII/O-12). Brasil.
6. Banco Interamericano de Desarrollo (2007). Guatemala: Programa de Apoyo al Sector Justicia Penal (gu-0177). Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1232402>
7. Banco Mundial (2010). *Crimen y violencia en Centroamérica*. Departamento de Desarrollo Sostenible y Reducción de la Pobreza, y Gestión Económica Región de América Latina y el Caribe. Volumen I. Washington, D. C.
8. Cajas López, Marco Tulio (coordinador) (2010). «La institucionalidad de los derechos de las niñas, niños y adolescentes». Estudio de línea base. Guatemala: Universidad Mariano Gálvez, Instituto Interamericano del Niño, Niña y Adolescente.
9. Calderón, Javier (2011). *Diagnóstico de la Policía Nacional Civil de Guatemala*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.
10. Cancado Trínade, Antonio Augusto. «La ampliación del contenido material del ius cogens». Disponible en: <http://www.oas.org/dil/esp/3%20-%20cancado.DM.MR.1-16.pdf>
11. Castillo Margarita y Julio Cano (2009). *Políticas y prácticas de atención a la primera infancia en Guatemala, El Salvador y Nicaragua*. Guatemala.
12. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2005). «Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina». Santiago de Chile, Chile.
13. ----- (2007). «Reporte sobre la justicia en las Américas 2006-2007». Santiago de Chile, Chile.
14. ----- (2010). En *¿Funciona la investigación criminal en la región? Y en Estructura Judicial en América*. Revista «Sistemas judiciales: una perspectiva integral sobre la administración de justicia». Año 8, núm. 15. Santiago de Chile, Chile.
15. Centro de Estudios de Justicia de las Américas/PNUD. (2010). «Manual de defensoría penal pública para América Latina y el Caribe». Santiago de Chile, Chile.

16. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. (2004). «Apoyando la prevención en América Latina». Más Comunidad Más Prevención Boletín Número 1. Chile. Disponible [en línea]: http://cesc.uchile.cl/publicaciones/com_y_prev_01.pdf
17. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (2011). «El Sistema Penitenciario Guatemalteco (propuesta específica). Lineamientos de política económica, social y de seguridad 2012-2020». Guatemala.
18. Cohan, Lorena (2011). «Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo». Banco Mundial.
19. Comisión Económica para América Latina (2010). *Evasión y equidad en América Latina*. Santiago de Chile.
20. Comisión Europea (2014). *Indicadores de la justicia en la UE para 2014: hacia unos sistemas de administración de justicia más eficaces en la UE*. Segunda edición.
21. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). «Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas».
22. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2012). «Los jueces de la impunidad». Guatemala.
23. ----- (2011). «Recomendaciones en materia de reforma constitucional». Guatemala.
24. ----- (2013). «Sexto informe de labores de la CICIG, período septiembre 2012 a agosto 2013». Guatemala.
25. Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (2005). Informe «Una nueva justicia para la paz. El proceso de implementación 1998-2004». Guatemala.
26. Comisión Técnica del Pacto Fiscal (2000). *Pacto fiscal para un futuro con paz y desarrollo. Guatemala*.
27. Congreso de la República de Guatemala (1994). *Ley Orgánica del Ministerio Público. Decreto No. 40-94*.
28. ----- (2003). *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Decreto No. 27-2003*.
29. ----- (2006). *Ley del Régimen Penitenciario. Decreto 33-2006*.
30. ----- (2008). *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Decreto No. 18-2208*.
31. ----- (2011). «Iniciativa que dispone aprobar la Ley Orgánica del Instituto para la Atención Integral y Protección a Víctimas de Violencia». Iniciativa No. 44-28.
32. ----- (2012). *Ley de la Dirección General De Investigación Criminal. Decreto 15-2012*.

33. Convergencia por los Derechos Humanos (2012). «Informe de situación de los derechos humanos en Guatemala, 2011». Guatemala, septiembre.
34. Corte Suprema de Justicia (2010). «Plan estratégico quinquenal 2011-2015. Organismo Judicial». Guatemala: Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional del Organismo Judicial.
35. ----- (2011). «Plan marco estratégico político». Guatemala, enero de 2011.
36. Defensoría Pública Penal (2008). «La Defensoría Penal Pública en cifras 2006-2007». Santiago de Chile, Chile.
37. Elías Carranza (2012). «Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe. ¿Qué hacer?» Costa Rica: Ilanud.
38. Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Seguridad (2012). «Segundo informe de monitoreo ANASJ».
39. Gobierno de Chile (2011). «Estudio II diagnóstico nacional: necesidades y demandas de las víctimas de delitos violentos atendidas en centros del Ministerio del Interior, Corporación de Asistencia Judicial RM y Servicio Nacional de la Mujer». Chile: Seguridad Pública, Ministerio del Interior.
40. Gobierno de Chile (2011b). «Estudio III diagnóstico nacional: caracterización de víctimas de delitos». Seguridad Pública, Ministerio del Interior. Chile.
41. Gobierno de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (1996). *Acuerdos de Paz*. Guatemala.
42. Gobierno de Guatemala (2009). *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia*.
43. ----- (2012). *Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz*.
44. Gobierno del estado de Guerrero (2011). *Diccionario de términos jurídicos*. Disponible en: <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2011/05/R2.pdf>
45. González Leche, Rebeca Aída (2003). «Modelo de atención a la víctima del delito, implementado en el Ministerio Público de Guatemala, Centro América». Costa Rica: Ilanud.
46. Grupo Garante (2013). «Primer informe sobre el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia». Disponible en: sitios.usac.edu.gt/ipn_usac/wp-content/uploads/2011/08/.
47. Hendrix, Steven E. (2003). «Centros de justicia guatemaltecos: la piedra angular para avanzar en la transparencia, eficiencia, debido proceso y acceso a la justicia». Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
48. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2007). *Más y mejor educación en Guatemala (2008-2021). ¿Cuánto nos cuesta?* Preparado para el Proyecto Diálogo para la Inversión Social en Guatemala, Guatemala.
49. ----- (2008). «La eficiencia de la captación fiscal por la vía judicial». Guatemala: Icfi.

50. ----- (2010). «Evasión del impuesto sobre la renta en Guatemala y El Salvador». Observatorio Fiscal Centroamericano. Año 5, número 115. Guatemala: Icefi.
51. -----(2012a). *La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis*. Guatemala: Icefi.
52. ----- (2012b). *Guatemala: los desafíos fiscales del nuevo gobierno. Diagnóstico de las finanzas públicas a marzo de 2012*. Guatemala: Icefi.
53. ----- (2012c). *Análisis sintético de la Ley de Actualización Tributaria (Decreto 10-2012)*. Guatemala: Icefi.
54. ----- (2014). *Evaluación de los resultados de recaudación tributaria de Guatemala 2013*. Guatemala: Icefi.
55. Icefi/Unicef (2012). «Análisis del Presupuesto General del Estado de Guatemala aprobado para 2013, enfocado en la niñez y adolescencia y en seguridad alimentaria y nutricional». *¡Contamos!*, boletín número 12.
56. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2005). «Instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos». Costa Rica.
57. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (2007). «La privación de libertad». Proyecto Niñez y Violencia, Observatorio de Justicia Juvenil. Guatemala.
58. Instituto de la Defensa Pública Penal (2012). «Memoria de labores 2011». Guatemala.
59. ----- (2012). «Reglamento del Servicio Público de Defensa Penal». Programa de Apoyo a la Reforma de la Justicia. Guatemala.
60. Instituto Nacional de Ciencia Forenses (2012). «Memoria de labores 2011». Guatemala.
61. International Centre for Prison Studies (2008). «World Prison Population List». Eighth edition. King's College London, School of Law London, United Kingdom.
62. Leiva, L., Muñoz, J. y Velázquez, L. (2010). «Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala: Estado de Situación 2012». Núm. 87, año 12, marzo-abril 2010. Guatemala.
63. Lima Malvido, María de la Luz (2003). «La Estrategia Nacional de Atención a Víctimas del Delito en México». México: Ilanud.
64. Lima Malvido, María de la Luz (2004). «Modelos de atención a las víctimas de delito». México: CNDH.
65. López Calvo, Pedro y Gómez Silva, Pedro (2000). *Investigación criminal y criminalística*. Bogotá.
66. Martha Rojas Álvarez (s/f). «Derecho de acceso a la justicia, consagración constitucional en Bolivia y desarrollo jurisprudencial».
67. Ministerio Público (2012). «Informe de gestión: memoria de labores 2011». Guatemala: Serviprensa.

68. ----- (2013). «Informe tercer año de gestión del Ministerio Público 2012-2013». Guatemala.
69. Monterroso, Javier (2009). *Impunidad e investigación criminal en Guatemala. Seguridad y justicia: pilares de la democracia*. Guatemala: Ministerio Público.
70. Monzón, M. (2002). «La mediación: resolución de conflictos». Folleto del Programa de Justicia USAID. Guatemala.
71. Naciones Unidas (2002). *Derechos humanos. Recopilación de instrumentos internacionales*. Vol. I (primera parte). Instrumentos de carácter universal.
72. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2010). «Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala, 2009».
73. ----- (2012). «Informe alternativo al Comité contra la Tortura, Guatemala».
74. Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe UNODC/ROPAN (2013). «El uso de brazaletes de monitoreo electrónico como alternativa al encarcelamiento en Panamá».
75. Organización de Estados Americanos (2003). «Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala». OEA/Ser.LV/II.118. Doc. 2003. Original: español.
76. Procurador de los Derechos Humanos (2003). «Informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su 118vo período de sesiones». Washington, 16 de octubre de 2003.
77. Procuraduría de Derechos Humanos (2013). «Informe anual circunstanciado 2012». Guatemala.
78. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006). «El costo económico de la violencia en Guatemala». Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
79. ----- (2010). *Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
80. ----- (2013). *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*.
81. Proyecto Estado de la Región/PNUD (2003). *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. Proyecto Estado de la Región. San José, Costa Rica.
82. Rosada Granados, Héctor (2010). «Guatemala 1996-2010: hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia». *Cuadernos de Desarrollo Humano 2009/2010*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
83. Schawnk Durán, John (2006). «Inmunidades y privilegios en Guatemala», en Revista Asies, número extraordinario. Guatemala: Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (Asies).

84. Sistema de la Integración Centroamericana (1995). *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*.
85. UMG/IINNA (2010). La institucionalidad pública relativa a los derechos de las niñas, niños y adolescentes en Guatemala. Estudio de línea de base.
86. Unicef (2007). *El camino de Ceiba: una estrategia para la inclusión social y la prevención de la violencia*. Guatemala: Unicef.
87. Unicef (2012a). *Sistemas de registro e información sobre violencia familiar contra mujeres, niños, niñas y adolescentes: aportes desde la perspectiva de género*. Buenos Aires, Argentina.
88. Unicef. (2012b). «Estudio jurimétrico: evaluación de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la legislación desarrollada a su amparo». Guatemala.
89. Unicef (2012c). *Aportes desde la perspectiva de género*. Primera edición.
90. Velásquez, Álvaro (2009). «Informe gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: capítulo Guatemala». Guatemala.

Entrevistas

1. Calvo, Jorge. Ex subsecretario de Segeplán.
2. García, Cindy. Ex trabajadora del Ministerio de Gobernación.
3. Godoy Castillo, Verónica. Directora de la Instancia de Monitoreo a la Seguridad Pública (Imasp).
4. Velásquez, Frida. Ex directora de la Escuela de Estudios Penitenciarios. Sistema Penitenciario.
5. Villagrán, Arnoldo. Ex funcionario público del Sistema Nacional de Seguridad.

ANEXO 1:

EL ACCESO A LA JUSTICIA, UNA MIRADA DESDE LAS ENCUESTAS DE HOGARES

La *Encuesta nacional de condiciones de vida 2006 (Encovi 2006)* es una de las investigaciones más completas que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE). Sus alcances se estipularon en la caracterización socioeconómica de la población guatemalteca, más concretamente, en la revisión de las condiciones de vivienda, seguridad, participación ciudadana, salud, educación, uso del tiempo y migración, entre otros. Su funcionalidad generalmente se atribuye al fortalecimiento de la capacidad de planificación y evaluación de mecanismos de focalización del gasto público, diseño de programas de reducción de la pobreza y, para el caso de este apartado, la revisión de la situación de seguridad en el país.¹⁵⁵

Dada la relevancia de ciertas preguntas de la encuesta para la caracterización de la seguridad en el país, se procedió a seleccionar las siguientes:

1. En los últimos doce meses, usted o alguna persona del hogar ¿fue víctima de... [...]?
2. ¿Cuántas personas del hogar fueron víctimas?
3. ¿Dónde se encontraba cuando fue víctima?
4. ¿Quiénes fueron los agresores?
5. ¿Ante qué autoridad e institución presentó la denuncia?
6. ¿Cuál fue la razón principal para no presentar denuncia?

¿Cuántos hechos delictivos se reportan?

Según los datos reportados por los hogares, en 2006 ocurrió en el país un total de 636,360 hechos delictivos, de los cuales fue víctima un total de 966,292 personas. La distribución de estos sucesos por departamentos ubica a Guatemala con la mayor proporción: 52.5%; le siguen Alta Verapaz, con 5.3%; San Marcos y Chimaltenango, con 4.0%, cada uno. En esos departamentos ocurren dos de cada tres hechos delictivos contra los hogares guatemaltecos. Sin embargo, cuando se analiza la distribución según la tasa de habitantes, resulta que Baja Verapaz, donde solamente ocurre un 1.9% de los hechos delictivos, tiene la segunda mayor tasa por cada mil habitantes, después del departamento de Guatemala con 83.6 (véase la tabla siguiente).

Esto invitaría a pensar que Baja Verapaz no es un departamento tan seguro como lo expresa la tasa de hechos delictivos por cada mil personas. Al analizar Jalapa con respecto a la cantidad de hechos delictivos, así como por la tasa por mil personas, resulta que se trata de uno de los departamentos más seguros del país. Posee, sin embargo, la mayor tasa de no presentación de denuncias (84.1%), seguido de Retalhuleu, con 83.1%. Al tomar en cuenta esta consideración de subregistro de los actos delictivos, Guatemala, con 73% de no denuncias, cae del primero al décimo quinto lugar, tanto en relación con su tasa de homicidios por mil personas como por número de casos reportados. A su vez, al ajustar los datos de no denuncia de Jalapa, el departamento presenta niveles delincuenciales comparables con Escuintla o Quetzaltenango.

Esto abre el debate acerca de si una mayor presencia de las autoridades propiciaría una mayor confianza y sentimiento de protección por parte de la ciudadanía, contribuyendo a elevar, por lo

¹⁵⁵ No se utilizó la Encovi (2011), ya que esta encuesta se limitó a la medición de los niveles de pobreza de la población.

tanto, los niveles de denuncia. Esto por supuesto es independiente de garantizar su efectividad, lo cual estaría más ligado con una mayor capacidad del Estado en materia de investigación.

Además, los resultados no indican mayor variación entre niveles de pobreza en términos de la tasa de no denuncia. Los resultados varían levemente entre el 69% y el 72.7% de denuncias entre las personas en extremo pobres, pobres y no pobres. Sin embargo, la tasa de hechos delictivos sí demuestra variaciones significativas por nivel de pobreza, visible en las diferencias entre el 18.5 por cada mil personas —en el caso de los hogares en extrema pobreza— y el 166.8 por cada mil personas —en el caso de los no pobres—.

Estos resultados coinciden con lo dicho por el Informe estadístico de la violencia en Guatemala,¹⁵⁶ en el cual se indica que los lugares donde se concentran los puntos indicativos de violencia homicida no son aquellos donde más del 25% de la población se encuentra en situación de pobreza. Es decir, si se emplean estos datos no es posible establecer una relación estadísticamente positiva entre pobreza y violencia.

Análisis de los hechos delictivos reportados por los hogares en 2006

Ranking	Departamento	Distribución hechos delictivos	Departamento	Tasa de hechos delictivos por cada 1,000 hab	Departamento	Tasa de no denuncia
1	Guatemala	52.5%	Guatemala	165.4	Jalapa	84.1%
2	Alta Verapaz	5.3%	Alta Verapaz	83.6	Retalhuleu	83.1%
3	San Marcos	4.0%	Sacatepéquez	80.6	Jutiapa	81.6%
4	Chimaltenango	4.0%	Chimaltenango	79.1	Santa Rosa	79.1%
5	Quetzaltenango	3.8%	Alta Verapaz	74.4	Totonicapán	78.9%
6	Suchitepéquez	3.1%	Jutiapa	59.7	Alta Verapaz	78.7%
7	Escuintra	3.0%	Izabal	58.4	Escuintla	78.5%
8	Huehuetenango	2.6%	Suchitepéquez	57.8	Izabal	77.7%
9	Petén	2.6%	Petén	55.5	Chimaltenango	77.6%
10	Sacatepéquez	2.6%	Quetzaltenango	49.6	Baja Verapaz	77.3%
11	Jutiapa	2.4%	El Progreso	46.1	Petén	77.1%
12	Izabal	1.9%	Escuintla	44.0	San Marcos	75.0%
13	Baja Verapaz	1.9%	Santa Rosa	42.1	Chiquimula	74.4%
14	Santa Rosa	1.7%	Retalhuleu	37.8	Quetzaltenango	73.5%
15	Quiché	1.6%	Chiquimula	35.6	Guatemala	73.2%
16	Sololá	1.5%	San Marcos	35.4	El Progreso	73.1%
17	Retalhuleu	1.3%	Zacapa	33.7	Sololá	73.0%
18	Totonicapán	1.2%	Quiché	31.4	Sacatepéquez	72.8%
19	Chiquimula	1.0%	Sololá	31.1	Suchitepéquez	72.7%
20	Zacapa	0.8%	Totonicapán	29.3	Huehuetenango	66.7%
21	El Progreso	0.7%	Huehuetenango	24.6	Zacapa	65.9%
22	Jalapa	0.6%	Jalapa	23.8	Quiché	62.3%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en la Encovi 2006.

156 Guatemala, diciembre de 2007. Elaborado por el Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia del PNUD, Guatemala.

Análisis de los hechos delictivos reportados por los hogares en 2006, por nivel de pobreza

Nivel de pobreza	Total hechos delictivos	Distribución hechos delictivos	Total víctimas	Tasa por cada 1,000 hab	Casos sin denuncia	Porcentaje NO denunciado
Pobre extremo	21,622	3%	36,608	18.5	25,243	69.0%
Pobre	97,735	15%	154,220	24.2	112,091	72.7%
No pobre	517,003	81%	775,464	166.8	549,883	70.9%
Total	636,360	100%	966,292	74.4	687,217	71.1%

Fuente: Icefi/Unicef sobre la base de Encovi 2006.

¿Dónde ocurren los hechos delictivos?

Al analizar el tipo de delitos que reportan los hogares con relación al lugar de ocurrencia, los datos de la tabla a continuación muestran, por ejemplo, que el robo representa el 44.2% del total, y que le siguen en importancia los asaltos, con un 30.8%; la estafa, con un 7.2%; y la agresión física, con un 6.6%.

Para un ciudadano el lugar más peligroso es la calle, donde ocurre el 40.0% de los hechos delictivos. Sin embargo, dentro de la casa se concentra un 31.5%;¹⁵⁷ sucesivamente, tanto el transporte urbano como el extraurbano suman el 13.3% de las denuncias, mientras en el trabajo se da el 6.1%.

Al realizar un cruce entre el tipo de delito y el lugar del acontecimiento, los robos ocurren en igual proporción tanto en la vivienda como en la calle. En el primero de los casos, son los mismos familiares o conocidos los responsables, o bien se trata de un atentado contra el patrimonio familiar. Por su parte, los asaltos ocurren más en la calle y en el transporte, inclusive en el trabajo.

Las agresiones físicas, por su parte, ocurren en su mayoría en la calle. El maltrato físico es reportado más en la vivienda.

¿Cuáles son los incidentes y quiénes son los agresores?

De los delitos de que son víctimas los hogares, se puede identificar a los agresores en tres grandes grupos: maras o pandillas (a quienes se responsabiliza por el 16.4% de delitos); personas conocidas (con el 23.4% de los delitos cometidos); y desconocidos, a quienes se les adjudica el 59.6% de los delitos.

Del total de delitos que se imputan a las maras o pandillas, un 78.4% está conformado por robo o asaltos; la proporción es muy similar para el caso de personas desconocidas (83.2%). Llamen poderosamente la atención los delitos que cometen las personas conocidas, pues no están concentrados únicamente en robos u asaltos, sino en agresiones físicas y robos, que suman un 62.1% del total de actos ilegales. Aquí sobresale el tema de la violencia intrafamiliar, pues 19,613 hogares mencionaron haber sufrido maltrato físico y 90.8% de ellos identificó como alguien conocido al agresor; asimismo, el 48.7% de casos de agresión física fue cometido por personas conocidas, dentro o fuera de la casa.

¹⁵⁷ Es necesario reflexionar, sin embargo, acerca de que la violencia intrafamiliar (contra la mujer, niñas y niños en sus formas física, sexual y emocional) no necesariamente se ve tan altamente visibilizada aquí, tanto por el estigma tan amplio de la autocensura como por la normalización de este flagelo en las relaciones habituales dentro del hogar.

Delitos reportados por los hogares y lugar de ocurrencia									
Lugar	Robo	Asalto	Agresión física	Actos de vandalismo	Extorsión	Maltrato físico	Estafa	Otro	Total
En la vivienda	16.0%	1.9%	1.1%	1.1%	3.2%	2.2%	5.1%	1.1%	31.5%
En la calle	15.8%	17.7%	3.5%	0.8%	0.4%	0.5%	0.7%	0.5%	39.9%
En el transporte público urbano	4.6%	4.4%	0.5%	0.0%	0.5%	0.0%	0.0%	0.1%	10.0%
En el trabajo	2.3%	2.2%	0.2%	0.0%	0.3%	0.1%	0.9%	0.1%	6.1%
En el transporte público extraurbano	1.2%	1.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	3.3%
En el mercado	1.2%	0.7%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	2.2%
Al salir del banco o el cajero automático	0.8%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.1%
Otro	0.8%	0.1%	0.3%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	1.4%
En el campo o en la carretera	0.7%	1.4%	0.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	2.8%
En el vehículo privado	0.5%	0.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.9%
En un centro comercial	0.3%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%
En la pasarela	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.3%
Total	44.2%	30.8%	6.6%	1.9%	4.4%	3.1%	7.2%	1.9%	100.0%

Fuente: Icefi/Unicef sobre la base de Encovi 2006.

La estafa es otra situación que afecta a los hogares; en un 36.8% es cometida por personas conocidas (muy probablemente aquí se esté identificando el no pago de deudas incluso a mano de familiares o amigos muy cercanos al prestamista). La siguiente tabla identifica cómo la violencia se encuentra desagregada por tipo de agresor.

Tipo de agresor								
Agresor	Robo	Asalto	Agresión física	Actos de vandalismo	Extorsión	Maltrato físico	Estafa	Otro
Pandillas y/o maras	33,834	48,182	4,922	4,280	9,055	832	803	2,743
Personas conocidas	54,154	22,821	20,374	3,518	8,115	17,806	16,791	5,104
Personas desconocidas	191,915	123,419	16,544	4,357	10,552	975	27,995	3,450
Otro	1,602	1,649	0	0	0	0	0	567

Fuente: Icefi/Unicef sobre la base de Encovi 2006

¿Quiénes conocen los casos?

Previo a abordar esta sección, es preciso recordar que del total de víctimas (966,292), un 71.1%, (687,217) no presentó denuncia alguna; queda, por consiguiente, un 28.8% con el cual se analiza qué servidor público conoció del delito. En este marco, resulta que la Policía Nacional Civil (PNC) es la que más delitos conoce; de hecho, un 65.8% de las víctimas se avocó a ellos; le sigue, en importancia, el Ministerio Público (MP), con un 18.6%. Un 4.4% se dirigió al alcalde auxiliar y un 3.4% al alcalde municipal.

Cuando la desagregación se hace por área, resulta que en la rural también la PNC conoce la mayoría de sucesos, pero solo en un 47.3% de los casos. Los alcaldes auxiliares pasan a conocer un 15.2%, cuando en el área urbana su participación es de tan solo el 1%. Interesante resulta el hecho de que en el área urbana los jueces conocen el 2.1% de los delitos, en comparación con un 13.2% en el área rural. En este último caso probablemente se trata de jueces de paz, por lo que si se consideran delitos mayores, estos pueden ser trasladados a instancias de mayor jerarquía, en donde muy posiblemente los habitantes del área rural ya no le dan seguimiento a su caso. Finalmente, el MP disminuye su participación en el área rural en un 7%.

Al filtrar los resultados de la autoridad que conoce los delitos por nivel de pobreza, se obtiene que el trabajo de los alcaldes auxiliares en materia de seguridad está más enfocado en poblaciones en pobreza (63.0%), así como los alcaldes municipales (50.2%); mientras, el trabajo del MP y la PNC está más enfocado en atender a poblaciones «no pobres» (91.9% y 82.7%, respectivamente). Si se toman en cuenta los datos anteriores, esto sugiere que en las áreas rurales, donde la mayoría de casos los conoce la PNC, son las aldeas periurbanas (con mayor ingreso) y no las totalmente rurales (las más pobres) las que acceden a la justicia.

Por su parte, los jueces de paz atienden a un 29.7% de pobres. Aquí se abre un importante análisis, pues si bien los jueces de paz aproximan su trabajo a poblaciones pobres y rurales, resulta que no tienen apoyo en investigación y seguridad por parte del MP y la PNC. Prácticamente hay jueces desprotegidos. Por último, si bien la Procuraduría de Derecho Humanos (PDH) atiende a personas pobres, resulta que es en el área urbana en donde está concentrada principalmente, y el número de casos que conoce es relativamente bajo.

Autoridades que conocieron los delitos según área de residencia del afectado			
Autoridad que conoció el delito	Urbana	Rural	Total general
Policía Nacional Civil	71.63%	47.34%	65.84%
Alcalde Municipal	2.30%	7.25%	3.48%
Alcalde Auxiliar	1.08%	15.29%	4.47%
Iglesia	0.00%	0.28%	0.07%
Juez	2.18%	13.27%	4.82%
Ministerio Público	20.35%	13.08%	18.62%
Procuraduría DDHH	0.30%	0.57%	0.37%
Otro	2.16%	2.93%	2.34%
Total general	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Icefi/Unicef sobre la base de *Encovi* 2006.

Autoridades que conocieron los delitos según nivel de pobreza del afectado		
Autoridad que conoció el delito	Tipo de delito	
	Urbana	Rural
Policía Nacional Civil	Robo, asalto	Robo, asalto
Alcalde Municipal	Asalto, vandalismo	Estafa, violencia intrafamiliar y robo
Alcalde Auxiliar	Robo, asalto	Robo, violencia intrafamiliar
Iglesia	N/A	Violencia intrafamiliar
Juez	Robo, violencia intrafamiliar y vandalismo	Estafa, violencia intrafamiliar
Ministerio Público	Robo, extorsión, asalto	Robo, asalto y violencia intrafamiliar
Procuraduría DDHH	Extorsión, asalto, violencia intrafamiliar	Violencia intrafamiliar
Otro	Robo, violencia intrafamiliar y estafa	Robo, violencia intrafamiliar y estafa

Fuente: Icefi/Unicef sobre la base de *Encovi* 2006.

Si esa es la realidad, resulta lógico preguntar ¿qué tipos de delito conoce cada autoridad? La siguiente tabla enumera los delitos que atiende cada institución pública según el área de residencia (urbana o rural). Se colocaron los delitos que suman más del 80% de casos atendidos. En tal sentido, se tiene que la PNC en su mayoría se dedica a casos de robo y asalto. Lo mismo sucede con el MP, con la adición de la extorsión (en el área urbana) y la violencia intrafamiliar (en el área rural).

Sobre este último delito, se debe hacer énfasis en el hecho de que en el área rural hay más entidades que atienden a las víctimas, tal es el caso del alcalde municipal, el alcalde auxiliar, la iglesia y la PDH, entre otros. Sin embargo, las entidades especializadas en tratar este tema, tales como el MP y la PNC, hacen una labor muy escasa en el área rural, lo cual hace resurgir la pregunta lógica sobre ¿cuál es

la relación histórica entre las poblaciones rurales y estas instituciones? Si bien los jueces de paz en esta área sí conocen casos de delito, resulta que las víctimas no son protegidas para restablecer su bienestar, ante lo inalcanzable que resultan los esfuerzos de la PNC y el MP.

Por último, no se debe pensar que hay más violencia intrafamiliar en el área rural que en la urbana; de hecho, la tasa de comisión de este delito por cada diez mil habitantes es de 17 y 18, respectivamente. Pero los esfuerzos de la PNC y el MP en el área urbana por disminuir este flagelo son exiguos por lo elevada que es la tasa de robos (por cada diez mil habitantes), en comparación con el área rural: 145 y 35, respectivamente.

¿Por qué no se realiza la denuncia?

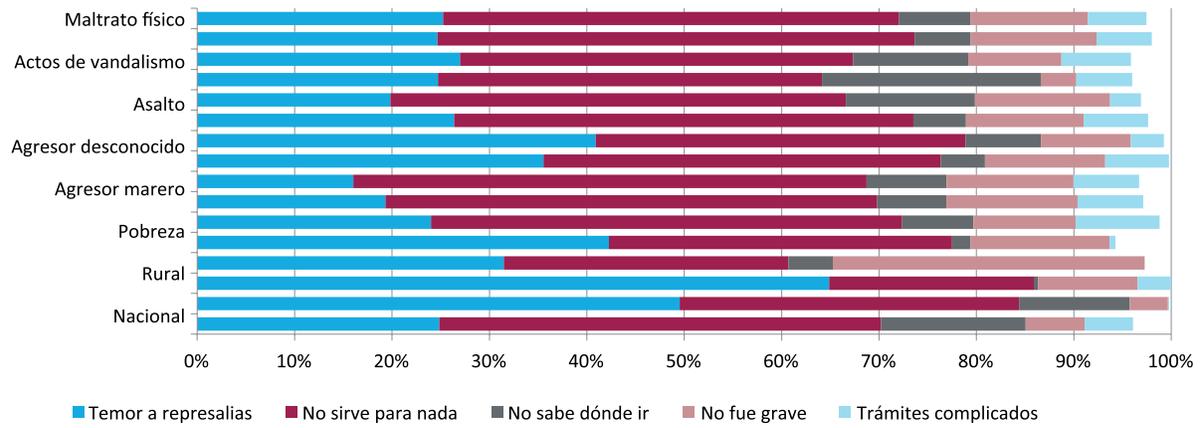
Independientemente del nivel socioeconómico, del área de residencia, del tipo de agresión y agresor que se tuvo en un hecho delictivo, las principales razones por las cuales las personas no presentan su denuncia es porque tienen temor a represalias (25%) y porque consideran que no les servirá de nada denunciar (47%). En el caso de las extorsiones y de la violencia física, esas dos variables explican más del 80% del silencio de las víctimas.

Particularmente en el caso de hogares pobres y en extrema pobreza, así como en el área rural, el «no saber dónde acudir» explica entre el 12% y el 22% del silencio; ello es congruente con las pocas actividades de sensibilización que realizan tanto el OJ, como el MP y la PNC con estos grupos poblacionales.

Autoridades que conocieron los delitos según nivel de pobreza del afectado			
Autoridad que conoció el delito	Pobreza extrema	Pobreza	No pobres
Policía Nacional Civil	3.0%	14.1%	82.7%
Alcalde municipal	8.6%	41.6%	49.6%
Alcalde auxiliar	33.0%	30.0%	36.9%
Iglesia	0.0%	0.0%	100.0%
Juez	3.9%	25.8%	70.1%
Ministerio Público	0.4%	7.6%	91.9%
Procuraduría de DD. HH.	0.0%	70.6%	29.3%
Otro	0.0%	2.4%	97.6%
Total	4.0%	15.1%	80.8%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en la Encovi 2006.

Principal razón por la cual las víctimas no presentaron denuncia



Fuente: Icefi/Unicef sobre la base de Encovi 2006.

ANEXO 2:

ÍNDICE COMPUESTO DE ACCESO A LA JUSTICIA

La construcción del Índice Compuesto de Acceso a la Justicia se realizó en dos partes: primero, se construyó un Índice de Densidad de la Justicia,¹⁵⁸ el cual ponderó la presencia de las instituciones de justicia en un territorio, y utilizó la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de densidad de la justicia}_x = \frac{(X - X_{\text{mín}})}{(X_{\text{máx}} - X_{\text{mín}})}$$

Donde:

X = territorio (municipio)

máx = representa el número máximo de instituciones de justicia en un territorio. Para este caso, el máximo son 5 (fiscalías del MP, juzgados de paz, juzgados de primera instancia, IDPP, Inacif).

mín = representa el mínimo de instituciones de justicia en un territorio. Para este caso, el mínimo es 0 (fiscalías del MP, juzgados de paz, juzgados de primera instancia, IDPP, Inacif).

Luego se calculó el Índice Compuesto de Acceso a la Justicia, el cual está constituido por el Índice de Densidad de la Justicia y la tasa de victimización a la cual se ve afectada la población en un territorio, a través de la aplicación de un ponderador que les proporciona un peso del 50% a cada una.

$$\begin{aligned} \text{Índice compuesto acceso a la justicia}_x \\ = (\sum \alpha_i \text{Instituciones de densidad de la justicia}_i) * (\sum \alpha_i \text{Tasa de victimización}_i) \end{aligned}$$

Donde: $\alpha=0.5$

¹⁵⁸ Este Índice fue construido con base en el concepto del Índice de Densidad del Estado desarrollado por el PNUD para el *Informe de Desarrollo Humano*.

ANEXO 3:

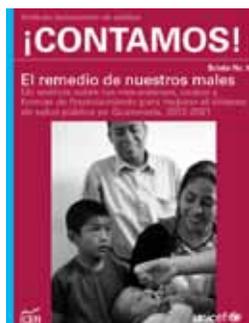
CARRERAS RELACIONADAS CON LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL

Las universidades del país poseen una oferta relativamente considerable en materia de investigación criminal. A manera de ejemplo, se citan algunas de las carreras ofrecidas y el grado académico que otorgan.

Universidad	Facultad	Grado académico
Universidad Rafael Landívar	Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales	Licenciatura en investigación criminal forense (con opción a grado Técnico universitario) Técnico en Investigación Criminal y Forense
Universidad de Occidente	Facultad de Ciencias Forenses e Investigación Criminal	Licenciatura en investigación criminal y seguridad Técnico universitario Auditor forense en investigaciones criminales Maestría en Investigación Criminal Especialista en Investigación Delictiva Maestría en Peritación en Ciencias Forenses Especialidad Electiva Maestría en Víctimología Especialista en Grupos Vulnerables
Universidad Galileo	Instituto de Estudios en Seguridad	Licenciatura en Administración de la Seguridad Integral Diplomado en Seguridad Privada Maestría en Seguridad Pública Maestría en Criminalística y Criminología
Universidad Mariano Gálvez	Escuela de Criminalística	Técnico en Ciencias Criminológicas y Criminalísticas Licenciatura en Ciencias Criminológicas y Criminalísticas Maestría en Ciencias Criminológicas y Criminalísticas Doctorados en Ciencias Criminológicas y Criminalísticas
Universidad Panamericana	Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia	Diplomado en Criminalística y Criminología
Universidad de San Carlos de Guatemala	Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Facultad de Ciencia Médicas	Maestría en Criminología Maestría en Ciencias Forenses

Fuente: Icefi/Unicef, con base en los sitios web de las universidades del país.

EDICIONES ANTERIORES



Boletín No 6

El remedio de nuestros males

Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para mejorar el sistema de salud pública en Guatemala, 2012-2021

La salud —o más bien, la mala salud— constituye uno de los problemas sociales más relevantes en el país. Junto con la pobreza de marcado rostro rural, infantil e indígena, las brechas en cobertura y calidad educativa, la desnutrición crónica y aguda, la falta de vivienda, los bajos salarios y el desempleo, los problemas de salud vinculados con la falta de prevención y atención oportuna y con calidad de las enfermedades que sufren los y las guatemaltecos son algunas de las deudas más grandes que la sociedad y el Estado tienen con los ciudadanos.



Boletín No. 5

¿En dónde están los ausentes?

Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para eliminar la exclusión educativa en Guatemala, 2012-2021

Los derechos humanos fueron constituidos para garantizar que las personas, sin importar su sexo, raza, religión, opinión política, origen o posición económica, alcancen un nivel de bienestar digno. La efectiva implementación del derecho a la educación es un requisito previo para la democratización y para la total participación de los ciudadanos en todas las esferas de la vida.



Boletín No. 4

Protegiendo la nueva cosecha

Análisis del costo para erradicar el hambre en Guatemala 2012-2021

Guatemala es uno de los países más desiguales del mundo, un ejemplo de ello es que el porcentaje de niñas y niños entre 0 y 5 años de edad que padecen desnutrición es la mitad de esta población, alrededor de 1 millón 300 mil seres humanos. Es el país de América Latina y el Caribe con mayor desnutrición y el sexto a nivel mundial. Pero el promedio nacional de desnutrición crónica (49.8%) oculta aún mayores desigualdades, por ejemplo, el porcentaje de niñas y niños indígenas desnutridos (65.9%) es mayor a la del país con mayor desnutrición del mundo (Afganistán, 59%), pero la situación de la niñez indígena no es mucho mejor (36.2%), ya que está incluso por encima de la media mundial (34%) y más del doble que el promedio latinoamericano (14%).



Boletín No. 3

¿Cuánto hemos invertido en la niñez y adolescencia guatemalteca?

Análisis del presupuesto del Gobierno central, 2009-2011

La apuesta de desarrollo que permite a una nación el cumplimiento universal de los derechos humanos y la creación de espacios y oportunidades para que todos los individuos, sin distinción alguna, puedan participar en la vida política, social y económica, es una responsabilidad social en donde la política fiscal constituye uno de los ingredientes más importantes para su logro. A quién se cobran los impuestos, en qué bienes y servicios públicos se traducen y cómo estos satisfacen las necesidades de toda la ciudadanía, son preguntas necesarias en la construcción de una sociedad democrática.

