

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

GUATEMALA

PROGRAMA DE APOYO AL SECTOR JUSTICIA PENAL

(GU-0177)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Sandra Bartels (ICF/FMM); Roberto Cambor (ICF/FMM); Susana Sitja (ICF/FMM); Miguel Coronado (LEG/SGO); Mario N. Yano (WSA/CGU); y Julieta Caunedo (CID).

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA	1
A.	Introducción.....	1
B.	El Sistema de Justicia Penal Guatemalteco	1
C.	Antecedentes, avances y principales desafíos del Sector Justicia	3
D.	El presupuesto del sector	4
E.	Logros alcanzados	5
F.	Desafíos del sector.....	7
G.	Estrategia del país en el sector.....	8
H.	Justificación de la participación del Banco	10
II.	EL PROGRAMA.....	10
A.	Objetivos y descripción	10
B.	Costo y financiamiento.....	14
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	15
A.	Prestatario y Organismo Ejecutor.....	15
B.	Ejecución y administración del proyecto	16
C.	Reglamento Operativo del Programa (ROP).....	17
D.	Planes Operativos Anuales (POA)	17
E.	Adquisición de bienes y servicios	17
F.	Auditoria y control	18
G.	Período de ejecución y calendario de desembolsos.....	18
H.	Mantenimiento.....	19
I.	Seguimiento y evaluación.....	19
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS.....	20
A.	Viabilidad institucional	20
B.	Viabilidad socioeconómica	21
C.	Viabilidad financiera	21
D.	Impacto socio ambiental.....	22
E.	Beneficios e impacto	22
F.	Riesgos	22

ANEXO: Marco Lógico

APÉNDICE: Proyecto de Resolución

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS	
Datos Básicos Socioeconómicos	http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata
Cartera en ejecución y Préstamos aprobados	http://portal.iadb.org/approvals/pdfs/GUsp.pdf
Programa Tentativo de Préstamos	http://opsgs1/ABSPRJ/tentativelending.ASP?S=GU&L=SP
Información disponible en los archivos de ICF	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=1098669
Plan de Adquisiciones	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=1096126
Informe de Seguimiento del Desempeño de Proyecto (PPMR)	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=1108376

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAJ	Centros de Administración de Justicia
CIJ	Centros Integrados de Justicia
CPP	Código Procesal Penal
ESR	“Environmental and Social Impact Review”
ICMSJ	Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
MINOGOB	Ministerio de Gobernación
MP	Ministerio Público
OJ	Organismo Judicial
PIC	Presupuesto de Ingresos Corrientes
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PETSJP	Plan Estratégico para la Transformación del Sector Justicia Penal
POA	Planes Operativos Anuales
PVP	Plan Visión de País
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
SIASEJU	Sistema Informático de Apoyo al Sector Justicia
TDRS	Términos de Referencia
TIR	Tasa Interna de Retorno Económico
UE	Unión Europea
VPN	Valor Presente Neto

RESUMEN DEL PROGRAMA

GUATEMALA PROGRAMA DE APOYO AL SECTOR JUSTICIA PENAL (GU-0177)

Términos y Condiciones Financieras ¹				
Prestatario: República de Guatemala			Plazo de Amortización:	20 años
			Período de Gracia:	5 años
Agencia Ejecutora: Secretaria Ejecutiva de ICMSJ.			Desembolso:	5 años
			Tasa de Interés:	variable
Fuente	Monto	%	Comisión de inspección y vigilancia	0%
BID (OC)	30.000.000	100%		
Local	170.020			
Total	30.170.020		Comisión de Crédito:	0,25%
			Moneda:	US\$ de la facilidad unimonetaria
Esquema del Proyecto				
Objetivo del Programa: Aumentar la eficiencia, el acceso y la efectividad del Sistema de Justicia Penal en Guatemala.				
Condiciones contractuales especiales:				
a) <i>Previas al primer desembolso:</i> (i) celebración de convenios entre el Prestatario y la ICMSJ, y la ICMSJ y las entidades coejecutoras (párrafo 3.1); (ii) entrada en vigencia del ROP (párrafo 3.4); y (iii) presentación del POA del primer año (párrafo 3.5).				
b) <i>Ejecución del Programa:</i> (i) informe de mantenimiento (párrafo 3.13); (ii) presentación del POA (párrafo 3.5); y, (iii) realización de evaluaciones del Programa (párrafos 3.14 al 3.16).				
Excepciones a la política del Banco: Constitución de Fondo Rotatorio (párrafo 3.12).				
El proyecto es coherente con la Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>				
Estrategia de país:				
El proyecto califica SEQ <input checked="" type="checkbox"/> PTI <input checked="" type="checkbox"/> Sector <input type="checkbox"/> Geográfica <input type="checkbox"/> % de beneficiarios <input type="checkbox"/>				
como:				
Revisión social y ambiental: Ver párrafo 4.6				
Adquisiciones: Ver párrafos 3.6 y 3.7				

¹ La Tasa de Interés, la Comisión de Crédito y la Comisión de Inspección y Vigilancia que se mencionan en este documento se establecen de acuerdo con el documento FN-568-3-Rev. y podrán ser modificadas por el Directorio Ejecutivo tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como también la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la Comisión de Crédito podrá exceder del 0,75%, ni la Comisión de Inspección y Vigilancia del 1%. En lo que respecta al cargo por Inspección y Vigilancia, en ningún caso podrá cobrarse en un semestre determinado más de lo que resulte de aplicar el 1% al monto del Financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Introducción

- 1.1 El enfrentamiento armado interno de casi cuatro décadas conllevó a su finalización la suscripción de diversos acuerdos de Paz. En materia de compromisos relacionados con la administración de justicia, el **Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y la Función del Ejército en una Sociedad Democrática**, establece que: *“una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco reside en el sistema de administración de justicia, haciendo hincapié sobre la obsolescencia de los procedimientos legales, lentitud de los trámites, la ausencia de sistemas modernos para la administración de los despachos y la falta de control sobre los funcionarios y empleados judiciales, que propician corrupción e ineficiencia”*.
- 1.2 Asimismo, el citado Acuerdo contempla que la Reforma y Modernización del Sistema de Justicia debe dirigirse a impedir que ésta genere y encubra un sistema de impunidad y corrupción. Por ello se convierte en prioridad la reforma judicial, *“de manera que se revierta la ineficacia, se erradique la corrupción, se garantice el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación, la independencia judicial, la autoridad ética, la probidad del sistema en su conjunto y su Modernización”*. Conforme con lo contemplado en este Acuerdo, se constituyó la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia en marzo de 1997. Esta Comisión dio a conocer sus recomendaciones en abril de 1998.
- 1.3 En este marco, el sector Justicia de la República de Guatemala está inmerso desde hace más de una década, en un proceso de cambio, dado que el fortalecimiento de este sector es decisivo en los esfuerzos para la consolidación de la paz, garantizar los mayores niveles posibles de seguridad jurídica y, fundamentalmente, establecer la vigencia real y efectiva del sistema de garantías constitucionales.

B. El Sistema de Justicia Penal Guatemalteco

- 1.4 El sistema de justicia de Guatemala se basa en la tradición del derecho continental europeo, y lo conforman, fundamentalmente, en materia penal, el Organismo Judicial; el Ministerio de Gobernación, del cual depende la Policía Nacional Civil y la Dirección General del Sistema Penitenciario; el Ministerio Público; y el Instituto de la Defensa Pública Penal.
- 1.5 **Organismo Judicial (OJ).** Conforme lo establece la normativa aplicable, el OJ cumple funciones jurisdiccionales y administrativas. Las funciones jurisdiccionales corresponden a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que a ella están subordinados, en virtud de las reglas de competencia por razón del grado. Las funciones administrativas, corresponden a la Presidencia del OJ y a las dependencias administrativas subordinadas a ella, definidas en su nuevo modelo gerencial y organizacional administrativo.
- 1.6 La jerarquía es de tipo vertical, siendo la Corte Suprema de Justicia el Tribunal de mayor jerarquía, con competencia en todo el territorio nacional. En el siguiente

nivel se encuentran las Cortes de Apelaciones (con el número de salas que determina la Corte Suprema de Justicia) y demás tribunales colegiados; después están los juzgados de Primera Instancia Penal (contralores, de sentencia y de ejecución); y por último, los juzgados de paz o juzgados menores.

- 1.7 **Ministerio Público (MP).** La normativa aplicable define al MP como una institución con funciones autónomas, encargado de promover la persecución penal y de dirigir la investigación de los delitos de acción pública; además de velar por el estricto cumplimiento de las leyes vigentes en Guatemala.
- 1.8 El MP está integrado por: el Fiscal General de la República; el Consejo del MP; Fiscales de Distrito y Fiscales de Sección; Agentes Fiscales; y Auxiliares Fiscales. El Fiscal General de la República es el jefe del MP y el responsable de su buen funcionamiento, su autoridad se extiende a todo el territorio nacional.
- 1.9 **Ministerio de Gobernación (MINGOB).** El MINGOB es el encargado de velar por la seguridad civil en la República, está dirigido por un Ministro y se organiza en cuatro Vice-ministerios, respondiendo a las funciones de seguridad, administración, apoyo comunitario y coordinación con la administración de justicia.
- 1.10 La Dirección de la Policía Nacional Civil, es la fuerza policial del país que tiene a su cargo el orden público y la seguridad interna. El sistema penitenciario tiene como funciones básicas la administración de los sistemas carcelarios y penitenciarios, proporcionar servicios de seguridad y atención de personas sentenciadas o detenidas en forma preventiva y la rehabilitación de los reos.
- 1.11 La creación de la nueva Policía Nacional Civil (PNC), se contempló en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y sus funciones están reguladas mediante el Decreto No. 11-97.
- 1.12 **Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP).** El IDPP, entidad autónoma creada a partir del Decreto del Congreso de la República No. 129-97 del 5 de diciembre de 1997 – Ley del Servicio Público Penal – que entró en vigencia el 13 de julio de 1998, es el medio para asegurar la plena vigencia y respeto del derecho de defensa consagrado en el artículo 12 de la Constitución Política de la República y hacer realidad el compromiso asumido en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.
- 1.13 El cumplimiento del mandato del servicio de defensa pública está a cargo de Abogados: Defensores de Planta, de Oficio y Públicos en Formación. En el caso de los primeros, son los funcionarios incorporados en forma permanente al Instituto que atienden los casos por delitos graves y de alto impacto, en cambio los Defensores de Oficio son abogados con ejercicio profesional privado contratados¹ por el IDPP para brindar asistencia jurídica gratuita.

¹ El pago de los honorarios de los Abogados de Oficio esta establecido por el "Arancel de Honorarios de Defensores de Oficio del Instituto de la Defensa Pública Penal".

- 1.14 **Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ).** La ICMSJ se creó por medio de una "Carta de Intención" el 25 de septiembre de 1997. Las acciones de esta Instancia se orientan hacia la realización de actividades conjuntas a efecto de llevar a cabo la modernización del Sector en forma integral y evitar duplicidad de esfuerzos. Sus decisiones se toman por consenso y su ámbito de actuación no puede realizar acuerdos que vulneren la independencia funcional y económica de las entidades que la conforman: el Organismo Judicial y Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, Ministerio de Gobernación y el Instituto de la Defensa Pública Penal.
- 1.15 Como brazo ejecutor de sus decisiones, la ICMSJ cuenta con una Secretaría Ejecutiva, la cual ha tenido bajo su cargo la ejecución de los proyectos sectoriales financiados con cooperación internacional, que constituyen las fuentes principales para el mantenimiento de la Secretaría y también cuenta con una asignación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado guatemalteco, que le asigna recursos del Presupuesto de Ingresos Corrientes (PIC).
- 1.16 La Instancia cuenta con un órgano técnico asesor que se conforma con un representante de cada institución, denominado Junta Técnica de Planificación y Coordinación Sectorial. Su función principal consiste en asesorar y apoyar las actividades de planificación, especialmente en lo estratégico, y la ejecución de planes, programas y proyectos del sector. Este esquema ha hecho posible un espacio de coordinación y acuerdos entre las máximas autoridades del sector y la parte técnica, en apoyo a la justicia penal y sus procesos de cambio. Además, la ICMSJ elaboró un Plan Estratégico Sectorial para la Transformación del Sector de Justicia Penal, para el período 2006-2010, que constituye el marco de referencia sobre el cual se ha definido esta operación en temas estratégicos como el acceso a la justicia y la transparencia.
- 1.17 **Instituto Nacional de Ciencias Forense (INACIF)**². El 31 de agosto del 2006. fue aprobada la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ciencias Forenses, Decreto 32-2006 del Congreso de la República. La función principal de esta entidad autónoma, auxiliar de la administración de justicia en materia de peritajes técnicos científicos, es la prestación del servicio de investigación científica de forma independiente. Es oportuno señalar que su creación, constituye uno de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz que ha sido cumplido. Por otro lado el Gobierno Central le ha asignado ya Q40.000.000 para su funcionamiento. Además la comunidad internacional (UE, GTZ, Francia, y EE.UU. (NASS-LEAD) está apoyando a esta institución.

C. Antecedentes, avances y principales desafíos del Sector Justicia

- 1.18 Como parte de un movimiento que alcanzó a muchos países de la región, en el año 1994 fue aprobado un “nuevo” Código Procesal Penal (CPP), orientado a modernizar el proceso criminal conforme a los estándares internacionales en la materia. Uno de los cambios introducidos en dicho proceso fue la sustitución del

² El 7 de julio del 2007 fue elegida la Directora del INACIF, se cree que en septiembre del 2007, el INACIF estará funcionando en su capacidad total.

procedimiento inquisitivo por el sistema acusatorio, así como la introducción de la oralidad en las audiencias y la asignación de las responsabilidades de investigación y acusación al MP. La implementación de estas reformas legales ha requerido de infraestructura municipal y tecnológica apropiada, así como sistemas de gestión y capacitación de los operadores de justicia.

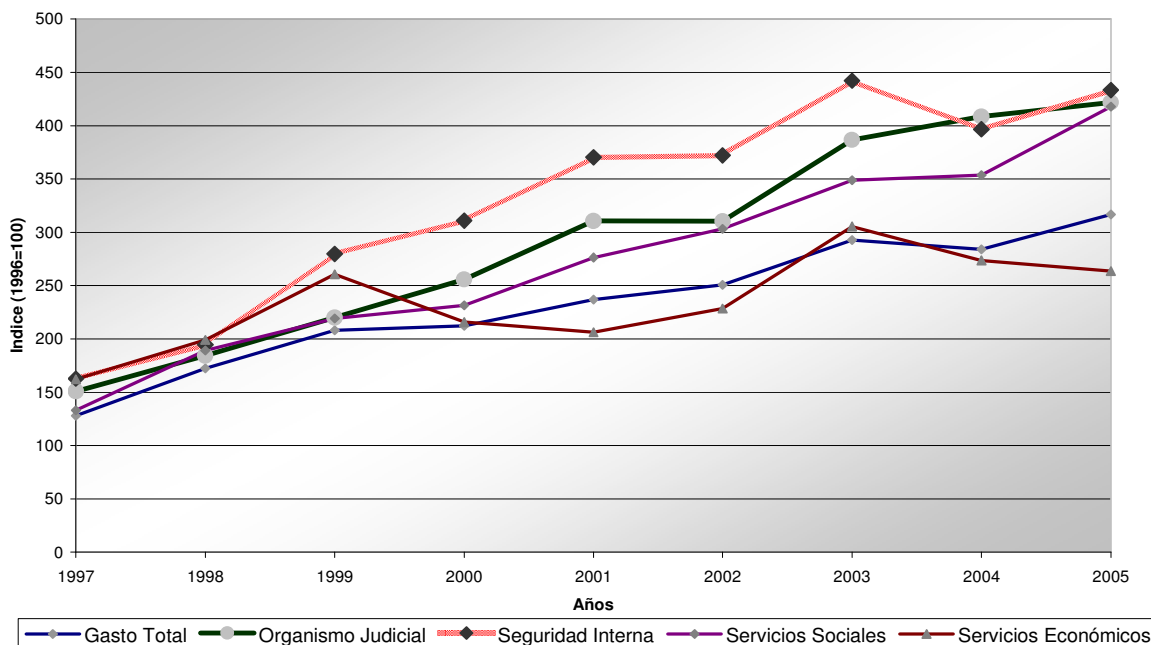
- 1.19 Actualmente, se cuenta con el *Plan Estratégico Sectorial para la Transformación del Sector Justicia Penal (2006 – 2010)*, aprobado por la ICMSJ, en septiembre de 2006, que incluye una visión integral para transformar el sector judicial, así como elementos para mejorar la operación de los tribunales, fortalecer el acceso a la justicia, combatir la corrupción, fortalecer la gestión y mejorar la comunicación social.

D. El presupuesto del sector

- 1.20 Desde 1996, las metas de gasto establecidas para el sector justicia han estado relacionadas con los compromisos de los Acuerdos de Paz. Consecuentemente, el incremento de recursos para el Sector ha sido considerable en los últimos diez años; al menos, las cifras del presupuesto nacional así lo indican. Como se puede apreciar en el gráfico 1, la dinámica del gasto público destinado al Organismo Judicial y Seguridad Interna (excluyendo Defensa) fue muy superior tanto a la del Gasto Total como a la destinada a Servicios Sociales y Servicios Económicos. Entre 2000 y 2006, los recursos presupuestarios³ asignados al Organismo Judicial crecieron 60%, los destinados al Ministerio Público y la Defensa Penal 90% y 64% respectivamente, mientras los destinados a la Seguridad Interna crecieron más de 300% entre 1995 y 2005. Esto demuestra la importancia y el compromiso del gobierno con el sector, siendo el combate al crimen y el mejoramiento de los derechos humanos dos de los desafíos más importantes que afligen a la sociedad guatemalteca y de los cuales se ha hecho eco el gobierno y todos los sectores de la sociedad.

³ El OJ recibe una asignación anual presupuestaria del Ejecutivo, de conformidad con la Constitución Política de la República, el cual no debe ser menor del 2% del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Además el OJ tiene fondos propios que provienen principalmente de los servicios que presta a la población, tales como: extensión de carencias de antecedentes penales, conmutas, multas, protocolos, subastas e intereses devengados, los cuales han tenido un considerable incremento, debido a los cambios por procesos de reingeniería apoyados por el Banco Mundial. Los recursos presupuestarios del MP y del IDDP provienen de transferencias del Gobierno Central y en el caso del MP también de ingresos de capital.

**Gráfico 1: Evolución Gasto Público por Función
1997-2005**



Fuente: MINFIN

- 1.21 La asignación de recursos presupuestarios, requiere de evaluaciones precisas de los resultados e impactos esperados de la gestión, así como de planes y programas sectoriales expresados en términos de objetivos, metas, acciones y requerimientos financieros - corrientes y de inversión - para alcanzarlos, que permita la asignación de dichos recursos, en forma objetiva y no basada únicamente en el criterio del presupuesto asignado históricamente. Ante este escenario, el Ministerio de Finanzas Públicas ha incorporado a la metodología de formulación plurianual 2007 al 2009, el concepto de presupuesto basado en resultados. Esta metodología tiene como objetivo apoyar a los sectores claves, entre los cuales se destaca el sector judicial, a establecer una formulación presupuestaria basada en la planificación de inversiones a mediano plazo en estrecha relación con los Planes Operativos Anuales. En este marco el *Plan Estratégico Sectorial para la Transformación del Sector Justicia Penal (2006 – 2010)* será en adelante el marco de referencia para la formulación presupuestaria de las instituciones del sector. Este permitirá vincular la planificación con la formulación presupuestaria y efectuar la asignación de acuerdo con los objetivos del sector.

E. Logros alcanzados

- 1.22 El BID, junto con el Banco Mundial, la Unión Europea (UE), y la Agencia Española de Cooperación (AECI) (ver Anexo en los archivos técnicos), han venido acompañando el proceso de reforma del sector justicia. En el caso del BID, dicho apoyo se llevó a cabo mediante el “Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia” (1120/OC-GU), cuya ejecución concluyó en septiembre del 2006. A través de este programa se logró el reconocimiento de la ICMSJ y la personalidad

jurídica de su Secretaría Ejecutiva, siendo esta instancia un ente relevante para generar consenso entre las instituciones que integran el sector.

- 1.23 El diseño del Programa constaba de dos componentes: *Acceso a la Justicia y Fortalecimiento Institucional*. El primero tuvo como objetivo mejorar la cobertura judicial de las comunidades marginadas, facilitando el acceso físico, lingüístico y cultural a la justicia, mediante la construcción de Centros de Administración de Justicia (CAJ), Juzgados de Paz y Fiscalías Distritales, así como actividades especiales dirigidas a comunidades indígenas. El segundo objetivo fue apoyar a las instituciones del sector justicia en el fortalecimiento de su capacidad gerencial, técnica y administrativa con el fin de mejorar la eficiencia interna de los sistemas y la calidad de los servicios prestados al público.
- 1.24 Como resultado de la implementación del Programa del BID se logró mejorar el acceso a la justicia, mediante la creación de cuatro Centros de Administración de Justicia (CAJ), en Atitlán, Ixchiguán, Playa Grande y Santa Eulalia, áreas con gran cantidad de población indígena. En este sentido, se reconoce en la evaluación del programa que el modelo, tal como fue concebido, ha permitido que personas de escasos recursos puedan hoy contar con un mayor acceso a la justicia y a la asistencia de un abogado en forma gratuita, así como el ahorro en tiempo y dinero relacionado con la movilización que debía realizarse anteriormente. Con la construcción de los CAJ se redujo en un 30% los tiempos de acceso y aumentó la capacidad de resolución de casos en aproximadamente un 50%. La falta de una línea de base para la medición de desempeño dificultó la planificación y el análisis estratégico en el proceso de implementación en el sentido de anticipar problemas y seleccionar cursos de acción alternativa. Estos se adoptaron, pero sobre la base de hechos ya consumados o problemas ya presentes como en el caso de la reducción de la meta de construcción de CAJ de 8 a 4.
- 1.25 Con respecto al objetivo de fortalecer la capacidad de las instituciones del sector, al constituir una primera experiencia de ejecución conjunta, el Programa debió enfrentar la disparidad evolución y naturaleza de las entidades que conforman el sector. Es importante enfatizar que el proceso de modernización del sector justicia ha tenido diversos niveles de implementación en cada una de las instituciones. Las asimetrías existentes entre las cuatro instituciones generaron atrasos y deficiencias en la implementación. En este sentido, un caso paradigmático ha sido la implementación del Sistema Informático de Apoyo al Sector Justicia (SIASEJU) aprobado por la ICMSJ en el 2005 y financiado con el programa 1120/OC-GU. El SIASEJU fue concebido como un sistema integrado de información del sector Justicia pero, aunque se lograron avances técnicos en algunas instituciones, existiendo la interconexión electrónica a lo interno de cada institución, debido a los diferentes grados de desarrollo tecnológico, no fue posible lograr el intercambio de información que permitiera una mejor coordinación de las instituciones del sector y una mayor eficiencia del sistema que sirviera como mecanismo para la toma de decisiones de las autoridades y para información para los usuarios.
- 1.26 En materia de capacitación, durante la primera fase del Programa del Banco, todas las instituciones participantes del sector llevaron a cabo un esfuerzo considerable

para mejorar la calidad de sus recursos humanos. Sin embargo, el impacto de dichos esfuerzos se ha visto disminuido debido a la rotación de personal que se ha dado en el sector. Entre las debilidades encontradas por el informe de evaluación del Programa se encuentran la falta de institucionalización del programa de capacitación conjunta, continua y permanente, coordinado por la SEICMSJ, y la falta de un programa de formación de capacitadores que repliquen los cursos y talleres en los mismos centros de administración de justicia, que es justamente donde más rotación de personal se ha encontrado.

- 1.27 Con el apoyo de la Unión Europea, durante los últimos dos años, y con el concurso de las dependencias del sector de justicia penal (jueces, fiscales, defensores y policías), se ha logrado poner en funcionamiento los juzgados de turno, en un mismo edificio, que prestan servicio ininterrumpido durante las 24 horas. Este modelo de juzgado ha sido sumamente exitoso ya que ha logrado: (i) respetar el debido proceso en cuanto los tiempos que marca la Constitución Política de la República, para que los sindicados sean presentados ante un juez, cumpliéndose además con los principios de inmediación, celeridad y publicidad; (ii) contribuir al descongestionamiento de los tribunales ordinarios; y (iii) evitar que quienes sean sindicados por faltas y delitos que no ameritan pena de prisión sean enviados a centros de detención, minimizando con ello la prisión preventiva. Por otro lado la experiencia de los juzgados de turno que están funcionando en la ciudad de Guatemala desde hace más de un año, ha demostrado la optimización del uso de los recursos. La consecuencia de que exista una única ventanilla, permite un control tanto del MP (mediante la recepción de la declaración del agente captor) como del mismo juez contralor (mediante la certificación de lo conducente cuando corresponde) del trabajo del agente captor. También ha influido en la cantidad de causas ingresadas al Organismo Judicial, ya que durante el año 2005 ingresaron un total de 274,772 causas penales, en tanto durante el año 2006, ingresaron 193,690, es decir, se dio una reducción del 30 %⁴, así como en la calidad de las detenciones, reduciendo el número de casos que salen del sistema por falta de mérito. En los juzgados de turno el juez dedica 100% de su tiempo a la función jurisdiccional y 0% de su tiempo para la función administrativa.
- 1.28 Finalmente, el Plan de Modernización del Organismo Judicial financiado por el Banco Mundial incluyó desde sus inicios una visión integral para transformar el poder judicial, así como también elementos para mejorar la operación de los tribunales, fortalecer el acceso a la justicia, fortalecer la gestión y mejorar la comunicación social. Esto incluía también la separación de funciones jurisdiccionales de las administrativas, la creación de nuevos juzgados y un ambicioso programa de capacitación.

F. Desafíos del sector

- 1.29 La reforma del Sector Justicia en Guatemala no ha escapado a la lógica de la reforma del Sector Público en general. Si bien presenta importantes avances, sobre todo los asociados a cambios en las “reglas de juego” institucionales (como el

⁴ El primer Juzgado de Primera Instancia Penal de funcionamiento 24 horas fue inaugurado el 17 de marzo del año 2006.

Código Penal) y al mejoramiento del acceso a la justicia (como los CAJ y los juzgados de turno en la ciudad de Guatemala), dichos esfuerzos no han sido suficientes para solucionar los problemas que existen en términos de acceso a los servicios de justicia en los lugares de mayor criminalidad y mejorar la capacidad de investigación de los delitos, a fin de generar un trabajo más coordinado entre las instituciones del sector y, por ende, una mayor eficiencia y eficacia del sistema de justicia en general.

- 1.30 Por lo tanto, es necesario ampliar y fortalecer los esfuerzos desarrollados hasta ahora en materia de acceso a la justicia ya que aún no se han logrado los niveles de cobertura y acceso deseables. A este respecto, dadas las experiencias realizadas durante estos últimos años, es fundamental continuar con la expansión de la presencia de las instituciones de seguridad y de justicia, privilegiando el fortalecimiento de los servicios de justicia de las entidades del sector, la atención a las víctimas, la capacitación y sensibilización a los operadores de justicia. En este contexto, se propone replicar la experiencia de los CIJ con juzgados de turno a fin de ampliar la cobertura y el acceso a la justicia en aquellos departamentos donde hay mayor concentración de población y alto índice de delincuencia (ver gráfico 1).
- 1.31 Asimismo, surge la necesidad de sistematizar los procesos de las instituciones del sector, intercambiar información y establecer criterios de captación, procesamiento y divulgación de estadística armonizados entre las instituciones. Para esto será necesario la búsqueda de una equiparación tecnológica en cuanto a recursos de software y hardware en algunas instituciones que permita el intercambio fluido de información y el diseño de un modelo de procesos y organización de la información que trascienda a las organizaciones consideradas individualmente. Para tal efecto es imprescindible tomar en consideración como mínimo los siguientes aspectos: (i) avances de cada una de las instituciones en la sistematización de procesos; y (ii) las redes de telecomunicaciones tanto hacia adentro de las instituciones como para la comunicación entre todas las instituciones.
- 1.32 En esa línea de acción, también es necesario desarrollar mecanismos de capacitación permanente y fortalecer tecnológicamente la investigación técnico-científica y forense en las instituciones del sector. Esta es una de las áreas más importantes que se han identificado para fortalecer el sistema judicial, a fin de lograr una efectiva tutela de los valores jurídicos establecidos en el Código Penal.

G. Estrategia del país en el sector

- 1.33 El Plan Estratégico para la Transformación del Sector Justicia Penal (PETSJP) 2006-2010 (ver Tabla I.1) fue formulado por la Junta Técnica de Planificación y Coordinación Sectorial de la ICMSJ tomando en cuenta los diferentes planes de cada una de las instituciones del sector, el análisis de la problemática de la justicia penal guatemalteca, las líneas de política de las instituciones que conforman la ICMSJ, y las lecciones aprendidas de la implementación de los diferentes proyectos financiados por la comunidad de donantes y ejecutados por la Secretaría Ejecutiva de la ICMSJ. Se enmarca también dentro de los planteamientos

contenidos en los Acuerdos de Paz y las recomendaciones de la Comisión de Fortalecimiento del Sector Justicia.

Tabla I- 1 Ejes y Objetivos del Plan Estratégico y su relación con el Programa	
Acceso a la justicia	Lograr un sistema de justicia penal ágil y humano en el marco de la ley Generar certeza en la aplicación del código procesal penal Impulsar un sistema de justicia penal conforme la Constitución. Mejorar el acceso a la justicia a grupos tradicionalmente excluidos (componente 1) Mejorar la cobertura y desconcentración de servicios del sector de justicia penal (componente 1)
Mejoramiento de la gestión y coordinación Sectorial	Fortalecer la independencia de los funcionarios y operadores del sistema de justicia penal en el ejercicio de la función. Impulsar la reestructuración organizativa del sector judicial penal (componente 1) Mejorar la calidad de los recursos humanos (componente 1 y 3) Mejorar la generación, intercambio, y divulgación de información del sector de justicia penal (componente 2) Modernizar el sistema a través del crecimiento tecnológico (componente 2)
Transparencia	Promover la transparencia y la correcta rendición de cuentas del sector (componentes 2 y 3)
Cooperación interna y externa	Optimizar los recursos de cooperación técnica financiera en el sector de justicia penal (coordinación con otros donantes ver anexo 3)

1.34 El plan estratégico es el marco de referencia del apoyo que proporciona la comunidad internacional. La Unión Europea (UE) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) han encuadrado su asistencia dentro del Plan Estratégico y sus actividades son complementarias pero independientes de este Programa, el cual se sustenta por sí mismo. Este Programa contribuirá a alcanzar parte de las metas del Plan Estratégico a través del apoyo a la ejecución de los pilares centrales del mismo: (i) eje de acceso a la justicia; (ii) eje de mejoramiento de la gestión, organización y coordinación sectorial; y (iii) eje de la transparencia. En los archivos técnicos se encuentra un cuadro que explica la complementariedad entre este programa y los financiados por la UE y la AECI.

1.35 Por otro lado, en el contexto político de Guatemala existe la propuesta del Plan Visión de País (PVP) la cual fue elaborada, por iniciativa de representantes de diferentes partidos políticos de diversa procedencia, experiencia e ideología, que coinciden en la importancia de fortalecer el sistema de seguridad y justicia.⁵

⁵ En el Acuerdo de PVP sobre seguridad y Justicia, los signatarios asumieron políticas de Seguridad y Justicia basadas sobre el modelo de Seguridad Democrática, las cuales se esbozaron en el documento denominado Seguridad Democrática y Justicia, Ejes Estratégicos para 15 años, parte integrante del acuerdo. Las políticas diseñadas se caracterizan por ser de carácter integral, participativo, flexible y progresivo, las cuales se desarrollan con perspectiva de corto, mediano y largo plazo, cuyo objetivo es el de garantizar la seguridad democrática y el acceso a la justicia de forma eficiente y universal. Los factores determinantes para alcanzar los objetivos, definidos en el propio documento son: el sustentarse en un marco legal estable, de largo plazo y coherente con la realidad del país; la existencia de una institucionalidad fuerte, transparente, moderna, entrelazada y coordinada; la reestructuración organizacional de las instituciones que conforman los Sistemas nacionales de Seguridad y Administración de justicia dirigidas a orientar y capacitar el recurso humano y, consecuentemente que se respete la carrera profesional y fortalecer las unidades disciplinarias orientadas a combatir las prácticas ilegales y corruptas y, el desarrollo de un Sistema nacional de Administración de Justicia con independencia funcional y económica.

H. Justificación de la participación del Banco

- 1.36 El Programa propuesto es compatible con la estrategia y esfuerzos del gobierno para consolidar un Estado moderno, pluricultural y multiétnico que incorpore la población pobre, indígena y rural al proceso de desarrollo. La estrategia del Banco en materia de modernización del estado establece que no es posible avanzar en un crecimiento sustentable y equitativo sin progresar en la seguridad jurídica y en la igualdad ante la ley de todos sus ciudadanos (GN-2235 julio 2003). Este campo identifica entre otros aspectos, ampliación del acceso y desarrollo de sistemas modernos de gestión y administración de órganos y procesos judiciales. Este Programa se enmarca dentro de esta estrategia, el cual también contribuirá a mejorar la gobernabilidad democrática, el respeto a los derechos humanos y el descenso de los índices de criminalidad.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 2.1 El objetivo de este programa es aumentar la eficiencia, mejorar el acceso y la efectividad del Sistema de Justicia Penal en Guatemala.
- 2.2 Para lograr dichos objetivos se desarrollaran los siguientes componentes: (i) la ampliación del acceso a la justicia en los departamentos con la creación de Centros Integrados de Justicia (CIJ); (ii) la mejora de la eficiencia y la eficacia del sistema a través del apoyo a la gestión y seguimiento de la información; y (iii) una mayor efectividad del sistema penal en las instituciones del sector mediante el fortalecimiento de la investigación científica.

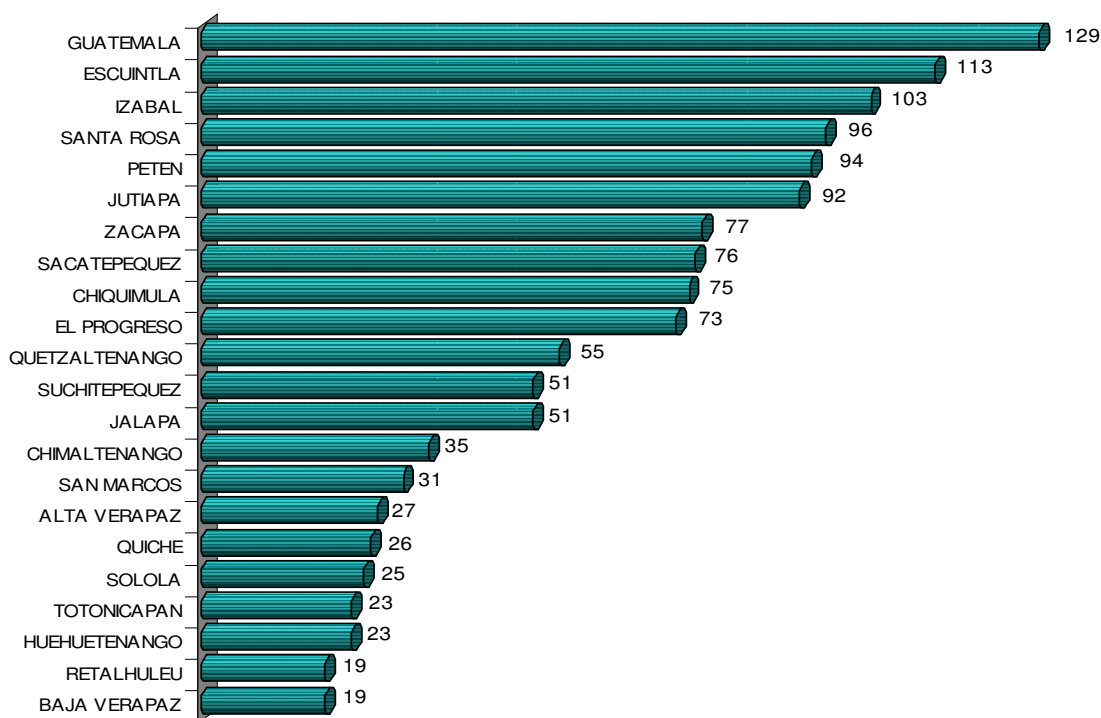
1. Componente 1: Acceso a la Justicia (US\$16.970.826)

- 2.3 Este componente está destinado a reducir las barreras que dificultan el acceso a la Justicia, en particular para las poblaciones marginadas. El componente es transversal a las instituciones que participan del sistema de justicia, ya que facilitará el logro de consensos, acuerdos y toma de decisiones entre autoridades del sector, en función de una expansión ordenada, coordinada y gradual entre las entidades del sistema y conforme a áreas geográficas con carácter prioritario, dándole continuidad en el área urbana y rural a la experiencia exitosa de los Centros de Administración de Justicia y Juzgados de Paz de la primera etapa y juzgados de turno financiados por la Unión Europea. Se apoyará la construcción de hasta 13 centros integrados de justicia con juzgados de turno de 24 horas 7 días a la semana⁶. Estos centros se harán en los departamentos (criterio de división

⁶ Los costos de inversión para la infraestructura han sido calculados con base en la experiencia reciente en obras similares y en algunos casos apoyados por prediseños. Antes de iniciar la contratación de los servicios de diseño para las obras (construcciones y remodelaciones), se deberá contar con un programa actualizado de inversiones. Para ello, cada Entidad Coejecutora contratará los servicios de profesionales ingenieros o arquitectos para que revisen la información existente, visiten los sitios, evalúen la necesidad de equipamiento, estandaricen las especificaciones técnicas y elaboren presupuestos actualizados. Con base en

administrativa y política), priorizando aquellos que registren mayor densidad poblacional, y mayores niveles de conflictividad (ver gráfico 1).

Gráfico 1
Delitos contra la vida
Tasa por cada 100.000 habitantes por departamento donde sucedió el hecho
AÑO 2006



Fuente: Sistema de Información de Control de Casos del Ministerio Público

- 2.4 La creación de los centros integrados brindará 24 horas de servicio de justicia penal los siete días de la semana y aumentará la cobertura del servicio en el 60% de los Departamentos con mayor densidad poblacional y mayores tasas de criminalidad. Estos centros representan un nuevo modelo de gestión judicial, generando otra forma de acceso al sistema de justicia y evitará que los Juzgados de primera Instancia Penal se saturen de una alta carga de causas que no ameritan ingresar al mismo.
- 2.5 Este componente financiará: el diseño y planificación, construcción, supervisión, equipamiento, y capacitación de recursos humanos para el funcionamiento de los nuevos centros citados en el numeral 2.3. Asimismo, se financiarán a través de este

esta información se podrá ajustar las metas para este componente. Por otro lado, se espera construir hasta 13 CIJ ya que el análisis que se hiciera para determinar los criterios de selección de la localización de los CIJ, indicó que construir CIJ en lugares con poca población y con bajo índice de criminalidad no era costo-eficiente.

componente: (i) hasta 5 sedes regionales de la defensa pública penal; (ii) hasta 15 remodelaciones de juzgados de paz; (iii) hasta 5 comisarías tipo, estaciones o sub-estaciones; (iv) hasta 5 fiscalías; (v) adquisición de terrenos⁷ y servicios básicos para las construcciones mencionadas; y (vi) actividades de sensibilización y capacitación a los operadores del sistema de justicia para la puesta en marcha de los centros integrados. El programa de formación incluirá la participación de capacitadores para reducir los riesgos relacionados con la rotación de funcionarios.

- 2.6 La construcción y equipamiento de las sedes regionales del IDPP, permitirá liberar a la institución del pago de alquileres por el arrendamiento de oficinas destinadas al funcionamiento de las sedes departamentales. Asimismo facilitará el proceso de implementación del modelo de desconcentración administrativa y técnica a través de la agrupación en regiones de las sedes del interior de la República, seleccionadas con criterio de carga de trabajo mensual, número de defensores asignados a la sede y cuadro de costos para la asignación de recursos; la distribución regional comprende las siguientes coordinaciones: Alta Verapaz, Quetzaltenango, Petén, Chiquimula y Escuintla.
- 2.7 La construcción y equipamiento de los edificios de fiscalías del MP beneficiará directamente a los habitantes del área urbana y rural, , con residencia en los municipios que integran la jurisdicción de las fiscalías, al contar con mejores ambientes de trabajo para la recepción de denuncias por medio de las Oficinas de Atención Permanente, prestación de servicios sociales a través de las Oficinas de Atención a la Víctima, para la atención social a las víctimas directas de los delitos así como para las colaterales y atención a las redes de derivación de las víctimas. Adicionalmente permitirá la liberación de costos al sustituir inmobiliarios que actualmente se alquilan, y la utilización de una infraestructura adecuada para el cumplimiento de las funciones. Los criterios para la selección de la localización serán: 1) mayor cantidad de recepción de denuncias; y 2) mayor costo de arrendamiento y manutención.
- 2.8 Para dar cumplimiento al plan de cobertura, el MINGOB, construirá comisarías o instalaciones de la PNC, en lugares escogidos con base en los, siguientes criterios: índice de delincuencia, falta de cobertura, y según las necesidades de la población. El tipo de construcción de esa comisarías, no excederá los 1,000 metros cuadrados y deberá ser apropiado para el cumplimiento de las funciones de la PNC. La remodelación de los juzgados de paz se hace necesaria para adecuar los inmuebles que no reúnen los requisitos mínimos para administrar justicia, debido a que fueron contruidos cuando estaba vigente el código procesal inquisitivo y que con el cambio de código a un sistema acusatorio, que promueve entre otros los principios de oralidad e intermediación procesal, no previó salas de audiencias y otros servicios para su funcionamiento. Asimismo es necesaria la incorporación de espacios para impulsar los métodos alternos de resolución de conflictos en la prestación de los servicios y la atención de casos de violencia intrafamiliar, niñez y adolescencia, que permitan prestar el servicio en condiciones adecuadas y seguras no sólo para el

⁷ La adquisición de terrenos se hará de acuerdo con lo establecido en el documento Guías para la aplicación de la política de gastos en los proyectos de inversión (CC-6004).

personal sino también para los usuarios, beneficiando fundamentalmente a las áreas rurales y marginales, que tienen núcleos densos de población indígena en donde están ubicados los juzgados de paz que funcionan en el ámbito municipal.

2. Componente 2: Gestión y Seguimiento de la Información del Sector Justicia Penal (US\$7.229.181)

- 2.9 Este componente tiene como objetivo dotar de las herramientas de trabajo tecnológicas, y mecanismos de información esenciales al sistema de justicia en su integralidad, de modo que se pueda contar con información indispensable para el ejercicio de las funciones de cada institución, y generar estadísticas confiables. El propósito será establecer un proceso ordenado y gradual de integración sectorial en materia de información, a partir de criterios de necesidad, prioridad, viabilidad y disponibilidad de recursos de las entidades del sistema. Incluye un diagnóstico sobre los criterios y métodos para la captación, análisis, procesamiento e intercambio de información y el desarrollo del sistema de información sectorial con criterios e indicadores unificados. Si bien en el marco del SIASEJU se logró fortalecer a las instituciones en materia informática, éste componente pretende avanzar más allá de las herramientas tecnológicas, porque se persigue fortalecer los sistemas de intercambio y divulgación de información mediante su tratamiento adecuado, con lo que se mejorarán los procesos para la difusión de información del sector hacia la ciudadanía, en el contexto de una política general de transparencia. En este Programa se trabajará sobre las bases existentes, sin tratar de integrar técnicamente los sistemas, pero armonizando el flujo y tratamiento de la información para la toma de decisiones. Además la información estará disponible al público en las páginas WEB de los beneficiarios. A través de este componente, se financiarán consultorías, compra de equipos, licencias y capacitación de los usuarios internos.
- 2.10 Los procesos que se desarrollarán permitirán avanzar en materia de control de la gestión de la información y consecuentemente apoyarán las políticas públicas y la toma de decisiones por parte de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia.

3. Componente 3: Fortalecimiento Sectorial en Materia de Investigación Criminal y Científica (US\$1.340.000)

- 2.11 Este componente está orientado a la mejora del proceso de Investigación Criminal y Científica mediante el apoyo integral al recurso humano que tiene a su cargo la función sustantiva dentro de cada una de las instituciones del sector. Busca fundamentalmente optimizar la capacidad de investigación técnica y coordinación entre las instituciones involucradas en el proceso.⁸
- 2.12 Se financiarán principalmente las siguientes actividades: (i) capacitación en ciencias criminalísticas y forenses, escenas del crimen y verificación de la prueba; (ii) asistencia técnica y capacitación sobre utilización de elementos de alta

⁸ Los recursos asignados a este componente reflejan los costos necesarios para satisfacer las demandas de las instituciones para fortalecer la investigación criminal y científica en las instituciones beneficiarias.

tecnología para la investigación criminal y científica; (iii) Elaboración de protocolos forenses para establecer el rol de cada operador de justicia (y otros actores que acuden a la escena del crimen), así como los manuales estandarizados para la obtención y conservación de la evidencia; y (iv) adquisición de equipos especializados, transporte y materiales para la investigación de campo, escena del crimen, análisis y verificación de las pruebas.

- 2.13 Los beneficios principales de este componente serán: (i) preservación de la cadena de custodia de evidencias; (ii) determinación científica de la validez incriminatoria de los elementos de prueba; (iii) verificación por parte de la defensa de la validez de la prueba de cargo; (iv) mejora de los planes de formación de los operadores de justicia; y (v) calidad y mejora del servicio al usuario.

B. Costo y financiamiento

- 2.14 El costo estimado del Programa es e equivalente de US\$30.170.020 millones según la siguiente distribución por categorías de inversión y por fuentes de financiamiento.

CUADRO DE COSTOS (GU-0177) (Costos estimados en US\$)			
CATEGORIAS	BID	PAIS	TOTAL
Costos Directos			
1. Acceso a la Justicia	16.970.826	0	16.970.826
1.1 Consultorías	884.467	0	884.467
1.2 Compra de Terrenos	897.600	0	897.600
1.3 Obras	12.907.550	0	12.907.550
1.4 Equipamiento y Mobiliario (unidad es por centro)	2.229.209	0	2.229.209
1.5 Talleres de capacitación de operadores	13.000	0	13.000
1.5 Campañas de sensibilización	39.000	0	39.000
2. Gestión y Seguimiento de la Información del Sector de Justicia Penal	7.229.181	0	7.229.181
2.1 Equipos y licencias	6.309.900	0	6.309.900
2.2 Consultarías y servicios	798.681	0	798.681
2.3 Capacitación	120.600	0	120.600
3. Fortalecimiento Sectorial en materia de Investigación Criminal y Científica	1.340.000	0	1.340.000
3.1 Equipos	680.000	0	680.000
3.2 Vehículos	240.000	0	240.000
3.3 Capacitación	420.000	0	420.000
Costos Indirectos			
4. Administración	3.238.690	0	3.238.690
4.1 Equipos	152.384	0	152.384
4.2 Consultoría	2.790.724	0	2.790.724
4.3 Evaluación intermedia y final	30.000	0	30.000
4.4 Gastos de operación (materiales, comunicaciones)	265.583	0	265.583
5. Imprevistos	1.221.303	0	1.221.303
Comisión de crédito	0	170.020	170.020
TOTAL	30.000.000	170.020	30.170.020

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y Organismo Ejecutor

- 3.1 El Prestatario será la República de Guatemala. La ejecución del Programa se llevará a cabo a través de la Secretaria Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ), con la participación del OJ, el MP, el IDPP y el MG, como Entidades Coejecutoras. El traspaso de recursos del préstamo y el compromiso de asumir las obligaciones para la ejecución del Programa, se definirán mediante la celebración de convenios entre el Prestatario y la ICMSJ, y entre el ICMSJ y las entidades coejecutoras, respectivamente. **Como condición**

previa al primer desembolso del Programa, el Organismo Ejecutor deberá presentar al Banco evidencia de la suscripción de estos convenios.⁹

B. Ejecución y administración del proyecto

- 3.2 La Secretaría Ejecutiva de la ICMSJ posee experiencia en la ejecución de operaciones financiadas tanto por organismos multilaterales como el BID (GU-0092) así como de donantes como el PNUD y la Unión Europea. Por su parte el OJ; el MP; el IDPP; y el MINGOB como Entidades Coejecutoras, tendrán la responsabilidad técnica, administrativa y financiera de las actividades que se ejecuten en las respectivas instituciones. Para ello, cada institución designará una Unidad responsable de la coordinación de las actividades del Programa.
- 3.3 El rol de la Secretaría Ejecutiva es promover la coordinación entre las diferentes Entidades Coejecutoras, apoyar la ejecución y la transparencia de las acciones administrativas llevadas a cabo; tendrá entre sus funciones: (i) participar en la formulación y aprobación del Plan Operativo Anual (POA) y en la evaluación del Programa; (ii) gestionar los desembolsos para la ejecución del Programa; (iii) apoyar la gestión de las Entidades Coejecutoras; (iv) difundir los resultados de la ejecución del Programa; y, (v) la interlocución con el Banco

Gráfico 3
Esquema de Ejecución del Programa



⁹ Los Convenios internacionales incluirán: las actividades descritas en los componentes del proyecto como la construcción de los CIJ, sedes regionales del Instituto de la Defensa Pública Penal; remodelaciones de juzgados de paz; comisarías tipo, fiscalías; adquisición de terrenos y servicios básicos para las construcciones mencionadas, con sus respectivas cláusulas de mantenimiento; como así también todas las actividades de sensibilización y capacitación a los operadores del sistema de justicia para la puesta en marcha de los centros integrados, etc. que justifiquen la asignación de un monto determinado de recursos presupuestarios. Estos convenios contarán con sus calendarios de ejecución e indicadores de desempeño.

C. Reglamento Operativo del Programa (ROP)

- 3.4 La ejecución se regirá por un Reglamento Operativo del Programa (ROP), similar al utilizado en el primer programa que incorpora las modificaciones resultantes de las lecciones aprendidas en la ejecución del Programa de Apoyo al Sector Justicia (BID 1120/OC-GU). El ROP incluye, entre otros: (i) requisitos para la presentación de las solicitudes de financiamiento; (ii) criterios de selección y contratación de servicios de consultoría; (iii) modalidad de gestión financiera; (iv) el plazo de ejecución; y (v) definición de las características del seguimiento y control del Programa. Además el ROP incorporará nuevas modalidades para facilitar el ciclo de ejecución de los estudios, principalmente en los procesos de adquisición de bienes y servicios, así como asegurar la capacidad de gestión de las Entidades Coejecutoras para acompañar la ejecución de los componentes. **Como condición previa al primer desembolso del programa el Organismo Ejecutor deberá presentar al Banco evidencia de la vigencia del ROP conforme sea acordado con el Banco.**

D. Planes Operativos Anuales (POA)

- 3.5 A fin de asegurar una adecuada programación operativa de la operación, la ICMSJ definirá y desarrollará Planes Operativos Anuales para el Programa (POA). Los POA consistirán en un informe, plan de actividades para el año calendario, que incluirán: (i) la proyección del número de actividades a realizarse, su correspondiente cronograma de ejecución y sus respectivos costos; (ii) los objetivos y metas programáticas para el período; (iii) las necesidades de financiamiento para el período, señalando los hitos más importantes para los logros de los objetivos perseguidos; y (iv) el Plan de Adquisiciones para los primeros 18 meses. **Como condición previa al primer desembolso de los recursos del programa se presentaría el POA correspondiente al primer año de ejecución de la operación.** Los POA para los años siguientes de ejecución deberían ser presentados al Banco dentro de los 60 días antes de finalizado el año de ejecución anterior.

E. Adquisición de bienes y servicios

- 3.6 Las adquisiciones del Programa se realizarán de conformidad con las “Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo” (GN-2349-7) (“las Políticas de Adquisiciones”) y las “Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo” (GN-2350-7) (“las Políticas de Consultores”), ambas de julio de 2006, y de acuerdo con el plan de adquisiciones adjunto.
- 3.7 La revisión del Banco de los procedimientos de adquisiciones y contrataciones del Programa se realizarán de forma ex ante, de acuerdo los resultados del análisis de la capacidad institucional del Organismo Ejecutor, efectuada por el equipo de proyecto. Sin embargo, en el futuro, el Banco, en coordinación con el Prestatario, y con base en el resultado de una evaluación de riesgo que efectúe, que la revisión de las adquisiciones o contrataciones pase a llevarse a cabo en forma ex-post bajo las siguientes condiciones: (i) la facilidad de realizar adquisiciones bajo la modalidad

de revisión ex-post podrá ponerse en práctica si el Banco así lo determina, a solicitud del Organismo Ejecutor una vez demostrada a satisfacción del Banco las condiciones necesarias; (ii) el Banco podrá en cualquier momento revocar la facilidad de realizar adquisiciones bajo modalidad de revisión ex post en forma general o parcial; y (iii) como resultado de los hallazgos en las revisiones realizadas en forma ex post el Banco, según las circunstancias podrá rechazar el financiamiento.

- 3.8 El Organismo Ejecutor, en cumplimiento con el capítulo V de la Política de Consultores y en atención al principio de eficiencia y de economía podrá contratar directamente algunos consultores individuales previo informe de no-objeción de parte del Banco.

F. Auditoria y control

- 3.9 La reposición de fondos estará sujeta a la rendición de cuentas de cada componente, la que será revisada, integrada y presentada por la Secretaría Ejecutiva de la ICMSJ ante el Banco. Sobre la base de un plan de cuentas uniforme, cada Entidad Coejecutora llevará la contabilidad correspondiente a sus actividades, quedando a cargo de la Secretaría Ejecutiva la consolidación de los estados financieros.
- 3.10 Durante el período de ejecución del Programa y hasta la gestión correspondiente al informe final, el Organismo Ejecutor presentará al Banco los estados financieros auditados del Programa, dentro de los 120 días contados a partir de la fecha de cierre del ejercicio. Los estados financieros se presentarán con base en términos de referencia que deberán contar con la no-objeción del Banco.

G. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.11 Se estima que el Programa será ejecutado y desembolsado en un plazo máximo de cinco años.
- 3.12 **Fondo Rotatorio.** Para la ejecución de la operación se establecerá un fondo rotatorio para efectuar anticipos con recursos del financiamiento, a través de una cuenta bancaria especial y a nombre del Programa. Teniendo en cuenta el número de contrataciones y pagos simultáneos que deberán realizarse, se propone el establecimiento de un fondo rotatorio que no exceda el 10% del Préstamo. El Fondo Rotatorio del 10% se justifica ya que los contratos que se harán para la construcción de los CIJ serán de montos considerables. El Organismo Ejecutor será responsable de la presentación de informes semestrales al Banco sobre el estado del fondo rotatorio dentro de los sesenta (60) días del cierre de cada semestre calendario.

Tabla III-1				
Estimado de desembolsos				
Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
%	20.10%	39.47%	34.00%	6.44%
Millones de dólares	6.028.000	11.836.000	10.196.000	1.930.000

H. Mantenimiento

- 3.13 La operación y mantenimiento de las instalaciones y bienes del programa estarán a cargo de cada una de las Entidades Coejecutoras, propietarias de los mismos en el ámbito de su competencia. En el convenio interinstitucional se acordará la obligación de cada una de las Entidades Coejecutoras de asignar recursos presupuestarios suficientes para atender de manera adecuada los costos recurrentes correspondientes. Durante el período de ejecución el Organismo Ejecutor someterá al Banco en el primer trimestre de cada año calendario empezando el año en que se concluya la primera obra financiada por el Programa, un informe que incluya el plan anual de mantenimiento de obras y bienes financiados por el Programa e información sobre el proceso de operación y trabajos de mantenimiento efectuados en obras y equipos objeto de inversiones financiadas por el Programa.

I. Seguimiento y evaluación

- 3.14 Se prevé un esquema de seguimiento y evaluación basado en las opciones institucionales existentes. En este marco, el seguimiento del Programa se hará con base en las estadísticas de cada una de Entidades Coejecutoras, entendiéndose que a través del componente 2 de la operación se pretende fortalecer la generación de información de cada una de estas y dotar así al sector de herramientas que permitan lograr un sistema de gestión de la información para la toma de decisiones. Por otro lado, la ICMSJ con el apoyo del Banco trabajó en la generación de indicadores con su respectiva línea de base que permitirán medir el impacto del Programa en forma integral. Estos forman parte del marco lógico del programa. La ICMSJ dará seguimiento a estos indicadores a fin de detectar a tiempo las desviaciones en la implementación de actividades a fin de adoptar medidas correctivas en caso de que fuera necesario, y por otro lado registrar el avance físico y financiero de cada uno de los resultados intermedios, así como el avance global del Programa. Además, en el ámbito de la medición de los resultados, se implementarán instrumentos como buzones de quejas, reclamos y satisfacción del servicio en los CIJ, que permitirán a la Secretaría Ejecutiva ICMSJ medir los efectos de las acciones del programa en la población objetivo¹⁰.
- 3.15 **Evaluación Intermedia.** Al cumplirse los dos años de ejecución del programa o cuando se haya comprometido el 50% de los recursos de la operación, el Equipo de Proyecto del Banco conjuntamente con el Organismo ejecutor realizarán una evaluación de medio término que tendrá como objetivo medir los logros alcanzados en cuanto a los indicadores de progreso e impacto definidos en el Marco Lógico del Programa, y en su caso, proponer medidas correctivas para la ejecución del mismo. La evaluación de medio término deberá contemplar entre otros aspectos: (i) la pertinencia de las actividades del Programa para el logro de los objetivos definidos; (ii) los resultados alcanzados en la ejecución de las actividades de inversión financiados; (iii) el funcionamiento del sistema de seguimiento del impacto de las actividades del Programa; (iv) la calidad y contenido de los TDR elaborados por las Entidades Beneficiarias; (v) el nivel de funcionamiento del

¹⁰ La UE esta trabajando en la puesta en marcha de un sistema de monitoreo y evaluación integral en la ICMSJ, en los archivos técnicos se encuentra la propuesta del mismo.

sistema de capacitación; (vi) la capacidad funcional y operativa de la ICSMJ para llevar adelante la administración y ejecución del Programa; (vii) las recomendaciones que sean necesarias, en términos de ajustes a las partidas y componentes de la operación, para asegurar el mejor cumplimiento de los objetivos del Programa; y, (viii) la viabilidad, alcance y oportunidad de la evaluación ex-post.

- 3.16 **Evaluación Final.** La evaluación final del Programa se llevará a cabo cuando se haya desembolsado el 90% de los recursos del préstamo y estará enfocada en: (i) verificar el grado de cumplimiento de los objetivos del Programa y sus respectivos componentes, a fin de determinar de manera global los avances de los procesos y sistemas alcanzados durante el periodo de ejecución; (ii) evaluar el diseño y ejecución del Programa, identificando lecciones aprendidas; y (iii) recomendar acciones que deben ser tomadas y aspectos de diseño que deberían replicarse o eliminarse en otras operaciones de este tipo.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 4.1 Como se ha reflejado en el Capítulo 1, la ICSMJ ha ejecutado la primera fase del programa con el Banco, y está ejecutando satisfactoriamente la Asistencia Técnica de la AEI, y la -Asistencia Técnica de la UE. Si bien el análisis institucional, demuestra claramente, la existencia de capacidad institucional en el Organismo Ejecutor, esta capacidad es asimétrica a nivel de las entidades beneficiarias. Esta asimetría introduce dos riesgos: a) el primero de ellos está asociado al grado de la capacidad de gestión de las Entidades Coejecutoras; y, b) la alta rotación de las autoridades en sus cargos, que podría afectar la absorción efectiva de competencias y el avance real del Programa. La misma se vería aminorada por la continuidad de los equipos técnicos que conforman al Secretaría Ejecutiva de la ICSMJ y las Entidades Coejecutoras así como el compromiso del Organismo Ejecutor de apoyar el desarrollo de dichas capacidades.
- 4.2 Asimismo durante el proceso de preparación del Programa se realizó una evaluación institucional utilizando el Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) del Banco. La evaluación de la capacidad institucional fue realizada sobre la Secretaría Ejecutiva de la ICSMJ. La evaluación con el SECI cubrió el análisis de los siguientes Sistemas: (i) Sistema de Programación de Actividades y Componentes; (ii) Sistema de Organización Administrativa; (iii) Sistema de Administración de Personal; (iv) Sistema de Administración de Bienes y Servicios; (v) Sistema de Administración Financiera; (vi) Sistema de Control Interno; y (vii) Sistema de Control Externo.
- 4.3 La evaluación realizada con el SECI ha determinado que la Secretaría Ejecutiva de la ICSMJ no presentan deficiencias significativas, y sostiene que posee una capacidad institucional suficiente para ejecutar cualquier tipo de operaciones con el Banco, lo cual se ha demostrado en los Programas ejecutados hasta ahora, sin

embargo a fin de mejorar la ejecución del Programa se ha acordado con la Secretaría Ejecutiva la realización de las siguientes actividades: (i) fortalecer el Área de Programación y Control de la misma, para mejorar el sistema de seguimiento y tramitación de los documentos con el Banco; (ii) fortalecer la Unidad Ejecutora para apoyar la gestión de las adquisiciones del Programa a ser realizado por las Unidades Coejecutoras; (iii) establecer un sistema de monitoreo, control y evaluación de impacto de las actividades a ser financiadas por el programa. Para ello se han asignado recursos¹¹ para llevar a cabo dichas actividades. En los Archivos Técnicos del Programa se encuentra a disposición el documento con la Evaluación de la Capacidad Institucional del Organismo Ejecutor (SECI). En los archivos técnicos se encuentra la evaluación del SECI detallada.

B. Viabilidad socioeconómica

- 4.4 Se ha realizado un análisis económico para evaluar los beneficios económicos del programa. Los principales beneficios de este comprenden: (i) la reducción de los costos de traslado de los usuarios de la justicia con menos recursos, (ii) el ahorro en alquileres de inmuebles, (iii) reducción en la prisión preventiva y consecuentemente reducción de las pérdidas económicas para la familia por el tiempo que algún miembro está sin trabajar a causa del tiempo por encima de lo normal en prisión preventiva; (iv) caída en el costo de manutención de esos reclusos, y (v) el aumento de la productividad de los empleados y funcionarios públicos, entre otros. El beneficio económico neto del Programa medido en Valor Presente Neto (VPN) a julio de 2007 se ha estimado en US\$59.5 millones (correspondiente a un beneficio de US\$86.5 millones en VPN y un costo de US\$27.1 millones en VPN) utilizando una tasa de descuento “social” del 12% anual y la tasa interna de retorno económico (TIR) en 31.2%. El análisis de sensibilidad indica que la TIR podría fluctuar cayendo hasta 19.6% según el impacto del programa sobre la posibilidad y el tiempo de ejecución. En los archivos técnicos se encuentra el análisis económico detallado

C. Viabilidad financiera

- 4.5 Se ha realizado también un análisis financiero que permite asegurar la viabilidad y sostenibilidad financiera del programa. Este análisis muestra que el Programa tiene un valor presente neto que alcanzaría, con una tasa de descuento del 15% anual, US\$4.9 millones, para un horizonte temporal de 15 años y un valor residual sobre la infraestructura y equipo de US\$7.5 millones indicando que el programa sería viable financieramente. Asimismo, el equipo de proyecto llevó a cabo un cálculo de los costos incrementales y requisitos de asignación de recursos que serán factibles de ser asumidos por los presupuestos de las instituciones beneficiarias. El análisis de sensibilidad indica que los Flujos Netos podrían caer por debajo de US\$2.8 millones de atrasarse la implementación un año. En los archivos técnicos se encuentra el análisis financiero detallado.

¹¹ Se han asignado recursos a estas actividades en el rubro Administración del presupuesto.

D. Impacto socio ambiental

- 4.6 Esta operación califica como orientada a la reducción de la pobreza o a la promoción de la equidad social, como se describe en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos del Banco (documento AB-1704). Asimismo este programa ha sido clasificado como Clase C después de haber completado el formulario de acuerdo con las nuevas guías del ESR.

E. Beneficios e impacto

- 4.7 El Programa se propone una estrategia dual que permita por un lado, el fortalecimiento del sector en su conjunto, cohesionado y favoreciendo el desarrollo de acciones coordinadas (de hasta 13 centros integrados de justicia con juzgados de turno y sistema de información integrados). Por otro lado el fortalecimiento de las distintas instituciones a través de acciones que permitan tener más eficacia en sus funciones (fortalecimiento de la investigación científica y criminalísticas; capacitación; de hasta 5 sedes regionales del IDPP; de hasta 15 remodelaciones de juzgados de paz; de hasta 5 comisarías tipo; y de hasta 5 fiscalías).
- 4.8 Los centros integrados de justicia, las sedes regionales, departamentales y/o municipales del MP y del IDPP y las Comisarías Tipo del MINGOB, permitirán mejorar la respuesta del sistema de justicia penal a través de la atención inmediata de los conflictos sociales de carácter penal de la población. Asimismo la creación de los centros incidirá decididamente en la reducción de los tiempos totales de tramitación del proceso, y el porcentaje de detenidos sin auto de procesamiento; disminuyendo el hacinamiento en los centros de detención. La intervención inmediata del Juez evitará asimismo las detenciones innecesarias en casos de faltas y delitos no penados con prisión. Los principales beneficios del programa son el aumento de un 25 % la cobertura poblacional de los servicios de justicia en el área influencia del programa y el incremento de 7 a 24 horas y de 5 a 7 días por semana la disponibilidad de los servicios de justicia penal. Asimismo se busca aumentar en un 10% la satisfacción de la población con respecto a los servicios de justicia en el área de influencia del programa, ya que se espera que con esto se logrará un mayor acceso a la justicia, al incrementarse el número de casos resueltos con un impacto importante sobre los índices de respeto de los derechos humanos.

F. Riesgos

- 4.9 Durante la preparación de la operación se realizó un análisis de los posibles riesgos del programa con la participación de los principales involucrados. Los resultados de este proceso se detallan en el Análisis de Riesgos disponible en los archivos técnicos del programa. A continuación se describen los principales riesgos con mayor probabilidad de ocurrencia:
- a. La falta de coordinación entre las cuatro instituciones involucradas en el programa. Este riesgo ha sido previsto y durante la preparación del programa se desarrollaron procesos de coordinación y de toma de decisiones por

consenso, actividades que serán continuadas durante la ejecución. Asimismo los convenios interinstitucionales incluirán el marco de entendimiento.

- b. Falta de mantenimiento de las instalaciones construidas o remodeladas puede ser un riesgo para la consolidación de los esfuerzos financiados a través del programa. Para mitigar este riesgo, en los convenios interinstitucionales se pactará la obligación de cada uno de los beneficiarios de asignar recursos presupuestarios suficientes para cubrir de manera adecuada los costos recurrentes correspondientes.
- c. Capacitación: La rotación del personal capacitado puede tener un impacto negativo, para mitigar este riesgo se incorporarán en los planes de formación y capacitación de cada una de las escuelas de las entidades coejecutoras cursos permanentes orientados a la formación de los operadores en el funcionamiento de los CIJ y el fortalecimiento de las relaciones de coordinación entre las entidades coejecutoras para hacer sostenible el programa de capacitación.

GUATEMALA
Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia Penal
(GU-0177)

MARCO LÓGICO

Resumen narrativo de objetivos	Indicadores verificables	Medios de verificación	Supuestos
Finalidad (impacto)			
Fortalecimiento del Estado de Derecho, a través de la mejora en la efectividad y la prestación de servicios de la administración de justicia penal.	<p>Aumenta un 25 % la cobertura poblacional de los servicios de justicia en el área influencia del programa. <i>Línea de base: 2, 5 millones de habitantes.</i></p> <p>Aumenta en 10% la satisfacción de la población con respecto a los servicios de justicia en el área de influencia del programa. <i>Línea de base: 0</i></p>	<p>Estadísticas oficiales del sector justicia.</p> <p>Ventanilla de quejas, reclamos y satisfacción del servicio de los CIJP.</p>	Apoyo permanente y sostenido de las autoridades del sector al proceso de fortalecimiento del sector.
Propósito (resultados o outcomes)			
Aumentar el acceso y la eficiencia y efectividad del sistema de justicia penal.	<p><u>Al final del Programa:</u></p> <p>i) Aumenta en 25 % el número de casos conocidos y resueltos. <i>Línea de base: 140,058 ¹(*)</i></p> <p>ii) Disminuye a 24hs la duración en el cumplimiento los plazos procesales y constitucionales de la primera declaración ante el juez competente en los CIJP.</p>	<p>Informes del sistema de gestión, informes de consultorías de evaluación de resultados y avances.</p>	<p>i) Se mantiene el compromiso político para la ampliación de la cobertura</p> <p>ii) Sistema de información en funcionamiento y alimentado por todas las instituciones participantes con datos confiables.</p> <p>iii) Utilización de la totalidad</p>

¹ Se refiere al número de casos que ingresaron al Sistema de Justicia en el 2005, en los 13 departamentos que han sido seleccionados para la construcción de los CIJP, si en el futuro se decide que algunos de los CIJP, deben construirse en un municipio y no en la cabecera departamental, la línea de base debe modificarse, haciendo referencia a los casos que ingresaron a dicho municipio.

Resumen narrativo de objetivos	Indicadores verificables	Medios de verificación	Supuestos
	<p><i>Línea de base: 30 días promedio</i></p> <p>iii) Disminuye en 50% el número de detenciones ilegales que se procesan en las áreas donde se construyen los CIJP. E inversamente se incrementa en 20 % el número de procesamientos.</p> <p><i>Línea de base: 20 % Y 70 % del total de detenciones que llegan al sistemas.</i></p> <p>iv) Se incrementa de 7 a 24 el número de horas y 5 a 7 días semanales la disponibilidad del servicio de justicia penal. En el área de influencia del Programa.</p> <p><i>Línea de base: 7 horas y 5 días.</i></p>		<p>de los recursos instalados por operadores debidamente capacitados.</p> <p>iv) Utilización de los recursos instalados por agentes debidamente capacitados y adecuada recolección de evidencia en las escenas del crimen por parte de personal capacitado.</p>
Componentes (productos o outputs)			
1) Acceso a la Justicia: Se incrementa el acceso a la Justicia en cabeceras departamentales a través de la creación de centros integrados de justicia penal.	<p><u>Al final del Programa:</u></p> <p>i) 13 Centros Integrados de Justicia Penal (CIJP); 5 sedes regionales de la defensa penal; 15 juzgados de paz remodelados; 5 comisarías tipo, estaciones o subestaciones; 5 fiscalías.</p> <p><i>Línea de base: 3 CIJP²; 0 regionales del IDPP; 0 comisarías; 57 fiscalías distritales; 24 remodelaciones de juzgados de paz.</i></p>	<p>Informes de evaluación, informes de gestión del sistema de información integrado y datos estadísticos de las instituciones participantes.</p>	<p>i) Efectivo avance de la construcción de la infraestructura propuesta, y utilización plena de su capacidad instalada por parte de las instituciones.</p> <p>ii) Alta participación de las comunidades marginadas en respuesta a la instalación de facilidades representativas del poder civil en sus respectivas comunidades.</p>

² Estos centros son arrendados.

Resumen narrativo de objetivos	Indicadores verificables	Medios de verificación	Supuestos
	<u>A los 12 meses de ejecución:</u> i) 13 CIPJ diseñados y terrenos obtenidos para las construcciones. Línea de base: 0 CIPS diseñados. <u>A los 24 meses:</u> ii) 13 CIJP, juzgados, comisarías y sedes regionales y municipales en construcción. Línea de base: 0 CIPJ.		
2) Gestión y seguimiento de la Información del Sector Justicia Penal: Se cuenta con información indispensable para instrumentar el necesario control de gestión de la función pública en el sector, y generar estadísticas confiables.	<u>Al final del Programa:</u> i) Sistema de gestión y seguimiento de información desarrollado e implementado. <i>Línea de base: sistemas de información de cada institución funcionando.</i> <u>A los 18 meses del programa:</u> i) Diagnóstico y diseño del sistema de información y estadística finalizado. <i>Línea de base: 0</i> A los 24 meses del programa: i) información estadística armonizada publicada en las paginas Web ³ de las instituciones: <i>Línea de base: 0</i>	Informe de avance sobre el Sistema de gestión y seguimiento de información, consultoría de evaluación intermedia y final.	Personal plenamente capacitado para operar el equipo; profesionales plenamente capacitados para operar los sistemas.
3) Fortalecimiento Institucional: Se fortalecen las capacidades técnicas y de investigación científica, y de organización y coordinación en las instituciones participantes.	<u>Al final del programa:</u> i) Se capacita el 100% de los funcionarios que tienen a cargo la función sustantiva y la investigación científica capacitados de acuerdo a los	Informes de avance de los planes de ejecución y compras. Informes de gestión.	Personal capacitado y en disposición de realizar pleno uso del equipamiento.

³ Cada institución publica la información de acuerdo a criterios propios.

Resumen narrativo de objetivos	Indicadores verificables	Medios de verificación	Supuestos
	<p>planes de cada institución <i>Línea de base: 0</i></p> <p>ii) Equipamiento y materiales de investigación criminal y verificación de la prueba, adquiridos. <i>Línea de base: 0</i></p> <p>iii) Unidades de trabajo en la escena del crimen e investigación de la prueba en funcionamiento. . <i>Línea de base: 0</i></p> <p>iv) Protocolo Forense y manuales estandarizados para el tratamiento y conservación de la prueba elaborados: <i>Línea de base: 0</i></p> <p><u>A los 12 meses del programa:</u></p> <p>i) Metodología para la capacitación en investigación científica diseñada. <i>Línea de base: 0</i></p> <p>.</p>	Informe de evaluación final e intermedia.	

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/07

Guatemala. Préstamo ____/OC-GU a la República de Guatemala
Programa de Apoyo al Sector de Justicia Penal

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Guatemala, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del programa de apoyo al sector de justicia penal. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$30.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ____ de _____ de 2007)

LEG/SGO/CID/IDBDOCS#1109587
GU-0177