

**PROGRAMA DE APOYO AL SECTOR JUSTICIA PENAL
OPERACIÓN 1905/OC-GU**

INFORME DE EVALUACION FINAL

ING. JULIO CORDOBA

MAYO DE 2018

CONTENIDO

1	Información básica	6
2	Contexto del proyecto	7
2.1	Marco político y social en que se encuadra el proyecto	7
2.2	El Sistema de Justicia Penal Guatemalteco	8
2.2.1	Organismo Judicial (OJ)	9
2.2.2	Ministerio Público (MP)	9
2.2.3	Ministerio de Gobernación (MINGOB)	9
2.2.4	Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP)	10
2.2.5	Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ) ..	10
2.2.6	Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF)	11
2.3	Antecedentes, avances y principales desafíos del Sector Justicia al momento del diseño del proyecto	11
2.3.1	Logros alcanzados previos al inicio del proyecto	11
2.3.2	Desafíos del sector al momento del diseño del presente Programa	13
2.3.3	Estrategia del país para el desarrollo del sector	14
3	Descripción del proyecto	16
3.1	Objetivos y componentes	16
3.1.1	Componente 1. Acceso a la Justicia	16
3.1.2	Componente 2. Gestión y Seguimiento de la Información del Sector Justicia Penal	16
3.1.3	Componente 3. Fortalecimiento sectorial en materia de investigación criminal y científica	17
3.1.4	Marco Lógico del Programa	17
3.2	Costo y financiamiento	23
4	Ejecución del programa	25
4.1	Organismo Ejecutor	25
4.2	Ejecución y administración del proyecto	25
5	Resultados	28
5.1	Componente 1. Acceso a la Justicia	28
5.1.1	Contexto	28
5.1.2	Expectativas en el momento del diseño del programa	28
5.1.3	Resultados obtenidos al final de la ejecución del programa	30
5.1.4	Externalidades	36

5.1.5	Conclusiones.....	38
5.2	Componente 2. Gestión y Seguimiento de la Información del Sector de Justicia Penal	38
5.2.1	Contexto	38
5.2.2	Expectativas al momento del diseño del programa	40
5.2.3	Ejecución del componente	41
5.2.4	Conclusiones	56
5.3	Componente 3. Fortalecimiento Sectorial en materia de Investigación Criminal y Científica	58
5.3.1	Diseño y acciones del Plan de Capacitación	58
5.3.2	Capacitación en ciencias criminalística y forenses, escenas del crimen y verificación de la prueba.....	67
5.3.3	Asistencia técnica y capacitación sobre utilización de elementos de alta tecnología para la investigación criminal y científica	67
5.3.4	Elaboración de protocolos forenses	69
5.3.5	Adquisición de equipos	78
5.4	Conclusiones del componente 3.....	79
6	Costos del proyecto.....	81
7	Implementación del proyecto	83
7.1	Análisis de factores críticos.....	83
7.1.1	El mecanismo de coordinación interinstitucional	83
7.1.2	La estructura matricial del programa	84
7.1.3	Confusión acerca de la normatividad aplicable	86
7.1.4	Temor a la acción de la Contraloría de Cuentas.....	87
7.1.5	Elevada rotación del personal	88
7.1.6	Conducta del Banco	88
7.1.7	Síntesis.....	89
8	Desempeño del Banco.....	91
9	Sostenibilidad	92
9.1	Mantenimiento de la capacidades alcanzadas	92
9.1.1	Obras que facilitan el acceso a la justicia	92
9.1.2	Fortalecimiento de capacidades digitales	92
9.1.3	Interoperabilidad de las plataformas	93
9.1.4	Solvencia metodológica de los procedimientos.....	93

9.2	El desarrollo de las capacidades sinérgicas del modelo	94
9.2.1	Análisis de Factores Críticos	94
9.2.2	Riesgos Potenciales	95
9.2.3	Capacidad Institucional	96
10	Capacidad institucional.....	97
10.1	Identificación y manejo de los riesgos identificados	97
10.1.1	Informe semestral enero - junio 2014.....	97
10.1.2	Informe semestral julio- diciembre 2014	98
10.1.3	Informe semestral enero- junio 2015.....	98
10.1.4	Informe semestral julio- diciembre 2015	100
10.1.5	Informe semestral enero junio 2016.....	105
10.1.6	Informe semestral julio diciembre 2016	106
10.1.7	Informe semestral enero junio 2017.....	107
10.1.8	Informe semestral Julio-diciembre de 2017.....	108
10.2	Análisis de la información de los Informes semestrales	109
10.3	Evaluación y seguimiento.....	110
10.4	Información sobre resultados	111
10.5	Seguimiento futuro y evaluación ex-post	111
11	Lecciones aprendidas	112
11.1	Lecciones de la etapa de diseño	112
11.2	Lecciones aprendidas durante la ejecución	113
ANEXO 1.....		115
ANEXO 2.....		124
Anexo 3		128
Anexo 4		132
Taller de Evaluación.....		132

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAJ	Centros de Administración de Justicia
CAT	Centro Antipandillas Trasnacional
CFJ	Comisión de Fortalecimiento de la Justicia
CGC	Contraloría General de Cuentas de la Nación
CIJ	Centros Integrados de Justicia
CPP	Código Procesal Penal
DIGICRI	Dirección General de Investigación Criminal
DTP	Dirección Técnica del Presupuesto
EMT	Evaluación de Medio Término
ENPEVI	Encuesta Nacional de Percepción de Seguridad Pública y Victimización
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
IP	Índice de Desempeño Anual
JAF	Jefatura Administrativo Financiero de la SEICMSJ
LPN	Licitación Pública Nacional
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MP	Ministerio Público
NSPC	Código de Punto de Señalización Nacional
OJ	Organismo Judicial
PAD	Plan de Adquisiciones
PEP	Planificación Estratégica del Proyecto

PETSJP	Plan Estratégico para la Transformación del Sector Justicia Penal
PIC	Presupuesto de Ingresos Corrientes
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PVP	Plan Visión de País
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIASEJU	Sistema Informático de Apoyo al Sector Justicia
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integral
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
TDRS	Términos de Referencia
TIR	Tasa Interna de Retorno Económico
UCE-IDPP	Unidad Coejecutora, Instituto de la Defensa Pública Penal
UCE-MINGOB	Unidad Coejecutora, Ministerio de Gobernación
UCE-MP	Unidad Coejecutora, Ministerio Público
UCE-OJ	Unidad Coejecutora, Organismo Judicial
UE	Unión Europea
UNDB	United Nations Development Business

Informe de Evaluación Final

1 Información básica

**CUADRO 1. RESUMEN DEL PROGRAMA
DE APOYO AL SECTOR JUSTICIA PENAL**

Términos y Condiciones Financieras ¹				
Prestatario: República de Guatemala Agencia Ejecutora: Secretaria Ejecutiva de ICMSJ.			Plazo de Amortización:	20 años
			Período de Gracia:	5 años
			Desembolso:	5 años
Fuente	Monto	%	Tasa de Interés:	variable
BID (OC)	30.000.000	100%	Comisión de inspección y vigilancia	0%
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.				

2 Contexto del proyecto

2.1 Marco político y social en que se encuadra el proyecto¹

En Guatemala, el enfrentamiento armado interno de casi cuatro décadas conllevó a su finalización la suscripción de diversos acuerdos de Paz. Los acuerdos de paz son los siguientes:

- El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, suscrito en la Ciudad de México el 29 de marzo de 1994;
- El Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, suscrito en Oslo el 17 de junio de 1994;
- El Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca, suscrito en Oslo el 23 de junio de 1994;
- El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, suscrito en la Ciudad de México el 31 de marzo de 1995;
- El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, suscrito en la Ciudad de México el 6 de mayo de 1996;
- El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, suscrito en la Ciudad de México el 19 de septiembre de 1996;
- El Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego, suscrito en Oslo el 14 de diciembre de 1996;
- El Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, suscrito en Estocolmo el 7 de diciembre de 1996;
- El Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad, suscrito en Madrid el 12 de diciembre de 1996;
- El Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, suscrito en la Ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996.
- El Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

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*

¹ Esta sección recoge partes de las consideraciones iniciales del documento “Propuesta de Préstamo”, preparado en 2007 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).

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”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 (CFJ) en marzo de 1997. Esta Comisión dio a conocer sus recomendaciones en abril de 1998.³

En este marco, el sector Justicia de la República de Guatemala está inmerso desde hace más de dos décadas, 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.

2.2 El Sistema de Justicia Penal Guatemalteco

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. La institucionalidad se completa con una entidad -el Instituto Nacional de Ciencias Forense (INACIF)- especializada en investigación y peritajes técnicos científicos, y una Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ), constituida por las instituciones mencionadas.

² Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y la Función del Ejército en una Sociedad Democrática México, D.F., 19 de septiembre de 1996.

³ Dicha comisión tenía el mandato de producir mediante un debate amplio en torno al sistema de justicia, una serie de recomendaciones puntuales y susceptibles de ser puestas en práctica a la mayor brevedad (*“Una Nueva Justicia para la Paz”*; CFJ, 1998). El informe presentado por la CFJ está compuesto por un conjunto de 18 documentos, los cuales centran su atención en aspectos clave de la administración de la justicia, particularmente relacionados con la modernización del sistema, la búsqueda de la excelencia profesional, los problemas y soluciones relativas al acceso a la justicia, la agilización de los procesos, la seguridad y la justicia y las necesarias reformas constitucionales en el ámbito tratado, entre otros aspectos vitales.

2.2.1 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.

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.

2.2.2 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. 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.

2.2.3 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 Viceministerios, respondiendo a las funciones de Seguridad, Administración, Apoyo Comunitario y Coordinación con la Administración de Justicia.

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. 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.

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.

2.2.4 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 vigor 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. 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 contratados por el IDPP para brindar asistencia jurídica gratuita.

2.2.5 Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ)

Estos cuatro organismos actúan de forma coordinada a efecto de llevar a cabo la modernización del Sector en forma integral y evitar duplicidad de esfuerzos. Para esos fines, se vinculan entre sí mediante una instancia específica: la 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. 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.

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).

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.

2.2.6 Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF)

La institucionalidad se completa con una entidad -el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF)- especializada en investigación y peritajes técnicos científicos. 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.

2.3 Antecedentes, avances y principales desafíos del Sector Justicia al momento del diseño del proyecto

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 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.

Un paso importante fue 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.

2.3.1 Logros alcanzados previos al inicio del proyecto

Al momento del diseño del programa, el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, junto con el Banco Mundial, la Unión Europea (UE), y la Agencia Española de Cooperación (AECI), habían venido acompañando el proceso de reforma del sector justicia.

Con el apoyo de la Unión Europea 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,

cumpléndose 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 su parte, 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.

En el caso del BID, el apoyo al proceso de reforma del sector justicia se inició mediante el “Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia” (1120/OC-GU), cuya ejecución concluyó en septiembre del 2006. A través de ese 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.

El Programa 1120/OC-GU del Banco Interamericano de Desarrollo constó 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 objetivo de fortalecimiento institucional se basó en 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.

Con respecto al objetivo de fortalecer la capacidad de las instituciones del sector, el Programa debió enfrentar la disparidad evolución y naturaleza de las entidades que conforman el sector. 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, 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.

En materia de capacitación, 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 vio disminuido debido a la rotación de personal que se ha dado en el sector.

Entre las debilidades encontradas por el informe de evaluación al finalizar el 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.

2.3.2 Desafíos del sector al momento del diseño del presente Programa

A mediados de la primera década del siglo XXI, en el momento de diseñarse el presente programa se visualizaban diversos desafíos para el sector. El programa trataba de dar respuesta a dichos desafíos, dando continuidad al trabajo iniciado con el Programa 1120, recién comentado.

La reforma del Sector Justicia en Guatemala si bien presentaba importantes avances, sobre todo los asociados a cambios en las “reglas de juego” institucionales (como el 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 habían sido suficientes para solucionar los problemas que existían 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. Por lo tanto, se consideraba necesario ampliar y fortalecer los esfuerzos desarrollados hasta entonces en materia de acceso a la justicia ya que aún no se habían logrado los niveles de cobertura y acceso deseables.

A este respecto, dadas las experiencias realizadas durante los últimos años, se consideraba 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 proponía 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.

Asimismo, se visualizaba 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 se veía como necesario la búsqueda de una equiparación tecnológica en cuanto a recursos de software y hardware en algunas instituciones -que permitiera el intercambio fluido de información- y el diseño de un modelo de procesos y organización de la información que trascendiera a las organizaciones consideradas individualmente. Para tal efecto se estimaba 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.

En esa línea de acción, también aparecía como 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.

2.3.3 Estrategia del país para el desarrollo del sector

Como punto de partida para el programa que estaba diseñándose, se constaba con un Plan estratégico para el desarrollo del conjunto del sector. El Plan Estratégico para la Transformación del Sector Justicia Penal (PETSJP) 2006-2010 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.

El esquema básico del Plan aparece en el Cuadro 2.

Cuadro 2 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 Mejorar la cobertura y desconcentración de servicios del sector de justicia penal
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 Mejorar la calidad de los recursos humanos Mejorar la generación, intercambio, y divulgación de información del sector de justicia penal Modernizar el sistema a través del crecimiento tecnológico
Transparencia	Promover la transparencia y la correcta rendición de cuentas del sector
Cooperación interna y externa	Optimizar los recursos de cooperación técnica financiera en el sector de justicia penal

Fuente: Programa de Apoyo al Sector Justicia Penal. Propuesta de Préstamo

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.

El Plan Estratégico no sólo fue el marco de referencia para el programa que estaba preparando el BID, sino que encuadró, también, el apoyo que proporcionaba la comunidad internacional. La Unión Europea (UE) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) han enmarcado su asistencia dentro del Plan Estratégico y sus actividades son complementarias pero independientes de este Programa, el cual se sustenta por sí mismo.

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.

3 Descripción del proyecto

3.1 Objetivos y componentes⁴

El propósito de este programa es aumentar la eficiencia, mejorar el acceso y la efectividad del Sistema de Justicia Penal en Guatemala. Para lograr dichos objetivos se diseñaron 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.

3.1.1 Componente 1. Acceso a la Justicia

El objetivo de este componente es reducir las barreras que dificultan el acceso a la justicia, en particular para las poblaciones marginadas. El componente debía financiar el diseño y planificación, construcción, supervisión, equipamiento, y capacitación de recurso humano para el funcionamiento de hasta 13 Centros Integrados de Justicia (CIJ).

Asimismo, se debía financiar a través de este componente: (i) hasta 5 sedes regionales del Instituto de la Defensa Pública Penal; (ii) hasta 15 remodelaciones de juzgados de paz; (iii) hasta 5 comisarías tipo, estaciones o subestaciones; (iv) hasta 5 fiscalías; (v) adquisición de terrenos 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.

3.1.2 Componente 2. Gestión y Seguimiento de la Información del Sector Justicia Penal

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 componente financiaría un diagnóstico sobre los criterios y métodos para la captación, análisis, procesamiento e intercambio de información y el desarrollo del sistema de

⁴ Esta sección se basa en el texto del Contrato de Préstamo 1905/OC-GU

información sectorial con criterios e indicadores unificados. A través de este componente, se financiarían consultoría, compra de equipos, licencias y capacitación de los usuarios.

3.1.3 Componente 3. Fortalecimiento sectorial en materia de investigación criminal y científica

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.

El componente financiaría 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 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.

3.1.4 Marco Lógico del Programa

La lógica del programa se estableció de la manera siguiente:

Cuadro 3 Marco Lógico inicial

Resumen narrativo de objetivos	Indicadores verificables	Medios de verificación
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.	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> 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>	Estadísticas oficiales del sector justicia. Ventanilla de quejas, reclamos y satisfacción del servicio de los CIJ
Propósito (resultados o outcomes)		
Aumentar el acceso y la eficiencia y efectividad del sistema de justicia penal	<u>Al final del Programa:</u> i) Aumenta en 25 % el número de casos conocidos y resueltos. <i>Línea de base: 140,058</i> ii) Disminuye a 24hs la duración en el cumplimiento los plazos procesales y constitucionales de la primera declaración ante el juez competente en los CIJ <i>Línea de base: 30 días promedio</i> iii) Disminuye en 50% el número de detenciones ilegales que se procesan en las áreas donde se construyen los CIJ. E inversamente se incrementa en 20 % el número de procesamientos. <i>Línea de base: 20 % Y 70 % % del total de detenciones que llegan al sistema.</i> 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. <i>Línea de base: 7 horas y 5 días.</i>	Informes del sistema de gestión, informes de consultorías de evaluación de resultados y avances.
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.	<u>Al final del Programa:</u> i) 13 Centros Integrados de Justicia Penal (CIJ); 5 sedes regionales de la defensa penal; 15 juzgados de paz remodelados; 5 comisarías tipo, estaciones o subestaciones; 5 fiscalías. <i>Línea de base: 3 CIJ; 0 regionales del IDPP; 0 comisarías; 57 fiscalías distritales; 24 remodelaciones de juzgados de paz.</i> <u>A los 12 meses de ejecución:</u> i) 13 CIJ diseñados y terrenos obtenidos para las construcciones. <i>Línea de base: 0 CIPS diseñados.</i> <u>A los 24 meses:</u> ii) 13 CIJP, juzgados, comisarías y sedes regionales y municipales en construcción. <i>Línea de base: 0 CIJ.</i>	Informes de evaluación, informes de gestión del sistema de información integrado y datos estadísticos de las instituciones participantes.
2. Gestión y seguimiento de la Información del Sector Justicia Penal: Se cuenta con información indispensable para instrumentar	<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>	Informe de avance sobre el Sistema de gestión y seguimiento de información, consultoría

Resumen narrativo de objetivos	Indicadores verificables	Medios de verificación
el necesario control de gestión de la función pública en el sector, y generar estadísticas confiables.	<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 páginas Web de las instituciones: <i>Línea de base: 0</i>	de evaluación intermedia y final.
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 planes de cada institución <i>Línea de base: 0</i> ii) Equipamiento y materiales de investigación criminal y verificación de la prueba, adquiridos. <i>Línea de base: 0</i> iii) Unidades de trabajo en la escena del crimen e investigación de la prueba en funcionamiento. <i>Línea de base: 0</i> iv) Protocolo Forense y manuales estandarizados para el tratamiento y conservación de la prueba elaborados: <i>Línea de base: 0</i> <u>A los 12 meses del programa:</u> i) Metodología para la capacitación en investigación científica diseñada. <i>Línea de base: 0</i>	Informes de avance de los planes de ejecución y compras. Informes de gestión. Informe de evaluación final e intermedia

Fuente: Programa de Apoyo al Sector Justicia Penal. Propuesta de Préstamo

Este Marco Lógico fue modificado parcialmente mediante una Minuta del 24 de abril de 2014. La nueva Matriz de Resultados permaneció sin modificaciones hasta finales del Programa.

Cuadro 4. Matriz de Resultados

NIVEL	INDICADOR	MEDIO DE VERIFICACIÓN	VALOR DE BASE
<u>IMPACTO</u> Contribuir en el fortalecimiento del Estado de Derecho, a través de la mejora en la efectividad y la prestación de servicios de la administración de justicia penal.	Aumentada en 10% la satisfacción de la población con respecto a los servicios de justicia en el área de influencia del programa.	1. Estudio de Percepción del sistema de justicia penal (encuesta piloto y grupos de enfoque de víctimas, sentenciados y operadores); 2. Ventanilla de quejas, reclamos y satisfacción del servicio de los CIJP.	
<u>RESULTADOS</u> Aumentado el acceso, eficiencia y efectividad del sistema de justicia penal.	Aumentada un 10% la cobertura poblacional de los servicios de justicia en el área de influencia del programa	1. Estadísticas oficiales del sector justicia; 2. Informes del sistema de gestión, informes de consultorías de evaluación de resultados y avances	
	Aumentado un 10% el número de casos por tipo de delito que ingresan en el sistema de justicia penal según perfil socioeconómico de las víctimas e imputado (género, edad, ocupación y escolaridad)		
	Disminuida a 24 horas la duración en el cumplimiento de los plazos procesales y constitucionales de la primera declaración ante el juez competente en los centros integrados de justicia penal (CIJP)		La línea de base es 30 días promedio, equivalente a 720 horas

	Aumentado un 10% el número de investigaciones abiertas por casos de homicidios y numero de investigaciones terminadas por casos de homicidios		
<u>PRODUCTOS</u> <u>Componente 1</u> Acceso a la Justicia.	Incrementado el acceso a la Justicia en cabeceras departamentales a través de la puesta en funcionamiento de centros integrados de justicia penal; sedes regionales de la defensa penal; juzgados de paz remodelados; comisarías tipo; estaciones o subestaciones; y fiscalías.	Informes de evaluación, informes de gestión del sistema de información integrado y datos estadísticos de las instituciones participantes	Línea de base: 5 centros de justicia; 0 regionales del IDPP; 270 comisarías; 57 fiscalías distritales; y 24 remodelaciones de juzgados de paz
	Sedes regionales de la defensa penal construidos.		
	Juzgados de Paz remodelados.		
	Levantamiento de datos sobre victimización y percepción		
	Comisarías Tipo Construidas.		
	Fiscalías construidas.		
<u>Componente 2.</u> Gestión y seguimiento de la Información del Sector Justicia Penal.	Sistema de información interconectado y alimentado por todas las instituciones participantes [4 coejecutores] con datos homogéneos y confiables para instrumentar el necesario control de gestión de la función pública en el sector, y generar estadísticas confiables.	Informe de avance sobre el Sistema de gestión y seguimiento de información, consultoría de evaluación intermedia y final.	
	Paquete de actualización (software) para acelerar método especial de investigación criminal del MP, instalado		
<u>Componente 3.</u> Fortalecimiento Sectorial en materia de	Fortalecidas las capacidades técnicas y de investigación científica, y de organización y coordinación en las instituciones participantes.	Informes de avance de los planes de ejecución y compras. Informes de gestión. Informe de evaluación final e intermedia.	

investigación criminal y científica.	Equipo de la división de investigación criminal y verificación de la prueba.		
	Unidades de trabajo en la escena del crimen e investigación de la prueba conformadas.		
	Protocolo forense y manuales estandarizados para el tratamiento y conservación de la prueba.		

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. Results Matrix PMR Operational Report.

3.2 Costo y financiamiento

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

Cuadro 4 CUADRO DE COSTOS (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 (unidades 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

Fuente: Programa de Apoyo al Sector Justicia Penal. Propuesta de Préstamo

Las cifras originalmente programadas fueron corregidas a medida que se desarrollaba la ejecución del programa, con el fin de ajustarse a la situación real. Hacia el fin de la ejecución- que se extendió hasta junio de 2018- las cifras pertinentes eran las que se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro 5 Costos revisados del Programa

Componente	Monto Aprobado inicialmente	Monto Aprobado final
SUMAS TOTALES	30,000,000.00	30,000,000.00
Acceso a la Justicia	16,970,826.00	8,961,280.73
Gestión y Seguimiento de la Información	7,229,181.00	14,628,277.92
Fortalecimiento Sectorial en materia de Investigación	1,340,000.00	3,097,208.50
Administración del Programa	3,238,690.00	3,283,234.85
Imprevistos	1,221,303.00	0

Fuente: BID. Executive Financial Summary (as of Dec 12, 2017)

4 Ejecución del programa

4.1 Organismo Ejecutor

La ejecución del Programa se llevó a cabo a través de la Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (SEICMSJ), con la participación del OJ, el MP, el IDPP y el MINGOB, como Entidades Coejecutoras. El traspaso de recursos del préstamo y el compromiso de asumir las obligaciones para la ejecución del Programa, se definieron mediante la celebración de convenios entre el Prestatario y la ICMSJ, y entre el ICMSJ y las entidades coejecutoras, respectivamente.

Figura 1

ORGANIGRAMA INSTITUCIONAL



Fuente: Unidad Ejecutora. Informes semestrales

4.2 Ejecución y administración del proyecto

El rol de la Secretaría Ejecutiva fue promover la coordinación entre las diferentes Entidades Coejecutoras, apoyar la ejecución y la transparencia de las acciones administrativas llevadas a cabo. Sus funciones incluyeron:

- (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

El OJ; el MP, el IDPP y el MINGOB como Entidades Coejecutoras, tuvieron la responsabilidad técnica, administrativa y financiera de las actividades que se ejecutaron en las respectivas instituciones. Para ello, cada institución designó una Unidad responsable de la coordinación de las actividades del Programa.

Figura 2
Esquema de Ejecución del Programa



Fuente: Unidad Ejecutora. Informes semestrales

A su vez, las Unidades de coordinación al interior de las coejecutoras se organizaron según el siguiente organigrama

Figura 3

ORGANIGRAMA DE LAS COEJECUTORAS



Fuente: Unidad Ejecutora. Informes semestrales.

La participación del INACIF no fue en calidad de coejecutor, sino que su calidad fue la de beneficiario, quedando la gestión de la ejecución de sus actividades, en la Secretaría Ejecutiva de la Instancia de Coordinación.

5 Resultados

La exposición y el análisis de resultados se presentará por componentes.

5.1 Componente 1. Acceso a la Justicia

5.1.1 Contexto

Este componente se diseñó buscando 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.

5.1.2 Expectativas en el momento del diseño del programa

Al momento de diseño del programa, 2008, se formularon las expectativas acerca de los productos que se lograrían con el componente, y los efectos que ellos tendrían sobre el sector⁵:

- El componente financiará el diseño y planificación, construcción, supervisión, equipamiento, y capacitación de recurso humano para el funcionamiento de las distintas entidades del sector de justicia penal.
- Se apoyará la construcción de hasta 13 centros integrados de justicia con juzgados de turno de 24 horas 7 días a la semana. Estos centros se harán en los departamentos, priorizando aquellos que registren mayor densidad poblacional, y mayores niveles de conflictividad. 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.

⁵ Esta sección se basa en el documento Programa de Apoyo al Sector Justicia Penal. Propuesta de Préstamo

- Asimismo, se financiarán a través de este 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 subestaciones;
 - (iv) hasta 5 fiscalías;
 - (v) adquisición de terrenos 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.
- 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 originalmente las siguientes coordinaciones: Alta Verapaz, Quetzaltenango, Petén, Chiquimula y Escuintla.
- 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 recepciones de denuncias; y 2) mayor costo de arrendamiento y manutención.
- 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 esas 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 construidos 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 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.

5.1.3 Resultados obtenidos al final de la ejecución del programa

El componente no logró la construcción de los Centros Integrados de Justicia, sino que sólo cumplió con sus objetivos de mejorar la infraestructura física de acceso a la justicia, mediante obras ejecutadas en las diferentes instituciones. Su distribución se detalla en el cuadro siguiente. Aparte de las obras de infraestructura, el componente financió el levantamiento de datos para el estudio de victimización.

Cuadro 6. Logros del Componente 1

Producto	Unidad de Medida	Programada	Realizada
Centros Integrados de Justicia	Centros	13	0
Organismo Judicial: Juzgados de Paz remodelados	Juzgados	15	11
Ministerio de Gobernación: Comisarías de Policía construidas	Comisarias	5	7
Ministerio Público: Fiscalías Construidas	Fiscalía	5	8

Ministerio de Gobernación: Levantamiento de Datos para Estudio de Victimización	Estudio	1	1
Instituto de la Defensa Penal: Sedes regionales	Sedes	5	2

Fuente: Unidad Ejecutora SEICSJP

5.1.3.1 Centros de Administración de Justicia

El Centro de Administración de Justicia CAJ⁶, es la integración física y funcional de los principales actores del sector justicia del país en una unidad desconcentrada y coordinada con el objeto de proporcionar a la población servicios de justicia en forma eficiente y accesible, tanto desde el punto de vista territorial como cultural.

El modelo surgió como una de las varias propuestas a los compromisos de los Acuerdos de Paz que fueron asumidos y concretados en el Informe Final de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, como una respuesta a las necesidades de acceso a los servicios judiciales, el reconocimiento del Derecho Indígena, la descentralización y modernización de los servicios de justicia y la difusión de servicio integral de justicia entre las comunidades históricamente excluidas principalmente de la población del área rural e indígena.

Los Centros de Administración de Justicia se concibieron como integrados física y funcionalmente por los principales actores del sector justicia del país, en una forma coordinada con el objeto de proporcionar a la población servicios de justicia en forma eficiente, accesible y en su propio idioma.

Con el objetivo de seleccionar los Centros que serían implementados por el programa, se llevó a cabo un “Taller preparatorio Centros Integrados de Justicia” en la ciudad Guatemala del 10 al 14 de diciembre de 2012, en el que participaron representantes de la Junta Técnica acompañado de equipos técnicos de las instituciones. El Taller dio como resultado identificar 30 lugares que obtuvieron el puntaje mayor en los criterios de elegibilidad.

Sin embargo, derivado de la no definición de terrenos propios del Organismo Judicial y la planificación no consensuada con todos los integrantes de la Instancia, estos centros no se llevaron a cabo dentro del contexto del presente programa. Cabe señalar que, en forma paralela, por gestión del OJ, fueron construidos por el Programa de Apoyo a la Seguridad y la Justicia en Guatemala -SEJUST, de la Unión Europea (donación), los Centros Integrados de Justicia de San Pedro Carchá, Alta Verapaz y La Libertad, Petén. Este Programa también está coordinado por la SEICMSJ. A pesar de ser una inversión de Unión Europea, la SEICMSJ solicitó la No Objeción del Banco para aprobar el Modelo de Gestión de los Centros, en marzo de 2018. El Banco estimó que dicho modelo está alineado con el alcance de los trece

⁶ Distintos documentos e informes ocupan los conceptos de Centros Integrados de Justicia (CIJ) y Centros de Administración de Justicia (CAJ) como equivalentes.

productos programados en el Componente 1 del Programa (Acceso a la Justicia), según Contrato de Préstamo, y que nunca fueron ejecutados por el Organismo Judicial.

5.1.3.2 Juzgados de Paz

El 26 de febrero del año 2013 la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia aprobó en forma preliminar el cuadro de 12 ubicaciones de los Juzgados de paz. De ellos, están terminados los siguientes:

1. Juzgado de Paz, Taxisco, Santa Rosa
2. Juzgado de Paz, Sanarate, El Progreso
3. Juzgado de Paz, San Antonio La Paz, El Progreso
4. Juzgado de Paz, San Pedro Sacatepéquez, San Marcos
5. Juzgado de Paz, Tacana, San Marcos
6. Juzgado de Paz, Ayutla (ciudad de Tecun Umán), San Marcos
7. Juzgado de Paz, San Miguel Chicaj, Baja Verapaz
8. Juzgado de Paz, Cubulco, Baja Verapaz
9. Juzgado de Paz, Senahu, Alta Verapaz
10. Juzgado de Paz, Uspantan

5.1.3.3 Comisarías de Policía

Dentro del Programa de Apoyo al Sector Justicia Penal se planteó la construcción y equipamiento de comisarias tipo estación o subestaciones policiales, con el objetivo de reducir las barreras que dificultan el acceso a la justicia, en particular a la población marginada.

El objetivo general de estas inversiones es optimizar y hacer más eficiente la operatividad de la Policía Nacional Civil para garantizar la seguridad interna y el orden público en el país. Sus objetivos específicos son:

- Dotar de las instalaciones y equipo adecuados a la Policía Nacional Civil
- Fortalecer las capacidades y la moral de los elementos policiales
- Disuadir, prevenir y detectar actos que riñen con la ley
- Mejorar la supervisión y presencia en zonas de alta criminalidad
- Recuperar la gobernabilidad en materia de seguridad civil
- Mejorar la coordinación a nivel local con las institucionales que participan de la seguridad local.

- Mejorar la relación comunitaria

Derivado de lo anterior se han desarrollado, planos y especificaciones técnicas para la construcción de la Sub Estación, que permitirá alojar a 4 elementos policiales con funciones administrativas y 20 elementos realizando funciones de seguridad. Ellos estarían ubicados en un edificio de 2 niveles equipados, con una construcción estimada de 288 metros cuadrados, para garantizar el desarrollo de sus actividades en un ambiente digno y adecuado.

Las Estaciones Locales son para 80 elementos, se ubicarán en un edificio de 3 niveles, el primero será para las tareas administrativas, cocinas y comedor para los elementos, los dos siguientes tendrán las áreas de descanso, dormitorios, duchas, lavandería, se desarrolla en un área construida de 650 metros cuadrados.

Los proyectos ejecutados son los siguientes:

Sub Estaciones

- Estación de Policía Nacional, Usumatlán, Zacapa
- Estación de Policía Nacional, San Jorge, Guatemala
- Estación de Policía Nacional, San Rafael Pie de la Cuesta, San Marcos

Estaciones Locales

- Comisaría de Policía Nacional, Teculután, Zacapa
- Comisaría de Policía Nacional, Gualán, Zacapa
- Comisaría de Policía Nacional, Nebaj, El Quiché
- Comisaría de Policía Nacional, Sololá, Sololá

5.1.3.4 *Fiscalías*

El objetivo de las fiscalías ubicadas en hospitales o centros de salud es reducir la victimización secundaria, atendiendo a las víctimas de los delitos de violencia sexual, violencia contra la mujer, maltrato contra personas menores de edad y delitos contra la vida e integridad de las personas, de manera inmediata.

En la red hospitalaria nacional, ingresa una gran cantidad de víctimas de violencia sexual, violencia contra la mujer, maltrato contra menores de edad, delitos contra la vida e integridad de las personas. Las personas víctimas del delito acuden o son trasladadas al sistema hospitalario a recibir atención médica, sin embargo, como parte del proceso penal y procurando que el delito cometido contra las personas afectadas no quede impune se hace necesario que el Ministerio Público brinde la atención inmediata en dichos lugares, por lo que hace falta un espacio físico en los hospitales nacionales.

Se ha reportado que muchas de las víctimas tienen que esperar más de siete horas para ser atendidas, lo cual es victimizante; en otros casos las víctimas se van de los hospitales nacionales, antes de ser atendidas, lo que no permite recabar las primeras impresiones del estado físico y psicológico de las víctimas y obtener una versión de los hechos. Aspecto que debe darse en un plazo menor a 2 horas.

Las personas afectadas acuden a los hospitales en situación vulnerable y de riesgo, por lo que ameritan una atención especializada por parte de los agentes fiscales, en el caso de las víctimas que ha sufrido violencia sexual, las personas también corren el riesgo de contraer infecciones de transmisión sexual entre ellas: el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida – SIDA-; en el caso de las mujeres, están expuestas a quedar embarazadas.

En los hospitales o centros de salud donde no se cuenta con una sede fiscal, el personal del Ministerio Público se demora entre dos a 72 horas para constituirse en los hospitales o centros de salud donde son requeridos. Sumado a ello, se hace necesario fortalecer los canales de comunicación y de coordinación de la atención, entre el personal de los hospitales y centros de salud, hacia el Ministerio Público e Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala.

Con la implementación de fiscalías en los hospitales se contribuye a una mejor coordinación para la atención, especialmente en la reducción de los tiempos, así como en la recolección de indicios. De manera específica, la inversión financiada por el programa permitirá:

- Brindar atención integral a las víctimas de violencia sexual, violencia contra la mujer, maltrato contra personas menores de edad y delitos contra la vida e integridad de las personas.
- Reducir los tiempos de atención a las personas víctimas.
- Reducir la victimización secundaria por parte del personal del Ministerio Público, ya que el tiempo de espera, será en menor tiempo.
- Mejorar la investigación criminal, a través de la implementación de procesos, para recolección pronta e idónea de los indicios en delitos de violencia sexual, violencia contra la mujer, maltrato contra personas menores de edad y delitos contra la vida e integridad de las personas.
- Contar con espacio y equipo adecuado en ocho sedes hospitalarias para atender a las personas víctimas.
- Mejorar la cadena de custodia y procesos del Sistema de Justicia.

Las 8 fiscalías implementadas mediante el programa son las siguientes:

1. Fiscalía en el Hospital Cuilapa, Santa Rosa
2. Fiscalía en el Hospital Escuintla, Escuintla
3. Fiscalía en el Hospital, Zacapa, Zacapa

4. Fiscalía en el Hospital de Cobán, Alta Verapaz
5. Fiscalía en el Hospital San Benito, Petén
6. Fiscalía en el Hospital de Quetzaltenango, Quetzaltenango
7. Fiscalía en el Hospital de San Marcos, San Marcos
8. Fiscalía en el Hospital de Huehuetenango, Huehuetenango

5.1.3.5 Sedes regionales del Instituto de la Defensa Penal

El Instituto de la Defensa Publica Penal, (IDPP) es una institución. creada por mandato constitucional, encargada de velar y hacer que se cumpla el debido proceso y en materia penal. Cumple diversas funciones, entre las cuáles las más solicitadas son asistencia penal gratuita a la población y asistencia de atención a la víctima (especialmente femicidio)

En varias regiones el: IDPP cumple sus funciones de atención ciudadana en materia de defensa publica penal, en condiciones de hacinamiento, falta de privacidad, y carencia de las condiciones ambientales, infraestructurales, y de instalaciones básicas. Esta condición limita sus posibilidades de responder de mejor manera a los demandantes de sus servicios gratuitos, como parte de la vigilancia del debido proceso en materia penal.

En particular, en el año 2008, la Defensa Pública Penal abrió oficinas de atención al público en las cabeceras municipales, dentro de ellas en La Libertad, Peten y la ya existente en el Municipio de Villa Nueva; actualmente ambas funcionan en condiciones inadecuadas tanto para los usuarios como para las personas que atienden a las mismas.

Debido a las malas condiciones espaciales del área donde actualmente funcionan las sedes del IDPP, se da cierta deficiencia en la atención a la población, situación que trae como consecuencia que el Estado no de la atención adecuada en materia de Defensa Publica Penal gratuita y, por ende, constituye desatención de los derechos humanos, con el consecuente resultas que se traduce en deficiente cobertura del IDPP, en particular y del Sector Justicia en general.

La inversión financiada por el programa busca garantizar a los habitantes de los Municipios de La Libertad, Peten; Villa Nueva, Guatemala y sus municipios aledaños, la atención en materia de Defensa Pública Penal y Atención a la Víctima; cuidando de la correcta aplicación del debido proceso en materia penal, como parte fundamental en la defensa de los derechos humanos, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y para propiciar el anhelado desarrollo integral de la persona, mediante la implementación, d infraestructura como soporte de la eficiente acción del sector justicia en Guatemala. que responde a la demanda actual, y futura en óptimas condiciones de funcionalidad, al servicio del pueblo

En concreto, se trata de responder a los siguientes objetivos específicos:

- o Construcción Edificio Sede de coordinación municipal, del Instituto de la Defensa Publica Penal.

- o Dotar al Instituto la demanda del servicio institucionales, presente y futura.
- o Fortalecer las instituciones de seguridad ciudadana, en el interior del país.
- o Garantizar el estricto cumplimiento de la Defensa Publica Penal, de un edificio moderno y funcional que responda a de la Ley en cuanto al debido proceso y acceso a la justicia pronta y cumplida, tomando en cuenta las demandas de la sociedad en ese sentido y con apego a la realidad nacional multiétnica, multilingüe y pluricultural
- o Promover una política de combate real a la corrupción proporcionando a la población los mecanismos seguros de confidencialidad para la denuncia de los hechos, y de la protección ciudadana en el control del debido proceso.
- o Garantizar el respeto a la vida a través de programas de respeto a los derechos humanos, prevención de la violencia contra las mujeres, la niñez y personas de la tercera edad, como sectores más vulnerables de la sociedad.
- o Garantizar la eficiente labor del IDPP, en su misión de atención ciudadana en materia de Defensoría Pública Penal., que permita cumplir una estrategia específica para el cumplimiento de su visión y misión de servicio al pueblo. Como institución que le compete por mandato legal, la obligación de coadyuvar al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Contra el femicidio y otras Formas de Violencia Contra la Mujer y de la vigilancia del debido proceso.

Las sedes construidas por el programa se ubican en

1. Villa Nueva, Guatemala
2. La Libertad, Petén

5.1.4 Externalidades

Dentro del mismo componente 1 se incorporaron dos inversiones que constituyen valiosos aportes de tipo transversal para todo el sector.

- a) Estudio de percepción de seguridad y victimización a nivel nacional.
- b) Análisis de bases para un diálogo sobre Reforma Penal para Pueblos Indígenas, con base en modelos paraguayo y colombiano.

5.1.4.1 *Estudio de percepción de seguridad y victimización a nivel nacional*

Para el desarrollo y modernización de la administración de justicia se hace necesario tomar decisiones en el sector justicia contar con base en información confiable y segura que se recabe de forma objetiva y periódica. Sin embargo, Guatemala, siendo uno de los países con altos índices de violencia a nivel centroamericano y latinoamericano, no cuenta con

información a nivel nacional sobre la percepción de seguridad y la victimización. Por ello, se decidió que el presente programa incorporara, en su primer componente, el diseño y puesta en marcha de un estudio sistemático que refleje la manera en que la administración de justicia es vista por la población.

La implementación de la primera encuesta nacional de percepción de seguridad pública y victimización (ENPEVI) a nivel nacional forma parte de las acciones estratégicas del sector justicia y de los Ministerios Público y de Gobernación para el periodo 2016 – 2020 se ha desarrollado dentro del marco del proyecto- "Gestión de la Información Basada en Evidencias para la Seguridad Ciudadana en América Central y República Dominicana", que tiene como objetivo "lograr un mejoramiento significativo de la calidad y comparabilidad de estadísticas sobre seguridad ciudadana que se manejan a nivel nacional y regional y brindar regularmente datos periódicos, confiables y de alta calidad para los tomadores de decisión de forma que se contribuya al diseño de políticas públicas basadas en evidencias". La encuesta permitirá contar con la información relativa a la victimización de la población y su percepción de la seguridad y delito en Guatemala, estadísticamente significativa a nivel nacional y departamental.

La ENPEVI 2017 se implementará dentro del marco de la "Iniciativa para la Encuesta de Victimización Delictiva en Latinoamérica y el Caribe (VICLAC-LACSI)", según los estándares internacionales definidos por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, a través, del Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia (CdE), el cual tiene como objetivo el de fortalecer las capacidades técnicas y promover los estándares internacionales de la Región. El CdE es un proyecto de cooperación entre la oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México.

A nivel regional, la "Iniciativa para la Encuesta de Victimización Delictiva en Latinoamérica y el Caribe (VICLAC-LACSI)" dispone de un cuestionario regional sobre victimización, así como, de una metodología estándar cuya implementación pretende el desarrollo y la comparabilidad de la información derivada de las encuestas de victimización en América Latina y el Caribe. La Iniciativa ha sido resultado de tres años de discusiones entre doce países, a saber: Argentina, Belice, Chile, Costa Rica, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y Perú.

En el marco de la "Iniciativa VICLAC-LACSI" Guatemala, a través, del MINGOB se integró a los esfuerzos de contar con una metodología e instrumento de encuesta de victimización que se incorpore a los esfuerzos regionales, para la generación de datos confiables y comparables. De esta cuenta se desarrolló una agenda de varias sesiones, con la intención de contar con un instrumento nacional de encuesta, jornadas en las que se constituyó la mesa de seguimiento y consulta de la primera Encuesta Nacional de Percepción y Victimización. A la fecha se cuenta con: i) Cuestionario ad. hoc a Guatemala, denominado ENPEVI 2017 que consta de un cuestionario principal y catorce módulos delictivos, ii) Cuestionario electrónico y programa de captura, iii) Documento de marco muestral, iv) Documento del plan de acción de la prueba piloto realizada.

La prueba piloto de la encuesta se realizó durante el mes de noviembre del año 2016 y el levantamiento de la encuesta como tal se tiene previsto para el primer trimestre del año 2018. Los beneficiarios directos de la realización del estudio de percepción de victimización en Guatemala serán el Ministerio de Gobernación y el Ministerio Público, y los beneficiarios indirectos serán el Organismo Judicial, Instituto de la Defensa Pública Penal. Los beneficiarios desde el punto de vista estratégico, será la población guatemalteca, gracias a la implementación de políticas y acciones derivadas de los resultados del estudio.

5.1.5 Conclusiones

Si bien el programa construyó cantidades de comisarías, fiscalías, y sedes, aproximadamente en el orden de magnitud que se había programado, el hecho más notable fue el abandono, por el programa, del modelo de los Centros Integrados de Justicia, que eran la figura distintiva del Componente. Los temas interinstitucionales no lograron ser resueltos en forma satisfactoria y el programa terminó por abocarse a infraestructuras no integradas, de uso uni-institucional. Como consecuencia, no se avanzó cualitativamente - dentro del programa- en el concepto de acceso -atención a los ciudadanos- que justificó que el programa hablara de “sector”: la nueva infraestructura refuerza la red existente en cada institución, pero no ofrece el servicio integrado que postulaba el programa. Sin embargo, el Modelo de Gestión Interinstitucional de los Centros Integrados de Justicia no fue totalmente abandonado por el país. Con fondos de donación de la Unión Europea, a través del Programa de Apoyo a la Seguridad y la Justicia en Guatemala -SEJUST- el cual forma parte de la Secretaria Ejecutiva de la ICMSJ, el OJ construyó los CIJ de San Pedro Carchá, Alta Verapaz y La Libertad, Petén.

5.2 Componente 2. Gestión y Seguimiento de la Información del Sector de Justicia Penal

5.2.1 Contexto

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 es 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.

El diagnóstico de la situación en cada institución señalaba⁷:

- *Todas las instituciones cuentan con sistemas básicos de entrada de datos y/o con una serie de herramientas para la consulta de información y generación de reportes y estadísticas, además disponen de un Web Service con RENAP que les provee datos generales de las personas, lo que demuestra el uso de interoperabilidad con una institución externa. Sin embargo, la mayoría carece de capacidad para el análisis multidimensional de información y cada institución utiliza su propio sistema de gestión con distintas herramientas.*
- *Existen diferencias en la tecnología empleada por las instituciones del sistema de justicia penal en sus operaciones, lo que dificulta la integralidad de la información.*
- *La sistematización de las operaciones de las instituciones del sistema de justicia penal, así como la cobertura y alcance de sus sistemas de gestión no ha crecido al mismo ritmo. El Ministerio Público cuenta con un sistema de gestión, capacidad para generar reportes y estadísticas, data warehouse, cubos de datos para análisis multidimensional y business intelligence. Sin embargo, el Ministerio de Gobernación, Organismo Judicial, Instituto Nacional de Ciencias Forenses y el Instituto de la Defensa Pública Penal carecen de data warehouse, cubos de datos para análisis multidimensional y business intelligence.*
- *El Ministerio de Gobernación en la Policía Nacional Civil y Sistema Penitenciario sólo cuentan con sistemas incipientes, y cierta capacidad para generar reportes y estadísticas.*
- *El Organismo Judicial es la única institución que cuenta con firma electrónica avanzada.*
- *La Instancia Coordinadora carece de un sistema de información que le permita monitorear y analizar la operación de las instituciones en cada una de las etapas del proceso de justicia penal.*
- *Las instituciones han avanzado en: (i) el Organismo Judicial y el Ministerio Público implementaron las notificaciones electrónicas de amparos a fiscalía de asuntos constitucionales; (ii) el Instituto Nacional de Ciencias Forenses y el Ministerio Público realizan envíos electrónicos de información sobre análisis preliminar de indicios remitidos por fiscales; y el Ministerio de Gobernación y el Ministerio Público, tienen acceso a una plataforma de consulta de información para seguimiento de investigaciones.*
 - *Actualmente, las instituciones cuentan con los siguientes proyectos: (i) Organismo Judicial y Ministerio de Gobernación: implementación de arraigos electrónicos; (ii) Organismo Judicial y Ministerio Público: Certificación de lo conducente de procesos laborales; (iii) Organismo Judicial y Ministerio de Gobernación: implementación de Órdenes de Captura en línea; (iv) Instituto de la Defensa Pública Penal y Organismo Judicial: homologación de información entre sistemas para el funcionamiento de notificaciones electrónicas y comunicación de audiencias; (v) Instituto de la Defensa*

⁷ Términos de Referencia para la contratación de una firma consultora internacional o nacional para el diseño, desarrollo e implementación de Sistema de Información del sector de Justicia Penal de Guatemala. SEICMSJ.

Penal Pública y Ministerio Público: integración al sistema del IDPP la información de la identificación de fiscalías del MP; (vi) Instituto Nacional de Ciencias Forenses y el Ministerio Público: actualización y alimentación electrónica de la información de personas fallecidas; (vii) Ministerio de Gobernación y Ministerio Público: envío de denuncias recibidas en comisarías a las oficinas de atención permanente de forma electrónica; (viii) Ministerio de Gobernación y Ministerio Público: intercambio de información sobre vehículos robados y órdenes de aprehensión.

- *Sin embargo, se identificaron un mínimo de 25 procesos principales, además de proceso alternos, que involucran a dos o más de las instituciones. Por lo que, ante la necesidad de integrar la información de los servicios de justicia penal, se hace indispensable imponer la interoperabilidad entre los sistemas informáticos involucrados de cada institución durante las distintas etapas del proceso de justicia penal.*
- *En este sentido, es prioritario diseñar, desarrollar e implementar un sistema de información integral, que recopile, almacene y procese datos y que a partir de ello genere información estadística e indicadores del sector justicia, con esquemas de interoperabilidad y el uso y aplicación de herramientas de tableros de indicadores (Dashboard) e Inteligencia de Negocios (Business Intelligence) indispensables para una operación efectiva del Sistema de Justicia Penal.*

5.2.2 Expectativas al momento del diseño del programa⁸

- Si bien en el marco del Sistema Informático de Apoyo al Sector Justicia (SIASEJU), en el momento del diseño del presente programa, se había fortalecido a las instituciones en materia informática, este 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.
- El componente financiará 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. A través de este componente, se financiarán consultoría, compra de equipos, licencias y capacitación de los usuarios. Los procesos que se desarrollarán permitirán avanzar en materia de control

⁸ Esta sección se basa en el documento Programa de Apoyo al Sector Justicia Penal. Propuesta de Préstamo

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.

5.2.3 Ejecución del componente⁹

El Componente 2 está dividido en dos partes: una que se enfoca en el mejoramiento de la base tecnológica de los sistemas de información de cada institución que integra el sector y en la ampliación de su capacidad de intercambiar información interinstitucional (interoperabilidad), y por otro lado, busca el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones para analizar la información estadística que recopila, y usarla para identificar y resolver problemas de su desempeño y mayormente para mejorar los servicios de justicia penal al usuario. Esta parte corresponde a una tendencia moderna de aplicar al sector justicia técnicas de “gestión en base de datos” (data-base management) en el reconocimiento que solo así las instituciones van a poder monitorear sus operaciones y cumplir con sus responsabilidades de entregar una justicia eficiente, eficaz y accesible a todos.

5.2.3.1 La Mesa Tecnológica

Para la ejecución del componente se organizó, en primer término, en agosto de 2013, una Mesa Tecnológica con representantes de OJ, MP, IDPP y MINGOB, como coejecutores, y también del INACIF.¹⁰ Al principio la SEICMSJ también tenía un representante quien presidía la mesa y convocaba las reuniones, pero luego este representante dejó de participar e informalmente es el Director de Informática del MP quien convoca y organiza sus reuniones.

Los objetivos iniciales de la mesa fueron los siguientes:

- Diagnosticar la situación informática y de funcionamiento tecnológico de cada institución participante
- Revisión de los procesos, procedimientos, datos, sistemas, tecnologías y todo lo necesario para la interconexión de los sistemas de las instituciones participantes
- Identificación de los criterios y métodos requeridos para la captación, análisis, procesamiento e intercambio de información pública

⁹ Esta sección se basa en el informe “Auditoria Sistema Información Penal”, de la consultora Linn Hammergren, de junio de 2017, especialmente sus apreciaciones, opiniones y recomendaciones. Por ser un tema altamente especializado, aquí sólo se destacan los puntos principales del informe; para un tratamiento más detallado se recomienda leer el informe original.

¹⁰ Ver Anexo 3 donde aparece en detalle el diseño de trabajo de la Mesa Tecnológica

- Elaboración de la propuesta de diseño, desarrollo, implementación y mantenimiento de un sistema de información sectorial con criterios e indicadores unificados
- Propuestas para adquisición de apoyo técnico y de equipos
- Perfilar proyectos para gestionar los fondos de cooperación internacional.

Dos decisiones estratégicas importantes se tomaron desde el inicio: 1) descartar la idea de crear un sistema único para todos y en vez de esto enfatizar la interoperabilidad de sus sistemas individuales para facilitar el intercambio de información clave; y 2) implementar Servicios Web que permitan la compatibilización de las plataformas y sistemas informáticas de cada una.

El diagnóstico producido por la mesa se terminó en febrero del 2014. Sirvió para analizar el estado de los sistemas de información en cada institución, identificar sus necesidades, proponer una lista de enlaces (intercambios de información) y planear la inversión. Como se había decidido descartar la idea de introducir un sistema único, Los integrantes de la mesa optaron por una estrategia de interoperabilidad e hicieron una lista de los intercambios de información (o “enlaces”) más importantes lo que venía a ser el hilo conductor de las inversiones. Asimismo, descartaron la idea de crear nuevos sistemas al nivel institucional, excepto en el caso de INACIF, que carecía de un sistema adecuado.

Tras el diagnóstico, se puso en marcha un conjunto de adquisiciones a lo largo de tres grandes ejes:

1. La compra de equipo para fortalecer la infraestructura tecnológica de los sistemas existentes, que representaba la mayor parte de las inversiones financiadas por el programa,
2. Inversiones (en una escala menor) para crear la interoperabilidad entre instituciones y también para fortalecer y simplificar comunicaciones y manejo de información dentro de cada una, y
3. Acciones para fortalecer el análisis y usos de la estadística que viene de los sistemas. Aquí casi no hubo financiamiento del programa, pero los resultados se realizaron en base de las primeras dos actividades (y también en base de un trabajo previo sobre indicadores hecho por consultores del BID).

Hacia la conclusión del Componente, los resultados de todas estas acciones fueron los que se describen a continuación.¹¹

5.2.3.2 Fortalecimiento de la Infraestructura de los Sistemas

¹¹ El informe de Linn Hammergren sobre Auditoría Informática detalla y justifica las valoraciones que aquí se incluyen.

Considerando que la falta de inversión en los años anteriores había dejado a los sistemas de información en una situación precaria -la que ponía en riesgo la integridad de las bases de datos ya existentes y amenazaba el valor de las inversiones adicionales si no priorizaban mejoras inmediatas-, la inversión del proyecto se orientó a las siguientes áreas:

- Expansión del sistema a las dependencias afuera del área metropolitana con la compra de equipo de cómputo, servidores y “soluciones convergentes” para crear y/o fortalecer unos centros de datos en el interior, variando de entidad en entidad dependiendo del número de estos, su tamaño (número de usuarios en cada uno) y el presupuesto dedicado;
- Fortalecimiento de la seguridad física y cibernética de las bases de datos centrales (y descentralizadas) con la compra de UPS, servidores, back-ups, y en el caso del MP, programas de monitoreo de la ubicación de equipos y la identidad de los usuarios.

En concreto, los logros en cada institución fueron los siguientes:

Ministerio Público. Aparte de lo dedicado a desarrollar conexiones con las demás entidades, su plan de inversiones tenía dos vertientes: una para rescatar un sistema en peligro de un colapso inminente a causa de su infraestructura inadecuada, y otra para desarrollar aspectos de la capacidad sustantiva del MP.

En 2014, MP contaba con un sistema mal dimensionado, comparado con su infraestructura tecnológica, sin back-ups adecuados, con UPS insuficientes en capacidad, con la capacidad y configuración de los servidores inadecuadas, y con una plataforma y almacenaje limitados. Había cortes de servicio frecuentes aun en el centro las que provocaban la pérdida de datos o dobles entradas de información.

A partir de entonces, el programa permitió una reconfiguración del conjunto para garantizar su seguridad, capacidad, eficiencia y más adelante su expansión para tratar con un contenido y funcionalidades crecientes. Con la migración de Sybase a Microsoft SQL Server se expandió la capacidad de almacenaje del sistema por tres veces a un costo menor. También se invirtió en hardware y software para fortalecer a varias direcciones – DAC (para análisis especializada en apoyo de las demás fiscalías, incluso de cadenas de números telefónicas), DICRI (análisis del escenario del delito), UME (escuchas telefónicas y su análisis) y SIAMP (una aplicación para crear un banco de datos para las personas “elegibles para trabajar en el área fiscal”).

Organismo Judicial. Los sistemas informáticos del OJ también se encontraban en situaciones deterioradas cuando empezó el actual programa. A pesar de tener conectados sus 680 juzgados de instancia al nivel nacional, faltaban centros de datos en el interior, lo que provocaba la pérdida de información cuando caían las conexiones operadas por las empresas de telecomunicaciones. Para remediar el problema, en los últimos años se han creado o fortalecido 22 centros de datos en el interior (y 13 al nivel metropolitana). También renovaron su equipo de cómputo con la compra de 8,000 computadoras, 1,800 licencias de Microsoft Office y dos bases de datos.

Instituto de Defensa Pública Penal. El IDPP se benefició de casi un millón de dólares del programa, la mayor parte invertida en fortalecimiento de la infraestructura tecnológica para su sistema de seguimiento de casos (SIADep): back-up, UPS, almacenaje, servidores, y demás hardware y software para mejorar la estabilidad, seguridad y eficiencia del sistema. No se hicieron modificaciones al SIADep con fondos del programa.

Ministerio de Gobernación. El MinGob había priorizado, al inicio de la ejecución del programa, desarrollar, con los recursos de este componente, un proyecto diferente de las necesidades de los sistemas de información. Dicho proyecto, que se realizaría sujeto a una prueba piloto que debería de implementar ONU Mujeres, consistía en dotar de brazaletes electrónicos a las mujeres amenazadas por la violencia intrafamiliar. Este proyecto no prosperó y tampoco se pudo implementar un segundo proyecto alternativo, consistente en dotar de detectores de metales a los penales.

El sistema de seguimiento de casos (SIPOL) creado por el MinGob para la Policía Nacional Civil, y que ya existía en 2013, no fue tocado por el proyecto.

Instituto Nacional Ciencias Forenses de Guatemala. Al inicio de su inclusión en el programa, INACIF sólo contaba con un sistema muy subdesarrollado; así que su primera prioridad era migrar sus datos a una plataforma más robusta. Al inicio del plan y de su inclusión en la mesa tecnológica, INACIF enfrentaba una situación similar a la del MP: la plataforma (CRM) de su sistema (SINAF) era muy rudimentaria y no respondía ni a la demanda interna ni al desarrollo de conexiones con las demás instituciones. La solución fue comprar licencias de SQL Server y hacer el desarrollo en base de ello. Aparte de esto, utilizaron los fondos de proyecto para comprar equipos básicos (computadores, servidores, UPS) y para crear el sistema de interconexiones con las demás instituciones.

Secretaría Ejecutiva de la Instancia de Coordinación de la Modernización del sector Justicia. El componente 2 y el Diagnóstico desarrollado por la Mesa Tecnológica, no contemplaban el fortalecimiento de la SEICMSJ, solo mencionan que el administrador de la Interconexión del Sistema de Justicia deberá verificar el estado de soporte informático en la SEICMSJ. Sin embargo, la Unidad Ejecutora con apoyo de un Informático, fortaleció a la SEICMSJ, dotándola de una infraestructura informática con capacidad hasta de 25 años.

5.2.3.3 Desarrollo de Intercambios de Datos entre Instituciones

El desarrollo de los enlaces (o intercambios de datos) entre instituciones se ha realizado lentamente, pero a finales del programa se habrán puesto en funcionamiento casi todos los programados, con la excepción de los enlaces que dependen de la PNC (como parte del MinGob) para su realización.

El programa financió consultores para desarrollar las aplicaciones para crear los enlaces y algo de hardware y software. El avance fue lento, debido en parte a problemas de contratar y retener los consultores; también hubo problemas con el reconocimiento de la firma digital y alguna resistencia de los funcionarios que, por alguna razón prefieren recibir documentos físicos.

Las principales interconexiones que se establecieron fueron:

Interconexiones OJ-MP con número de consultas

- *Validación de existencia y consulta por número único de expediente OJ (Causa penal), por parte del Ministerio Público.*
- *Consulta y descarga de audios de audiencias.*
- *Validación de existencia de número de expediente Ministerio Público por parte de OJ.*
- *Consulta básica de expedientes del Ministerio Público por parte de OJ.*
- *Consulta de información de víctimas referidas a Redes de Derivación en Oficinas de Atención a la Víctima por parte de OJ.*
- *Actualización de número de causa penal dentro de expediente Ministerio Público por parte de OJ.*
- *Programación de audiencias*
- *Actualización de información de audiencias.*
- *Consultas de criterio de oportunidad*

Interconexiones OJ-IDPP con número de consultas (datos del OJ, para periodo 2015-presente)

- *Programación de audiencias*
- *Actualización de información de audiencias*
- *Estatus de la comparecencia de las partes*
- *Validación del número único de expedientes OJ*
- *Consulta y descarga de audios de audiencias*

Interconexiones MP-INACIF Implementadas con número de consultas (datos del MP)

- *Casos consultados con INACIF*
- *Casos validados por parte de INACIF*
- *Solicitudes electrónicas de Clínica*
- *Informes de personas fallecidas*
- *Informes de inasistencias recibidas*
- *Indicios balísticos recibidos*
- *Dictámenes sin solicitud electrónica recibidos por el Ministerio Público.*

También hay listas diferentes de los enlaces pendientes, ofrecidas por el MP y el OJ

Interconexiones MP-INACIF Pendientes de Implementar (a junio del 2017, fuente MP)

- Envío de Solicitudes Electrónicas de:
 - Psicología Forense
 - Psiquiatría Forense
 - Patología (Necropsia)
 - Trayectoria de Disparo
 - Identificativo Vehicular
 - Reiteración y Emplazamiento
- Recepción de cuadros IBIS
- Consulta de información de peritos por parte del Ministerio Público a través del número de identificación o nombre
- Consulta de fotografías de escena del crimen por parte de INACIF.

Interconexiones OJ-MP-IDPP-Sistema Penitenciaria Pendientes de Implementar

- Acto Conclusivo
 - Envío electrónico al MP
 - Recepción de información proveniente del MP
- Recepción electrónica del dictamen del INACIF
- Sentencia- remisión electrónica al MP
- Remisión electrónica en la prevención policial
- Recepción electrónica de antecedentes
- Computo de la pena
 - Remisión de información al MP
 - Remisión al IDPP
- Ordenes de Libertad
 - Registro en ficha electrónica SGT
 - Remisión al Sistema Penitenciaria

En el MinGob el proyecto dio fondos para contratar consultores para desarrollar los enlaces identificados por la mesa de tecnología (de la policía, denuncias y prevenciones policiales, órdenes de captura, arraigos, antecedentes policiales y robo de vehículos; más datos de otras entidades del MinGob útiles en la identificación de personas). Los consultores fueron asignados al Viceministerio de Tecnología de MinGob donde ayudaron en el desarrollo del Sistema Único de Identificación (SUI) que servía para jalar datos de

RENAP, Migraciones, Impuestos y otros, los que el MP en particular encontró muy útil. El sistema está en uso ahora.

5.2.3.4 Capacidad de Uso y Análisis de los Datos Provenientes de los Sistemas

Más importante aún que las inversiones hechas en hardware y software para fortalecer los sistemas, es el énfasis hecho por el programa en el análisis del contenido de la información, privilegiando el desarrollo de indicadores estadísticos y la difusión de información al público. Si n embargo, los avances se efectuaron principalmente al nivel de las oficinas de estadísticas, mientras que pareciera ser más lenta la utilización de la información de los indicadores en los altos mandos institucionales.¹²

El análisis hasta la fecha sigue siendo bastante básico, consistiendo mayormente en detallar las entradas y salidas (de casos, denuncias, solicitudes de pericias, etc.), desagregadas por oficinas internas y distritos geográficos, y especialmente en el caso del OJ, por tipo de delito. Esto es un primer paso y para todos, menos el MP (que ya venía recogiendo y publicando estos datos en sus informes anuales desde varios años atrás), representa algo novedoso. Los indicadores clásicos como tasa de resolución, tasa de congestión, o tiempos de duración de procesos, no se utilizan todavía, aunque en algunos casos (especialmente en el MP) se podrían calcular en base de los datos publicados. Tampoco ha habido avances, por ejemplo, en analizar las trayectorias internas para identificar cuellos de botella, tipos de casos (o su equivalente, por ejemplo, pericias en el INACIF) que no avanzan, o aun calcular “cargas de trabajo razonables.”

A pesar de diferencias en los sistemas y niveles de desarrollo se recomienda consultar con la estadística publicada por CEPEJ (Comisión Europea para la Excelencia en Justicia).

Organismo Judicial: El OJ viene publicando informes al Congreso todos los años, pero publicaban las entradas y salidas sin aun proveer datos para poder analizar detalles del sistema. El gran cambio es el desarrollo del *Anuario Estadístico*, en 2015¹³. El anuario desagrega los datos al nivel de tipo de juzgado y distrito judicial. Utiliza gráficos para mejor demostrar los resultados y aunque no los evalúa, el lector con alguna facilidad con los números fácilmente puede llegar a sus propias conclusiones. También incluye tendencias sobre el tiempo, aunque solo de entradas y salidas. Un problema en el análisis es la ausencia de datos sobre “la mora,” o más exactamente, los casos acumulados de los años anteriores. Otra variable que no se explica es el conteo de las “resoluciones judiciales,” probablemente lo que figura en otros países como “autos” (decisiones interlocutorias o simplemente respuestas a preguntas o solicitudes de las partes). Sin embargo, carencias actuales no restan importancia al *Anuario*, que por la primera vez demuestra con cierto nivel de detalle

¹² Este y otros juicios en esta sección corresponden al documento “Auditoría Técnica en el Sistema De Información Penal” de la consultora Linn Hammergren,

¹³ Sin embargo, la página web del OJ no ofrece enlaces que permitan consultar dicho Anuario.

lo que está pasando con los casos que llegan al OJ y deja una idea, aunque todavía incompleta, de qué tan eficiente es el sistema, y dónde su eficiencia es mayor o menor.

Ministerio Público: El MP viene publicando bastante información estadística en su informe anual al congreso y además utiliza los datos generados por SICOMP para evaluar el desempeño de los fiscales y también planificar algunas actividades – como por ejemplo el programa de liquidación de la mora. El programa ha tenido algún impacto sobre los usos de los datos dentro del MP:

- Han formado un grupo dedicado al análisis dentro de la Dirección de Informática
- Han comprado licencias de inteligencia de negocios para apoyar su trabajo
- Han empezado a publicar datos y gráficos en el sitio Web del MP para divulgar su información al público en una forma más inteligible que en los informes anuales. Igual que el OJ utiliza gráficos y tablas para mejor demostrar las tendencias identificadas sobre el tiempo.
- Cabe decir que el sitio web incluye tendencias en el tiempo, las que mayormente han desaparecido de los últimos informes anuales.

No obstante, el nivel de análisis es aún bastante básico. Se han añadido más elementos a la evaluación de los fiscales – no solo las “salidas” (solicitudes sin respuesta indicada) sino salidas exitosas en el sentido de ser aceptadas – pero esto no aparece todavía en la estadística publicada, la que sigue detallando solo las solicitudes (aceptadas o no).

IDPP. El IDPP ha entrado una nueva etapa en su análisis de las estadísticas en la forma de un *Boletín Anual* y en la elaboración de un esquema más complejo para la evaluación de los defensores. El boletín, igual que el Anuario del OJ, da un perfil bastante completo del nivel de actividad en las 36 sedes, ilustrado con gráficos detallados. Igual que con el *Anuario Judicial* merece una presentación pública más forma.

MinGob. No hubo avances, pues falta instalar el SIPOL al nivel nacional¹⁴.

INACIF. INACIF publica datos sobre sus actividades en su sitio web y en sus memorias anuales. La estadística disponible en el sitio web está muy agregada. La estadística interna es mucho más detallada, e incluye tiempos de respuesta, incluso por funcionario.

SEICMSJ. 2- Se fortaleció a la SEICMSJ, con el desarrollo de estadísticas en la Institución, a través de la contratación de un consultor informático. También se inició la construcción de indicadores en el Sector Justicia, pero existió el inconveniente de la información, ya que las instituciones (OJ, MP, IDPP, MINGOB) no trasladaron la información solicitada para la construcción de los indicadores.¹⁵ Como opción más viable, desde el principio hubo interés en crear un “dashboard” para mostrar el desempeño del sistema penal como un todo. El avance ha estado limitado por la carencia de consultores especializados en estadística judicial. SICOMP ya contiene datos sobre las denuncias que llegan al MP, la trayectoria de

¹⁴ Informe sobre Auditoría Informática. Linn Hammgren

¹⁵ Algunas instituciones mencionaron que fue por los protocolos de seguridad.

ellas, incluso en los juzgados, y su resolución. La información esta desagregada no solo por fiscalía sino por tipo de delito y algunas características del denunciante y del inculpado. En base del contenido de SICOMP se podría evaluar el desempeño del sistema global, por lo menos desde la denuncia (o prevención policial) hasta la resolución, sea sentencia, medida alternativa o desestimación, identificar cuáles casos quedan sin resolución, y calcular tiempos. Para la parte policial y penitenciaria, serían necesarios otros datos, pero SICOMP como la base de datos más completo y también más confiable, podría iluminar lo que está pasando entre todos y esto realmente debería ser la función del dashboard.

Un tema pendiente importante sobre el uso de SICOMP para estos propósitos, es que los números no cuadran con los de las instituciones, lo que podría ser resultado de deficiencias en los sistemas o simplemente de una falta de homologación de la clasificación de eventos claves. Es preciso hacer un esfuerzo conjunto de todas las instituciones para resolver los problemas que causan, en la actualidad, que las cifras en el *Anuario Judicial* no cuadren con las en el *Informe Anual* del MP.

5.2.3.5 Propuestas de mejoras en el corto plazo

Dentro del mismo componente, se contrató una consultoría para analizar el contenido informativo de los sistemas existentes y proponer algunos indicadores básicos que pueden ayudar a mejorar la gestión de los respectivos servicios.¹⁶

Para que el SJP pueda tener una respuesta global de calidad, se debe cuidar un concepto central en el diseño de los procesos y resultados esperados de cada una de las instituciones que en él participan, que es el adecuado balance y equilibrio en las capacidades productivas de cada institución. De ahí la importancia de tener indicadores que permitan medir estos balances y capacidades, y especialmente, de que estos indicadores se puedan analizar de manera global, sin perjuicio de la medición del desempeño propia de cada institución.

5.2.3.5.1 Marco conceptual

Este marco conceptual contiene dos elementos. El primero de ellos es la concepción del sistema de justicia penal como un conjunto de instituciones que trabajan en una cadena productiva, cada una con su rol y responsabilidad, pero que deben funcionar de la manera más coordinada posible, para lograr resultados e impactos relevantes en su conjunto. El segundo, es la conceptualización del ciclo de generación y uso de la información estadística.

Respecto a lo primero, en el siguiente esquema se plantea esta concepción.

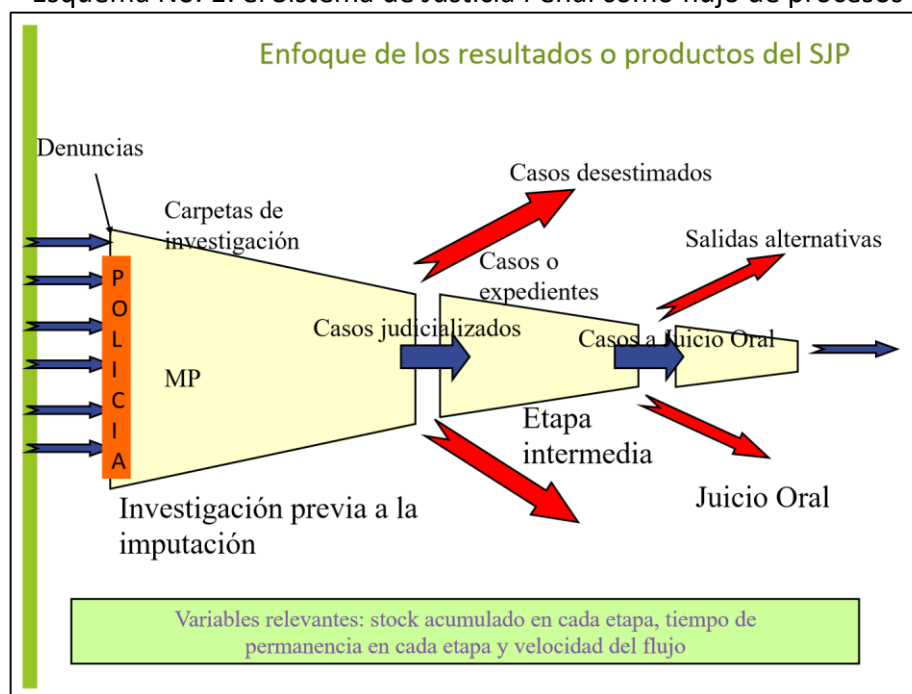
Al Sistema de Justicia Penal (SJP) ingresan usualmente denuncias por hechos delictivos. Quien por lo general tiene el primer conocimiento de estas denuncias, es el mismo

¹⁶ Esta sección recoge un extracto del informe del consultor Cristián Hernández “Análisis Estadístico de la Información de Coejecutoras y Secretaría Ejecutiva de la ICMSJ” de Diciembre de 2017

Ministerio Público (MP) o la Policía, quien debe comunicar al MP los hechos que pueden ser constitutivos de delitos. Como sea que se haya tenido conocimiento del hecho delictivo, es el MP quien debe hacer una primera evaluación de la denuncia, y decidir si se trata de un caso potencialmente penal o si no es un hecho que deba o pueda ser investigado, en cuyo caso la denuncia termina en ese momento, desde el punto de vista del SJP.

En caso de que el hecho sea competencia del MP, este abre una carpeta de investigación, en donde reúne o pide información hasta que debe tomar la decisión de si se debe formalizar la investigación ante un juzgado penal sobre una o más personas, sindicadas de haber cometido el hecho delictivo. En este último caso, la carpeta de investigación se transforma en un expediente judicial. En caso de que los antecedentes reunidos o las gestiones realizadas (por ejemplo, conciliaciones) hagan llegar a la conclusión de que no es posible hacer alguna formalización, el MP terminará o desestimará el caso. Estando el caso ya en conocimiento de un juzgado de control de garantías, se realizará una investigación formal por parte del MP, quien finalmente debe decidir si hará alguna acusación contra algún sindicado, o si el caso tendrá algún tipo de salida o término alternativo, como podría ser un acuerdo reparatorio, un procedimiento abreviado, o los que contemple la ley. Finalmente, en caso de que se decida acusar a alguna persona, el caso pasará a conocimiento de un tribunal de sentencia, en donde se emitirá una sentencia condenatoria o absolutoria.

Esquema No. 1: el Sistema de Justicia Penal como flujo de procesos



Fuente: Unidad Ejecutora SEICSJP

Un segundo elemento del marco conceptual es el ciclo de generación y uso de indicadores. Como se muestra en el siguiente esquema, este es un ciclo que se retroalimenta. Parte por

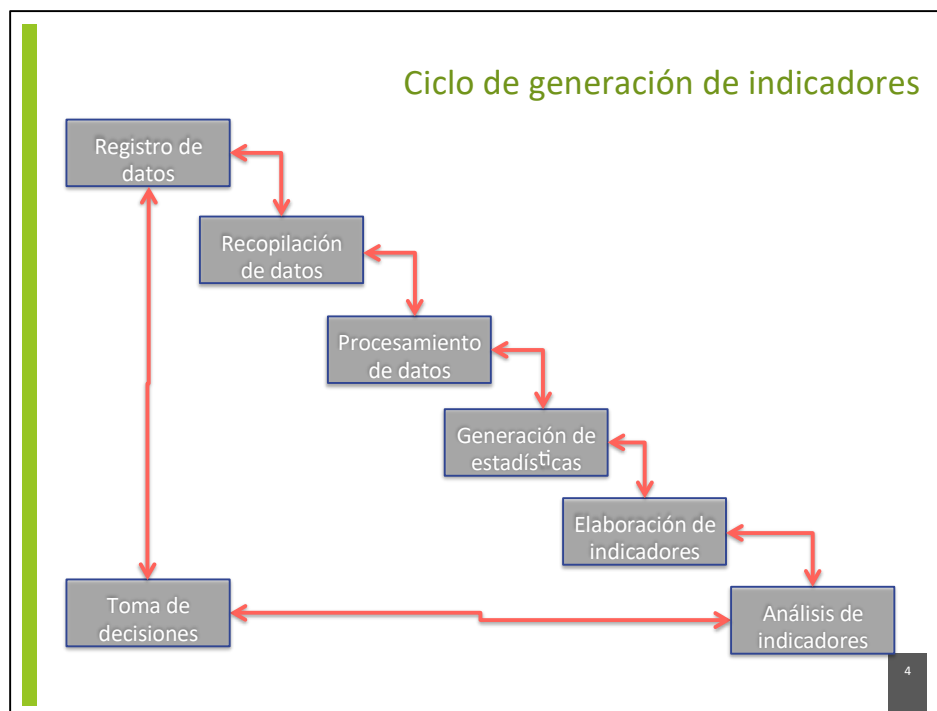
un primer proceso de registro de datos, los que deben ser recopilados desde sus fuentes de origen, para posteriormente ser procesados con alguna herramienta, para generar estadísticas (por ejemplo, número de casos de un determinado tipo que han ingresado al MP en un período). A partir de estas estadísticas, se calculan los indicadores (por ejemplo, la tasa de resolución), los que después deben ser analizados para alimentar el proceso de toma de decisiones. Como producto de las decisiones que se tomen, podría generarse la necesidad de registrar nuevos datos (por ejemplo, casos de feminicidio) y se repite nuevamente el ciclo.

Los datos relacionados a un posible delito se van transformando en el tiempo, y pasan desde una denuncia (ante la PNC, MP u OJ); la que se puede transformar en la apertura de una carpeta de investigación por parte del MP; lo que puede generar la formulación de una imputación por parte del MP; esta imputación se transforma a su vez en la apertura y tramitación de un caso o “expediente” judicial en el OJ; el que finalmente tiene un cierre o término.

Durante todo este proceso, hay una “célula” esencial formada por la relación entre sindicado– delito–víctima-tipo de término, que se va transformando en el tiempo. Lo relevante, desde el punto de vista de los sistemas de indicadores, es que se haga un adecuado registro de esta relación sindicado-delito-víctima-tipo de término, y que esta además sea trazable en el tiempo, de manera de saber cómo evolucionó la relación a medida que pasa el tiempo.

Para facilitar el registro de los múltiples cambios de esta relación en el tiempo, lo ideal es que este registro se haga directamente en sistemas informáticos de tramitación de casos, sobre los cuales pueda hacerse la trazabilidad de la conversión de la relación en el tiempo. A su vez, para que estos registros sean de buena calidad, es necesario que la latencia (entendida como el tiempo que transcurre entre la ocurrencia de un hecho que se quiere registrar, y el efectivo registro en el sistema informático) sea el menor posible. Lo ideal, y de ahí la necesidad de sistemas de tramitación integrada de casos, es que el hecho que se desee registrar se haga en el sistema informático, y no en otra fuente.

Esquema No. 2: Ciclo de generación de indicadores



Fuente: Unidad Ejecutora SEICSJP

Una vez que se tengan los registros en sistemas informáticos, la recopilación de estos datos debería ser automatizada y cubrir idealmente todos los puntos desde donde se deben recopilar los datos, es decir, que la cobertura del sistema informático sea del 100% de fiscalías, juzgados o defensorías, según sea el caso. Para esto, es recomendable que los datos que se extraigan desde las bases de datos transaccionales queden almacenados en otras bases de datos, que se empleen para fines de análisis estadísticos, y que no interfieran con el uso de que los usuarios de fiscalías, tribunales o defensorías le den al sistema.

Respecto al procesamiento de datos, se debería contar con software especializado en el manejo eficiente y rápido de grandes volúmenes de datos, con la posibilidad de elaborar información agregada (como tablas de frecuencias, entre otros), de una manera sencilla. En cuanto a la elaboración de indicadores, usualmente el software estadístico que se puede emplear para el procesamiento de datos sirve también para estos fines.

Las etapas de análisis de indicadores y toma de decisiones deben tomar en cuenta una serie de elementos. En primer lugar, se debe tener claridad respecto a para quiénes, con qué fines y con qué periodicidad se deben generar y analizar los indicadores. En segundo término, es necesaria una definición de “clientes o usuarios” de la información que se genera, junto con la adecuada identificación de las características de los servicios que requiere cada perfil de “cliente o usuario”. Estas definiciones pueden tomar en cuenta alternativas para el uso de los indicadores, como por ejemplo saber qué tan adecuado en el

desempeño del SJP o de alguna institución en algún ámbito determinado, dentro de lo cual se pueden considerar mediciones relacionadas con la producción, calidad y reproceso, productividad, sistematización de opiniones, entre otros.

5.2.3.5.2 Estado de situación de los procesos de generación y uso de estadísticas

A. Registro de datos

En el caso del OJ, se cuenta con un sistema informático que apoya la tramitación de casos, el que se ha estado perfeccionando en cuanto a funcionalidades y tecnología en los últimos años. No obstante, su cobertura no abarca a todos los juzgados del país. Por otra parte, persisten problemas con la calidad del registro de los datos, por cuanto existen campos libres, en los cuales un funcionario judicial puede ingresar información que puede tener interpretaciones de difícil sistematización. Esto es particularmente relevante para los cambios de estado de una causa. Por otra parte, no existe un número único de causa compartido con el MP, y el catálogo de delitos tampoco es compartido con el MP, lo que dificulta en algunas ocasiones el seguimiento transversal de casos, y la comparación de cifras.

En el caso del MP, cuenta con un sistema informático que es ampliamente usado en las fiscalías, con total cobertura en el país, y que es constantemente mejorado, constituyéndose en una fuente confiable de información.

En el caso del IDPP, cuenta con un sistema de seguimiento de sus casos, el que presta las funcionalidades suficientes para sus necesidades.

En el caso de la Policía Nacional Civil, no existe un sistema informático que permita registrar las denuncias o actividad que se realiza en las unidades policiales territoriales. Estas Unidades registran en formularios su actividad diaria, la que es enviada en soporte papel a una Unidad que centraliza toda la información, y la consolida para fines de reportabilidad.

B. Recopilación de datos

Tanto el OJ, como el MP y el IDPP están recopilando los datos que posteriormente se emplean para elaborar estadísticas e indicadores, directamente desde los sistemas de tramitación propios. Esto ha significado un avance en cuanto a eficiencia y rapidez, ya que al menos en el OJ existía un sistema de formularios que debían ser completados por los secretarios de los juzgados, y que eran enviados al área de estadísticas en la capital, para su consolidación en planillas de cálculo. Cabe destacar también que en el OJ se produjo un cambio organizativo, y el área de estadísticas trabaja a la par con el área de informática, facilitándose la rapidez y eficiencia de la recopilación de distintos datos para elaborar algunos informes a pedido. El procedimiento de recopilación de datos a través de formularios que se llenan en cada unidad aún es el empleado por la PNC, ante la ausencia de un sistema de registro de denuncias.

C. Procesamiento de datos

Recientemente el OJ cuenta con la herramienta informática tableau, que permite un rápido y eficiente procesamiento de grandes volúmenes de información, y contiene también capacidades gráficas para su presentación. El uso recurrente de esta herramienta, realizada en el área de estadísticas, le ha permitido a esta área realizar estudios específicos (por ejemplo, uno reciente sobre violencia contra la mujer) que hasta hace pocos meses atrás estaba fuera del alcance de sus capacidades. El MP ha desarrollado una sofisticada herramienta para el procesamiento y despliegue de la información relacionada a la tramitación de sus casos, el SIEMP (sistema integrado estadístico del Ministerio Público), el que permite el rápido procesamiento y cruce de información con un alto nivel de detalle.

D. Generación de estadísticas

Tanto el OJ como el MP están generando estadísticas variadas y amplias de la tramitación de sus casos, empleando las herramientas del tableau y del SIEMP, respectivamente. Ambas instituciones cuentan con personal con amplio conocimiento tanto de su operación, como de los datos que se registran, sus debilidades y sus potencialidades, lo que facilita el acceder rápidamente a información que hace un tiempo atrás era prácticamente inaccesible.

En la actualidad, y de manera sencilla, se pueden obtener reportes comparativos entre juzgados o fiscalías de diversas regiones, por diversos tipos de delitos, en distintos períodos, y con distintos niveles de agregación de estas y otras variables. Sin embargo, estas facilidades para generar diversa y nueva información aún no han sido totalmente aprovechadas.

E. Elaboración de indicadores

Si bien es cierto a los responsables de las áreas de estadísticas del OJ y del MP les son familiares los indicadores que fueron propuestos en el segundo informe de esta consultoría (principalmente la tasa de resolución, de congestión y el disposition time), estos no son usualmente empleados al interior de esas instituciones y no son calculados de manera regular, de manera de hacer comparaciones tanto históricas como entre diversas unidades o regiones.

F. Análisis de indicadores

Al no haber un cálculo periódico de indicadores, tampoco hay un análisis recurrente de este tipo de información. Sin embargo, existen las capacidades instaladas para que tanto el OJ como el MP puedan iniciar el cálculo y análisis de los indicadores. De hecho, las áreas de estadísticas de estas instituciones, por su fuerte vínculo con informática, están en condiciones de recopilar y procesar en poco tiempo información diversa, y ya se han hecho trabajos prácticos de profundización de análisis de aspectos muy detallados de la

tramitación de casos de violencia contra la mujer tanto en el OJ como en el MP. Este trabajo de profundización y refinamiento en el análisis se estima que será ampliado a otros tipos de casos.

G. Toma de decisiones

En el OJ no se ha generado aún un proceso virtuoso en que se pida constantemente mayor cantidad y calidad de información relacionada con indicadores, aunque ya hay algunos indicios preliminares. En ese sentido, la información de indicadores o de estadísticas aún no es usada por la mayor parte de jueces y magistrados, para analizar y perfeccionar la organización de su trabajo.

El MP, por su parte, está más adelantado en este proceso. De hecho, se realizan reuniones periódicas de presentación y difusión de información estadística (aunque no aún del tipo de indicadores que se han propuesto en esta consultoría), que inicialmente eran conducidas por los técnicos de las áreas de estadísticas, pero que recientemente están siendo conducidas por fiscales jefes de algunas áreas, quienes se han dado cuenta de la potencialidad que estas herramientas les proporcionan para el mejoramiento de sus fiscalías.

5.2.3.5.3 Propuesta de mejoras

A continuación, se sugieren una serie de medidas prácticas para el mejoramiento del ciclo de generación y uso de indicadores:

- a) Para mejorar la confiabilidad en el registro de información, especialmente en el OJ, se sugiere que el área de estadísticas genere reportes semanales, con la cantidad y calidad de los datos registrados, de manera de poner en conocimiento de los responsables de cada despacho judicial, el grado de cumplimiento de sus funcionarios respecto al registro en el sistema informático. En el futuro, se podrían confeccionar rankings con el grado de cumplimiento de los distintos juzgados y tribunales respecto a este punto.
- b) En el caso del MP, se sugiere incorporar en sus estadísticas, la diferenciación de casos con imputado conocido o no conocido. Este aspecto es relevante para medir a lo interno la calidad de las investigaciones que se hacen, ya que una de las primeras cosas que se deben resolver en la investigación, es quién o quiénes han sido los sospechosos de la comisión de un delito. Si este aspecto no se ve reflejado en las estadísticas, se pierde información valiosa que permitiría focalizar los esfuerzos en algunas áreas o tipos de delitos prioritarios.
- c) Dado que el OJ y el MP se estima que cuentan con las capacidades para elaborar los indicadores sugeridos en el segundo informe, se sugiere partir a la brevedad posible. Para esto, se sugiere partir por hacer comparaciones de la evolución de los propios indicadores, entre despachos o regiones, entre tipos de casos o delitos. Posteriormente, se recomienda que se agreguen comparaciones con indicadores de algunos otros países,

cuyos datos se encuentran disponibles en distintas publicaciones. Un paso posterior será la elaboración, a partir de las comparaciones y en consonancia con un plan definido, de los estándares de lo razonable, y rangos de variación de lo razonable para cada uno de los distintos indicadores. Posteriormente, se debe tender a la automatización de la generación de los indicadores y su comparación con los estándares razonables, para finalmente profundizar en un segundo nivel de análisis, identificando indicadores claves en las diferentes etapas del proceso y repetir el ciclo de análisis.

d) Se sugiere generar, al interior de cada institución y de manera periódica, reuniones de presentación y análisis de los indicadores que se calculen como resultado de la recomendación previa, convocando tanto a autoridades, como operadores y oficinas técnicas usuarias de los datos.

e) Se sugiere empezar a producir un reporte de situación, al menos trimestral, con explicaciones acerca de la evolución de los indicadores respecto al período anterior, junto con comparaciones relevantes por cada institución.

En un Anexo 1 al presente Informe se detallan los indicadores propuestos para implementar en cada institución.

5.2.4 Conclusiones

Las principales conclusiones que surgen de los resultados de este componente son:

1. Todas las instituciones presentan debilidades evidentes en sus sistemas de información, de modo que debe considerarse que el componente del programa que concluye es, apenas, el punto de partida de un esfuerzo que debe continuarse en los próximos años.
2. Si bien cada institución debe fortalecer sus sistemas internos, ello, por sí, no garantiza la eficacia de todo el sector. Para que la información proveniente del sector sea realmente útil, el esfuerzo de desarrollo debe ser coordinado, tanto en sus aspectos técnicos, como en el contenido. Se sugiere que la Secretaría Ejecutiva de la Instancia de Coordinación asuma la responsabilidad por la consistencia de los contenidos y la oportunidad en que ellos son puestos a disposición de la ciudadanía.
3. Del mismo modo, debe ser esta instancia la que genere información de conjunto del sector, como, por ejemplo, la que se requeriría para informar de los indicadores de las categorías superiores del Marco Lógico¹⁷:
 - *Cobertura poblacional de los servicios de justicia en el área influencia del programa.*

¹⁷ De hecho, pese a que son indicadores del Marco Lógico, la Unidad Ejecutora no estableció protocolos ni responsabilidades institucionales para su medición sistemática.

- *Satisfacción de la población con respecto a los servicios de justicia en el área de influencia del programa.*
 - *Número de casos conocidos y resueltos.*
 - *Cumplimiento los plazos procesales y constitucionales de la primera declaración ante el juez competente en los CIJ*
 - *Número de detenciones ilegales que se procesan en las áreas donde se construyen los CIJ. E inversamente se incrementa en 20 % el número de procesamientos.*
4. Tanto o más importante que la generación de información del sector, es acostumbrarse a la utilización de ella para la toma de decisiones en la gestión del sector. Esta es una política que debe ser impulsada desde la cabeza del sector. Sin ella, los sistemas de información se desatienden presupuestariamente y se degradan técnicamente.
 5. La generación de estadísticas oficiales del sector debe ser oportuna para que sea útil: al momento de redacción del presente informe, la página web de la Secretaría Ejecutiva de la Instancia de Coordinación no informaba de ninguna estadística, ni ofrecía algún link hacia alguna otra referencia oficial. La página de la OJ tampoco contenía algo al respecto y la búsqueda a través de Internet (Google) sólo ofreció un Anuario Estadístico de 2012. Al respecto, debe recordarse la máxima básica del Desarrollo institucional: lo que no se mide, no se mejora.
 6. El gran logro del sector en materia de generación y manejo de la información fue la creación de la Mesa Tecnológica¹⁸. Pero ella tuvo una corta vida, según señala este propio informe: una vez que la SEICMSJ dejó de aportar un administrador, la Mesa se diluyó, nadie quedó oficialmente a cargo, siguió funcionando por inercia un breve tiempo, y se apagó. No hay documentación alguna -tipo Actas- que den cuenta de lo que se va logrando, las perspectivas y la sostenibilidad de lo existente ante el cambio tecnológico. Esto no debiera continuar así; la SEICMSJ debiera contar con una instancia ad-hoc para hacerse cargo de establecer protocolos técnicos para la información, competencias requeridas para los operadores, capacitaciones para alcanzarla, planes de mantenimiento y renovación de capacidades técnicas de los equipos. Nada de eso se hace bien en forma institucional aislada, ya que, para el buen desempeño del sector en su conjunto, él debe concebirse, comunicacionalmente, como un mismo sistema informático. Si de alguna forma la Secretaría pudiera tener ese papel protagónico para el seguimiento y poder dejar como regla una reunión mensual para ver avances y esos sean transmitidos a la Instancia Coordinadora sería un modelo efectivo.

¹⁸ El Anexo 3 detalla la concepción bajo la cual se creó la Mesa Tecnológica.

5.3 Componente 3. Fortalecimiento Sectorial en materia de Investigación Criminal y Científica

El Componente 3 fue diseñado para financiar principalmente las siguientes actividades:

- (i) capacitación en ciencias criminalística y forenses, escenas del crimen y verificación de la prueba;
- (ii) asistencia técnica y capacitación sobre utilización de elementos de alta 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 evidencia; y
- (iv) adquisición de equipos especializados, transporte y materiales para la investigación de campo, escena del crimen, análisis y verificación de las pruebas.

Es de hacer notar que la Unidad Ejecutora -a diferencia de los demás componentes-, no cuenta con un informe de conjunto acerca del posible impacto de este componente, sino que mantiene una relación de acciones puntuales realizadas por las Coejecutoras. Tampoco hay alguna evaluación de los resultados de las consultorías, capacitaciones y asistencias técnicas contratadas bajo este componente.

Por lo tanto, esta sección está basada en los antecedentes proporcionados por los Términos de Referencia para la realización de las respectivas actividades, ya que no se dispone de informes de cumplimiento y evaluación de las acciones realizadas

5.3.1 Diseño y acciones del Plan de Capacitación

5.3.1.1 Diagnóstico

Si bien el Estado de Guatemala ha desarrollado importantes esfuerzos por modernizar, democratizar y generar eficiencia en el sistema de justicia por medio de la realización de reformas normativas, organizacionales y de capacitación, los resultados hasta ahora no han sido plenamente satisfactorios: los altos índices de violencia, unidos a los bajos índices de efectividad de la investigación criminal, han contribuido a generar una situación de impunidad estructural que genera una sensación permanente de inseguridad entre la población.

Las causas que provocan la situación de ineficacia en la investigación criminal son variadas y de distinta naturaleza, entre ellas se encuentran i) aquellas relacionadas a la cultura de los operadores de justicia, entendiendo como cultura de los operadores de justicia el conjunto de prácticas de funcionamiento relacionadas con aspectos de formación, internalización de formas éticas de actuación y pautas de comportamiento que inciden en la actuación cotidiana del personal y en el funcionamiento de las instituciones de justicia y ii) las de coordinación interinstitucional.

Los problemas relacionados a la cultura de los operadores de justicia obedecen, entre otros factores a deficiencias de formación profesional y especialización y a deficiencias en la práctica de los funcionarios encargados de desarrollar la investigación criminal.

Por lo que respecta al Ministerio Público y a la formación policial, se han identificado los siguientes problemas:

- Ausencia de diagnósticos actualizados de las necesidades de capacitación;
- Los temas impartidos no atienden a objetivos y metas claramente definidos y no satisfacen las expectativas técnicas y los estándares internacionales;
- Los cursos impartidos responden a situaciones coyunturales y a los ofrecimientos de la cooperación internacional;
- No existe distinción entre los cursos de formación inicial y cursos de actualización y especialización;
- La participación en los cursos no es tomada en cuenta como parámetro en la promoción de los fiscales;
- Los fiscales desconocen las técnicas de recolección de prueba y escena del crimen;
- A excepción de los cursos impartidos por International Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP), los cursos de investigación criminal son esporádicos y aislados y no responden a un sistema integral de especialización en la materia.

Por lo que respecta a las deficiencias en la práctica de los funcionarios encargados de desarrollar la investigación criminal, éstas pueden ser imputables a su vez a problemas de formación o la carencia de un sistema disciplinario, sin embargo, algunas veces se producen por la negligencia o mala fe de los operadores.

En el caso del Ministerio Público, se ha identificado serias deficiencias en las investigaciones que dirige, entre las que se encuentran:

- Procesamiento deficiente de la escena del crimen y la necropsia;
- Lentitud para rendir informes forenses;
- Dictámenes forenses incompletos y confusos;
- Inexistencia de protocolos institucionalizados de actuación;
- Debilidades en la cadena de custodia de la prueba;
- Médicos forenses no acuden sistemáticamente a la escena del crimen;
- Solamente en algunas regiones se realizan examen del cadáver en la escena del crimen;
- No se toman sistemáticamente las muestras de toxicología y biopsias a los cadáveres para documentar hallazgos de la muerte.

De la misma forma, una investigación del Centro de Análisis Forense y Ciencias Aplicadas (CAFCA), establece, entre otros factores que inciden en la investigación criminal, los siguientes:

- Desconocimiento del tratamiento adecuado de la escena del crimen;
- Deficiencias en la coordinación de varios de los procedimientos;
- Duplicidad de esfuerzos;
- Los sujetos participantes no respetan jerarquías;
- Rutinización y deficiencia de los procesos.

Estos factores provocan, entre otros problemas: pérdida de pruebas y evidencias; resultados y pericias inadecuadas y fuera de tiempo; diferencias en las competencias de los investigadores y personal involucrado en la investigación de los casos; traslapes y desatención de los expedientes; pérdida y desperdicio de esfuerzos y recursos; repetición innecesaria de procedimientos de toma de declaraciones con la intrínseca reiteración del duelo de los familiares.

Los problemas señalados por la falta de coordinación interinstitucional entre el Ministerio Público (MP) y la Policía Nacional Civil (PNC) han sido evidenciados desde los primeros análisis de la investigación criminal. Sin embargo, hasta la fecha, pese a varios esfuerzos, convenios, manuales y diversas iniciativas, no ha logrado mejorar en forma efectiva. Esta falta de coordinación MP-PNC se evidencia a través de los siguientes factores:

- Contradicciones durante el desarrollo de la investigación criminal debido a la falta de claridad en las facultades de investigación definidas para la una unidad de investigación criminal operativa dentro del Ministerio Público y las del Servicio de Investigación Criminal de la PNC;
- Los fiscales siguen utilizando los servicios técnicos científicos de los laboratorios de la PNC, particularmente en pruebas balísticas, dactiloscópicas y grafológicas debido a que la formación en la División de Investigación Criminal (DINC) es superior a la de la Dirección de Investigaciones Criminalísticas (DICRI) y por lo tanto los análisis en estas materias son más confiables en el PNC;
- La coordinación MP-PNC se realiza por medio de oficios, sin que durante el desarrollo de la investigación se produzca ningún tipo de comunicación entre fiscales y policías, sino que esta toma lugar hasta el vencimiento del período de la investigación;
- Debilitamiento del DINC y utilización de los agentes en actividades ajenas a la investigación criminal; ausencia de una efectiva dirección funcional de la investigación;
- La coordinación con otras instancias del Estado, que por su función pueden prestar colaboración en la investigación criminal de delitos complejos, tales como la Superintendencia de Bancos, el Ministerio de Finanzas, El Registro de la Propiedad

no es una práctica común, sólo se da cuando existe un caso concreto y a requerimiento del fiscal.

5.3.1.2 Plan Integral de Capacitación Interinstitucional

Con base en el diagnóstico, se contrató una consultoría para el diseño de una respuesta a la problemática diagnosticada. La consultoría se centró en la capacitación de los operadores del sistema de justicia penal en Guatemala, en específico de los encargados de la investigación criminal: ministerios públicos, la policía nacional civil, jueces, defensores y peritos en procedimientos especiales, conceptos y tecnología moderna aplicable al tema de investigación y específicamente en la aportación de pruebas modernas y científicas suficientes y competentes.

El objetivo general del programa es fortalecer los conocimientos y habilidades en investigación criminal y científica a los operadores del sistema de justicia penal con base en su perfil competencial, y que se incremente la eficiencia y eficacia del proceso de investigación criminal y científica mediante una estrategia integral e interinstitucional de formación y capacitación.

A la consultoría que se contrató, se le asignaron tres objetivos específicos:

1. Identificar los requerimientos de capacitación de acuerdo al perfil de los operadores del sistema de justicia penal, en específico ministerios públicos, policía nacional civil investigación, defensores, jueces y peritos.
2. Formar instructores de calidad en los distintos perfiles que contribuyan en el mediano y largo plazo a la formación y capacitación de operadores del sistema penal encargados de la investigación criminal y científica.
3. Actualizar y fortalecer la capacidad de investigación criminal y científica del personal que interviene en los procesos penales, de acuerdo a las necesidades específicas de cada institución operadora del sistema de justicia penal.

El diseño del programa de capacitación se llevó a cabo en tres etapas:

Etapas 1: Diagnóstico de necesidades

En esta etapa se llevó a cabo la identificación de los requerimientos de capacitación con base en los perfiles de los operadores del sistema de justicia penal encargados de la investigación criminal y científica: ministerios públicos, policía nacional civil, jueces, peritos y defensores.

- Identificación y descripción de los perfiles de los operadores del sistema de justicia penal encargados de la investigación criminal y científica.
- Definición de las competencias con base en el perfil de los operadores para que a partir de ellas se determinen los contenidos diferenciados de la capacitación.

Etapas 2: Diseño de contenidos

En esta etapa se trataba de determinar los contenidos de la capacitación a partir de las competencias identificadas por perfil, así como definir los esquemas de capacitación conjuntos y por institución.

- Definir los objetivos de la capacitación, así como los indicadores que permitan verificar los resultados del programa de capacitación.
- Estructurar los contenidos de la capacitación y desarrollar los módulos que se impartirán en los cursos.

Etapas 3: Estrategia de ejecución del programa integral de capacitación

En esta etapa se buscaba:

- Definir la estrategia de ejecución del programa integral de capacitación.
- Desarrollar criterios de supervisión para el cumplimiento del programa integral de capacitación.
- Establecer los criterios para la evaluación de la ejecución del programa integral de capacitación.
- Proponer expertos para la impartición del programa integral de capacitación.
- Realizar las acciones necesarias para lograr la certificación del programa integral de capacitación.

5.3.1.3 Plan Específico de Capacitación en Investigación Criminal y Científica del Organismo Judicial en Guatemala

El Plan Específico de Capacitación en Investigación Criminal y Científica del Organismo Judicial busca fortalecer los conocimientos y habilidades en investigación criminal y científica de los operadores del sistema de justicia penal e incrementar la eficiencia y eficacia. Sus contenidos responden a las necesidades de capacitación identificadas por el Organismo Judicial. A través de él se pretende actualizar y fortalecer los conocimientos del personal – mediadores, personas laborantes de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, magistrados, magistradas, jueces y juezas - que interviene en los procesos penales.

El plan incluye desarrollar los contenidos de los siguientes cursos de capacitación, definidos a partir de las necesidades identificadas por el Organismo Judicial.

Cuadro 7. Plan de Capacitación del Organismo Judicial

Núm	Capacitación	Contenido Mínimo
1	Seminario de actualización para mediadores del Organismo Judicial	<p>Política Criminal enfocada a Prevención de la Violencia y el delito, a través de la Mediación, para generar cultura de paz.</p> <p>Política Criminal orientada a la aplicación de la Mediación, como mecanismo extrajudicial en la resolución de casos en materia penal.</p> <p>La Mediación aplicada como herramienta de apoyo a los pueblos indígenas en la resolución de</p> <p>La Mediación, en la justicia penal juvenil, con enfoque de alternativas aplicables a los casos concretos.</p>
2	Seminario de Alto Nivel sobre temática Transparencia y Anti Corrupción	Los contenidos se desarrollarán en coordinación con la Unidad de Capacitación Institucional
3	Seminario de Alto Nivel sobre Teoría del Delito	<p>Contextualización, nociones preliminares y aspectos legales</p> <p>Tema 1: La acción y omisión</p> <p>Tema 2: Relación de la causalidad y la Tipicidad</p> <p>Tema 3: La Antijuricidad y Causas de Justificación</p> <p>Tema 4: La Culpabilidad</p> <p>Aspectos legales</p> <p>Tema 5: La punibilidad</p> <p>Tema 6: La ejecución del delito</p> <p>Tema 7: Autoría y participación</p> <p>Tema 8: Concurso de delitos</p> <p>Tema 9: Graduación de la culpabilidad</p>

Fuente: Unidad Ejecutora SEICSJP

5.3.1.4 Plan Específico de Capacitación en Investigación Criminal y Científica del Ministerio Público en Guatemala

El Plan Específico de Capacitación en Investigación Criminal y Científica del Ministerio Público tiene el objetivo de afianzar los conocimientos y habilidades en investigación criminal y científica de los operadores del sistema de justicia penal para incrementar la eficiencia y eficacia del sistema. Sus contenidos responden a las necesidades de capacitación identificadas por el Ministerio Público.

El Plan Específico se centra en dos objetivos básicos:

1. Formar instructores de calidad que contribuyan en el mediano y largo plazo a la formación y capacitación de otros operadores del sistema de justicia penal que intervienen en la investigación criminal y científica.
2. Actualizar y fortalecer los conocimientos del personal – personal de la Dirección de Investigación Criminal, de la Unidad de Investigación, de la Unidad de Recolección de Evidencias- que interviene en los procesos penales.

Sus contenidos se sintetizan en el cuadro siguiente:

Cuadro 8. Plan de Capacitación del Ministerio Público

Núm.	Capacitación
1	Curso de Medidas de Seguridad y Autoprotección.
2	Curso de manejo de Crisis.
3	Curso de Cibercrimen.
4	Curso de Ciber delitos.
5	Curso de Contrainteligencia
6	Curso de Técnicas de Entrevista
7	Curso de Redacción de Informes de Investigación
8	Curso de Fotografía Investigativa
9	Curso de Kinesis y Lenguaje Verbal
10	Curso de Indicios Informáticos
11	Curso de Análisis y extracción de dispositivos electrónicos
12	Curso de Lofoscopia
13	Curso de Identificación, Manejo Transporte y Almacenamiento de Precursores Químicos
14	Curso de Equipo de Protección Personal y Riesgos ante la Exposición a Precursores Químicos
15	Curso de Incompatibilidad de Sustancias Químicas
16	Curso de Manejo del Programa ARAS 360
17	Curso de Patrones de Sangre.

Fuente: Unidad Ejecutora SEICSJP

5.3.1.5 Plan Específico de Capacitación en Investigación Criminal y Científica del Instituto de la Defensa Pública Penal

El Plan Específico de Capacitación en Investigación Criminal y Científica del Instituto de la Defensa Pública Penal busca actualizar y fortalecer los conocimientos del personal – analistas de información, trabajadores sociales, psicólogos y abogados defensores - que interviene en los procesos penales. Sus contenidos, definidos a partir de las necesidades identificadas por el Instituto de la Defensa Pública Penal se resumen en el cuadro siguiente.

Cuadro 9. Plan de Capacitación del Instituto de la Defensa Pública Penal

Núm	Capacitación	Contenido Mínimo
1	Especialidad en Investigación Criminal	<p>Principios y aplicaciones de la Investigación Criminal. Funciones de las distintas áreas de investigación criminal.</p> <p>Principio de cadena de custodia, participantes y su implicación jurídica.</p> <p>Áreas de trabajo en criminalística de campo y de laboratorio. Importancia Jurídica de la prueba pericial.</p> <p>Casos prácticos de investigación criminal.</p> <p>Violencia en el ámbito familiar y delincuencia juvenil.</p> <p>Fenomenología del delito delincuencia tradicional y nuevas formas de delincuencia.</p> <p>Investigación criminal y medicina legal.</p> <p>Peritaje en Derecho de Familia: Violencia conyugal, maltrato infantil, divorcio, custodia y regulación de visitas.</p> <p>Adopciones y psicología forense.</p> <p>Peritaje en Derecho Penal: Por Inimputabilidad o uso de sustancias psicoactivas.</p> <p>Evaluación de secuelas en víctimas de delitos sexuales. Dictamen sobre credibilidad del testimonio.</p> <p>Psicología Forense en el contexto penitenciario.</p> <p>Detección de la simulación en el ámbito pericial.</p>
2	Especialidad en Psicología Jurídica	<p>La Psicología Jurídica como Disciplina.</p> <p>La Psicología Jurídica y su campo de acción.</p> <p>La Psicología Jurídica: Origen. Concepto. Análisis del concepto. Modelo de complementariedad versus Modelo de subordinación. Concepto de Psicología Jurídica. Psicología Jurídica y ciencias afines. Campo de acción de la Psicología Jurídica.</p> <p>La Psicología Jurídica: Conceptos Jurídicos comprometidos en el campo de acción del estudio de la Psicología Jurídica.</p> <p>La conducta anormal (trastornos mentales) y la conducta desviada (delincuencia). Abordaje. Algunas facultades psíquicas, sus alteraciones y sus incidencias jurídicas. Sensación: Concepto, patología de la sensibilidad. Percepción: Concepto, percepción selectiva, patología de la percepción. Atención: conceptos, determinantes, trastornos. Pensamiento: concepto, juicio, trastornos. Inteligencia: conceptos, aspectos psico-jurídicos. Memoria: concepto, capacidad para testimoniar, alteraciones y trastornos de la memoria. Afectividad: concepto, estados, alteraciones.</p> <p>Rol del estudioso de la Psicología Jurídica: Formación, campo jurídico, lenguaje jurídico, dictámenes, responsabilidad pericial.</p> <p>El dictamen o Informe psicológico-forense.</p> <p>Psicología del delito y la conducta criminal.</p> <p>Los instrumentos de medición forense.</p> <p>Psicología jurídica del menor.</p> <p>Evaluación de la criminalidad infantil.</p> <p>Análisis de las evaluaciones de las víctimas sometidas a riesgo de Conductas anormales.</p> <p>Perfilación criminal.</p> <p>Funcionamiento de Oficinas de Atención a las Víctimas.</p> <p>Psicología social.</p> <p>Psicología de la Victimización en Delitos Sexuales, Violencia intrafamiliar.</p> <p>Psicopatología criminal.</p> <p>Psicología aplicada a la investigación criminal de escenarios criminales.</p> <p>Genesis de la violencia.</p> <p>Técnicas psicoterapéuticas contra la violencia.</p> <p>Pruebas psicológicas aplicadas a la psicología jurídica.</p>
3	Especialidad en Ciencias Criminalística en áreas de Balística Forense, Documentos copia y Grafotécnica	<p>Introducción a la criminalística</p> <p>Grafoscopia, documentoscopia y su proyección forense</p> <p>Dactiloscopia y otras técnicas de identificación</p> <p>Balística forense</p> <p>Hechos de tránsito terrestre</p> <p>Medicina forense</p> <p>Genética forense</p> <p>Metodología de la investigación</p> <p>Teoría del caso</p>

Fuente: Unidad Ejecutora SEICSP

5.3.1.6 Plan Específico de Capacitación en Investigación Criminal y Científica del Ministerio de Gobernación en Guatemala

El Plan Específico de Capacitación en Investigación Criminal y Científica del Ministerio de Gobernación que fortalezca los conocimientos y habilidades en investigación criminal y científica de los operadores del sistema de justicia penal e incremente la eficiencia y eficacia.

Sus contenidos buscan actualizar y fortalecer los conocimientos del personal –policías de investigación- que interviene en los procesos penales, mediante los siguientes módulos.

Cuadro 10. Plan de Capacitación del Ministerio de Gobernación

Plan de capacitación de defensores públicos en defensa en ejecución penal

Módulo	Contenido
1	Coordinación Interinstitucional
	Legislación Básica
	Redacción de Informes
2	Metodología de la Investigación Criminal
	Lógica Criminal
3	Ciclo de Inteligencia
	Inteligencia contra el Crimen Organizado
	Análisis Criminal
	Escena del Crimen
4	Recolección de información por fuentes abiertas y cerradas
	Manejo de Informantes y colaboradores
	Técnicas de Vigilancia y Seguimiento
5	Georreferenciación
	Fotografía y video
	Técnicas de Sistemas de Identificación de Vehículos Robados
	Técnicas para Identificación de Documentos Falsos
	Instrumentos nacionales e internacional contra el tráfico y trata de personas
6	Instrumentos nacionales e internacional contra el tráfico y trata de personas.
	Factores de una investigación criminal del tráfico y trata de personas
	Victimología, La víctima como fuente de información en la investigación.
7	Legislación Nacional e Internacional de armas
	Identificación de tráfico de armas
	Tácticas contra tráfico de armas

Fuente: Unidad Ejecutora SEICSJP

El Plan Específico de Capacitación en Investigación Criminal y Científica del Instituto de la Defensa Pública fue diseñado con el propósito de que fortalezca los conocimientos y habilidades en la legislación, teoría y práctica sobre el Derecho Penitenciario con el propósito de comprender y aplicar las diversas instituciones que lo conforman en la práctica forense del derecho de defensa en ejecución penal.

En particular, interesa (i) perfeccionar los conocimientos de los Defensores Públicos sobre el área de balística para su aplicación en las estrategias de Defensa; y (ii) actualizar y

fortalecer los conocimientos del personal de Defensores Público que intervienen en los procesos penales, para el desarrollo destrezas y habilidades el litigio en juzgados Pluripersonales de Ejecución Penal, por medio de la interposición de incidentes relacionados con las libertades anticipadas por beneficios penitenciarios a favor de los patrocinados.

Los destinatarios del Plan de Capacitación son 75 Defensores Públicos y Asistentes.

5.3.2 Capacitación en ciencias criminalística y forenses, escenas del crimen y verificación de la prueba

Bajo este acápite se encuentran dos consultorías, una del Ministerio Público y otra de la Secretaría Ejecutiva.

Cuadro 11. Capacitación en Ciencias Criminalística y Forense

Consultoría sobre el Manejo de Evidencia Material y Digital	PASJP-427-CCIN-CI-09-MP
Firma Consultora Internacional para Evaluar y Actualizar los Protocolos de Investigación Criminal y Científica de los Operadores del Sistema de Justicia Penal de Guatemala	PASJP-440-CD-CF-02-SEICMSJ

Fuente: Unidad Ejecutora SEICSJP

Es posible que la mayor contribución a esta materia se encuentre catalogada bajo el trabajo de consultoría sobre protocolos

5.3.3 Asistencia técnica y capacitación sobre utilización de elementos de alta tecnología para la investigación criminal y científica

Aquí se concentra la mayor cantidad de contrataciones, algunas de las cuales corresponden al sentido del componente, mientras que otras tienen un carácter más general, como, por ejemplo, la elaboración del Manual Operativo para la gestión del préstamo.

Cuadro 12. Asistencia Técnica sobre utilización de elementos de alta tecnología

Consultoría en Archivos 2015	PASJP-174-CCIN-CI-10-MP
Consultoría Internacional para el Análisis Organizativo para el Mejoramiento de la Efectividad de las Fiscalías de Sección del Ministerio Público de Guatemala	PASJP-426-CCIN-CI-08-MP

Consultoría para el Análisis Organizacional y de Procesos de Negocio para el uso Efectivo de la Mediación en Delitos Menos Graves, como Medio para Descongestionar al MP y OJ	PASJP-428-CCIN-CI-10-MP
Consultoría para el Análisis Legal para el uso efectivo de la mediación en delitos menos graves, como medio para descongestionar al MP y OJ	PASJP-429-CCIN-CI-11-MP
Consultoría para Elaborar el Manual Operativo del Préstamo GU-L1905	PASJP-431-CCIN-CI-12-MP
Consultoría Internacional para Asistencia Técnica para el mejoramiento de la efectividad de las fiscalías de sección del Ministerio Público de Guatemala	PASJP-435-CCII-CI-26-MP
Consultoría Internacional para el Análisis Organizativo para el Mejoramiento de la Efectividad de las Fiscalías de Sección del Ministerio Público de Guatemala	PASJP-436-CCII-CI-27-MP
Consultoría Internacional para Asistencia Técnica para la Definición de Modelo de Segmentación para los Casos en Mora, para los tipos de Fiscalías y para los casos que ingresan al Ministerio Público	PASJP-437-CCII-CI-28-MP
Consultoría Internacional para Asistencia Técnica para el Fortalecimiento del Programa de Liquidación de la Mora Fiscal: Definiciones y Generación de Soluciones a las distintas tipologías de casos en Mora	PASJP-438-CCII-CI-29-MP
Desarrollo de un Compendio de Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas en el Fortalecimiento de las Capacidades de Investigación y Persecución Penal Estratégica	PASJP-448-CD-CI-04-MP
Investigación Criminal y Forense para el Fortalecimiento Institucional de los Operadores del Sector Justicia	PASJP-324-SCC-CF-1-SEICMSJ
Experto en Antropología Jurídica para llevar a cabo el levantamiento y recabar información del modelo paraguayo y colombiano, en procedimiento abreviado para pueblos indígenas en los procesos penales	PASJP-444-CD-CI-22-SEICMSJ
Experto Jurídico en Justicia Indígena para llevar a cabo el Levantamiento y recabar información del modelo paraguayo y colombiano, en Procedimiento Abreviado para pueblos indígenas en los procesos penales	PASJP-445-CD-CI-23-SEICMSJ
Capacitación para Defensores Públicos en tema Defensa en Ejecución Penal	PASJP-381-CCIN-CI-13-IDPP
Capacitación para Defensores Públicos en Peritaje Cultural y Antropológico	PASJP-382-CCIN-CI-14-IDPP
Capacitación para Defensores Públicos en tema Estrategias de Litigio con Enfoque de Género	PASJP-383-CCIN-CI-15-IDPP
Capacitación para Defensores Públicos en tema de Balística	PASJP-384-CCIN-CI-16-IDPP
Capacitación para Defensores Públicos en tema Litigio Estratégico	PASJP-385-CCIN-CI-17-IDPP
Capacitación para Defensores Públicos en tema Teoría del Delito	PASJP-386-CCIN-CI-18-IDPP

Gastos de Capacitación Congreso para la Creación de Capacidad en Investigación Criminal usando evidencia digital	NO APLICA
Proceso de Adquisición: Materiales para procesamiento de investigación científica y criminal	NO APLICA
Capacitación en Materia de Investigación Criminal dentro de la PNC del MINGOB	PASJP-368-SCC-CF-01-MINGOB
Boletos aéreos y viáticos para "I Encuentro Latinoamericano de Análisis Criminal y Persecución Penal Inteligente", Buenos Aires, Argentina	PASJP-71-CP-S-3-MINGOB
Reunión con grupos focales para levantamiento de información de necesidades de Capacitación en Investigación Criminal	PASJP-326-CP-S-01-MINGOB
I Congreso Latinoamericano de Análisis Criminal y Persecución Penal Inteligente en la República de Argentina	PASJP-77-CD-CF-1-MP
Gastos de Viáticos John Jay College	PASJP-60-CD-S-5-SEICMSJ
Servicio de Traducción e Interpretación	PASJP-317-CD-S-10-SEICMSJ
Formular un Modelo Pedagógico, el Diagnóstico de Necesidades y el Programa de Formación como Plan Piloto para la Escuela de Estudios Judiciales del Organismo Judicial	PASJP-394-SBC-CF-01-SEICMSJ

Fuente: Unidad Ejecutora SEICMSJ

5.3.4 Elaboración de protocolos forenses

El Programa priorizó la realización de una consultoría para la evaluación y actualización de protocolos de investigación criminal y científica de los operadores del sistema de justicia penal en Guatemala, en específico los encargados de la investigación criminal. Por parte del Ministerio de Gobernación, sería la Dirección General de Investigación Criminal (DIGICRI) y la Subdirección General de Investigación Criminal, Policía Nacional Civil; y el Ministerio Público.¹⁹

La importancia de contar con **protocolos** para aplicarlos en la investigación de los diferentes delitos en contra de las personas, bienes y otros, es fundamental ya que proporciona una orientación y líneas de actuación de los investigadores en forma metodológica, en esclarecer los hechos delictivos, dándoles lineamientos investigativos, consultas a las diferentes fuentes de información, informes a sus peticiones de peritajes y principalmente el ser parte activa de una investigación teniendo los conocimientos de actuar e informar al ministerio público. Permite el desarrollo de un proceso investigativo científico policial como una práctica que puede ser materializada y que siguiendo lo allí establecido, sumado al

¹⁹ Esta sección condensa el contenido del “Informe final de resultados de la revisión de la situación actual de los protocolos de investigación criminal y científica existentes en los principales operadores y Programa de trabajo para la actualización y/o creación de protocolos”. Preparado por Cristián Guíñez, consultor de la Empresa Holos.

análisis de los involucrados, debiese entregar los mismos resultados. El seguimiento de los protocolos permite repetibilidad y garantiza credibilidad en los resultados obtenidos.

5.3.4.1 Diagnóstico

Para la labor policial es importante contar con protocolos de actuación, pues lo disponible en la actualidad corresponden más bien a instructivos de coordinación y no, necesariamente, a la investigación criminal propiamente tal. Los protocolos existentes principalmente están dirigidos a las coordinaciones entre instituciones, específicamente, para definir su actuar en forma independiente o como estrategias cooperativas. La normativa vigente señala que la Policía debe Investigar y el Ministerio Público dirigir la investigación, lo que, según fue señalado, en práctica no sucede. La Policía se dedica a realizar u obtener información básica con varios obstáculos para aportar a la investigación, mas no investiga.

- 1 La PNC no cuenta con tecnología de punta, hecho que se da en aspectos como la infraestructura informática básica. No cuentan con una oficina de análisis por cada departamento ni en conexión con la oficina de análisis general de la policía. A partir de este hecho, aspectos como disponibilidad oportuna, confiable de la información es una tarea pendiente.
- 2 El resguardo del conocimiento adquirido, con todo el aprendizaje que se ha logrado generar, tampoco está almacenado como para intentar hacer gestión del conocimiento, hecho que atenta con la labor y confiabilidad del quehacer de esta institución.
- 3 En general, la logística mantiene la línea de la infraestructura. Es deficiente. Si bien, no está relacionada estrictamente con los protocolos, mucho de ellos requerirán de aparatología, capacitación, y coordinaciones logísticas para el cabal cumplimiento de las obligaciones que debe asumir.
- 4 Un ejemplo básico vinculada con el funcionamiento interno de la PNC, dice relación con el control de la documentación recibida desde el Ministerio Público como un requerimiento de investigación. Es recibido en forma manual, ingresada a un libro y recepcionada por un funcionario mediante una firma. Este documento, posteriormente se ingresa a una planilla electrónica básica, sin un control del estado de cada uno de ellos. Así, bien puede ser que sea olvidado hasta que un fiscal lo solicite.
- 5 Otros aspectos relevantes, identificados durante las entrevistas y visitas a las instalaciones de la Policía Nacional Civil:
 - a) En la unidad de vehículos robados, es necesaria la creación de uno o varios protocolos que pauten las actuaciones encaminadas a una correcta investigación cuando hay una denuncia por parte de un ciudadano acerca del robo o hurto de un vehículo. Si bien, se posee una base de datos, ésta debe ser compartida en cierto modo con el Ministerio Público, a fin de que no se dupliquen las actuaciones y ambas instituciones puedan estar en continua información y contacto en cada caso investigado. Por otro lado, las

instalaciones de trabajo deben mejorar y se debe dotar de un mayor equipamiento técnico a los investigadores.

- b) En la unidad de delitos económicos y financieros, es necesaria la creación de distintos protocolos que distingan cada tipo de delito, es decir, que haya un protocolo de actuación en materia de corrupción, otro protocolo de actuación en materia de lavado de dinero, otro protocolo en materia de investigación de delitos en organizaciones criminales, entre otros.
 - i. El principal problema en esta unidad es que se investigan todos los delitos de forma muy global, sin presentar pautas de actuación distintas en cada tipo penal. Así pues, una investigación nunca puede llevarse a cabo de la misma forma en delitos diferentes ya que cada una requerirá actuaciones específicas distintas, y por ello, se hace necesaria la creación de varios protocolos y que cada uno de ellos sea específico para un tipo delictivo concreto dentro del marco de los delitos financieros y económicos.
 - ii. Asimismo, y como ocurre en el resto de las unidades, se hace necesaria una mejora en las instalaciones de trabajo y en el equipo informático y tecnológico que los investigadores utilizan.
- c) Respecto al Laboratorio de Criminalística, es necesario que se modernice el material y la aparatología técnica que se utiliza, sobre todo en los departamentos de Grafística y Documentoscopia, Balística Forense y Dactiloscopia. Asimismo, es necesario un almacenamiento de la información en soporte informático, puesto que hay un almacenamiento masivo de documentación en soporte de papel y esto puede conllevar a la pérdida de información y a la lentitud en la búsqueda de expedientes.
- d) En cuanto al Centro Antipandillas Transnacional, se detectó que había una necesidad de establecer un responsable en distintos países que se ocupara de la investigación de sujetos integrantes de pandillas en dicho país, bien sujetos guatemaltecos que comentan delitos en países extranjeros o bien sujetos extranjeros que hayan cometido delitos en Guatemala o se hayan fugado y se encuentren en otro país. La colaboración a nivel mundial en este sentido es fundamental para la investigación y captura de dichos delincuentes.
- e) Se están elaborando algunos protocolos como el relacionado con la atención de delitos contra la niñez y la adolescencia, tema que está regulado. Adicionalmente, está en preparación un protocolo complementario liderado por PNC con el apoyo de UNICEF relacionado con para el maltrato de menores de edad y se han vinculado con e MP para aclarar dudas, aun cuando no tiene el carácter de interinstitucional. Este último debería estar listo, según señalaron dentro de los próximos 6 meses y ser publicado en el boletín oficial.

- a. Se dispone del protocolo de actuación policial en materia de investigación en casos de niñas, niños y adolescentes desaparecidos y/o sustraídos (Resolución N° 37-2017).
 - b. El protocolo que regula lo relacionado con la atención de delitos contra la niñez y la adolescencia (Instrucción General 06-2013) es de carácter interinstitucional con el MP (como el de delitos sexuales). Sin embargo, es para delitos contra la vida general y no específico para femicidio, ello pues, al creado, aún no se definía el delito de femicidio como tal en la legislación penal.
- f) Se cuenta con una Guía Operativa del Investigador Criminal, de noviembre de 2015, que es un manual de procedimiento para, entre otras cosas, señalar cómo tratar la escena del crimen. No obstante, se visualiza como uno de carácter general y no específico para cada tipo de delito.
- g) En relación a los protocolos que regulan las solicitudes de información, allanamientos, inspecciones y registros, así como análisis de evidencias y desarrollo de investigaciones relacionadas con algún delito, se ha verificado lo siguiente:
- a. La Instrucción General 02-2011 dice relación con la investigación penal de las violaciones a los Derechos Humanos cometidos durante el conflicto armado interno. La PNC tiene una unidad que se denomina “Defensión contra ataques a defensores de Derechos Humanos”. Si bien no actúan directamente en casos de conflicto armado interno, sí lo hacen respecto de aquellas personas que ven estos casos, y que pueden ser objeto de ataques por parte de militares. Para este caso, no se cuenta ni con un manual ni con un protocolo de actuación. No obstante, apoyan al MP cuando son requeridos. Actualmente estos casos están en investigación y prestan labores de protección y además apoyan en la investigación al MP.
 - b. La Instrucción General 13-2008 se refiere a normas para la investigación y documentación de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes. Los autores de estos delitos son funcionarios militares y policiales. Actúa la Inspectoría General de la PNC cuando el autor es un funcionario PNC. Cuando es un militar u otro (guerrillero o funcionario del Estado no policía), la investigación le corresponde a la PNC a través de la Unidad de Defensión contra ataques a defensores de Derechos Humanos. En el MP lo trata la Fiscalía de Derechos Humanos que se relaciona directamente, ya sea con Inspectoría General o con la Unidad de Defensión contra ataques a defensores de DDHH. No hay un protocolo interinstitucional, sino que sólo se basan para investigar en el procedimiento de la Guía Operativa del Investigador Criminal (pág. 81 y 82).
- h) La Instrucción General 012-2005, entrega directrices para la aplicación del manual de procedimientos para investigaciones antropológico-forenses,

pero no hay un protocolo interinstitucional y el MP no les delega investigaciones de este tipo. Lo ve la ONG de antropología forense (que es privada) con INACIF.

- i) La Instrucción General 001-2006, contiene lineamientos generales para la aplicación de la metodología de la investigación criminal. Sin embargo, no tienen especialización según el tipo de delito a investigar y utilizan algunos aspectos de la mencionada guía.
- j) la Instrucción General 01-2012, dice relación con la investigación de hechos delictivos vinculados al uso de armas de fuego y manejo de evidencia balística. Si fuera el caso, aplicarían la Guía Operativa del Investigador Criminal, pero en la práctica, la PNC no interviene en este tipo de investigaciones, excepto para temas que aborda la División de desactivación de armas y explosivos (Didae).
- k) Respecto del protocolo de seguridad para el manejo y eliminación de químicos utilizados en la fabricación ilícita de drogas (Instrucción General 06-2012), es aplicado por la Subdirección General de Información y Análisis de Antinarcóticos (SG Daia) cuando es requerido por la Fiscalía de Narcoactividad del MP.
- l) Del protocolo para la estabilización emocional de la víctima del delito en la primera entrevista, tienen un modelo de atención integral para cualquier víctima, que se encuentra señalado en la Guía Operativa del Investigador Criminal. Esta función es del MP que busca alcanzar la estabilidad emocional de las víctimas de delito. Si bien existe protocolos interinstitucionales de coordinación, se utiliza sólo en las áreas de delitos contra la vida y delitos sexuales.
- m) En cuanto a la instrucción específica para las interceptaciones telefónicas, la unidad de la PNC que interviene División de Métodos Especiales de Investigación (Dimeí) que se coordina con la Unidad de Métodos Especiales (UME) del Ministerio Público.

5.3.4.2 Principales hallazgos

El Informe de Consultoría establece una serie de conclusiones positivas en relación con el trabajo realizado en esta primera fase de contacto, así como una serie de conclusiones negativas susceptibles de mejora y cambio con la finalidad de conseguir un mejor trabajo y coordinación en las distintas áreas de la investigación criminal.

5.3.4.2.1 Aspectos positivos

- Existe una buena actitud y predisposición por parte de la PNC, en todas sus divisiones o unidades, por llevar a cabo la labor investigativa que se les encomienda.
- Algunas divisiones cuentan con protocolos y con manuales de procedimiento dónde se marcan unas pautas de actuación en distintos ámbitos de la investigación criminal. En concreto, CAT, el Centro Antipandillas Transnacional cuenta con su protocolo *“Protocolo de actuación policial investigación y detención de integrantes de estructuras de las pandillas de carácter transnacional”*. Existe también un manual genérico para la PNC *“Guía operativa del investigador criminal”* redactado con la finalidad de consolidar la labor que realiza el investigador criminal policial y así poder llevar a cabo un mejor servicio de investigación.
- Apoyo de policías colombianos contratados por la embajada de Estados Unidos.
- Diplomado en delitos financieros y económicos impartido por funcionarios colombianos y por INL, que es el programa de apoyo para aplicar la ley.
- En algunos casos específicos y previa coordinación con el Ministerio Público han recibido apoyo del FBI para diligencias determinadas.
- Evaluación de equipo policial para investigación criminal realizada en la embajada de Estados Unidos por un polígrafo.

5.3.4.2.2 Aspectos negativos

- Escasez de protocolos de actuación lo que se traduce en una falta de uniformidad en las etapas de investigación y tratamiento de los casos requeridos por el MP u otros organismos del sistema de justicia del país.
- Metodología de trabajo “día a día”, derivado de la escasez de planificación y programación del trabajo. Si bien existen normas de actuación y procedimientos, los mismos no se cumplen. Se utiliza una metodología de trabajo en la investigación policial por costumbre, no protocolizada.
- Escasa fluidez de comunicación y coordinación con el Ministerio Público, lo que en ocasiones lleva a la duplicación de información, solapamiento de la misma o ignorancia de algunas actuaciones. Esto ocurre, por ejemplo, en el caso de hurto y robo de vehículos ya que, en ocasiones, cuando aparece el vehículo sustraído, se añade a la base de datos del MP sin que se tenga constancia por parte de la PNC o viceversa.
- Concentración masiva de información y de metodología de trabajo, aspecto que ha sido observado en algunas unidades, como en el caso concreto de la sección de delitos económicos, donde se identificó que no hay una estructura que separe las investigaciones por tipo de delito, sino que todas las investigaciones se llevan a cabo de manera muy concentrada.

- Se dispone de un escaso apoyo y recursos logísticos que permitan a los investigadores llevar a cabo y facilitar su labor. Esto se da en la unidad de delitos económicos y especialmente en el Laboratorio de Criminalística (área de grafística), donde la aparatología y material técnico necesario para llevar a cabo la investigación de cada caso, o está obsoleto o no funciona.
- Necesidad de material tecnológico. Algunas unidades especializadas, como la de delitos financieros y económicos, requieren de un apoyo técnico en cuanto a material técnico (cámaras, microcámaras, entre otros) que es necesario para una mejor actuación investigativa. El material técnico y el equipo de computadores, así como otros medios, son antiguos y se requiere su renovación. La necesidad de actualización es inminente (hardwares y softwares).
- Reconocimiento del vehículo policial. En la unidad de delitos financieros y económicos, Los agentes de policía tienen escasos modelos de vehículos policiales, que se traduce a una fácil identificación por parte de los delincuentes, perdiendo la oportunidad de un trabajo “sorpresivo”. Este hecho o bien inhibe la comisión del delito, o bien facilita la huida del delincuente tras reconocer a los agentes policiales.
- Escasa comunicación entre los propios agentes. Ante una actuación policial callejera, es necesaria una comunicación a través de un sistema interno, en lugar de hacer tanto uso del “WhatsApp” ya que este medio de comunicación puede ser intervenido por delincuentes expertos, lo que arruinaría cualquier investigación o actuación policial.
- Exposición de los investigadores en sus actuaciones policiales. Esta excesiva exposición puede ser peligrosa, ya que no se encuentran dotados de las medidas de protección personal adecuadas
- En materia de delitos de corrupción y lavado de dinero, solo está el jefe de área, pero no cuenta con personal para investigar ni tampoco tiene ningún caso en el cual participar, y nula coordinación con el MP.
-

5.3.4.3 *Comentarios y recomendaciones*

5.3.4.3.1 *Conclusiones*

- Debido a la escasez de protocolos existentes en las unidades especializadas de la PNC, en muchas ocasiones los investigadores actúan en base a una costumbre establecida. Se aborda cada caso de manera distinta según la situación concreta y no se presenta una pauta clara y definida de actuación en la investigación criminal. Es por ello por lo que, se considera necesario y fundamental realizar los protocolos de actuación adecuados en cada una de las materias, que seguro servirán de base teórica y de actuación policial con el fin de encaminar las investigaciones con mayor operatividad y resolución.

- También se hace necesaria una renovación de equipos informáticos, para que dispongan de mejores aplicaciones (softwares) y permitan realizar el trabajo con mayor rapidez y facilidad. Esto contribuirá a la fluidez en la investigación, se dotará a los investigadores de una mayor capacidad de trabajo técnico con todas las ventajas que esto conlleva.
- Existe, asimismo, un escaso contacto con el MP en materia de investigación criminal. Esto lleva a una escasa fluidez de información, lo que provoca que en muchas ocasiones se solape, se duplique, se desconozca, o simplemente exista diferencia de la vigencia o actualización de los datos, entre otros. Con este escenario, no es posible llevar a cabo una correcta investigación criminal. Por ello, es necesario un canal de comunicación en todas las unidades tanto de MP como PNC que permita la facilitación de nueva información o de cualquier noticia sobre el caso que se esté investigado por dichas unidades, con el fin que el trabajo conjunto facilite la resolución del caso.
- Se ha observado, tras el primer contacto establecido, que los medios técnicos que posee las unidades de la PNC son escasos y algunos se encuentran en desuso o son antiguos. Es necesaria la mejora en este sentido, aportándose a cada unidad los medios que se requieran y se necesiten con el fin de llevar a cabo una mejor investigación. Es fundamental que cada subdirección cuente con la aparatología necesaria para conseguir investigar adecuadamente cada caso. En este sentido, es necesario que se atienda a las necesidades del momento y se proporcione facilidades, ya que se detectó escasez de medios especialmente en la unidad de Grafística y Documentoscopia y la unidad de Delitos Económicos. Asimismo, el uso de “walkies talkies” por parte de los agentes para comunicarse, sería un gran avance en la rapidez y fluidez de la información transmitida.
- A nivel de procedimientos, está la necesidad de contar con procedimientos de acción policial, que se traduzcan en protocolos de actuación con el objeto de generar instancias de coordinación con el Ministerio Público. Ello, pues en materia de delitos económicos, no existen procedimientos estándar para investigar cada tipo de delito en particular, y solamente realizan sus diligencias investigativas de acuerdo a la Guía Operativa del Investigador Criminal, que como ya se ha señalado, contempla un solo modelo de actuación sin ningún tipo de especialización. Tampoco existe algún tipo de formación especializada para los funcionarios policiales que se dedican a la investigación de estas materias.
- A nivel operativo, la PNC sólo actúa cuando un fiscal estima necesario el encargo de alguna diligencia precisa y determinada, dado que es el MP el que realiza directamente las investigaciones. En caso de flagrancia, en tanto, es la PNC la que inicia la investigación de un delito económico para luego entregar los antecedentes al Ministerio Público.
- Los delitos que normalmente conocen se relacionan a falsificaciones de documentos públicos y privados, contra la propiedad industrial e intelectual, delitos tributarios, de corrupción, lavado de dinero y contrabando de mercaderías. En este último caso, el Ministerio Público se coordina con el Servicio de Aduanas para la incautación de las mercancías objeto del contrabando (como el caso de cigarrillos desde Belice).

En las entrevistas, los entrevistados hacen notar sus principales debilidades que, comentan, se relacionan con:

- Falta de capacitación especializada del personal de sus unidades.
- Falta de coordinación con el MP para investigar
- Inexistencia de protocolos de actuación por especialidad delictiva
- Problemas de infraestructura básica (carencia de oficinas, y baños como fue observado por el equipo femenino de consultores)
- Falta de herramientas informáticas para investigar y de capacitación para utilizarlas
- Falta de vehículos
- Falta de estructura tecnológica (computadores, correos electrónicos institucionales, bases de datos, entre otros)
- Otros temas mencionados fueron problemas administrativos, de sanciones, remuneraciones.

5.3.4.3.2 Recomendaciones

- 1) Se debe entregar y capacitar en herramientas tecnológicas para lograr resultados que fortalezcan las investigaciones. Los policías actuantes en las diferentes investigaciones criminales deben tener acceso directo a la información tanto de la propia policía como de los otros organismos intervinientes en las pesquisas. Para ello, los convenios de cooperación y de transferencia de información son cruciales, cuya práctica puede requerir algo de tiempo para la consolidación y para la generación de confianza entre las instituciones. A lo anterior, se suma la probidad y ética funcionaria, la que debe prevalecer para que, precisamente, se fortalezca la confianza y credibilidad ya lograda. La transparencia también debe estar presente y de manera activa.
- 2) Finalmente, destacar que con protocolos de actuación por delito, la investigación que se realiza tiene una mayor posibilidad de resultados en la indagatoria que fortalezcan el proceso penal. Estos protocolos deben ser validados por personal policial, ya que son ellos los usuarios en una investigación. En los diversos protocolos de actuación, además de considerar la metodología de investigación por cada delito y su lenguaje técnico que corresponda, se debe considerar el trabajo en el sitio de suceso, con sus métodos inductivo o deductivo entre otros. La entrevista de víctima (protocolo de Nichd) y testigos, no puede estar ausente, así como la preparación de entrevistadores (hoy en día solo la realiza el Ministerio Público).
- 3) Complementariamente, es necesario actualizar los informes policiales mediante un formato unificado que asegure la completitud que también colabore en el fortalecimiento del proceso penal, incluyendo un criterio de actuación para el reconocimiento fotográfico de

los imputados el cual debe ser estructurado en fases, creando un set fotográfico o rueda de reconocimiento y un acta donde sea exhibida con un formato de fotos a la víctima o testigos.

- 4) A partir de lo anterior, los protocolos utilizados en materia de investigación criminal y científica se redactan en base a estos reglamentos dictados por la autoridad competente. Ello le da prevalencia por sobre las iniciativas individuales para el desarrollo de una investigación criminal y científica.

En base a estas recomendaciones, y entendiendo la necesidad de fortalecer las capacidades de investigación científica y criminal, para la redacción y elaboración de los protocolos, se hizo uso de las normas internacionales (ISO-UNE y ASTM) para lograr la mayor calidad que permita que el actuar de PNC pueda ser reconocido tanto nacional como internacionalmente, como un actor clave y confiable en el ámbito que compete de investigación criminal y científica, sobre la base de lineamientos y de acuerdo con normas internacionalmente reconocidas lo que conlleva una garantía de seguridad y base jurídica a los documentos²⁰.

5.3.5 Adquisición de equipos

Este subcomponente permitió reponer capacidades de equipos especializados y vehículos necesarios para el mejor funcionamiento técnico de las distintas instituciones.

Cuadro 13. Adquisición de vehículos y equipamiento

Proceso de Adquisición	Identificación
Vehículos	PASJP-32-LPN-B-1-IDPP
Equipo de Cómputo	PASJP-220-LPN-B-2-IDPP
Equipo de Investigación Criminal para la Subdirección General de Investigación Criminal (Cámaras Profesionales de Video y Cámaras Fotográficas Profesionales)	PASJP-40-LPI-B-07-MINGOB
Vehículo Modificado de Precursores Químicos	PASJP-291-LPN-B-14-MP
Mobiliario para el procesamiento de investigación científica	PASJP-11-LPN-B-1-MP
Mobiliario para el Procesamiento de Investigación científica Fase II (Mobiliario, Aire Acondicionado y Televisores)	PASJP-389-LPN-B-28-MP / PASJP-11-LPN-B-1-MP

²⁰ La lista de protocolos preparados por esta consultoría se encuentra en el Anexo 2

Equipos Especializados, Mobiliario, otros equipos para el procesamiento de investigación científica 2015	PASJP-29-LPN-B-2-MP
Equipos Especializados y de proyección para el procesamiento de inv. Científica 2016	PASJP-293-LPN-B-15-MP
Equipos Informáticos, Equipos Especializados y licencias (cámaras, norad 360) para el procesamiento de investigación científica. CENTRO DE PRÁCTICA CRIMINALÍSTICA 2015	PASJP-181-LPN-B-12-MP
Equipo de Video y Fotografía para el Procesamiento de Investigación Científica 2016	PASJP-294-LPN-B-16-MP
Proceso de contratación: Tabicación y ventanería, Unidad de resguardo y centro de práctica criminalista DICRI	PASJP-393-LPN-O-01-MP
Equipo especializado (indicios electrónicos)	PASJP-282-LPN-B-7-MP
Vehículos tipo panel para unidad de resguardo y traslado	PASJP-284-LPN-B-9-MP
Mobiliario de oficina, Plan de Mejoramiento de Edificios MP, Grupo no. 1	PASJP-281-LPN-B-5-MP
Mobiliario de oficina, Plan de Mejoramiento de Edificios MP, Grupo No. 2	PASJP-281-LPN-B-5-MP
Ampliación de Almacenamiento para DICRI (Repositorio Principal)	PASJP-447-LPI-B-03-MP
Equipos y Suministros de Laboratorio en Materia de Investigación Científica 2015	PASJP-43-LPN-B-3-SEICMSJ
Equipos y Suministros de Laboratorio en Materia de Investigación Científica 2016	PASJP-43-LPN-B-3-SEICMSJ
Vehículos	PASJP-45-CP-B-5-SEICMSJ

Fuente: Unidad Ejecutora SEICMSJ

5.4 Conclusiones del componente 3

- 1) El grueso de la inversión en el componente se diseñó y llevó a cabo en el último semestre de actividad del programa, razón por la cual no hubo la posibilidad de ver, en la práctica, la implementación de las múltiples recomendaciones de las diferentes consultorías financiadas por el componente.
- 2) El conjunto de protocolos debe complementarse con otros, cuya lista aparece en el Anexo 1, de manera de formar un cuerpo integral de procedimientos que obedecen a una doctrina común. Esta sinergia es la que podrá mejorar el desempeño conjunto de todo el sistema.

- 3) Es imperiosa la evaluación -dentro de los próximos 12 meses a la implementación de la nueva metodología-, de los logros reales que fueron posibles, para mejorar las estrategias de implementación para los protocolos y procedimientos siguientes.
- 4) La Secretaría Ejecutiva de la Instancia de Coordinación tiene el importante rol de llevar a cabo esta evaluación, toda vez que los avances de las partes de un mismo proceso que ocurren en una institución determinada afectan la calidad total del proceso general de administrar justicia, que es compartido por todas las instituciones del sector.

6 Costos del proyecto

A la fecha de redacción del presente informe -abril de 2018-, el proyecto estaba próximo a concluir. Aunque las cifras definitivas -y los análisis correspondientes- deberán incorporarse cuando el proyecto cierre, es posible adelantar algunos comentarios basados en la proyección realizada un mes antes del cierre.

Cuadro 14. Inversión del proyecto según componente y organismo de ejecución

Cifras proyectadas en dólares al 20 de abril de 2018

	OJ	MP	IDPP	MINGOB	SEICMSJ	TOTAL
Componente 1. Acceso a la Justicia	\$601.056	\$1.749.451	\$267.727	\$6.471.228	\$26.309	\$9.115.771
Componente 2. Gestión y Seguimiento de la Información del Sector Justicia	\$1.347.823	\$807.267	\$9.556.072	\$1.955.192	\$634.548	\$14.300.902
Componente 3. Fortalecimiento Sectorial en Materia de Investigación Criminal y Científica	\$0	\$115.054	\$1.487.871	\$28.121	\$918.418	\$2.549.464
SUBTOTAL COMPONENTES	\$1.661.520	\$2.383.873	\$9.265.173	\$6.845.407	\$1.084.525	\$21.240.498
Administración del Préstamo	\$337.456	\$327.486	\$507.934	\$541.468	\$1.628.109	\$3.342.453
TOTALES	\$2.286.335	\$2.999.258	\$11.819.604	\$8.996.009	\$3.207.384	\$29.308.590

Fuente: Unidad Ejecutora Secretaría Ejecutiva Instancia Coordinadora del Mejoramiento del sector Justicia

Para una mejor interpretación de este cuadro de costos, se lo debe comparar con los presupuestos del diseño que se mencionan en el capítulo 3.²¹

²¹ Ver Cuadro 5

Cuadro 15. **Comparación de Costos**

Comparación DE COSTOS (Costos en US\$)			
CATEGORIAS	ESTIMADO	REAL	VARIACIÓN
Costos Directos			
1. Acceso a la Justicia	16.970.826	9.115.771	-7.855.055
2. Gestión y Seguimiento de la Información del Sector de Justicia Penal	7.229.181	14.300.902	7.071.721
3. Fortalecimiento Sectorial en materia de Investigación Criminal y Científica	1.340.000	2.549.464	1.209.464
Costos Indirectos	25.540.007	25.966.137	426.130
4. Administración	3.238.690	3.342.453	103.763
5. Imprevistos	1.221.303	0	-1.221.303
TOTAL	30.000.000	29.308.590	-691.410

El primer comentario es sobre la importancia relativa de los componentes. Se había estimado que el componente 1, de acceso a la justicia, fuese el de mayor inversión, con algo más del 50% de todos los recursos. En la práctica, sólo concentró cerca de un 31% de lo invertido, siendo ampliamente superado por el componente 2, de gestión y seguimiento de la información, donde el gasto real fue casi el doble de lo previsto. La explicación está dada, principalmente, por la evolución de la situación real desde el momento de diseño del proyecto: si bien en 2008 las mayores urgencias estaban en la infraestructura física, una década después, que es cuando se lleva a cabo su implementación, el deterioro de los sistemas de información hizo que las necesidades de puesta al día y modernización de los sistemas informáticos se consideraran prioritarias.

En segundo término, los costos de administración del préstamo se lograron mantener en sus niveles presupuestados, pese al mucho mayor tiempo de implementación real respecto del programado inicialmente.

7 Implementación del proyecto

La implementación del proyecto tuvo diversos escenarios a lo largo de sus casi diez años de historia. Es un hecho notable que el Banco aprobó el proyecto en 2008, pero que hubiese condiciones para firmarlo solamente en 2011. Aun así, una vez firmado el Contrato de Préstamo, la implementación no logró ponerlo en marcha y sólo en 2014 se consolidó la Unidad Ejecutora. A mediados de 2016 aún no se lograba avanzar en forma significativa en la inversión en cada uno de los componentes.

7.1 Análisis de factores críticos

Los más de diez años que transcurrieron desde el diseño original del proyecto hasta su término dejan de manifiesto que hubo factores de tal envergadura que detuvieron o retrasaron la ejecución normal del proyecto. Entre ellos se destacan los siguientes²²:

- Diseño del mecanismo de coordinación institucional
- Transversalidad de objetivos y acciones
- Confusión acerca de la normatividad aplicable
- Temor a la acción de la Contraloría de Cuentas
- Elevada rotación del personal
- El papel del Banco

En la práctica, ellos se entrelazaron y reforzaron mutuamente

7.1.1 El mecanismo de coordinación interinstitucional

El esquema institucional incluido en el Contrato de Préstamo es diferente al diseño original del programa. El diseño original, que entregaba un rol más activo a la Secretaría Ejecutiva, decía:

“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 MINGOB, 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

²² Esta sección del Informe recoge una síntesis de los temas que surgieron en el Taller de Evaluación con las Unidades Co-ejecutoras, celebrado el 19 de enero de 2018 en las dependencias del Banco en Guatemala. Listado de asistentes en Anexo 4.

Organismo Ejecutor deberá presentar al Banco evidencia de la suscripción de estos convenios.”²³

En el Contrato de Préstamo, esta figura piramidal desapareció:

“La ejecución del Programa se llevará a cabo a través de la Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ). Por su parte, el Organismo Judicial (OJ); el Ministerio Público (MP); el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP) y el Ministerio de Gobernación (MINGOB) tendrán la responsabilidad técnica, administrativa y financiera de las actividades que se ejecuten en las respectivas instituciones. Para ello, cada Entidad Coejecutora deberá designar una Unidad responsable de la coordinación y ejecución de las actividades del Programa.”²⁴

Puede observarse que el diseño original dejaba a la SEICMSJ como el órgano responsable, que se vinculaba con las instituciones coejecutoras a través de un vínculo formal -los convenios mencionados- para el traspaso de los recursos del préstamo. Una figura de coordinación tan fuerte era, en la práctica, inviable, ya que las entidades “coordinadas” tienen mayor nivel jerárquico, partiendo por el OJ, que es un Poder Constitucional en sí mismo -autónomo, por lo tanto, frente al Poder Ejecutivo-, y al Ministerio de Gobernación y el Ministerio Público.

El Convenio de Préstamo cambió esta figura, aplanándola, y radicó las responsabilidades técnicas, administrativas y financieras en cada una de las instituciones que llevarían a cabo actividades financiadas por el programa, disponiendo, para esos fines, que cada entidad designaras su propia Unidad responsable de la coordinación y ejecución de las actividades del Programa. A la Secretaría Ejecutiva le correspondió, entonces, el rol de promover la coordinación entre las diferentes Entidades Coejecutoras, apoyar la ejecución y la transparencia de las acciones administrativas llevadas a cabo; teniendo entre sus funciones: (a) participar en la formulación y aprobación del Plan Operativo Anual (POA) y en la evaluación del Programa; (b) gestionar los desembolsos para la ejecución del Programa; (e) apoyar la gestión de las Entidades Coejecutoras; (d) difundir los resultados de la ejecución del Programa; y (e) la interlocución con el Banco.

El paso del modelo piramidal original al modelo plano dejó en suspenso la concreción del proyecto desde su aprobación en 2008 hasta la firma de respectivo contrato en 2011.

7.1.2 La estructura matricial del programa

En términos teóricos, un diseño institucional no puede calificarse ni bueno ni malo en sí mismo, sino que tiene que analizarse en función de las características del proyecto que debe implementarse. Para mayor claridad, si la naturaleza del proyecto permitiera separar

²³ Programa de Apoyo al Sector Justicia Penal. Propuesta de Préstamo. Conocido también como PAD.

²⁴ Contrato de Préstamo. Anexo Único.

objetivos o identificar paquetes de trabajos bien delimitados, un esquema de descentralización en la implementación -es decir, con coejecutores- tiene mucho sentido. En cambio, si el programa no fuese separable en paquetes específicos, no resulta muy racional descentralizar la ejecución, ya que ésta requiere, necesariamente, de una fuerte coordinación.

Este último es el caso del Programa que se está analizando: los cinco ejecutores o coejecutores debían implementar un proyecto con sólo tres componentes, todos ellos de cobertura transversal. En dichas condiciones, al estar todos los coejecutores en condiciones de aportar a cualquiera de los componentes, es difícil evitar que los coejecutores tengan alguna dosis de incertidumbre acerca de lo que deben o pueden realizar en su respectivo ámbito institucional.

En la literatura de los temas de gestión, a menudo se describe esta situación como una estructura matricial. Las estructuras matriciales son relativamente frecuentes en el sector privado, y muy escasas en el sector público. La razón es bastante evidente: el sector público tiene rigideces, como actuar dentro del derecho público²⁵ y obedecer a direcciones políticas que no son, necesariamente, coherentes. En el sector privado, las estructuras matriciales se dan dentro de conglomerados con relaciones internas definidas por la propiedad, a la cual le importa menos las ganancias y pérdidas relativas de las unidades componentes, que la ganancia final del conglomerado conjunto. Esto es, el interés común del conglomerado es un criterio decisivo para la toma de decisiones.

El esquema, en sí, podría ser exitoso, pero sólo en la medida que la instancia de coordinación -es decir, el ejecutor oficial- tenga real autoridad para establecer y asignar responsabilidades y recursos, decidiendo pronta y coherentemente los eventuales conflictos que, naturalmente, conlleva un proyecto caracterizado por la transversalidad. Es decir, la transversalidad del diseño de los componentes lleva más bien al esquema original de ejecutor e instancias vinculadas a él mediante contratos específicos, más que al esquema de co-ejecutores sin dependencia funcional que se incorporó en el convenio de préstamo.

En síntesis, el diseño institucional original era coherente con la transversalidad de los componentes, pero, cuando se modificó la estructura institucional y no se modificó la estructura de componentes, se generó una incoherencia entre forma -la estructura institucional- y contenido -los componentes- que perduró hasta la finalización del programa.

²⁵ Un ente público sólo puede realizar acciones o funciones para las cuales está expresamente autorizado por alguna ley o estatuto. Un ente privado puede realizar cualquier acción o función que no esté expresamente prohibida por alguna ley o estatuto. Los funcionarios públicos no pueden cruzar las fronteras que delimitan su descripción de funciones, mientras que los privados pueden traslapar ocasionalmente sus funciones con las de algún colega, o, muy importante, asumir funciones inéditas, no descritas en parte alguna.

7.1.3 Confusión acerca de la normatividad aplicable

Cuando el proyecto logró partir, en 2014, aparte de las vacilaciones acerca de qué correspondía hacer a cada co-ejecutor, se observó una muy lenta ejecución, derivada del tortuoso camino que estaba siguiendo la tramitación de las licitaciones y contratos. A mediados de 2016, algunos procesos de adquisición sobrepasaban los doce meses de tramitación y se generaban problemas con los oferentes y, en algunos casos, con la vigencia de los modelos de equipos que se licitaban. La responsabilidad por esta lentitud se ubicó en el hecho de que en todas las instituciones había una gran confusión acerca de las normas que debían seguirse y, ante esta situación, habían optado por cumplir simultáneamente con las disposiciones del Contrato de Préstamo y con los procedimientos establecidos en la ley de adquisiciones local.

Una consultoría, a mediados de 2016, estableció que no había ninguna confusión posible, por cuanto estaban en regla y seguían vigentes las disposiciones legales que establecían que la normatividad aplicable en adquisiciones financiadas con recursos de fuentes internacionales de organismos de los cuáles Guatemala forma parte, son las establecidas en los respectivos convenios de financiamiento. Así lo dice el decreto del Congreso que autorizó contratar el préstamo e igualmente lo señala la Ley de Adquisiciones.

Sin embargo, algunas instituciones coejecutoras siguieron apegadas a la aplicación de ambas normatividades (Ley de Contrataciones del Estado) en forma simultánea, lo que causa la longitud de los procesos de tramitación. Si bien algunos funcionarios señalaban que la situación se originaba en una supuesta carencia de capacitación por parte del Banco a instituciones tales como la Contraloría General de Cuentas, todavía en las entrevistas para el cierre del programa, hubo personas que sostenían que las prácticas de la ley nacional eran aplicables obligatoriamente por el hecho de ser funcionarios públicos. Esta misma gente señalaba que la situación se dio por la “inflexibilidad del Banco para negociar una salida”.

La palabra final acerca de este tema se emitió en 2017, cuando ya estaba por finalizar el plazo de ejecución del proyecto²⁶, es la circular A-007-2017, firmada por el Contralor General de Cuentas, en la cual se reitera la aplicación de la normatividad establecida en los documentos de financiamiento externo.

Sin embargo, la redacción de la circular no terminó de aclarar el tema, ya que agregó, además que “Se deberá aplicar de forma complementaria las disposiciones contenidas en la presente Ley, siempre que estas no afecten o contradigan las políticas y procedimientos de adquisiciones establecidos por los entes financieros o donantes. Si dichos entes financieros o donantes no tienen regulación establecida para tal fin, se aplicará lo establecido en la presente Ley.” Esta disposición es correcta, ya que apunta a que, en caso de haber vacíos en las normas del ente financiador, se debe aplicar -en esos puntos

²⁶ La circular es de septiembre de 2017 y el proyecto debía finalizar en diciembre del mismo año. Sin embargo, el plazo de cierre del proyecto se prorrogó hasta mediados de 2018.

específicos- la ley local. Sin embargo, aunque el fondo es claro, la forma es confusa, ya que no hace la distinción entre los “silencios” de las normas y las “omisiones” de las mismas.²⁷

Un caso emblemático es la exigencia de boletas de garantías a los consultores individuales. Está en la norma local, pero no aparece en la norma externa. Pero no es una omisión, ya que la norma externa establece otros requisitos, como nacionalidad y no discriminación por sexo, edad, o creencias religiosas. El silencio sobre el tema de las garantías se debe a que existen otras formas de penar un eventual incumplimiento, mientras que las garantías bancarias son un costo innecesario y muy engorroso para los casos de consultores que no son del país.

7.1.4 Temor a la acción de la Contraloría de Cuentas

Funcionarios de todas las coejecutoras destacaron que el problema central asociado a la doble normatividad era el temor de ser sancionados por los inspectores de la Contraloría de Cuentas. La misma consultoría de 2016, ya mencionada, estableció no haber encontrado disposición escrita alguna de la Contraloría de Cuentas respecto a los casos de adquisiciones con recursos de la cooperación internacional. Tampoco, en esa ocasión, se identificaron casos de funcionarios que hubiesen sido sancionados por aplicar las disposiciones de los convenios de financiamiento internacional.

El hecho objetivo es que el temor existe e implica un freno muy eficaz a cualquier decisión de atenerse solamente a la tramitación con las reglas del Contrato de Préstamo. Aun después de conocida la Circular A-007-2017, que es muy explícita y que va dirigida por el Contralor a los propios inspectores de la Contraloría, todavía se sostiene -en forma minoritaria- que la aplicación simultánea es obligatoria. El argumento de quienes mantienen esa tesis es que la circular habla de aplicación complementaria mientras no se contradiga la norma internacional. Arguyen que los silencios de la norma internacional implican la inexistencia de norma. Por ejemplo, si la norma internacional establece una lista de n disposiciones acerca de los participantes en una licitación, consideran lícito agregar todas las disposiciones adicionales que pueda tener la norma nacional. Muchas de las disposiciones agregadas pueden corresponder a disposiciones eliminadas de la norma internacional, justamente por ser lesivas a la libre competencia internacional.

También hay voces que acusan al Banco por no haber logrado que la Contraloría de Cuentas emitiera una disposición formal que los autorizara aplicar solamente la normatividad del Contrato de Préstamo. En estricto rigor, los temores de algunos funcionarios respecto a los

²⁷ Por ejemplo, si una norma internacional establece 3 requisitos para la aceptación de algo y la norma local señala 5 requisitos, ¿se deben aplicar también los 2 adicionales? La respuesta correcta es que no, ya que hay dos normas y son no coherentes; es decir, prima la del donante. El silencio de la norma externa sobre los requisitos adicionales es parte integrante de la misma norma. En cambio, si no hubiese ninguna norma externa, podría tratarse de una omisión de norma. Esto habría que resolverlo caso a caso. No son conocidos ejemplos reales de omisión de normas en las reglas de los organismos multilaterales como el BID o el Banco Mundial.

controles internos de la administración pública constituyen problemas internos del país, que no compete negociar al Banco.

7.1.5 Elevada rotación del personal

Parte de los problemas reportados en este capítulo son causa y efecto de la altísima tasa de rotación de personal, a todo nivel, en la administración pública guatemalteca. Los cambios de personal directivo ponen en pausa todas las decisiones anteriores, en espera de su ratificación o modificación, lo que, hasta cierto punto, natural.

Las modificaciones en mandos medios, especialmente en las Unidades de Coejecución, implican la pérdida de procedimientos específicos de la gestión del financiamiento externo. En el caso específico del presente programa, en vez de requerir un equipo especializado en los temas de gestión con recursos externos -como era el diseño original- se tuvo que reclutar, capacitar y retener a cinco equipos con funciones similares, uno en la Secretaría y cuatro en los coejecutores. De aquí la dificultad para encontrar personal con la formación y experiencias idóneas.

Por lo demás, la exigencia de que el personal debía tener la condición de cuentadante, implicaba que debía ser personal de planta, con legítimas aspiraciones a ascensos para mejoras salariales, las cuales sólo podían materializarse cambiando a otras funciones dentro de la institución. La gente de reemplazo que asume no trae experiencia de gestión con recursos externos y tiende, por inercia, a aplicar los procedimientos habituales de las normas locales. Por lo general, al asumir no recibe una capacitación a fondo.

Tampoco existe la práctica de llevar una bitácora de cada tramitación o proceso, que podría ayudar a dar continuidad a lo que estaba en marcha en el momento del cambio de personal.

7.1.6 Conducta del Banco

Pese a que la gestión del Banco fue correcta, en el período en que el proyecto estuvo activo, al momento del cierre hubo críticas, algunas justas y otras carentes de pertinencia, como, por ejemplo, no haber asumido un papel activo en los temas internos del país. De acuerdo a opiniones -muy minoritarias- expresadas durante las entrevistas de evaluación final, algunos miembros de las Unidades de Coejecución responsabilizan al Banco por los problemas habidos respecto al mix de normatividades y el temor a sanciones de la Contraloría general de Cuentas. Según estos críticos, el Banco pudo tener una conducta diferente y lograr, desde un inicio una solución a ambos problemas ya sea dialogando exitosamente con las autoridades o contratando directamente a los funcionarios de las Unidades Coejecutoras, para evitar que ellos fuesen cuentadantes ante la Contraloría.

Por otra parte, según una parte mayoritaria de los funcionarios participantes en las reuniones de evaluación, el Banco no tuvo mayor responsabilidad en el conflicto por la aplicación simultánea de normatividades del Contrato de Préstamo y de la Ley de

Adquisiciones: no había ninguna razón para pedir que el Banco negociara su posición, que era la correcta. Tampoco correspondía al Banco ninguna acción frente al temor de los funcionarios respecto a la Contraloría General de Cuentas: este es un tema interno del país.

La sugerencia acerca de que fuese el Banco quien contratara al personal de las Unidades de Coejecución se apoyaba, además, en señalar que de esa manera se pudiese haber aminorado el problema de la rotación de personal. En realidad, la decisión de que los responsables de las unidades de Coejecución fuesen cuentadantes fue una decisión explícita del Ministerio de Finanzas, ante la cual no cabía gestión alguna del Banco, por ser un tema interno ante el cual la única acción posible para el Banco es ofrecer la capacitación necesaria a cada coordinador o especialista que asumió el cargo²⁸.

Otras críticas apuntan a responsabilizar al Banco por la carencia de diálogo directo con las coejecutoras, sino que preferir el contacto mediatizado por la Unidad Ejecutora, en la Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora. Esto es una moneda de dos caras, ya que, si bien es cierto que, en teoría podría haberse dado el trato directo, en la realidad el carácter matricial del programa hacía muy conveniente reforzar el rol de la instancia coordinadora, involucrándola en las decisiones cotidianas. Obviamente, para algunos funcionarios, era molesto sentirse intermediados, mientras otros se adaptaron a la situación.

Finalmente, varios de los entrevistados señalaron que las relaciones personales con el especialista encargado del programa en el Banco se habían puesto tensas por diferencias en el trato a las distintas coejecutoras, resultando, a su juicio, en favoritismo hacia quienes avanzaban con mayor rapidez en la ejecución del programa. Nuevamente, esta crítica hay que relativizarla, ya que, en una estructura matricial, las metas cuantitativas de un componente pueden alcanzarse por cualquier coejecutor, resultando lógico, entonces, reasignar recursos desde los coejecutores más lentos hacia los más expeditos, sin que esto se pueda interpretar como arbitrariedad.

7.1.7 Síntesis

El conjunto de los factores críticos señalados sobre el tema estratégico, de fondo, y temas que se derivan de esa situación. El tema de fondo es que el diseño del proyecto no previó los conflictos interinstitucionales, con sus celos, rivalidades y luchas políticas inherentes. Pasó por alto que en el mismo proyecto -con componentes transversales- se equiparaban dos poderes distintos del estado (Ejecutivo y Judicial), que por mandato constitucional deben ser independientes en lo administrativo y que, dentro de las instituciones del poder ejecutivo aparecían Ministerios de gran fuerza política -Gobernación y el MP-, que difícilmente se iban a subordinar administrativamente a una Instancia de Coordinación, con mucho menor peso político y nivel jerárquico.

²⁸ En forma privada, algunos funcionarios señalaron que había, además, cierta animosidad por las diferencias en los viáticos cuando salían en la misma misión personal de la Secretaría y de las Unidades Coejecutora. El tema no se aludió públicamente.

El tema de las normatividades y la Contraloría de Cuentas es un asunto menor y fácilmente solucionable, ya que las normativas del Banco y local pueden ser asimilables, con buena voluntad. Esto ocurrió con los organismos del poder ejecutivo, pero no así con el Organismo Judicial, donde el aparente conflicto se amplificó mucho más que en el resto de las instituciones.

Dos importantes lecciones por aprender son: (i) no volver a incluir en el mismo proyecto a dos poderes constitucionales del estado; y (ii) evitar las estructuras matriciales.

8 Desempeño del Banco

El desempeño del Banco puede vislumbrarse en el análisis de los factores críticos.

Para empezar, es discutible aplicar operacionalmente la noción de “sector de justicia penal”, ya que engloba instituciones de dos poderes constitucionales del estado, como son el Poder Ejecutivo y sus Ministerios (Ministerio Público, Ministerio de Gobernación), y el Poder Judicial, con su Organismo Judicial (OJ) a la cabeza. Conceptualmente están todos muy vinculados, pero son mundos institucionales muy diferenciados.

El documento de propuesta del programa (PAD) no dedica ni un párrafo a marcar esta diferenciación, sino que da exactamente el mismo tratamiento a cada coejecutor. El mecanismo de coordinación propuesto -convenios vinculantes firmados entre estas instituciones y un ente de rango jerárquico más bajo- no pasó indemne el análisis del país, sino que, para ser aprobada la celebración del contrato respectivo, hubo que modificarse el modelo de coordinación, como ya se expuso.

El Banco tiene responsabilidad en haber planteado, originalmente, un modelo de coordinación inviable. Pero su responsabilidad se amplía al modificar, en 2011, sólo el modelo de coordinación y no cambiar el diseño de componentes, como si ambos no estuviesen íntimamente vinculados.

Por otra parte, a partir de 2013 el Banco fue fundamental para revivir el proyecto, reorganizarlo y lograr llegar a sus objetivos. En especial, a partir de 2016, se logró agilizar la implementación, trasladando recursos desde las instituciones y componentes de menor eficiencia, hacia los más dinámicos. Estas medidas salvaron el proyecto, pero generaron las críticas señaladas en la sección anterior, algunas de ellas injustificadas y otras, reales.

9 Sostenibilidad

Para facilitar el análisis, se tratará por separado la sostenibilidad de los diversos logros inmediatos del programa, y la perspectiva del sector en el mediano plazo, que es un tema estratégico de importancia mayor.

9.1 Mantenimiento de la capacidades alcanzadas

El programa cuenta con tres componentes, que deben analizarse por separado.

9.1.1 Obras que facilitan el acceso a la justicia

Es el caso de las Comisarías, Fiscalías y similares, ya sea obra nueva o restauraciones, el mayor riesgo es el deterioro de las obras construidas por el programa, debido a carencia de mantenimiento adecuado. Para mitigar este riesgo, en todos los casos se incorporó en los respectivos contratos un Manual para el Mantenimiento de las respectivas obras. Naturalmente, la sola existencia del Manual no asegura que, en el futuro, en las respectivas instituciones haya voluntad y recursos para llevar a cabo las acciones de mantenimiento preventivos.

En el caso particular de las fiscalías adscritas a los hospitales existe, también, el riesgo de que los espacios que ocupan las nuevas fiscalías sean requeridos por necesidades de expansión de los propios hospitales. Para mitigar este riesgo se han establecido convenios interinstitucionales y se han mantenido gestiones para incluir, desde un principio, las instalaciones que requieren las fiscalías en los futuros hospitales que, en su momento, se construyan.

Un tercer tipo de riesgo es que las instituciones no cuenten con recursos suficientes para equipar los nuevos locales y éstos permanezcan un tiempo sin poder brindar el servicio para el cual fueron construidos.

9.1.2 Fortalecimiento de capacidades digitales

Por capacidades digitales se entiende tanto el hardware como el software con que operan los sistemas digitales al interior de cada institución Coejecutora del programa. Aquí hay dos tipos de riesgos: la pérdida de capacidades por falta de mantenimiento y la obsolescencia de programas y equipos en la medida que aparecen tecnologías más modernas que desplazan a las instaladas por medio del programa.

El mantenimiento de la capacidad informática, como siempre, va a depender de la asignación de recursos para ello. Aparte de la mantención física, como limpieza periódica y

sustitución de partes dañadas (como teclados, mouses), es necesario preocuparse de la estabilidad de los programas -lo que implica licencias al día- y, sobre todo, la seguridad de los sistemas. Por seguridad se incluye la existencia de respaldos almacenados en lugares seguros y -lo más importante- protección de los sistemas frente a la permanente amenaza de hackers y malware.

Un hecho que es muy importante para la sustentabilidad es la continuidad y fortalecimiento de la Mesa Tecnológica, a nivel de la Secretaría Técnica de la Instancia de Coordinación. Siendo las capacidades digitales un elemento esencial para el buen funcionamiento de los procesos de administración de justicia, el nivel de avance en ellas que se logró con el presente programa debe, en primer lugar, sostenerse con inversiones en mantenimiento de los equipos, actualización del software y capacitación del recurso humano. El presupuesto para estos fines²⁹ debe estar integrado a nivel de sector, de modo de garantizar la salud y fortaleza del conjunto del sistema.

9.1.3 Interoperabilidad de las plataformas

Las plataformas tecnológicas internas a cada institución necesitan comunicarse entre sí para intercambiar datos de manera precisa y segura. Cada enlace activo es un paso en el fortalecimiento del sector como sistema. La sostenibilidad del sistema depende tanto de la calidad técnica de la interconexión, como del uso efectivo de la información que entrega cada enlace. Esto último es lo más decisivo.

La utilización efectiva de los actuales enlaces habilitados, así como los que se vayan agregando, debe ser monitoreadas y evaluada permanentemente por la Mesa Tecnológica de la Secretaría Ejecutiva. Sólo la experiencia cotidiana señalará las mejoras que deben hacerse a esos enlaces para incrementar su utilidad. Este es un campo de desarrollo que caracterizará el trabajo de la Secretaría en los próximos años.

9.1.4 Solvencia metodológica de los procedimientos

Los nuevos protocolos, definidos por el programa, deben ser implementados y evaluados en su aplicación. Al mismo tiempo, para dar sustento a lo logrado, deben desarrollarse nuevos protocolos, siguiendo la misma doctrina, con el fin de generar un cuerpo sólido de procedimientos coordinados en las distintas instituciones que conforman el sector de justicia penal.

También deben evaluarse los procesos de implementación de los cambios de protocolo o introducción de nuevos, con el fin de identificar buenas y malas prácticas. Esta evaluación es útil para el diseño de la segunda camada de protocolos.

²⁹ No hay cifras estimativas del costo de dar sostenibilidad a lo logrado.

9.2 El desarrollo de las capacidades sinérgicas del modelo

Tomando distancia de situaciones puntuales para abarcar la visión del panorama global, el programa hizo un gran esfuerzo por poner en marcha un proceso con objetivos muy profundos. Lo que queda por delante no es meramente “sostener” lo logrado, sino que seguir avanzando.

9.2.1 Análisis de Factores Críticos

El factor crítico estratégico más importante es acrecentar la voluntad de coordinación de las instituciones en torno a objetivos estratégicos compartidos, y materializar esa voluntad de coordinación en el nivel operativo.

Los cuatro ejes críticos siguen siendo los abordados por el presente programa:

- a) Atención a la población mediante accesos físicos integrados, trámites sencillos, explicaciones u orientaciones claras;
- b) Sistemas interconectados para compartir información relevante a nivel interno, y dar información externa veraz y oportuna;
- c) Metodologías para el manejo de situaciones delictuales, compartidas por todas las instituciones y orientadas a generar expedientes sólidos para el funcionamiento eficiente de las instancias de la justicia penal; y
- d) Fortalecer orgánicamente a la Instancia de Coordinación para que pueda asumir con eficacia y eficiencia los roles institucionales que crecientemente le sean asignados.

En el plano operacional, aparecen como críticos:

- a) Revitalizar la Mesa Tecnológica vinculándola orgánicamente con un Coordinador permanente ubicado en la Instancia de Coordinación. Como su misión ya fue establecida, lo que se requiere ahora es consolidar la Mesa desde el punto de vista institucional.
- b) Crear una Mesa similar para la Infraestructura, encargándole la misión central de allanar el camino para consolidar físicamente los Centros de Atención.

- c) Establecer una Mesa -con o sin ese nombre- encargada de homologar procedimientos forenses mediante el análisis clínico de los casos de gestión fallida en que no se logró solución judicial por fallas procedimentales.

9.2.2 Riesgos Potenciales

- En **infraestructura**, el mayor riesgo potenciales el deterioro o disfuncionalidad de las instalaciones por no cumplimiento de los respectivos planes de mantenimiento, programados en el proyecto actual. Para evitarlo, se prepararon los respectivos Manuales, lo que reduce el riesgo sólo a que se provean los recursos presupuestarios en cada institución.
- En **capacidades informáticas** (hardware) el riesgo mayor es, también la desatención a los equipos o la carencia de disponibilidades de recursos para mantenimiento y reposición de partes y piezas que completan su vida útil.
- En la **funcionalidad de los sistemas** (software) el riesgo está dado por debilidades en las capacidades de detección y defensa frente a ataques de malware e intentos de hackeo de los sistemas. Estas capacidades caen en la obsolescencia en forma vertiginosa, por lo que se requiere atención permanente y recursos financieros de rápida aplicación para mantener la integridad de los sistemas.
- En la **interoperabilidad**, el mayor riesgo es la caída de los enlaces logrados, ya sea por razones técnicas (solucionables) o voluntades institucionales de no colaboración. Con importancia similar está el riesgo de comprometer la funcionalidad sistémica por no seguir desarrollando nuevos enlaces a medida que el trabajo conjunto de las instituciones va progresando, generando, de paso, nuevos requerimientos comunicacionales.
- En **capacitación de recursos humanos**, el riesgo es doble: la obsolescencia de la formación recibida por los funcionarios actuales, fruto de los avances técnicos que se vayan logrando y para los cuáles se requieren conocimientos y habilidades diferentes; y la no reposición oportuna de las capacidades humanas que se pierden con la rotación acelerada de personal.
- En **protocolos metodológicos forenses**, el riesgo mayor es la no implementación cabal de las recomendaciones elaboradas por el programa, lo que pudiera ocurrir ya sea por la no apropiación técnica de ellos por alguna institución, o por alguna decisión institucional de restarse a la cooperación.

9.2.3 Capacidad Institucional

El corazón del desafío, desde el punto de vista institucional, es pasar desde el concepto de “sector”, que es meramente conceptual, al concepto de “sistema”, que es funcional. En otras palabras, para que el sector se modernice, debe auto conceptualizarse como un sistema de instituciones independientes, pero que actúan sincronizadamente, por interés propio, con un sentido de equipo. Como todo sistema, éste debe tener un ente que se preocupa de los intereses estratégicos del conjunto -la Instancia Coordinadora- y un ente que se concentra en los elementos tácticos comunes del día a día -la Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora. Ambos entes deben asumir la visión del sector, para transformarla en acción del sistema. A su vez, las instituciones del sector deben atender a sus funciones en forma colaborativa y coherente con los intereses del sistema.

A la finalización del programa actual, debe reconocerse que, para que funciones este modelo, se debe contar con una Secretaría Ejecutiva más consolidada, con funciones permanentes claramente definidas y adecuadamente financiadas. La experiencia indica que, como mínimo, se debe impulsar la institucionalización de las Mesas temáticas -como la Tecnológica, de Infraestructura, de Información Estadística o de Metodología Forense- constituidas por los respectivos responsables institucionales según el tema, pero coordinadas por un funcionario permanente ubicado en la Secretaría Ejecutiva.

Funciones de estas Mesas son las de traducir los planes estratégicos de la Instancia Coordinadora en directrices de implementación institucional; homologar conceptos, definiciones y nomenclaturas; compatibilizar tecnologías de enlace comunicacional; consolidar información interna para emitir informes estadísticos unificados del sector; pulir metodologías de trabajo forense mancomunado; establecer planes de trabajo conjuntos en áreas específicas; darles seguimiento y evaluar sus resultados. Sin la capacidad institucional para tales tareas, el sector no puede desarrollarse como un sistema.

Hacia el futuro, el sector va a seguir necesitando recurrir a fuentes financieras internacionales. La experiencia demostró que gestionar estos recursos no es fácil, sino que para poder hacerlo con eficacia y eficiencia requiere recorrer una curva de aprendizaje. Ese aprendizaje es un capital que puede aprovecharse o dilapidarse. Lo ideal sería que la Secretaría Ejecutiva evolucionara para convertirse en una instancia especializada en gestión de programas con financiamiento externo, que pudiera asumir esta tarea en todas las futuras operaciones en el sector de justicia penal. Aun en el caso de que alguna operación incluyera sólo a una de las instituciones del sector, sería conveniente que las tareas de Unidad Ejecutora estuviesen radicadas en la Secretaría Ejecutiva, o que, al menos, ésta asesorara y supervisara alguna Unidad Ejecutora que se decidiese radicar en la institución beneficiaria de algún programa.

10 Capacidad institucional

10.1 Identificación y manejo de los riesgos identificados

Según lo señalado en los Informes semestrales de avance, el proyecto pasó por diversas situaciones consideradas como riesgos. Para cada una de ellas se propuso e implementó una serie de medidas, que se detallan en relación con los informes que se señalan³⁰.

Cabe señalar que ese concepto de riesgo no es el que habitualmente se analiza en esta sección de la evaluación. Por esta razón en este apartado se presentarán las situaciones y medidas propuestas y, a continuación, se realizará un análisis más global y se sugerirán algunas recomendaciones.

10.1.1 Informe semestral enero - junio 2014

Durante el semestre se presentaron ciertas dificultades para el desarrollo de las actividades del Programa. Estas dificultades se centraron en la contratación del recurso humano, y se derivaron de las reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto, referidas a la contratación de personal de unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados con recursos de cooperación externa, lo que implicó contrataciones bajo el renglón 081 a partir de marzo 2014.

El Coordinador de la Unidad Ejecutora presentó su renuncia en febrero, por lo que el Secretario Ejecutivo asumió la responsabilidad directamente de la ejecución del programa e integra parte del personal de planta de la Secretaría para que puedan apoyar de igual manera, esto permitió que la ejecución administrativa avanzara.

Para las dificultades que se fueron presentando, se elaboró un cuadro de riesgos con medidas de mitigación:

³⁰ Se ha mantenido la redacción original, pero se han editado algunos detalles para dar mayor fluidez al relato.

Cuadro 16. Consideración de riesgos en Informe Semestral enero-junio 2014

Informe semestral enero -junio 2014 RIESGOS			
Tipo de Riesgo	Probabilidad	Impacto	Medida de Mitigación
<ul style="list-style-type: none"> No existe presupuesto dentro de las instituciones para la contratación del personal administrativo de las UE en renglón 022 y el MINFIN no autoriza para que se pueda contratar bajo dicho renglón dentro del Préstamo. El consultor requiere un honorario alto por el perfil que posee y el monto autorizado está por debajo del rango. La incipiente conformación de las UE, continúa afectando la ejecución y la planificación. El esquema de ejecución descentralizada tiene un costo transaccional elevado, por lo cual se perdería eficiencia. 	Alta	Alto	<ul style="list-style-type: none"> Mantener el cuentandante y recontractar al equipo bajo diversos renglones mientras son creadas las plazas presupuestales en los renglones 011 y 022. Buscar un perfil más técnico y aumentar la intensidad de capacitación en gestión de proyectos, incluidas las contrataciones bajo reglas BID. El agrupamiento de actividades en el menor número de contratos posible permitiría mitigar el riesgo en el corto plazo, y en mediano plazo la posible solución es una cancelación parcial de recursos en la operación

Para apoyar al fortalecimiento de las capacidades del recurso humano -ya que los perfiles o umbrales de las consultorías son muy altas y son pocos los especialistas-, se hizo necesario realizar capacitaciones. Además, se contó con talleres de seguimiento donde se trabajó la actualización de las herramientas de planificación. En la primera etapa se obtuvo como producto un primer borrador del Plan de Adquisiciones de julio 2014 a diciembre 2015. Se continuará con este proceso en el segundo semestre 2014 donde se pueda obtener el Plan de Adquisiciones definitivo del Programa, así como otras herramientas de Planificación (PEP, POA).

10.1.2 Informe semestral julio- diciembre 2014

Se repitió el texto del semestre anterior

10.1.3 Informe semestral enero- junio 2015

Durante el primer semestre se presentaron ciertas dificultades para el desarrollo de las actividades del Programa: persiste el problema de la contratación del recurso humano

derivado de las reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto con respecto a la contratación de personal de unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados con recursos de cooperación externa, lo que implicó contrataciones bajo el renglón 081 en los años 2014 y 2015.

Renuncia del señor Ministro de Gobernación -con el riesgo asociado de desconocimiento en los procesos de la Coejecutora del MINGOB del Programa-, pone en pausa todas gestiones teniendo como efecto el atraso del avance.

Renuncia del Coordinador de la Coejecutora del MINGOB y cambio del Coordinador de la Coejecutora del OJ del Programa, generó el riesgo de desconocimiento de las Políticas del BID de los nuevos profesionales para los puestos.

Para estas dificultades que se fueron presentando se elaboró un cuadro de riesgos con medidas de mitigación:

Cuadro 17. Consideración de riesgos en Informe Semestral enero-junio 2015

Informe semestral enero- junio 2015. RIESGOS			
Tipo de Riesgo	Probabilidad	Impacto	Medida de Mitigación
<ul style="list-style-type: none"> • Cambio de autoridades y coordinadores en las Coejecutoras. • Las autoridades identifiquen necesidades urgentes que financiar con el préstamo. • No se realiza ninguna construcción. • No se tiene avance financiera y física en el Programa. • Techo presupuestario bajo en las coejecutoras. • No todos los Consultores Informáticos para tecnología están contratados a la fecha, hay declinación de los consultores que se han contratado (renuncias). 	Alta	Alto	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar una presentación a las nuevas autoridades en el pleno de la Instancia para señalar la necesidad de no incurrir en nuevos retrasos. • Priorización de necesidades por las autoridades superiores, plasmadas en la planificación. • Debido a la falta de respuesta de la capacidad de cada Institución, se recomienda el reembolso de comisarias distritales para mejorar el desempeño del Programa. • Transferir responsabilidad de ejecución y el presupuesto a otras Coejecutoras. La decisión la toma la Instancia. • Mesa Financiera realice una presentación de proyecciones de desembolsos, compromisos financieros y planificados. • La Mesa tecnológica revisa el perfil y la distribución de productos para pagos en sesión conjunta con los financieros; • Se retrasa la fecha prevista de arranque de las consultorías y de las interconexiones.

De igual forma, para apoyar al fortalecimiento de las capacidades del recurso humano -ya que los perfiles o umbrales de las consultorías son muy altas y son pocos los especialistas-, es necesario realizar capacitaciones.

Además, es importante realizar talleres de seguimiento, talleres de actualización de las herramientas de planificación, en la primera etapa que comenzó en julio 2014 se obtuvo como producto un primer borrador del Plan de Adquisiciones de julio 2014 a diciembre 2015. Se continuó con este proceso en el primer semestre 2015, obteniendo el Plan de Adquisiciones 2015 del Programa, así como otras herramientas de Planificación (PEP, POA).

10.1.4 Informe semestral julio- diciembre 2015

Durante el segundo semestre se presentaron ciertas dificultades para el desarrollo de las actividades del Programa. Persiste la contratación del recurso humano derivado de las reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto con respecto a la contratación de personal de unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados con recursos de cooperación externa, lo que implicó contrataciones bajo el renglón 081 en los años 2014 y 2015.

Algunos procesos fueron lanzados en este periodo del año los cuales fueron declarados fracasados, se relanzarán en el 2016, siendo estos:

Cuadro 18. Reprogramación de procesos Unidad Ejecutora Secretaría Ejecutiva

IDENTIFICADOR	NOMBRE	MONTO	OBSERVACIONES
CP-06-2015	Adquisición de (5) Vehículos	\$150,000	Proceso Fracasado: El BID no otorgó la No Objeción por no cumplir con las especificaciones técnicas, en lo relacionado al país de origen. Se lanzó un nuevo proceso en marzo del 2016.
PASJP-41-CP-B-1-SEICMSJ	Adquisición de Hardware, Software, Centro de Datos	\$147,000	Proceso Fracasado: No se obtuvo tres proveedores para poder realizar la comparación de precios. Se lanzará nuevamente en el 2016
PASJP-43-CP-B-3-SEICMSJ	Adquisición de Equipo y Licencias para Actividades Periciales de Laboratorios de Informática Forense y Acústica	\$143,309	Proceso Fracasado: No se obtuvo tres proveedores para poder realizar la comparación de precios. Se lanzará nuevamente en el 2016

Cuadro 19. Reprogramación de procesos Unidad Co Ejecutora Ministerio de Gobernación

Descripción	Identificador	Observaciones
Adquisición de mobiliario y equipo para las sedes policiales seleccionadas y la Unidad Coejecutora	PASJP-233-LPI-B-01-MINGOB	1. No se recibió la cantidad de ofertas firmes de acuerdo al proceso establecido para Comparación de Precios que son tres (3). 2. Se publicitó e invitó a empresas relacionadas a cada área, sin embargo, por las condiciones internas institucionales no existe credibilidad de pago por parte de empresas
Adquisición de equipo de investigación criminal	PASJP-40-LPI-B-7-MINGOB	
Adquisición equipo de cómputo para sedes policiales	PASJP-235-LPI-B-2-MINGOB	
Adquisición de complementos para dormitorios para sedes policiales	PASJP-237-LPN-B-3-MINGOB	

Cuadro 20. Reprogramación de procesos Unidad Co Ejecutora Organismo Judicial

Identificador	Nombre	Monto Us\$	Observaciones
PASJP-27-LPN-B-6-OJ	Adquisición de vehículos para el Equipamiento de la Unidad Co-ejecutora	60,000	Proceso Fracasado: No se obtuvo tres proveedores para poder realizar la comparación de precios. Se lanzará nuevamente en el 2016
PASJP-212-CP-S-4-OJ	Servicio de Reparación y Mantenimiento del elevador instalado en el ala norte del Edificio Palacio de Justicia	105,000	Proceso Fracasado: No se obtuvo tres proveedores para poder realizar la comparación de precios. Se lanzará nuevamente en el 2016

Cuadro 21. Reprogramación de procesos Unidad Co Ejecutora Instituto de la Defensa Publico Penal

Descripción	Identificador	Monto en US\$	Observaciones
Método: LPN (Licitación Pública Nacional)			
Equipo de Cómputo (Componente III y Gastos Administrativos)	PASJP-220-LPN-B-2-IDPP	39,000	a) En 2015 se obtuvo la No Objeción CID/CGU-2644/2015 de fecha 05/11/2015, sin embargo, por trámites administrativos internos no se pudo publicar la LPN. En 2016 se hicieron modificaciones al Documento obteniendo la No Objeción CID/CGU-369/2016.

Descripción	Identificador	Monto en US\$	Observaciones
Adquisición de Vehículos (2 vehículos para la investigación criminalística y 1 para UCE)	PASJP-32-CP-B-1-IDPP	108,000	<p>a) En 2014 se realizó una LPN la cual se declaró anulada porque la oferta presentada no cumplió con lo requerido.</p> <p>b) En 2015 se realizó un proceso de Comparación de Precios declarado desierto por no haber recibido cotización.</p> <p>c) Con la No Objeción CID/CGU-2359/2015 del 28/09/2015 se realizó una Licitación Pública Nacional declarada desierta por no haber recibido oferta.</p> <p>En 2016 se hicieron modificaciones al Documento obteniendo la No Objeción CID CGU-329/2016 y CID/CGU-368/2016.</p>
Método: CP (Comparación de Precios)			
Adquisición de suministros y Materiales para la Operación de la Unidad Coejecutora.	PASJP-17-CP-B-3-IDPP	8,000	<p>a) En 2014 se realizó un proceso de Comparación de Precios el cual se declaró desierto por falta de cotizaciones.</p> <p>B) En agosto de 2015 se realizó un proceso de Comparación de Precios declarándolo desierto ya que a pesar de haber invitado a nueve proveedores solamente se recibió una cotización.</p> <p>c) En septiembre de 2015 se realizó nuevamente la CP, publicándose en el portal de Guatecompras y enviando invitaciones a 10 proveedores. Se recibieron cinco cotizaciones, de las cuales después de realizada la evaluación, los miembros del Comité indicaron en Acta que solamente una cotización cumplía con los documentos requeridos, razón por la cual el proceso fue declarado anulado.</p>
Adquisición de equipos y materiales para procesamiento de investigación científica y criminal. (CP)	PASJP-15-CP-B-1-IDPP	4,800	<p>a) En 2014 se realizó un proceso el cual fue declarado desierto por no recibir cotizaciones.</p> <p>B) En agosto de 2015 se realizó nuevamente la CP declarándola anulada por únicamente haberse recibido una cotización, a pesar de que el proceso fue publicado en Guatecompras y se invitaron a 14 proveedores.</p>
Método: CCIN (Selección Basada en las Calificaciones de los Consultores Individuales Nacionales)			
Estudios de Preinversión para la Construcción de la Sede de Coordinación Municipal del Instituto de la Defensa Pública Penal	PASJP-98-CCIN-CI-2-IDPP	23,644.72	<p>a) En febrero de 2015 se realizó el proceso para selección de la Consultoría, sin embargo, fue declarado desierto ya que los tres candidatos que presentaron su documentación no cumplieron con los documentos requeridos.</p> <p>B) En julio de 2015 se realizó nuevamente el proceso, declarándolo anulado, ya que a pesar de</p>

Descripción	Identificador	Monto en US\$	Observaciones
en el Municipio de La Libertad, Petén.			haber sido publicado el proceso en el portal de Guatecompras, solamente se recibió documentación de dos candidatos. Este proceso fue realizado nuevamente y adjudicado.
Método: Firmas Consultoras			
Capacitación en Ciencias Criminalísticas e Investigación en Ciencias Forenses. (CD)	PASJP-103-CCIN-CI-6-IDPP	84,000	a) En diciembre de 2015 se realizó la invitación para la Contratación Directa, sin embargo, no se recibió propuesta por lo que el Comité de Evaluación lo declaró desierto.

Cuadro 22. Reprogramación de procesos Unidad Co Ejecutora Ministerio Público

Número SEPA	Nombre	Monto estimado USD (SEPA)	No Objeción a Especificaciones Técnicas	Observaciones
PASJP-11-CP-B-1-MP	Adquisición de Mobiliario para el Procesamiento de Investigación Científica	87,141	CID/CGU-1776/2015 del 29 de julio de 2015	Fallido / En preparación para relanzar proceso Se declaró desierto el proceso, debido a que sólo se recibieron 2 cotizaciones, para lotes diferentes, por lo que no se pudo realizar la comparación de precios, tal y como se establece en el procedimiento de CP en las Políticas del BID.

Como mecanismo para mejorar el desempeño del Programa y agilizar la ejecución era importante actualizar las planificaciones, a raíz de eso la Unidad Co Ejecutora del Organismo Judicial se percató que no iba alcanzar sus metas. En conjunto con las Unidades Co Ejecutoras se realizó un análisis financiero y metas reales a ejecutar, teniendo como resultado las transferencias entre componentes.

Los miembros de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia acordaron la liberación de los recursos con la finalidad de mejorar las funciones interinstitucionales en los procesos de adquisición y mejorar el desempeño del Programa, a través de un oficio firmado por los miembros en fecha 2 de octubre del 2015, el cual se trasladó para conocimiento al Banco Interamericano de Desarrollo –BID- y a Crédito Público.

Los miembros de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia, en oficio de fecha 29 de octubre del 2015, aprobaron las transferencias de montos entre las categorías vigentes en el Contrato de Préstamo, el cual se ha solicitado a la Dirección de

Crédito Público, su análisis y aprobación, como también se le hizo de conocimiento al BID, quedando de la transferencia entre categorías de la siguiente manera:

Cuadro 23 Redistribución del Presupuesto del Programa

Categorías de Inversión	Según Contrato de Préstamo 2007	TRANSFERENCIAS		Propuesta de la SEICMSJ para 2015-2016
		(-) DECREMENTO	(+) INCREMENTO	
Costos directos	\$25,540,007			\$26,232,426
Componente 1	\$16,970,826	\$2,920,565		\$14,050,261
Componente 2	\$7,229,181		\$3,270,589	\$10,499,770
Componente 3	\$1,340,000		\$342,395	\$1,682,395
Costos indirectos	\$4,459,993			\$3,767,574
Administración	\$3,238,690			\$3,238,690
Costos financieros				
Imprevistos	\$1,221,303	\$692,419		\$528,884
TOTAL	30,000,000	\$(3,612,984)	\$3,612,984	\$30,000,000

Con la actualización a la planificación y la propuesta de transferencia algunas Unidades Co Ejecutoras modifican sus metas.

Cambio de autoridades en el 2016 del señor Ministro de Gobernación -con el riesgo de desconocimiento en los procesos de la CoEjecutora del MINGOB del Programa-, pone en pausa todas gestiones teniendo como efecto el atraso del avance.

Para estas dificultades que se fueron presentando se elaboró un cuadro de riesgos con medidas de mitigación:

Cuadro 24. Consideración de riesgos en Informe Semestral julio-diciembre 2015

Informe semestral julio- diciembre 2015: Riesgos			
Tipo de Riesgo	Probabilidad	Impacto	Medida de Mitigación
<ul style="list-style-type: none"> • Cambio de autoridades en el 2016 en el MINGOB • Las autoridades identifiquen necesidades urgentes que financiar con el préstamo. • No se realiza ninguna construcción. • No se tiene avance financiera y física en el Programa. • Techo presupuestario bajo en las coejecutoras. • No todos los Consultores Informáticos para tecnología están contratados a la fecha, hay declinación de los consultores que se han contratado (renuncias). 	Alta	Alto	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar una presentación a las nuevas autoridades en el pleno de la Instancia para señalar la necesidad de no incurrir en nuevos retrasos. • Priorización de necesidades por las autoridades superiores, plasmadas en la planificación. • Debido a la falta de respuesta de la capacidad de cada Institución, se recomienda el reembolso de comisarias distritales para mejorar el desempeño del Programa. • Transferir responsabilidad de ejecución y el presupuesto a otros Coejecutoras. La decisión la toma la Instancia. • Mesa Financiera realice una presentación de proyecciones de desembolsos, compromisos financieros y planificados. • La Mesa tecnológica revisa el perfil y la distribución de productos para pagos en sesión conjunta con los financieros; Se retrasa la fecha prevista de arranque de las consultorías y de las interconexiones.

De igual forma, para apoyar al fortalecimiento de las capacidades del recurso humano -ya que los perfiles o umbrales de las consultorías son muy altas y son pocos los especialistas-, es necesario realizar capacitaciones, además es importante realizar talleres de seguimiento, talleres de actualización de las herramientas de planificación, en la primera etapa que comenzó en julio 2014 se obtuvo como producto un primer borrador del Plan de Adquisiciones de julio 2014 a diciembre 2015. Se continuó con este proceso en el primer semestre 2015, obteniendo el Plan de Adquisiciones 2015 del Programa, así como otras herramientas de Planificación (PEP, POA).

10.1.5 Informe semestral enero junio 2016

Durante el **semestre** se presentaron ciertas dificultades para el desarrollo de las actividades del Programa. Para estas dificultades que se fueron presentando se elaboró un cuadro de riesgos con medidas de mitigación:

Cuadro 25. Consideración de riesgos en Informe Semestral enero-junio 2016

RIESGOS			
Tipo de Riesgo	Probabilidad	Impacto	Medida de Mitigación
<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de al menos un Centro Integrado de Justicia, así como los remozamientos de Juzgados de Paz. • Aprobación de la ampliación de techo presupuestario solicitado • Definición de qué sedes policiales que se construirán. • Fecha de cierre del Programa 	Alta	Alto	<ul style="list-style-type: none"> • Lanzar el proceso de LPN en cuanto se tengan los Estudios de Pre-inversión • Gestionar ante Ministerio de Finanzas la ampliación de techo presupuestario • Visitar los terrenos para definir el listado de las sedes policiales que se construirán, las cuales por el tiempo deben contar son SNIP y Plan Ambiental. • Cumplir con los tiempos de planificación en PEP

10.1.6 Informe semestral julio diciembre 2016

Durante el segundo semestre se realizaron varias reuniones de trabajo con las Unidades CoEjecutoras para revisar los avances en los procesos y solicitar así la ampliación de fecha del último desembolso.

Se han realizado varias reuniones de trabajo con las Unidades CoEjecutoras y la Unidad Ejecutora, el BID y Ministerio de Finanzas Públicas para revisar los avances de la planificación y concretar en procesos a realizar, durante el segundo semestre.

El 27 de octubre del 2016 se solicitó al Ministerio de Finanzas Publicas la ampliación de tiempo del último desembolso, justificando de acuerdo a la planificación de cada una de las Unidades CoEjecutoras.

El 7 de noviembre el Ministerio de Finanzas Publicas solicita al BID que, en base al requerimiento formulado por la Secretaría Ejecutiva de la ICMSJ, pueda ampliarse el plazo del programa a noviembre del 2017.

El día 15 de diciembre del 2016, el BID, aprueba mediante oficio CID/CGU-2896/2016, la extensión por 12 meses adicionales, por lo que la nueva fecha de vencimiento del programa es el 14 de diciembre de 2017.

Para estas dificultades que se fueron presentando se elaboró un cuadro de riesgos con medidas de mitigación:

Cuadro 26. Consideración de riesgos en Informe Semestral julio-diciembre 2017

Informe semestral julio diciembre: RIESGOS			
Tipo de Riesgo	Probabilidad	Impacto	Medida de Mitigación
<ul style="list-style-type: none"> Falta de ofertas para la Construcción de 7 Sedes Policiales Falta de ofertas para la Construcción de 2 Sedes regionales Fecha de cierre del Programa 	Media	Alto	<ul style="list-style-type: none"> Lanzar los procesos de licitación, notificar a diferentes empresas para que puedan participar Lanzar los procesos de licitación, notificar a diferentes empresas para que puedan participar Cumplir con los tiempos de planificación en PEP

10.1.7 Informe semestral enero junio 2017

La Unidad CoEjecutora del Ministerio Público ha efectuado un análisis de la planificación y se ha detectado que es necesario que se pueda efectuar una segunda transferencia entre categorías para poder realizar los procesos planificados para los componentes 2 y 3, el cuadro de propuesta de segunda transferencia fue remitido a la Instancia para su trámite correspondiente, actualmente el expediente fue remitido por parte de la Instancia al Ministerio de Finanzas Públicas para continuar el proceso que corresponde en el caso de las transferencias entre categorías.

Concretar la ejecución de los contratos firmados de la Unidad CoEjecutora del MINGOB.

En el primer semestre se realizaron varias reuniones de trabajo con las Unidades CoEjecutoras para revisar los avances en los procesos, concluyendo que es necesario realizar una segunda transferencia entre categorías.

El 01 de junio del 2017 se solicitó al Ministerio de Finanzas Publicas la segunda transferencia entre categorías, adjuntando por parte de cada Unidad CoEjecutora la planificación de sus procesos, los cuales están incluidos dentro de los procesos con No Objeción a la Prorroga de Ultimo Desembolso del Programa.

Que la UCE solicite formalmente al BID una ampliación del plazo de ejecución del proyecto y revisión de las metas, sobre todo porque los proyectos de inversión son multianuales y se requiere mantener presupuesto para por lo menos el primer cuatrimestre 2018.

Para estas dificultades que se fueron presentando se elaboró un cuadro de riesgos con medidas de mitigación:

Cuadro 27. Consideración de riesgos en Informe Semestral enero-junio 2017

Informe semestral enero junio 2017: Riesgos		
Tipo de Riesgo	Probabilidad	Medida de Mitigación
<ul style="list-style-type: none"> Desfase en la finalización de las obras, si el tiempo contractual se extendiera más allá del periodo de la prórroga, lo que ocasionaría que los gastos no puedan ser financiados por el préstamo Fecha de cierre del Programa Atraso en los procesos 	<ul style="list-style-type: none"> Alto 	<ul style="list-style-type: none"> Una supervisión rigurosa y cercana por parte del Contratista, Gerente de la Obra, Mesa de Infraestructura y Unidad CoEjecutora. Cumplir con los tiempos de planificación en PEP Sensibilizar a las unidades involucradas para agilizar los tiempos requeridos en cada gestión, recordándoles que nos regimos por procesos BID, sin demeritar los procesos nacionales

10.1.8 Informe semestral Julio-diciembre de 2017

Se identificaron dos riesgos:

- Incumpliendo con los procesos contratados por las diferentes Unidades Co Ejecutoras, que no se logre hacer los pagos de acuerdo a los plazos establecidos en la prórroga otorgada por el Banco.
- Funcionamiento de los edificios de las Comisarias del MINGOB y Sedes Regionales del IDPP (con respecto al funcionamiento del sistema de agua, eléctrico, sistemas y demás instalaciones dentro del edificio).

Para ellos se estableció la siguiente matriz de medidas.

Cuadro 28. Consideración de riesgos en Informe Semestral enero-junio 2017

Informe semestral julio-diciembre 2017: Riesgos			
Descripción del Riesgo	Calificación	Unidad CoEjecutoras	Plan de Mitigación
1. Atraso en los procesos	Alto	MINGOB IDPP OJ	1. Sensibilizar a las unidades involucradas para agilizar los tiempos requeridos en cada gestión, recordándoles que nos regimos por normativa BID, y no por la Ley de Contrataciones del Estado.
2. Fecha de cierre del Programa	Alto	OJ, MINGOB, IDPP, MP Y SE	2. Cumplir con los tiempos de planificación en PEP

Fuente: informes semestrales

10.2 Análisis de la información de los Informes semestrales

La visión del conjunto de Informes Semestrales (IS) es un contraste entre lo esos IS dicen y lo que ellos no dicen, pero que está en el trasfondo. El primer punto que se debe analizar es el que dejan entrever las fechas: el proyecto fue aprobado en 2007, pero el Contrato de Préstamo sólo pudo firmarse en diciembre de 2011, luego que la idea del proyecto fuera aprobada por el Congreso de la República. Otros 3 años pasaron antes de que se iniciara la secuencia de IS, y, aun así, sólo se reportan actividades sustantivas a partir de 2015. Aun así, en 2015 las Unidades de Coejecución no asimilaban completamente su cometido y, con ello, causaron que buena parte de las licitaciones de ese año resultaran fallidas.

No corresponde a la instancia de esta evaluación investigar u opinar sobre los motivos de este lento ritmo de avance; tan sólo dejar constancia de que los largos espacios de tiempo en que el proyecto está en pausa se pueden relacionar con el hecho que el proyecto se ejecuta en un contexto político e institucional que es altamente complejo en términos generales, y que se complejiza aún más por el tema altamente sensible que aborda: la justicia penal.

Los IS señalan repetidamente el temor que los cambios de autoridades puedan llegar a paralizar el desarrollo del proyecto. Ese es un riesgo real muy difícil de mitigar, o, al menos, es difícil hacerlo desde la perspectiva operacional. Las mejores posibilidades de mitigación de tal riesgo habrían estado relacionadas con un cambio del modelo institucional de implementación, centralizando toda la ejecución en la Instancia Coordinadora, a través de su Secretaría Ejecutiva. Una modificación de esta índole habría aminorado grandemente los riesgos asociados a los cambios de autoridades, aunque, obviamente, hubiese creado diversos problemas que no podemos analizar en esta ocasión.

Un segundo riesgo general está mencionado, especialmente en los primeros IS: la contratación del personal requerido para hacer operativas las respectivas unidades de coejecución en cada una de las instituciones participantes, fue un requisito cuya dificultad para cumplirlo podía -y efectivamente, lo hizo- detener o hacer muy lentos los procesos administrativos requeridos para ejecutar el proyecto. No sólo fue difícil lograr que se crearan las plazas requeridas, sino que se vivió luego un fuerte problema, al resultar que el personal asignado era rápidamente reemplazado por otras personas. Este es un problema real en todas las instituciones, pero, en este caso, las funciones de gestionar un proyecto con financiamiento externo y con normas distintas a las habituales dentro de cada institución, no fueron tomadas como una especialización valiosa -un capital- que debía defenderse, sino que se cambió a las personas ya entrenadas por otras que no habían recorrido aun su curva de aprendizaje.

La “solución” a este cuadro, en casi todas las instituciones, fue la menos recomendable: dejar de lado la especificidad de la gestión bajo normas del Banco y tratar de gestionar las operaciones del proyecto bajo las normas regulares del país. Esta tendencia complicó la coejecución del proyecto hasta casi ahogarlo: como las normas del Banco son diferentes a

las nacionales y no pueden dejar de cumplirse cabalmente³¹, las unidades de coejecución se encontraron en un laberinto de difícil tránsito al tratar de aplicar simultáneamente criterios a menudos incompatibles. Sólo en el segundo semestre de 2016 se contrató una consultoría para tratar de desenredar el cuadro.

El problema de la inestabilidad del personal especializado que requiere la gestión de un proyecto con financiamiento externo también podría haberse minimizado con un modelo de gestión diferente. Al menos, una gestión centralizada habría disminuido la cantidad de plazas por llenar y no se había dado el cuadro de instituciones enfrentadas a dos sistemas administrativos simultáneos, ya que la unidad de ejecución centralizada sólo hubiese gestionado recursos externos, sujetos solamente a las normas del Banco, lo cual estaba claramente prescrito en la autorización del Congreso y en la Ley de Adquisiciones.

Los párrafos anteriores señalan que el proyecto se gestionó bajo una lógica de “second best”. Es decir, el diseño institucional global no permitía buscar las opciones mejores, sino que obligaba a seleccionar lo que fuese más conveniente dentro de un marco muy limitado de opciones. En el caso concreto, la estrategia seguida, descrita en los IS, fue la de “licuar” los recursos, es decir, reasignarlos según la capacidad demostrada de utilizarlos entre las cuatro instituciones. Esta estrategia generó un incentivo para agilizar los procesos que, en un inicio, eran extraordinariamente lentos: bajo la estrategia, si una institución se demoraba en concretar sus inversiones, otra podía adelantársele y solicitar los recursos empozados para sus propias iniciativas.

La estrategia funcionó, el programa tomó un nuevo impulso y el Banco extendió los plazos para permitir dar concreción a las iniciativas maduras que aun podrían financiarse con los recursos restantes.

10.3 Evaluación y seguimiento

Un aspecto que llama la atención en los Informes Semestrales de avance es la reiteración de situaciones de un semestre a los siguientes, partiendo por el segundo informe semestral, que es una repetición del informe anterior. La misma redacción del primer Informe Semestral se encuentra, también, en los informes de años siguientes. Este hecho se puede vincular a la persistencia de las mismas situaciones y, también, a desprolijidades en los informes mismos.

Es necesario tener presente que, en futuras operaciones, debe haber una continuidad de análisis a lo largo de los informes, es decir, las situaciones que se establecen en un informe deben ser seguidas en los informes siguientes. La eficacia de las medidas que se toman debe

³¹ La resolución del Congreso que autorizó firmar el Contrato de Préstamo estipula explícitamente que los recursos debían gestionarse según las normas del Banco. La Ley de Adquisiciones estipula, también, que los programas financiados con recursos externos pueden gestionarse con las normas de esos proveedores de recursos.

ser evaluada y las conclusiones que se sacan deben de apuntarse como lecciones aprendidas.

Nada de ello ocurre en los Informes Semestrales, los que ni siquiera cuentan con una sección de Lecciones Aprendidas. En otras palabras, no aparece explícito el esfuerzo de capitalizar la experiencia cotidiana de una manera institucionalizada que sirva de punto de partida para futuras nuevas operaciones. Esta sensación se acrecienta con el hecho de haberse omitido la Evaluación Intermedia que pudo alertar a tiempo de estas carencias que, en su momento, eran subsanables.

10.4 Información sobre resultados

El proyecto generó resultados cuando logró despegar, pero no dispone de alguna plataforma para dar a conocer dichos resultados. La Secretaría Ejecutiva de la Instancia de Coordinación no cuenta con alguna página web o algún medio escrito donde dar a conocer su visión de la modernización del llamado sector de justicia penal. Los resultados del proyecto, entonces, quedan entregados a las comunicaciones de cada uno de los coejecutores, perdiéndose la noción de conjunto.

10.5 Seguimiento futuro y evaluación ex-post

El seguimiento futuro depende, exclusivamente, de la continuidad y fortalecimiento de la Secretaría Ejecutiva de la Instancia de Coordinación. La historia del presente proyecto es una muestra de lo complejo de una visión integrativa del sector de justicia penal y lo difícil que es, en la teoría y en la práctica, su coordinación. Sin embargo, el camino de la coordinación institucionalizada parece ser el correcto para las necesidades y circunstancias del país.

11 Lecciones aprendidas

Los informes semestrales no incluyeron una sección en la cual pudiesen registrarse lecciones aprendidas, vinculadas con los hechos que, en su momento, reportó cada informe. Se perdió, así, una excelente ocasión de ir capitalizando, en forma sistemática, las lecciones que dejó la experiencia de gestión de un proyecto que demoró una década entre su aprobación por el Banco y su conclusión. Al no contar con el registro de lo que fue aprendiéndose en cada semestre, sólo es posible una reconstrucción en retrospectiva, con una mirada externa.

11.1 Lecciones de la etapa de diseño

1. Una propuesta de préstamo debe incluir un análisis detallado de la viabilidad del marco institucional que se propone que gestione la ejecución del proyecto.

La etapa de diseño culminó con la aprobación, por el Directorio del Banco, de la Propuesta de Préstamo GU-0177. En dicha Propuesta -conocida como PAD- se incluyó un esquema de coordinación institucional, que se presentó sin ninguna explicación o discusión de su viabilidad. El marco institucional contemplado en el PAD tuvo que ser modificado sustancialmente para que el proyecto pudiese obtener la autorización legislativa necesaria para su aprobación por el país. La demora causada por este hecho fue de tres años.

2. No es conveniente que dentro del marco institucional de un proyecto se mezclen instituciones pertenecientes a distintos Poderes del Estado, los que, por mandato constitucional, deben guardar independencia entre sí.

Las constituciones, en diferentes países, establecen formas de separación entre los poderes del estado, para que, de ese modo, pueda funcionar adecuadamente el equilibrio entre ellos y el control mutuo que caracteriza a la democracia. Los proyectos financiados por organismos internacionales deben respetar este principio básico. La forma de manejar estas situaciones es financiar, dentro de un mismo proyecto, sólo acciones que pueden ser llevadas a cabo por instituciones del mismo Poder Constitucional.

Sólo en casos muy excepcionales podría considerarse la participación de instituciones de distintos poderes, cuidando que se trate de componentes claramente separados con presupuestos específicos garantizados para cada componente.³²

³² Debe entenderse que una decisión administrativa para transferir recursos de un componente a otro violaría el principio constitucional de separación e independencia de los poderes.

3. Hay una correspondencia entre el contenido de un programa y el modelo institucional para gestionarlo, que obliga a que no se pueda variar uno sin ajustar consecuentemente el otro.

El diseño erróneo del modelo institucional original fue corregido en 2011, pero no se revisó la coherencia del nuevo diseño institucional con el contenido del programa (sus componentes). Como consecuencia, se generó un modelo matricial, con tres componentes transversales, compartidos por cuatro instituciones de igual nivel jerárquico -según el modelo- como coejecutoras. Este esquema, al no contar con un liderazgo fuerte, lleva al conocido problema de carencia de “ownership”³³, expresado como ausencia de iniciativas. De hecho, el Convenio de Préstamo se firmó en 2011, pero la ejecución del proyecto no arrancó formalmente sino en 2014, para adquirir dinámica efectiva en 2016.

11.2 Lecciones aprendidas durante la ejecución

4. Gestionar un proyecto financiado con recursos de organismos internacionales requiere unidades ejecutoras especializadas, con personal estable.

Los organismos financieros internacionales cuentan con normas estables, bien conocidas por cada país beneficiario. Estas normas son de aplicación obligatoria, según acordaron, en su momento, los países que crearon dichos organismos. En particular, en Guatemala, esta obligación es refrendada, en cada nuevo proyecto, por el Congreso al emitir el decreto autorizando la suscripción del Convenio de financiamiento del respectivo proyecto.

Por ser, en general, normas y procedimientos distintos a los habituales en el país, el personal que trabaja en las Unidades de Ejecución necesita una capacitación especial sobre la manera de operar con el Banco: hay una curva de aprendizaje y sólo después de superarla, el equipo de gestión empieza a ser eficiente. Por la misma razón, es muy conveniente que se retenga al personal entrenado para evitar la pérdida del capital humano almacenado en cada especialista. Esto significa, entre otras cosas, que dicho personal debe poder mejorar sus remuneraciones sin cambiar de puesto de trabajo.

5. La aplicación simultánea de las normas y procedimientos establecidos por las leyes locales y las normas del Banco es innecesaria e inconveniente.

Cuando hay alta rotación de personal, las personas que recién se incorporan tienen una tendencia natural a aplicar las normativas locales, que son las que ya conocen. Cuando el trabajo cotidiano les exige utilizar la normatividad del Banco, a menudo optan por aplicar simultáneamente ambas normativas, lo que crea lamentables confusiones.

³³ La inercia se explica porque las instituciones no saben a priori lo que se espera de cada una de ellas, ni el marco de recursos con que contará.

Esto es inconveniente, por una parte, porque es innecesario, dados los acuerdos suscritos por el país³⁴, y, por otra parte, crea una confusión acerca de roles. En términos generales, las normas del Banco establecen que es éste quien debe velar, en todo momento, por los correctos procedimientos, lo cual implica un rol protagónico muy activo. En cambio, las normas locales no contemplan ningún rol para el Banco. Los equipos sin experiencia tienden a omitir el trabajo con el Banco y ocupan procedimientos locales que luego son objetados por el Banco, lo que obliga a rehacer etapas.

6. Cuando existe una alta rotación de personal es conveniente llevar una bitácora para anotar cada paso en los procesos de tramitación de las adquisiciones

Esta bitácora ayuda a que el nuevo personal se ubique mejor respecto a lo que está en marcha y que tenga una referencia de las experiencias ya vividas en tramitaciones ya realizadas.

7. Los informes semestrales de avance son instrumentos necesarios para mantener la perspectiva del conjunto del programa, de sus riesgos, las medidas para evitarlos o mitigar sus efectos y para registrar las lecciones que se van aprendiendo en el camino.

El informe semestral de avance (ISA) es una de las herramientas de gestión más importante. Un buen ISA debiera informar objetivamente de los avances reales y las perspectivas a corto y mediano plazo. Su estructura pudiera ser el típico análisis de Oportunidades y Amenazas y las consecuentes Fortalezas y Debilidades. En lo posible, debiera contener indicadores de eficiencia que muestren elementos claves, como porcentajes de avance físico y financiero, tiempos de tramitación en operaciones estándar, porcentajes de no objeciones logradas al primer intento, etc. Todo esto sirve para cohesionar y motivar al equipo de trabajo.

En los ISA es muy útil hacer una referencia a apreciaciones expresadas en ISA anteriores. Por ejemplo, qué pasó con los riesgos que se habían identificado, o por qué no logró resolverse un problema que se había identificado.

³⁴ La suscripción de un Convenio de Financiamiento tiene, como requisito previo, el de certificar, por parte de los firmantes por el país, que todas las cláusulas de Convenio son plenamente aplicables según las disposiciones locales. Una de las Cláusulas plenamente aplicable es la que señala que la ejecución del préstamo se regirá por la normativa del Banco.

ANEXO 1

PROPUESTA DE INDICADORES

La siguiente propuesta de indicadores fue preparada por el consultor Cristián Hernández³⁵

Organismo Judicial

- a) Tasa de resolución, que, a pesar de su simpleza, es un indicador que se obtiene mediante la división de los casos que se resuelven en un período dado, respecto de los que ingresan en el mismo período. Cabe notar que se podrían resolver casos que ingresaron en períodos anteriores, por lo que este indicador es siempre mayor o igual a cero, e incluso puede ser mayor a 1. Da cuenta de la capacidad del Organismo Judicial para resolver los casos que debe abordar.

$$TR = \frac{\text{Casos resueltos}}{\text{Casos ingresados}}$$

Al respecto, se debe señalar que:

- Si $TR < 1$, significa que el Organismo Judicial resuelve menos casos que los que han ingresado en el mismo período, lo que implica la formación de casos pendientes (backlog) en tal período.
 - Si $TR = 1$, significa que el Organismo Judicial es capaz de resolver igual número de casos que los que ingresaron, aunque ello no implica que se estén resolviendo solo casos del mismo período de ingreso.
 - Si $TR > 1$, significa que el Organismo Judicial es capaz de resolver una mayor cantidad de casos a los que recibe en un período determinado. Este escenario implica que puede resolver casos de períodos anteriores que estén pendientes de ser resueltos.
- b) Plazo de término (time disposition), se refiere a la cantidad de días que teóricamente tardaría el Organismo Judicial para resolver los casos pendientes generados en un período de tiempo determinado.

$$\text{Plazo de término} = \frac{\text{Cantidad de casos pendientes}}{\text{Cantidad de casos resueltos}} * 365$$

La tendencia o comportamiento de este indicador entre un período y otro es relevante pues:

- Si PT aumenta de un período a otro, significa que el Organismo Judicial requerirá de mayor plazo para resolver los casos acumulados. El incremento puede derivar de un

³⁵ Ver informe del consultor Cristián Hernández “Análisis Estadístico de la Información de Coejecutoras y Secretaría Ejecutiva de la ICMSJ” de Diciembre de 2017.

aumento de los casos pendientes, de una disminución de los casos resueltos o ambos casos simultáneamente.

- Si PT disminuye de un período a otro, significa que el Organismo Judicial requerirá de menor tiempo para resolver los casos acumulados. El incremento puede derivar de una disminución de casos pendientes, de un aumento de los casos resueltos o de ambas situaciones, en forma simultánea.

- c) Tasa de congestión, que hace referencia a capacidad del Organismo Judicial para terminar casos respecto a su carga de trabajo, la cual está formada por los casos pendientes de períodos anteriores y los casos ingresados en el período de análisis.

$$Tasa\ de\ congestión = \frac{CCPf}{CCI + CCPi}$$

donde:

$CCPf$: corresponde a la cantidad de casos pendientes al final del período evaluado.

$CCPi$: corresponde a la cantidad de casos pendientes al inicio del período evaluado.

CCI : corresponde a la cantidad de casos ingresados en el período evaluado.

Respecto de los valores de la tasa de congestión, se puede señalar que:

- Si es igual a cero (0), entonces no habrá casos pendientes para el siguiente período y significa que la capacidad instalada del Organismo Judicial ha podido eliminar los casos pendientes y atender los casos ingresados en el período analizado.
- Si es menor a uno (1), significa que la cantidad de casos pendientes ha disminuido respecto del período anterior.
- Si es igual a uno (1), entonces que la cantidad de casos pendientes se ha mantenido respecto del período anterior.
- Si es mayor a uno (1), significa que la cantidad de casos pendientes ha aumentado respecto del período anterior.

- d) Productividad de mediación, que hace referencia a los casos que, siendo derivados al mecanismo alternativo de mediación, llegan a un acuerdo entre las partes.

$$Productividad\ de\ mediación = \frac{CCDMA}{CCDM}$$

donde:

$CCDMA$: corresponde a la cantidad de casos derivados a mediación que culminan con acuerdo.

$CCDM$: corresponde a la cantidad de casos derivados a mediación.

- e) Comportamiento de la tasa de productividad de mediación, que hace referencia a la variación que experimenta la tasa de productividad de mediación de un período de análisis a otro.

$$CTPM = TPM_{i+1} - TPM_i$$

donde:

CTPM : corresponde a la variación de la tasa de productividad de mediación entre el período *i* y el período *i+1*.

TPM_{i+1}: corresponde a la tasa de productividad de mediación del período *i+1*.

TPM_i: corresponde a la tasa de productividad de mediación del período *i*.

- f) Velocidad de conclusión de casos en cada una de las diversas instancias.

$$VCC = \frac{\sum TTC}{CCT}$$

donde:

VCC : corresponde a la velocidad promedio de término de casos en cada una de las instancias.

$\sum TTC$: corresponde a la sumatoria del tiempo de término de los casos en cada una de las instancias.

CCT : corresponde a la cantidad de casos terminados.

Ministerio Público

- g) Tasa de resolución, que, a pesar de su simpleza, es un indicador que se obtiene mediante la división de los casos que se resuelven en un período dado, respecto de los que ingresan en el mismo período. Cabe notar que se podrían resolver casos que ingresaron en períodos anteriores, por lo que este indicador es siempre mayor o igual a cero, e incluso puede ser mayor a 1. Da cuenta de la capacidad del Ministerio Público para resolver los casos que debe abordar.

$$TR = \frac{\text{Casos resueltos}}{\text{Casos ingresados}}$$

Al respecto, se debe señalar que:

- Si $TR < 1$, significa que el MP resuelve menos casos que los que han ingresado en el mismo período, lo que implica la formación de casos pendientes (backlog) en tal período.
- Si $TR = 1$, significa que el MP es capaz de resolver igual número de casos que los que ingresaron, aunque ello no implica que se estén resolviendo solo casos del mismo período de ingreso.

- Si $TR > 1$, significa que el MP es capaz de resolver una mayor cantidad de casos a los que recibe en un período determinado. Este escenario implica que puede resolver casos de períodos anteriores que estén pendientes de ser resueltos.

a) Plazo de término (disposition time), se refiere a la cantidad de días que teóricamente tardaría el Ministerio Público para resolver los casos pendientes generados en un período de tiempo determinado.

$$\text{Plazo de término (PT)} = \frac{\text{Cantidad de casos pendientes}}{\text{Cantidad de casos resueltos}} * 365$$

La tendencia o comportamiento de este indicador entre un período y otro es relevante pues:

- Si PT aumenta de un período a otro, significa que el Ministerio Público requerirá de mayor plazo para resolver los casos acumulados. El incremento puede derivar de un aumento de los casos pendientes, de una disminución de los casos resueltos o ambos casos simultáneamente.
- Si PT disminuye de un período a otro, significa que el Ministerio Público requerirá de menor tiempo para resolver los casos acumulados. El incremento puede derivar de una disminución de casos pendientes, de un aumento de los casos resueltos o de ambas situaciones, en forma simultánea.

b) Tasa de congestión, que hace referencia a capacidad del Ministerio Público para terminar casos respecto a su carga de trabajo, la cual está formada por los casos pendientes de períodos anteriores y los casos ingresados en el período de análisis.

$$\text{Tasa de congestión} = \frac{CCP_f}{CCI + CCP_i}$$

donde:

CCP_f : corresponde a la cantidad de casos pendientes al final del período evaluado.

CCP_i : corresponde a la cantidad de casos pendientes al inicio del período evaluado.

CCI : corresponde a la cantidad de casos ingresados en el período evaluado.

Respecto de los valores de la tasa de congestión, se puede señalar que:

- Si es igual a cero (0), entonces no habrá casos pendientes para el siguiente período y significa que la capacidad instalada del Ministerio Público ha podido eliminar los casos pendientes y atender los casos ingresados en el período analizado.
- Si es menor a uno (1), significa que la cantidad de casos pendientes ha disminuido respecto del período anterior.
- Si es igual a uno (1), entonces que la cantidad de casos pendientes se ha mantenido respecto del período anterior.

- Si es mayor a uno (1), significa que la cantidad de casos pendientes ha aumentado respecto del período anterior.

- c) Tasa de productividad de conciliación, que hace referencia a los casos que, siendo derivados al mecanismo alternativo de conciliación, llegan a un acuerdo entre las partes.

$$Tasa\ de\ productividad\ de\ conciliación = \frac{CCDCA}{CCDC} * 100\%$$

donde:

TPC : corresponde a la tasa de productividad de conciliación.

CCDCA: corresponde a la cantidad de casos derivados a conciliación que culminan con acuerdo.

CCDC: corresponde a la cantidad de casos derivados a conciliación.

- d) Comportamiento de la tasa de productividad de conciliación, que hace referencia a la variación que experimenta la tasa de productividad de conciliación de un período de análisis a otro.

$$CTPC = TPC_{i+1} - TPC_i$$

donde:

CTPC : corresponde a la variación de la tasa de productividad de conciliación entre el período i y el período i+1.

TPC_{i+1}: corresponde a la tasa de productividad de conciliación del período i+1.

TPC_i: corresponde a la tasa de productividad de conciliación del período i.

Instituto de Defensa Penal Pública

- a) Efectividad de la defensa relacionada con la obtención de condenas diferentes a prisión en etapa de enjuiciamiento.

$$ED = \frac{CTDP}{CTTE} * 100\%$$

donde:

ED : corresponde a la efectividad de la defensa.

CTPC : corresponde a la cantidad de términos diferentes a prisión efectiva.

CTTE : corresponde a la cantidad total de términos en enjuiciamiento.

- b) Rebaja de penas respecto de lo requerido por el Ministerio Público (para medir la capacidad de la Defensa para controvertir lo solicitado por el MP).

$$RP = \left(\sum \frac{PODi}{PSMPi} \right) * \frac{1}{N} * 100\%$$

donde:

RP : corresponde al promedio de las rebajas de penas logradas por los defensores en el período de análisis.

PODi : corresponde a la pena finalmente lograda por las defensoras para el caso *i*.

PSMPi : corresponde a la pena solicitada por el Ministerio Público para el caso *i*.

N : corresponde a la cantidad total de casos para los cuales fueron solicitadas penas por el Ministerio Público.

i : corresponde a cada uno de los casos y va desde i 1, 2 N.

- c) Medidas cautelares diferentes a prisión preventiva que refleje la capacidad de la Defensa para controvertir lo solicitado por el Ministerio Público.

$$MCDPP = \left(\frac{CISPP}{CTI} \right) * 100\%$$

donde:

MCDPP : corresponde al porcentaje de imputados a los cuales se les dictó una medida cautelar que no fuera prisión preventiva.

CISPP : corresponde a la cantidad de imputados a los cuales se les dictó una medida cautelar que no fuera prisión preventiva.

CTI : corresponde a la cantidad total de imputados a los cuales se les dictó o prisión preventiva o cualquier otra medida cautelar.

Ministerio de Gobernación

- a) Velocidad de cumplimiento de la Policía Nacional Civil para el desarrollo de las diligencias requeridas por los fiscales

$$VC = \frac{\sum TPTD}{CDR}$$

donde:

VC : corresponde a la velocidad promedio de cumplimiento de las diligencias.

$\sum TPTD$: corresponde a la sumatoria del tiempo de término de cada una de las diligencias requeridas por los fiscales a la Policía Nacional Civil en el período de análisis.

CDR : corresponde a la cantidad de diligencias requeridas en el período de análisis.

- b) Identificación de autores de delitos, que se refiere a la capacidad de la Policía Nacional Civil de identificar, perseguir y capturar a victimarios en delitos en los cuales no hay, inicialmente, un autor conocido.

$$IAD = \frac{CTIV}{CCID} * 100\%$$

donde:

IAD : corresponde a la tasa de identificación de autores de delitos

CTIV : corresponde a la cantidad de casos terminados en los cuales, no teniendo inicialmente la identidad de los autores, se ha logrado identificarlos durante la investigación.

CCID: corresponde a la cantidad de casos terminados no conociendo la identidad de los autores o victimarios.

- c) Tasa de detenciones, que da cuenta de la cantidad de detenciones realizadas por la Policía Nacional Civil ajustadas a la legalidad vigente.

$$TD = \frac{CDLE}{CDE} * 100\%$$

donde:

TD : corresponde a la tasa de detenciones ajustadas a la ley practicadas por la Policía Nacional Civil.

CDLE: corresponde a la cantidad de detenciones legalmente ejecutadas por la Policía Nacional Civil.

CDE : corresponde a la cantidad de detenciones practicadas por la Policía Nacional Civil.

Instituto Nacional de Ciencias Forenses

- a) Prolijidad en el trabajo de campo, que da cuenta del cuidado de la institución en el manejo de la evidencia, tal que sus análisis y resultados, no den oportunidad de ser impugnados o al ser impugnados, no debilitan el proceso judicial en contra de los victimarios.

$$Prolijidad\ en\ el\ trabajo = \frac{IRz - IIn}{IRz} * 100\%$$

donde:

IRz : corresponde a la cantidad de investigaciones realizadas en el período evaluado.

IIn: corresponde a la cantidad de investigaciones que habiendo sido impugnadas se comprueba un mal manejo de la evidencia o un trabajo mal ejecutado por la institución que afecta negativamente el proceso contra los victimarios.

- b) Velocidad de análisis de evidencia, desagregada por cada uno de los tipos de casos analice el instituto.

$$VAE = \frac{\sum PTAE}{CTA}$$

donde:

$\sum PTAE$: corresponde a la sumatoria del plazo requerido para el término de los análisis de evidencia para cada uno de los casos que analice el instituto.

CTA : corresponde a la cantidad total de análisis de evidencia que realice el instituto durante el período de análisis.

- c) Cumplimiento de plazos de análisis de evidencia, desagregada por cada uno de los tipos de casos analice el instituto, que responde a la calidad percibida por el fiscal, víctimas o imputados. Dice relación a la oportunidad del resultado podría tener implicaciones en el desarrollo del proceso judicial.

$$CPAE = \frac{CEAP}{CTA}$$

donde:

$CEAP$: corresponde a la cantidad de análisis de evidencia cuyos resultados se entregan dentro del plazo ofrecido por el instituto para cada tipo de evidencia.

CTA : corresponde a la cantidad total de análisis de evidencia que realice el instituto durante el período de análisis.

- d) Retraso en la entrega de resultados de los análisis de evidencia, desagregada por cada uno de los tipos de casos analice el instituto. Corresponde a la cantidad de días adicionales por sobre los plazos convenidos de entrega de resultados.

$$RER = \frac{\sum CEAP}{CTA}$$

donde:

$CEAP$: corresponde a la sumatoria de la cantidad de días de retraso en la entrega de los resultados de los análisis de evidencia, contados desde la fecha en que debieron ser entregados.

CTA : corresponde a la cantidad resultados de análisis de evidencia entregados con retraso.

- e) Calidad de informes de análisis de evidencia, entendido que deriva de un reclamo o disconformidad debidamente fundadas, el cual puede tener repercusión en el proceso judicial.

$$CIAE = \frac{CIAENO}{CTA}$$

donde:

CIAENO : corresponde a la cantidad de informes que no fueron impugnados o que, habiendo sido impugnados, no modificaron los resultados presentados en la primera oportunidad, manteniendo validez lo inicialmente informado.

CTA : corresponde a la cantidad total de informes de análisis de evidencia que realice el instituto durante el período de análisis.

ANEXO 2

LISTADO DE PROTOCOLOS ELABORADOS

A. Protocolos para el combate a los delitos de robo y hurto

1. Investigación de hurto y robo de vehículos
2. Investigación de casos asignados de robo y hurto de vehículos
3. Investigación de delitos de robos
4. Investigación de delitos de robos y hurto en residencial
5. Investigación de delitos de robo y hurto del patrimonio cultural
6. Investigación de delitos de robos a comercios
7. Investigación de delitos de robo y hurtos a comercios
8. Investigación de delitos de robo y hurto en mercaderías de tránsito
9. Alertas de vehículos robados
10. Planificación e implementación de operativos para la recuperación de vehículos robados y hurtados
11. Expertaje de vehículos terrestres
12. Investigación de robos en domicilios
13. Base de datos de denuncias y vehículos robados y pendientes de localización a nivel nacional
14. Análisis y estadística relacionada a las denuncias de robo y hurto de vehículos

B. Protocolos para el combate a los delitos contra la vida, homicidios, feminicidios, delitos de violación, agresiones sexuales, maltrato infantil, violencia contra las mujeres y trata de personas

1. Coordinación de la investigación operativa en delitos contra la vida, e
2. Investigación de homicidios y feminicidios.
3. Investigación de violaciones y agresiones sexuales. Establecer actuaciones a cada Institución participante a efecto de evitar la de victimización de las víctimas y duplicar diligencias.
4. Investigación de delitos sexuales. Establecer los casos en contra de la libertad e indemnidad sexual suscitados en la ciudad capital.
5. Investigación del delito violencia contra la mujer. Su objetivo es perfilar y documentar al victimario.

6. De actuación policial maltrato infantil. Establecer los casos de maltrato contra persona menor de edad, suscitados en la ciudad capital, atendiendo a los principios rectores de la ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas utilizando todos los mecanismos de investigación autorizados.
7. De actuación Unidad contra la Trata de Personas.

C. Protocolos para el combate a los delitos de amenazas

1. De actuación policial en investigación de delitos contra amenazas e
2. Investigación de amenazas.

D. Protocolos para el combate a los delitos de secuestro y extorsiones

a) Delitos de secuestro y extorsiones que combaten el secuestro de niños, niñas o adolescentes:

1. Investigación de alertas Alba Kenneth y
2. De actuación policial alerta Alba Kenneth.

b) Delitos de extorsión y secuestro en general:

1. Investigación por secuestros, que tiene como objetivo realizar las primeras diligencias;
2. De actuación policial de personas desaparecidas, el cual provee al investigador de los métodos y técnicas criminalísticas necesarias para actuar en caso de personas desaparecidas.
3. Investigación del delito de extorsión, que tiene como finalidad identificar grupos criminales, o individuales que se dedican a cometer el delito de extorsión a comercios, residencias y empresas de transporte.
4. Investigación de extorsiones, que tiene como objetivo coordinar el proceso de investigación de extorsiones por la División/Unidad Especializada.
5. Investigación en una denuncia de extorsión. Identificar y capturar a los criminales y dar pronto auxilio a las víctimas.
6. De actuación policial antisequestros y extorsiones. Prevenir, rescatar, liberar y proteger la vida de una persona que se encuentra privada en contra de su libertad.

E. Protocolo de alertas migratoria

1. Procedimiento institucional al momento de solicitar una alerta migratoria de personas buscadas por Interpol.

F. Protocolo de actuación policial delitos financieros y económicos

1. Vinculada a la normativa del sistema de administración de justicia penal y de la administración pública.

G. Protocolos de actuación policial de explosivos

1. Recolección de evidencias post-explosión
2. Revisiones preventivas

H. Protocolos de actuación policial enfocados al registro de identidades y construcción y manejos de evidencias

1. Actuación policial ingreso de fichas decadactilares al sistema de antecedentes policiales
2. Actuación policial de alimentación de la base de datos automatizado AFIS3 de identificación de huellas dactilares y palmares
3. Actuación policial en la clasificación y archivo de fichas decadactilares
4. Actuación policial de toma de huellas dactilares y fotografía
5. Actuación policial de ingreso del número DPI al sistema de antecedentes policiales
6. Actuación policial de análisis y cotejo de huellas dactilares y palmares latentes y entintadas
7. Actuación policial de la cancelación de antecedentes policiales
8. Actuación policial en la elaboración de historiales criminales de reincidentes
9. Actuación policial en la ficha personal Kardex
10. 10. Actuación policial de consulta de registro de licencias y pasaportes
11. Actuación policial de respuesta a oficios donde soliciten antecedentes policiales
12. Actuación policial en la recepción de huella balística
13. Actuación policial, oficios y evidencias entregadas por las inspecciones oculares a la sección de control de evidencias
14. Actuación policial de solicitud de remisión de evidencias de la sección de control de evidencias a dependencias del sector justicia
15. Actuación policial de visualización de álbumes fotográficos de laboratorio fotográfico gabinete criminalístico

16. Actuación policial, asesoría y apoyo especializado en vigilancia y seguimiento
17. Actuación policial de la sección de búsqueda y recopilación de información
18. Actuación policial programa Cuéntaselo a Waldemar
19. Actuación policial de baja de bienes de inventario

I. Protocolo de investigación y detención de integrantes de estructuras criminales de las pandillas con carácter transnacional

1. Guía para describe las acciones a ser realizadas por el equipo de investigaciones del centro antipandillas transnacional CAT en un procedimiento de investigación.

J. Protocolo de orden judicial de aprehensión

1. Apoyo y entrega de asistencia técnica y administrativa a los entes de administración de justicia y a los órganos de superioridad jerárquica en asuntos de investigación criminal y criminología y criminalística e inteligencia policial.

K. Protocolo de actuación policial para mantener la disciplina laboral en el gabinete criminalístico y oficina de la división de información

1. Protocolo de actuación policial de la aplicación del reglamento disciplinario de la Policía Nacional Civil.
2. Protocolo de actuación policial de seguridad perimetral del gabinete criminalístico.
3. Protocolo de actuación policial, control de ingreso y egreso de personas, vehículos y plan de contingencia.

Anexo 3

La concepción de la Mesa Tecnológica

1. Creación de la Mesa Tecnológica

Con el objetivo de viabilizar la toma de decisiones que se derivan de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia a través de las máximas autoridades de cada Institución del Sector Justicia Penal, el día martes 13 de Agosto de 2013 se decidió conformar la mesa tecnológica para que revise los procedimientos, datos, sistemas, tecnologías y todo lo necesario para la interconexión de los sistemas de todas las instituciones y a fin de coadyuvar la integración de información para la creación de indicadores globales.

Esta mesa estará integrada por representantes delegados de cada institución conforme lo designen las autoridades y como lo indica el Acta ICMSJ-08-2013. Esta mesa también deberá proponer mejoras y proyectos que buscan hacer eficiente la gestión judicial a través de todas las etapas de los procesos en cada institución, minimizando los trámites físicos, costos y tiempos, pero garantizando la seguridad y certeza jurídica manteniendo la independencia de cada institución.

2. Objetivos de la Mesa

Objetivo General

Implementar el sistema integral que proporcionará información sectorial para el análisis por medio de estadísticas e indicadores a nivel país, a fin de mejorar el servicio de justicia penal para la población.

Objetivos Específicos

Dentro de los objetivos específicos se pueden mencionar:

- a) Establecer las condiciones para que las instituciones del Sector Justicia Penal tengan la capacidad de generar, analizar y socializar información y resultados de las estadísticas e indicadores de gestión.
- b) Crear la base de información integral y centralizada para el análisis del Sector Justicia Penal, que coadyuve a la generación de políticas en cada una de las instituciones, por parte de las autoridades que conforman la Instancia Coordinadora.
- c) Diseñar e implementar el sistema de inteligencia de negocios de cada una de las instituciones del sector justicia penal y de forma sectorial para la Instancia.

- d) Hacer eficiente la gestión judicial a través de todas las etapas de los procesos en cada institución, mediante el fortalecimiento de los sistemas de registro y seguimiento electrónico de cada uno de los casos.
- e) Agilizar procesos minimizando trámites físicos mediante la utilización de medios electrónicos con los que se puedan optimizar recursos.
- f) Estandarizar criterios para el intercambio de información a fin de mejorar el flujo de los procesos del Sector Justicia Penal.
- g) Fortalecer la plataforma de Tecnologías de Información y Comunicación de cada institución del Sector Justicia Penal.

3. Funciones de Mesa Tecnológica

Dentro de las funciones que va a tener a su cargo la mesa tecnológica, se pueden citar:

- a) Diagnóstico de la situación informática y de funcionamiento tecnológico de cada institución.
- b) Revisión de los procesos, procedimientos, datos, sistemas, tecnologías y todo lo necesario para la interconexión de los sistemas de todas las instituciones involucradas.
- c) Identificación de los criterios y métodos requeridos para la captación, análisis, procesamiento e intercambio de información pública.
- d) Elaboración de la propuesta de diseño, desarrollo, implementación y mantenimiento de un sistema de información sectorial, con criterios e indicadores unificados.
- e) Elaboración de propuestas para mejoras e implementación de proyectos en busca de hacer más eficiente la gestión judicial a través de todas las etapas de los procesos a cargo de cada institución.
- f) Propuestas para adquisición de apoyo técnico y adquisición de equipos.
- g) Perfilar proyectos para gestionar los fondos de cooperación internacional.

4. Expectativas a Largo Plazo

- a) Conformar un centro de monitoreo de información del Sector Justicia Penal.
- b) Crear un centro de datos de resguardo de información del Sector Justicia Penal.
- c) Definir e implementar políticas y normativas de seguridad informáticas para todo el Sector Justicia Penal.

- d) Crear una red de comunicación unificada y con estándares de calidad de servicio.
- e) Conformar un frente consolidado de tecnología ante los proveedores de servicios de comunicaciones y tecnología del mercado para buscar soluciones eficientes y de menor costo para todo el sector.
- f) Evidenciar a la opinión pública el acceso inmediato a la información pudiendo seguir el trámite de los expedientes en cualquiera de las instituciones involucradas, manteniendo los niveles de seguridad respectivos según la información solicitada.

5. Integrantes iniciales de Mesa Tecnológica

Según reunión del 25 de septiembre de 2013 se acordó la designación de titular y suplente por parte de cada institución para integrar la mesa tecnológica. Siendo definidos los siguientes funcionarios:

- a) Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia

Titular: Licenciado Carlos Alberto Ruiz Prado,

Suplente: Arquitecto Juan Luis Morales

- b) Ministerio de Gobernación

Titular: Ingeniero Juan Carlos Argueta, Viceministro de Tecnología de Información y Comunicaciones

Suplente: Lic. Rigoberto Chacón

- c) Organismo Judicial

Titular: Ingeniero Ronald Estuardo Figueroa Hernández, Director del Centro de Información,

Desarrollo y Estadística Judicial –CIDEJ–

Suplente: Ing. Benjamín Domínguez, Coordinador CIDEJ

- d) Ministerio Público

Titular: Ingeniero Carlos Alberto Quintana Galindo, Coordinador del Sistema Informático Integrado

Suplente: Ing. Otto René Santizo Santizo, Jefe del Departamento del Sistema Informático de

Control de la Investigación del Ministerio Público – SICOMP-

- e) Instituto de la Defensa Publica Penal

Titular: Ingeniera Emy Marisol Villatoro Milián, Jefa del Departamento de Informática

Suplente: Inga. Gladys Sucely Aceituno, Coordinadora de Análisis y Desarrollo de Sistemas del Departamento de Informática

f) INACIF³⁶

Titular: Ingeniero Hugo Leonel Zacarías Gómez, Jefe de la -Unidad de Informática

Suplente: Ingeniero Willy Peitzner Rosal, Jefe Sección Desarrollo Informático de la Unidad de Informática.

³⁶ De acuerdo a oficio SubSe-SEICMSJ Of. 041-2013, de fecha 22 de agosto de 2013, enviado por el Lic. Héctor Aníbal de León Polanco, Subsecretario Ejecutivo de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia al Dr. Jorge Nery Cabrera Cabrera Director General de INACIF, se solicitó la participación dentro de la mesa tecnológica.

Anexo 4

Taller de Evaluación

El Taller de Evaluación tuvo dos sesiones, con participantes y temática distintas. En la primera de las sesiones, celebrada en Guatemala, el 19 de enero de 2018, en oficinas del Banco Interamericano de Desarrollo, participaron funcionarios de las coejecutoras, mientras que en la segunda sesión se celebró en las oficinas de la Secretaría Ejecutiva de la Instancia de Coordinación de la Modernización del Sector Judicial.

PRIMERA SESION

Asisten:

ORGANISMO JUDICIAL

Guadalupe Castillo
Rafael González

IDPP

Fabrizio Villatoro
Fredy Exiaca
Edgar Pimentel
Héctor Marroquín

MP

Vinicio Córdova
Rosa Lydia Poroj

SECRETARIA EJECUTIVA INSTANCIA COORDINADORA

Fernando Alvarez
Juan Carlos Linares

CONSULTOR

Julio Córdoba

El Taller se planteó a partir de una breve recapitulación de las etapas que habían sucedido a lo largo de los diez años de ejecución, los desafíos, problemas encontrados y maneras de

enfrentarlos. Si bien las diferentes intervenciones tocaron distintos temas, aquí se presentan ordenados por los tópicos predominantes.

1. El diseño del programa y el modelo de coordinación.

- Una parte mayoritaria de los participantes manifestó que hubiese preferido que el programa hubiese atendido en forma aislada las necesidades de cada una de las instituciones, en vez del modelo que se aplicó, en que las instituciones no tenían asegurados los recursos. Otros participantes reconocieron, en cambio, de que el modelo de coordinación daba mejores oportunidades a las instituciones que tenían mejor capacidad de ejecución.
- Se destacó la diferencia entre lo que se denominó el organigrama “vertical” del diseño de implementación original, y el organigrama “plano” de la coordinación que finalmente se aplicó. No hubo consenso, ya que, en un extremo, los participantes de la SEICMSJ defendían la necesidad de una coordinación más “fuerte”, en el otro extremo, hubo participantes - minoritarios- que rechazaban la idea de una instancia “intermedia” entre las instituciones y el Banco.

2. Vigencia del programa

Ninguno de los participantes había tenido alguna vinculación con el programa en sus etapas de diseño, aprobación, organización y puesta en marcha. No conocían ni el diagnóstico ni la fundamentación del programa, ni las razones de su diseño operacional. Su visión se limitaba a la época actual, y sus opiniones se centraron casi exclusivamente en los temas de infraestructura.

- Hubo una crítica al hecho de que el programa no reflejaba las necesidades actuales de las instituciones, lo que contribuiría a explicar la lenta dinámica de los procesos de inversión.

3. Ley de adquisiciones y Contraloría de Cuentas

La discusión acerca de la aplicación de la Ley de Adquisiciones retomó las líneas argumentales que estuvieron presentes durante toda la última etapa de la ejecución del programa.

- Todos los participantes destacaron la importancia clave para el desarrollo de la implementación que tiene la polémica por la aplicabilidad simultánea de las normas del Banco y las disposiciones de la Ley de Adquisiciones que rige el gasto público en Guatemala.

- El tema de fondo no es la Ley en sí misma, sino que el problema que causa la severidad con que los inspectores de la Contraloría de Cuentas exigen que los funcionarios apliquen irrestrictamente la Ley, especialmente, la aplicación inmediata de multas pecuniarias en caso de producirse “Hallazgos” de no aplicación de la Ley. Ante esta severidad, los funcionarios prefieren aplicar íntegramente la norma nacional y, simultáneamente, las disposiciones del Banco.
- Una parte de los participantes señaló su opinión de que el Banco debió de aliviar la tensión, ya sea relajando sus lineamientos para hacerlos compatibles con la Ley nacional, y/o dialogando con la Contraloría de Cuentas para obtener de ella el compromiso de no castigar a los funcionarios que aplicaran la ley nacional. Otra parte de los participantes señaló que el problema no era del Banco y que, por lo tanto, no le correspondía intervenir en ninguno de los dos sentidos.
- Se argumentó que el problema había quedado zanjado con una Circular de la Contraloría, que indicaba explícitamente que se debía aplicar la ley local en los casos que no contradijeran las disposiciones de las normas de los organismos financieristas internacionales. Esto produjo un debate para aclarar el sentido de la circular.

4. Rol del Banco

Aparte de las críticas ya señaladas de una parte minoritaria de participantes acerca del tema de la Contraloría de Cuentas, hubo críticas que corresponden en parte al modelo de coordinación y, en parte, a la relación con las instituciones.

- La relación del Banco con las instituciones co-ejecutoras quedó mediatizada por la SEICMSJ. Según varios participantes, hubiese sido preferible una relación más directa, sin intermediario.
- La capacitación entregada por el Banco fue insuficiente, especialmente por los cambios de personal.
- El Banco prefirió la interlocución con las instituciones que tenían posibilidad de gastar más rápido, en vez de dar un trato parejo a todas las instituciones.
- Hubo casos de trato descortés entre el especialista del Banco y autoridades de algunas instituciones.
- Una minoría de participantes sugirió que el Banco pudo haber tomado medidas para aminorar los problemas generados por la rotación de personal. Según estas opiniones, el Banco debía de haber contratado directamente a los integrantes de las Unidades Co Ejecutoras para asegurar su estabilidad.

SEGUNDA SESION

Asiste todo el personal, con la excepción del Coordinador, Ingeniero Juan Carlos Linares. Se planteó una conversación libre, pero tratando de ordenar los aportes en torno a dos ejes principales:

- Lecciones Aprendidas
- Experiencia de trabajo con el Banco

Puesto que las contribuciones personales abordaron cualquiera de los ejes, y a menudo, combinaciones de ellos, se presenta un punteo de las opiniones sobre cada tema que surgió durante el Taller.

Lecciones Aprendidas

- En Infraestructura, tanto los tiempos de tramitación de las aprobaciones como de ejecución resultaron mayores que los previstos, lo que atrasó el programa. Es preciso trabajar con una planificación más realista, especialmente en lo que se refiere a la aprobación de las No Objeciones del Banco.
- En Administración, no se aplicó el diferencial cambiario. Faltó capacitación para aprender a manejar el problema.
- Algunos procesos se vieron detenidos o demorados por efecto de la burocracia. Trabajar con 5 instituciones coejecutoras es demasiado engorroso. Hubiese sido mejor tener un solo ejecutor.
- Costó lograrlo, pero cuando se pudo trabajar como equipo se pudo avanzar más rápido, especialmente cuando las instituciones trabajan tras el mismo objetivo.
- Se enfrentó el desafío de tratar de combinar las políticas administrativas del Banco con las nacionales, pero el punto crítico fue la predisposición de la Contraloría de Cuentas. Al final se dio el punto positivo de la Circular de septiembre de 2017, con lo que se pudo agilizar los trámites.
- Costó acostumbrarse al manejo de los contratos estándar, pero al final se aprendió.

Relaciones con el Banco

- Se logró llegar a relaciones muy fluidas, ya que el especialista principal responde muy rápido.
- Las capacitaciones recibidas fueron muy cortas: en medio día no se pueden abarcar todos los puntos que hay que dominar.
- En desembolsos hubo buena relación y se recibió el apoyo de una buena asesoría por parte del Banco.
- Se necesitó mejorar la capacitación y hacerla más constante. Especialmente se debió dar más apoyo a las coejecutoras.
- Hubiese sido conveniente mejorar la capacitación en planificación y hacerla más constante.
- La relación del Banco con las coejecutoras no fue equitativa. Se dio un tratamiento más favorable a las que tenían condiciones para avanzar más rápido en el uso de los recursos.
- No siempre hubo unificación de criterios dentro del Banco, entre el especialista financiero y el especialista principal.
- El Banco pudo tener una posición más flexible para resolver los conflictos con la aplicación simultánea de la ley de adquisiciones y sus políticas.
- El Banco pudo haber mediado para evitar que la Contraloría de Cuentas sancionara a quienes no aplicaban la ley de adquisiciones nacional.
- El Banco debió tener más confianza en los coordinadores dentro de cada Unidad Co ejecutora.

Firma de participantes en la primera sesión del Taller de Evaluación



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
REPRESENTACION EN GUATEMALA

TALLER DE PLANIFICACION CON UNIDADES COEJECUTORAS PRESTAMO 1905/OC-GU PROGRAMA DE APOYO AL SECTOR JUSTICIA PENAL LUGAR: BID (SALA 1006) VIERNES 19 DE ENERO DE 2018 - 10:00 A 12:30 HRS.				
LISTA DE PARTICIPANTES				
NOMBRE	CARGO	INSTITUCION	CORREO ELECTRONICO	FIRMA
1. Guadalupe Castillo	Coordinadora Adquisiciones OT	Organismo Judicial (OJ)	zocastillo@hotmail.com	[Firma]
2. Rafael González	Financiero	Organismo Judicial	rgonzalez.f@oj.gob.gt	[Firma]
3. Fabrice Vilhote	Adquisiciones	IDPP	Fabrice Vilhote@gmail.com	[Firma]
4. Fredy Exicava	Exp. Financiero	IDPP	fredyexicava@gmail.com	[Firma]
5. Edgar Pimentel	Coordinador	IDPP	edgarpimentel@hotmail.com	[Firma]
6. Heberto Huerfano		IDPP		[Firma]
7. Vinicio Córdova	Coordinador	MP	vcordova@mp.gob.gt	[Firma]

LISTA DE PARTICIPANTES
19-ene-18



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
REPRESENTACION EN GUATEMALA

TALLER DE PLANIFICACION CON UNIDADES COEJECUTORAS PRESTAMO 1905/OC-GU PROGRAMA DE APOYO AL SECTOR JUSTICIA PENAL LUGAR: BID (SALA 1006) VIERNES 19 DE ENERO DE 2018 - 10:00 A 12:30 HRS.				
LISTA DE PARTICIPANTES				
NOMBRE	CARGO	INSTITUCION	CORREO ELECTRONICO	FIRMA
8. Rosa Liria Paetz	Personero legal	Ministerio Público	rosa.liria.paetz@mp.gob.gt	[Firma]
9. Fernando Alvarez	Asesor	Secretaría de Justicia	fernando.alvarez@sej.gob.gt	[Firma]
10. Juan Carlos López	UE-SEICRIS	SEICRIS	juan.lopez@sej.gob.gt	[Firma]
11. Julio Guevara	Coordinador	Secretaría	julio.guevara@sej.gob.gt	[Firma]
12.				
13.				