

SISTEMA DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL CIUDADANO HACIA EL SECTOR JUSTICIA



SISTEMA DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL CIUDADANO HACIA EL SECTOR JUSTICIA

DIRECTORIO

Ing. Agr. Efraín Medina
Rector

Dr. Mynor Cordón y Cordón
Secretario

Pn. D. Oscar Manuel Cobar Pinto
Director General de Investigación

Lic. León Roberto Barrios Castillo
Coordinador Programa de Investigación
en Estudios para la Paz.

CONSEJO EDITORIAL

Dra. Carmén Villagrán de Tercero
Lic. León Roberto Barrios Castillo
Licda. Leticia Urizar
Dr. Carlos Sánchez Flamenco
Lic. Daniel Alarcón Osorio

PUBLICACIONES

Daniel Israel Rodríguez

SISTEMA DE FISCALIZACION Y CONTROL CIUDADANO HACIA EL SECTOR JUSTICIA

Investigadoras:

**Coordinadoras Ana Margarita Castillo Chacón
Heidi Marina Martínez Cardona**

Índice

Resumen	4
Introducción	7
Diseño de investigación	12
OBJETIVOS	
Generales.....	12
Específicos	12
Justificación	13
Metodología	14
Resultados	16
1. Mecanismos de fiscalización y control Constitucional respecto de las instituciones que conforman el Sistema de Justicia	
1.1 Conceptualización de los términos fiscalización, control, vigilancia y auditaje social.....16	
1.2 Mecanismos de fiscalización normados constitucionalmente.....17	
1.3 Mecanismos de control y fiscalización que operativizan los sistemas.....20	
2. Fines de la fiscalización y el control ciudadano hacia el Sistema de Justicia.....20	
3. ¿Qué ampara legalmente las acciones fiscalizadoras?	
3.1 Legislación vigente que permite la fiscalización ciudadana.....22	
3.2 Tratados internacionales que fundamentan la legalidad de la fiscalización	

ciudadana.....	25
3.3 Acuerdos de Paz y fiscalización ciudadana hacia el Sistema de Justicia.....	27
4. Líneas y esfuerzos de fiscalización, desde la sociedad civil.....	29
5. Idoneidad del proceso de investigación como parte de la fiscalización y su contribución a la transparencia.....	30
6. Procesos y procedimientos del sistema de control y fiscalización ciudadanos contribuyentes a la eficiencia, eficacia y transparencia del mismo.....	32
6.1 A lo interno del Sector Justicia.....	32
6.1.1 Sistema disciplinario de la Policía Nacional Civil.....	32
6.1.2 Sistema Disciplinario del Organismo Judicial y del Ministerio Público.....	33
7. Fiscalización de la ciudadanía hacia el Sistema de Justicia.....	33
8. Fiscalización desde los medios de comunicación.....	35
9. Experiencias exitosas de fiscalización ciudadana desde las organizaciones de la sociedad civil.....	36
10. ¿Son las juntas locales de seguridad una propuesta de fiscalización desde la sociedad civil?.....	37
11. Aplicación práctica o estratégica de los instrumentos e instancias legales que permiten fiscalizar.....	40
12. Denuncias específicas en contra de las instituciones del Sistema de Justicia.....	42
13. Tramitación de procesos administrativos o judiciales ante ilícitos cometidos por personal del Sistema de Justicia.....	43
14. Principales tendencias de la opinión pública sobre el Sistema de Justicia.....	43

15. Elementos vinculantes entre el sistema de fiscalización y control ciudadano hacia el sector justicia y el fortalecimiento del poder civil.....	45
16. Reflexiones acerca de propuestas para la reestructuración del ejercicio de fiscalización y control ciudadano hacia el sector justicia	
16.1 Algunos comentarios.....	47
CONCLUSIONES.....	49
RECOMENDACIONES.....	51
BIBLIOGRAFÍA.....	52
ANEXOS	

RESUMEN

El presente estudio corresponde al análisis acerca del sistema nacional de fiscalización y control ciudadano hacia las instituciones del sector justicia del Estado guatemalteco, encargadas de la seguridad pública. Las instituciones que forman parte del sistema de justicia son la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público, el Organismo Judicial (en adelante PNC, MP y OJ respectivamente) y el Sistema Penitenciario (solamente el sistema penitenciario no se tomó en cuenta en esta investigación).

Las instancias, instituciones u organizaciones que realizan fiscalización hacia el sector justicia son: organizaciones de la sociedad civil, Juntas Locales de Seguridad, Congreso de la República, Procuraduría de los Derechos Humanos, los medios de comunicación, el propio sector justicia con sus regímenes disciplinarios internos y la Contraloría de Cuentas de la Nación (se excluyó ésta, ya que la fiscalización que lleva a cabo es de recursos financieros y presupuestarios y no se analizó este tipo de control).

La acepción, sistema de fiscalización y control ciudadano, se conceptualizó como “el conjunto de acciones que permiten conocer sobre las actuaciones administrativas, de funcionamiento y disciplinarias de los funcionarios y empleados públicos, que se desempeñan en el mismo. Estas se basan en principios, procesos y procedimientos jurídico-legales, éticos, administrativos y morales (asignados en la Constitución Política, leyes, estatutos, reglamentos, disposiciones y regímenes disciplinarios internos). El sistema en cuestión, incorpora las instancias internas y externas a las instituciones del sector Justicia que realizan acciones de fiscalización y control hacia el funcionamiento de dicho sistema”.

Un aporte, de esta investigación, se encaminó precisamente a la Conceptualización del tema que nos ocupa y a la delimitación de las acciones y actuaciones que en materia fiscalizadora le corresponden a las diversas instancias que de oficio o bien de manera intencionada y sistemática la llevan a cabo. En esa línea, es importante dejar claro que la fiscalización hacia las instituciones de Estado, se realiza a lo interno a través de los mismos procedimientos y procesos que han fijado las propias instituciones. Sin embargo, existen otras formas fiscalizadoras, por ejemplo, las que llevan a cabo organizaciones de la sociedad civil. En este caso se trata de un control externo a las instituciones. La importancia de este tipo de control se corresponde con la participación ciudadana, pero igualmente con el fortalecimiento

del poder civil. A su vez estas acciones tienen total correspondencia con el fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho.

La revisión hemerográfica permitió concluir que los resultados más importantes en materia fiscalizadora, arrancan con los Acuerdos de Paz. Estos se constituyen en un paraguas que respalda acciones en este sentido, por otro lado, es durante el proceso de paz que se asume, desde diversas instancias (organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y otras) un desarrollo más sistemático y permanente de fiscalización hacia las instituciones de Estado.

Como parte de los resultados, el informe hace referencia a los mecanismos que utilizan las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación para fiscalizar las actuaciones de los funcionarios y empleados públicos del sistema de justicia en este país. Esto permitió conocer un poco más acerca de cómo conciben y cómo fiscalizan, las organizaciones de la sociedad civil, en tanto que muchas de ellas se han orientado en ese sentido. El caso de los medios de comunicación también fue abordado en esta investigación, en tanto que estos se han constituido, especialmente en tiempos de paz, en fiscalizadores.

Una apreciación general es que a pesar de que puede observarse alguna empiria en las acciones fiscalizadoras (en los casos de algunas organizaciones y de los propios sistemas internos de control de las instituciones del sector justicia), no es menos cierto que la tendencia que se vislumbra es que ésta, se oriente hacia su profesionalización y en consecuencia se tenga mayor claridad del potencial que pueda presentar.

El informe también recoge un importante análisis sobre los articulados de la Constitución, leyes, reglamentos y disposiciones que amparan acciones de fiscalización y control, y se alude a cómo se constituyen en marcos referenciales para la fiscalización y el control.

Una de las conclusiones más importantes, es que la fiscalización, como una forma de control ciudadano hacia las instituciones de Estado, tiene horizontes insospechados. Su contribución más clara se orienta hacia la transparencia en el manejo de la cosa pública y en consecuencia es un gran potencial para contribuir a la erradicación de la corrupción. Por otro lado, es innegable que los procesos fiscalizadores, tienden al fortalecimiento del poder civil y la participación ciudadana.

En ese sentido, los resultados de la investigación son básicamente cualitativos. Para ello se seleccionó una metodología

que se correspondiera con dicha perspectiva. Así se utilizó técnicas como la entrevista y la revisión hemerográfica y bibliográfica. Para el caso de la primera se entrevistó a informantes clave. La revisión hemerográfica requirió la lectura cuidadosa de la información acerca del tema (en la línea de las acciones y actuaciones fiscalizadoras y controladoras sobre las instituciones que comprenden el sistema de justicia en nuestro país), que circuló en los medios de comunicación escrita, durante el periodo de 1998, 1999 y los primeros meses del 2000.

El análisis que se aplicó a la información recabada fue básicamente cualitativo.

INTRODUCCIÓN

Los temas de fiscalización y control hacia las instituciones de Estado, se corresponden con conceptos como democratización, participación ciudadana, fortalecimiento del poder civil, erradicación de la corrupción e impunidad, transparencia en las actuaciones de funcionarios y empleados y otros igualmente importantes. Se trata de un ejercicio ciudadano de observación y verificación del funcionamiento de dichas instituciones y por ende del cumplimiento laboral y ético de empleados y funcionarios públicos. Asimismo se trata de acciones de control que responden a las estructuras internas administrativas de las instituciones.

La fiscalización, como una acción observadora y verificadora de cumplimientos, acciones y actuaciones, se encuentra normada y reglamentada en diversos instrumentos que le dan la legalidad del caso para ejercerla como tal. Lo anterior en manera alguna, garantiza, que se conozcan y que se apliquen adecuadamente como parte de los ejercicios ciudadanos y de las prácticas disciplinarias de las instituciones. Sin embargo, su ejercicio ha demostrado que hay más probabilidades de transparentar la cosa pública si existe fiscalización.

Así, la fiscalización, históricamente ha quedado relegada o restringida, más que todo, a lo interno de las instituciones de Estado y por ende de las que conforman el sector justicia, sin divulgación de sus resultados, así tampoco de sus alcances.

Asimismo, existe una fiscalización de los recursos financieros y presupuestarios, la que es ejercida por la Contraloría de Cuentas de la Nación; ésta es probablemente la más conocida e identificada por los ciudadanos y los propios empleados y funcionarios de la administración pública, como una forma de control. A ésta solamente se alude en este sentido y en este espacio, ya que no formó parte de las unidades de análisis, por tratarse de una fiscalización de fondos y recursos, mientras que en este estudio, el interés y referencia es hacia la fiscalización de la conducta y las actuaciones del servidor público.

Hay otras formas y mecanismos que también aluden a la fiscalización, asimismo otras instancias que la ejercen. En esa línea, un ejemplo interesante se observa en el Congreso de la República, a través de la fiscalización parlamentaria, como una forma de controlar los abusos de poder, las incompetencias, la corrupción y la impunidad, la observancia de la ley, la rendición de cuentas y otros.

Al respecto, es importante reconocer que este ejercicio

ciudadano democrático; de pesos y contrapesos, se ha visto ensombrecido por la falta de una fiscalización adecuada, eficiente y eficaz por parte de los parlamentarios. Los resultados que se conocen son más bien de citación de funcionarios para interrogatorios, sin seguimiento alguno y mucho menos la moción de votos de desconfianza o el desarrollo de una investigación objetiva y con elementos de juicio que permita resultados fiscalizadores, serios y profesionales, que disuadan a los empleados públicos de la comisión de faltas y que al mismo tiempo sean garantistas.

En tal sentido, los efectos de esta fiscalización no reflejan un ejercicio de verificación adecuado sobre el funcionamiento de los burócratas. Por otro lado, no se produce monitoreo y seguimiento a los casos de estos funcionarios que han sido citados¹, en consecuencia muy poco se avanza en materia de resultados de las acciones fiscalizadoras.

Este tipo de fiscalización debiese entenderse como la alternativa de rendición de cuentas, pero no solamente de las financieras sino de las actuaciones en el ejercicio y desempeño laboral. Por otro lado, los resultados, deberían apuntar al aporte de insumos para la generación de políticas públicas, dando por supuesto que los funcionarios conocen la cartera bajo su responsabilidad.

En tal sentido, una fiscalización eficiente y eficaz se presenta como una alternativa correcta y adecuada en el proceso de fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho, aportando a la transparencia en el manejo de la cosa pública, así como a la lucha por erradicar la corrupción y la impunidad.

Otras formas de fiscalización, como por ejemplo los regímenes disciplinarios de las instituciones también debieran ser contribuyentes a la rendición de cuentas. En esa línea y como parte del proceso de modernización del sistema de justicia, han sido creadas las instancias pertinentes, lo cual debe valorarse como un esfuerzo positivo. Sin embargo, el funcionamiento de estos sistemas, aún debe fortalecerse, ya que no se cuenta con procesos idóneos de investigación, por otro lado falta personal calificado para llevar los casos y los recursos no son los adecuados².

¹ Al respecto el caso del ex-Ministro de Comunicaciones Luis Rabbé presenta un ejemplo. Se le interpelló con relación a la inversión de la cartera, la ejecución presupuestaria y la crisis que quedó en evidencia a partir del colapso del puente Villalobos, con el invierno del año 2000. En tal interpelación, el partido Alianza Nueva Nación se abstuvo de participar, por considerarla como un show político, de manera que sólo se constituyó en un observador (PL.:3.8.2000:p. 6), y los resultados a la fecha fueron muy pobres. Luego de las citaciones, el caso quedó totalmente en el olvido y no se dedujo responsabilidad alguna como tampoco se le eximió de ésta. Un

comentario adicional; con tales actuaciones se evidencia escaso respeto a la opinión pública, en materia de procedimientos fiscalizadores.

2 Por ejemplo, en materia de control del respeto a los derechos humanos por parte de la PNC, hacia la ciudadanía, recién anunció el Ministro de Gobernación (Byron Barrientos) que esta institución estaría creando la oficina de Derechos Humanos. Al respecto es importante aclarar, como lo hicieron en su oportunidad organizaciones de la sociedad civil que conocen sobre este tema, que tal instancia ya existe. Faltas a los derechos humanos, por parte de la PNC son investigadas por la Oficina de Responsabilidad Profesional -ORP- y el régimen disciplinario. Lo que sí debe hacerse es fortalecer esta oficina con personal altamente calificado, con recursos e infraestructura y con procedimientos de investigación ágiles y de aplicación general. Por otro lado, debe pensarse en el despliegue de esta oficina y en la creación de una figura descentralizada que recoja las denuncias del caso, presentadas por los ciudadanos. Asimismo debe producirse resultados transparentados hacia la población, para generar confianzas ciudadanas, hacia el ejercicio de fiscalización y control.

En el caso específico de la PNC, la reglamentación ha creado un sistema jerarquizado y rígido que deja amplios márgenes de discrecionalidad a los superiores para aplicar la normativa y escasas posibilidades de defensa de quienes cometen las faltas, un ejemplo claro fue, durante la administración del Lic. Rudio Lécsan Mérida, la destitución de varios comisarios de policía. A dichos comisarios no se les siguió expediente administrativo alguno y las argumentaciones por parte de las autoridades en cuanto a las razones para su separación del cargo, fueron por reorganización administrativa.

Se especuló mucho al respecto: desde que estaban vinculados con el narcotráfico hasta que se les destituía por sus vínculos con el anterior gobierno del PAN, sin embargo, en un medio de comunicación, se divulgó la información acerca de que dichos comisarios ya tenían expedientes penales. Estos casos son prueba contundente de lo escasamente garantistas que pueden ser los regímenes disciplinarios, para este caso el de la PNC. Este tipo de procedimientos son inadmisibles en un Estado Democrático de Derecho, ya que uno de los objetivos de los controles internos de las instituciones de Estado, es la actuación en apego a la ley y la transparencia en los procesos.

En torno a otras formas de fiscalización, se tiene la que ejercen las organizaciones de la sociedad civil que atienden o trabajan sobre la temática del sector justicia. En esa línea, se observa resultados importantes que han incidido de manera directa sobre el funcionamiento de la justicia en este país, por ejemplo, la incidencia en los nombramientos a cargos de dirección³.

3 Organizaciones pro derechos humanos y de justicia cuestionaron el nombramiento del Lic. César Saúl Calderón de León, como director de la PNC, debido a sus

antecedentes y lograron que el Ministro de Gobernación Byron Barrientos (también cuestionado) suspendiera tal nombramiento. Aunque vale la pena comentar que la incidencia es relativa, en tanto que, para el caso de Barrientos, éste fue nombrado, aún y a pesar de que sobre su persona pesan sindicaciones de violaciones a los derechos humanos y respaldo a un posible golpe de Estado al gobierno de Vinicio Cerezo, hecho denunciado en su momento, por organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado, actuaciones subsiguientes de este Ministro, en contra de organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos humanos, han levantado una ola de protestas en su contra y al respecto el Presidente de la República no se ha pronunciado.

Algunas de estas acciones han tenido resultados positivos, sin embargo, no existe una cobertura nacional, que permita dar un seguimiento y monitorear de manera sistemática y permanente al sistema de justicia en su conjunto. En este estudio se analiza diversas experiencias sobre fiscalización y sus resultados, en la intención de aportar al debate del tema que interesa.

La fiscalización externa a las instituciones del sector justicia, también se realiza a través de lo que por su parte ejecutan los medios de comunicación, se refiere concretamente al manejo de información documentada. En esa línea existen esfuerzos fiscalizadores (documentados) de los reporteros de los medios escritos, que cubren las noticias de seguridad y justicia. Los resultados a la fecha, son interesantes y valiosos; por un lado se está produciendo especialización de los reporteros y por el otro son fuente de información que se documenta a través de las consultas que hacen a fuentes directas y a las organizaciones de la sociedad civil, asimismo en sus apreciaciones se “deja escuchar” la voz del informante. Esto apuntala la credibilidad que pueda darse a los medios de comunicación en acciones de fiscalización y transparencia⁴.

4 Es de reconocer que en la línea de la transparencia, el anonimato de los informantes (salvo excepciones) es cada vez menos evidente. Sin embargo, en las entrevistas, tanto con dirigentes de las organizaciones como con funcionarios y empleados públicos, la opinión generalizada es que el relacionamiento con los medios de comunicación es complejo y en algunos casos complicado. Según estos informantes, muchas veces, la información que divulgan los medios como autoría de estos (informantes) no siempre es de esa manera. En repetidas oportunidades, las opiniones no son exactamente como fueron formuladas. Esta situación no es privativa de los medios de comunicación guatemaltecos, es una dificultad que presentan los medios en general y la cual ha sido cuestionada desde diversos sectores.

En materia del tema fiscalizador desde fuera de las instituciones, otra experiencia la constituyen las Juntas Locales de Seguridad. El espíritu de creación de este proyecto, se orientó hacia el relacionamiento policía-comunidad. Sin embargo, los resultados a la fecha desdibujan tal orientación; las Juntas, en términos generales,

se han convertido en formas de poder de algunos ciudadanos sobre otros, desdiciendo con ello, el principio que orientara el proyecto.

Esta problemática tiene antecedentes identificables desde el nacimiento del Proyecto de Juntas Locales de Seguridad, en tanto que no surgieron de las necesidades sentidas y expresadas de la ciudadanía. El proyecto fue una propuesta del voluntariado -DAR-, de la esposa del Ministro de Gobernación Rodolfo Mendoza, del gobierno del PAN.

Por otro lado, no existe de parte de muchos de los vecinos una comprensión cabal de lo que debieran ser las Juntas Locales de Seguridad, en materia fiscalizadora. El principio de éstas, plasmado en el proyecto inicial, las planteaba como formas de acercamiento de la ciudadanía hacia la PNC, en un ejercicio de vigilancia y fiscalización sobre el funcionamiento de los agentes de policía. Tal lo expresado, éstas han desvirtuado su orientación y actualmente no puede considerárselas como instancias que fiscalicen a los agentes de policía.

La fiscalización, en general, es una herramienta que coadyuva en la depuración y autodepuración de los organismos estatales y garantiza la vigencia de un sistema de frenos y contrapesos, principio sobre el que se asienta el Estado Democrático de Derecho.

Finalmente, es necesario reconocer que el ejercicio fiscalizador y de control ciudadano tiene horizontes insospechados en nuestro país, de manera que este estudio, como esfuerzo incipiente y pionero, debiese ser profundizado y considerarse la necesidad de darle seguimiento, en tanto se aportaría importantes elementos de juicio al debate de este tema.

En esa dirección, la acción fiscalizadora y de control que los guatemaltecos debiesen ejercer hacia las instituciones de Estado y dentro de éstas hacia los burócratas y empleados públicos en general, es un ejercicio ciudadano que fortalece la participación y el poder civil. Es un componente importante para la construcción de la democracia y el fortalecimiento del Estado.

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo se plantean los objetivos de la investigación. Asimismo la justificación del por qué se abordó el tema “**Sistema de Fiscalización y Control Ciudadano hacia el Sector Justicia**”. Por otro lado, la perspectiva metodológica desde la cual se interpretó y analizó el presente estudio.

En este apartado también se alude al método y las técnicas utilizadas y se caracterizan los segmentos poblacionales tipificados como informantes clave.

Finalmente, se desarrolla lo concerniente al objeto de estudio de esta investigación.

OBJETIVOS

General

- v Bosquejar y analizar el sistema nacional de fiscalización y control ciudadanos de y hacia las instituciones del sector justicia del Estado guatemalteco encargadas de la seguridad pública para conocer su eficiencia, eficacia, transparencia y deducir su contribución a la modernización del sector.

Específicos

1. Estudiar y debatir sobre los mecanismos de fiscalización y control constitucional respecto de las instituciones del sistema de justicia del Estado guatemalteco.
2. Analizar sobre la pertinencia e idoneidad del proceso de investigación como parte de la fiscalización y el control y su contribución a la transparencia del sistema.
3. Identificar los procesos y procedimientos del sistema de control y fiscalización ciudadanos que contribuyan a la eficiencia, eficacia y transparencia del mismo y a la modernización del sector.
4. Identificar los instrumentos e instancias legales que permiten a los ciudadanos guatemaltecos ejercer fiscalización y control hacia el sector justicia.
5. Conocer la aplicación práctica o estratégica que hace la ciudadanía de los instrumentos e instancias legales que les permiten ejercer fiscalización y control hacia las instituciones del sector justicia, como parte del fortalecimiento del poder civil.
6. Identificar los elementos vinculantes entre el sistema de fiscalización y control ciudadanos hacia el sector justicia y el fortalecimiento y democratización del poder civil.

7. Proponer, a partir de los resultados de este estudio, propuestas de reestructuración conceptual, operativa y funcional de los sistemas de control internos y externos (del sector justicia) que tiendan a hacer más eficiente, eficaz y transparente la aplicación de la ley y el respeto a los derechos humanos, como parte del cumplimiento del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

JUSTIFICACIÓN

La legitimidad legal, la eficiencia y la eficacia administrativa y financiera de un Estado democrático de derecho, apuntala sin excepción, a los sistemas de control intra y extra estatales. En ese orden de ideas, regímenes democráticos, dentro de los que se inscribe el Estado guatemalteco, contemplan (entre otras cosas), instancias que fiscalizan y controlan el funcionamiento administrativo, financiero, legal, moral y ético de las instituciones de Estado. Asimismo crean condiciones para una participación ciudadana más deliberada y de mayor compromiso hacia las acciones de dicho Estado.

Se trata de procesos a través de los cuales el ciudadano contribuye a determinar prioridades, actuaciones y acciones de las instancias estatales, por otro lado a influir de alguna manera en la satisfacción de sus necesidades ciudadanas, como por ejemplo, una administración pronta y eficaz de la justicia. La operativización de ello denota múltiples ámbitos de acción, tal el caso por ejemplo, de la fiscalización y el control ciudadanos sobre la administración de justicia, como parte de los derechos que en su calidad ciudadana les asiste a los habitantes de una nación.

La actual coyuntura plantea en esa línea, espacios propicios de acción, diferentes pero complementarios de otros reivindicativos o partidarios, en el entendido que ni las demandas sociales ni los procesos electorales agotan el ámbito de acción ciudadana. Estos últimos porque tienen un carácter muy esporádico y no aseguran una influencia permanente de los electores en las pequeñas y grandes decisiones políticas de sus representados.

Así el objetivo de lo ciudadano no es, necesariamente, alcanzar el poder, pero sí la equidad y democratización del mismo, de ello deviene la lógica que “su centro es la figura del ciudadano como elemento activo y participativo. Se trata de una participación que implica ciudadanía y viceversa” (Civicus:565).

El Estado en su conjunto provee mecanismos de fiscalización

y control, los que deben contribuir a la idoneidad, transparencia y efectividad del desempeño de los empleados, funcionarios e instituciones que administran la justicia. Por su parte, la legitimidad moral de las actuaciones de funcionarios públicos, depende en buena medida, de la transparencia, eficacia y eficiencia en los procesos y procedimientos a través de los cuales se administra y ejerce justicia.

La ciudadanía debe acceder a la información, expresado en otras palabras, la opinión pública debe tener acceso a información especializada respecto del cumplimiento de las funciones y la disciplina de los empleados y funcionarios públicos. Desde esa lógica se hace imprescindible la existencia de mecanismos institucionales que determinen de manera objetiva y transparente las responsabilidades administrativas, penales o civiles en las que pueden incurrir los funcionarios o cualquier empleado público en el incumplimiento de sus funciones, en una intencionalidad de contribuir a la transparencia en los cargos y desempeño de sus responsabilidades.

Los anteriores argumentos permiten plantear que el análisis, debate y propuesta (objetivos de esta investigación), sobre el tema de la fiscalización y el control ciudadanos hacia las instancias que comprenden el sector justicia constituye un aporte importante en cuanto a la temática de la transparencia en la gestión pública, el combate a la corrupción y la eficiencia y eficacia de la cosa pública.

Otro elemento de análisis que respaldó el presente estudio de investigación fue lo contenido en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. En éste, de manera enfática, se plantea la participación activa y permanente de la ciudadanía a través de organizaciones, fuerzas política y sectores sociales del país. Asimismo en: números romanos III. Sistema de Justicia, numeral 8, se lee: “...la obsolescencia de los procedimientos legales, la lentitud de los trámites, la ausencia de sistemas modernos para la administración de los despachos y la **falta de control sobre los funcionarios y empleados judiciales, propician corrupción e ineficiencia**” (las negrillas son nuestras).

Otro argumento más que justificó este estudio se identificó en las recomendaciones de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia (febrero 1999), en las cuales se sugiere **conocer, implementar y actualizar mecanismos de control ciudadano hacia dicho sector para aportar a su fortalecimiento y modernización** (las negrillas son nuestras).

Finalmente, a la Universidad corresponde el análisis y propuesta acerca de temáticas que aporten en la línea del

fortalecimiento de las instituciones y del propio Estado democrático de Derecho.

METODOLOGÍA

Esta investigación se inscribió en el marco de los estudios cualitativos. En correspondencia con ello la metodología es cualitativa, lo que permitió un análisis más profundo y local sobre el objeto de estudio.

Para recabar información se recurrió a fuentes primarias y secundarias. Las primeras se identificaron como informantes clave, mientras que las segundas se refirieron al trabajo hemerográfico, lo que obligó a un análisis de articulados de la Constitución Política de la República y la normativa y reglamentación del sistema de fiscalización y control ciudadano hacia el sector justicia. Por otro lado, se estudió el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (sin entrar a discutir su naturaleza jurídica) ya que su carácter político lo hace fundante para esta investigación.

Asimismo, se estudiaron y analizaron convenios y tratados internacionales, que también fundamentan acciones de fiscalización y control de la ciudadanía hacia los funcionarios y empleados de la burocracia estatal.

La muestra de informantes fue intencional y subjetiva y la técnica utilizada fue la entrevista personal. El análisis fue cualitativo.

RESULTADOS

1. Mecanismos de Fiscalización y Control Constitucional respecto de las instituciones que conforman el Sistema de Justicia

1.1. Conceptualización de los términos fiscalización, control, vigilancia y auditaje social.

El concepto control, aparece en el diccionario de la lengua española, como sinónimo de fiscalización y vigilancia, alude específicamente a la observación, verificación, comprobación, intervención e inspección de algo. Otro concepto como auditaje social, también se homologa a los anteriores y se utiliza en la literatura que aborda el tema en cuestión, como una revisión de cuentas¹.

1 Para el caso de este último concepto, se le ha utilizado más que nada para efectos de contabilizar, supervisar y controlar lo referente a presupuestos, fondos, recursos y otros en esa línea. Sin embargo, las discusiones sobre la fiscalización, también incorporan el concepto, en tanto que hace referencia a formas de control.

Desde tal perspectiva, la vigilancia y el control social se corresponden con acciones que implican la observación, comprobación o verificación de determinados hechos y acciones, los que pueden devenir en omisiones o actuaciones y derivar a su vez en ciertos resultados.

Como práctica permanente, el control y la fiscalización hacia las instituciones de Estado forma parte de la historia misma de éstos, en consonancia con ello se han institucionalizado algunas formas de control y fiscalización hacia el funcionamiento de la administración pública, por ejemplo, para el caso guatemalteco existe la Contraloría General de Cuentas de la Nación, institución técnica que tiene por objeto la fiscalización y control de todas las entidades centralizadas y descentralizadas y otras que manejen fondos del Estado. Su fundamento se encuentra en la Constitución Política de la República de Guatemala.

El tema de la fiscalización y control ciudadanos es amplio y admite diversos enfoques, sin embargo, la delimitación conceptual y metodológica de este informe de investigación aconseja acotarlo. En tal caso, su comprensión se centró en el espacio de maniobra de dicho sistema, es decir, cómo funciona el sistema de control y fiscalización hacia el sector justicia, qué procedimientos y procesos se aplican en las acciones que se corresponden con el tema de la fiscalización, sin considerar (en este caso) lo concerniente a la fiscalización de fondos, presupuestaria o de otra índole. Por otro lado, se tomó en cuenta algunos resultados que se han producido como parte de las acciones fiscalizadoras.

Para efectos de esta investigación se definió el sistema nacional de control y fiscalización ciudadanos hacia el sector justicia como **“las acciones basadas en principios y normas que permiten la observación, verificación y comprobación del cumplimiento de funciones administrativo-disciplinarias de los empleados y funcionarios públicos del sector justicia, las que deben garantizar el manejo probo, transparente, eficiente y eficaz de la cosa pública. El sistema se corresponde con lo establecido constitucionalmente, en leyes ordinarias, reglamentos, acuerdos u otros y dicho carácter le da la calidad de observancia general y lo legitima como tal. Los procesos y procedimientos administrativos y penales, se traducen en sanciones disciplinarias, morales o judiciales, según sea el caso”**.

El control se orienta, básicamente hacia la fiscalización del

adecuado funcionamiento del sector y forma parte de un engranaje articulador de la aplicación y administración de la justicia.

Para el caso de este estudio se dividió el sistema en: a. Instancias internas a las instituciones del sector (competencias normadas constitucional y legalmente y regímenes internos administrativo-disciplinarios); y b. Instancias externas (el que ejerce la sociedad civil organizada, la Procuraduría de los Derechos Humanos, las Juntas Locales de Seguridad y los medios de comunicación social).

Al hacer referencia a los primeros se aludió a las instancias que se encargan de investigar y sancionar disciplinariamente (destituciones, multas, aperturas de expedientes, bajas en el servicio, arresto y otros). La Procuraduría de los Derechos Humanos, las Juntas Locales de Seguridad, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación social ejercen presión y en su caso la primera sanciona moralmente (algunas de estas instancias tienen la posibilidad de investigar y de hacerlo más sistemáticamente).

1.2 Mecanismos de fiscalización normados

Constitucionalmente

El tema que ocupa y que se pasa a desarrollar hace referencia expresa a los mecanismos de fiscalización y control normados en la Constitución Política de la República, con relación al Sistema de Justicia.

Antes de entrar al análisis propiamente dicho del sistema de fiscalización y control ciudadanos hacia el sector justicia, consideramos importante conceptualizar tales términos, dado que su aplicación más sistemática y conciente² es de reciente uso en nuestro país, por lo menos la que se refiere a controlar el funcionamiento de las instituciones de Estado. Lo que más se conoce en esta línea son las contralorías y auditorías, competencia de la Contraloría General de Cuentas de la Nación -CGCN-, quien se encarga de fiscalizar el uso probado de los recursos del Estado.

Por otro lado, también se tiene la función amplia de fiscalización del Congreso de la República³, sin embargo, en términos generales la ciudadanía desconoce estas funciones o bien no se hacen evidentes y públicos los resultados de las mismas en aras a su credibilidad y legitimación.

2 Nos referimos de manera más concreta a procedimientos técnicos que permiten planificar acciones estratégicas de fiscalización.

Aún cuando el tema específico se refiere a la fiscalización hacia el sistema de justicia, es importante mencionar que también se producen otros tipos o formas de fiscalización, por ejemplo a nivel de los tres poderes de Estado, también existen los controles intrapoderes.

De funcionar acertadamente tales controles podría hacerse efectiva la transparencia en el manejo de la cosa pública, se garantizaría esfuerzos de depuración de los organismos estatales y la vigencia de un sistema de frenos y contrapesos, principios fundamentales sobre los que se asienta el Estado Democrático de Derecho.

Una idea de la efectividad del sistema de control y fiscalización ciudadano, a través de los resultados producidos, se tuvo por ejemplo con la **Campaña de Transparencia a Elección de Magistrados a la Corte Suprema de Justicia**, el año recién pasado (el análisis se desarrolla más adelante), baste señalar acá que la fiscalización que pudo ejercerse desde esta experiencia dio como resultado un proceso novedoso de incidencia desde la sociedad civil hacia una actuación pública, no develada con anterioridad.

Por otro lado, y siempre en la línea de los resultados, dan cuenta de la eficiencia y eficacia de la aplicación de los sistemas de fiscalización, la deducción de responsabilidades en casos probados, las que pueden traducirse en sanciones disciplinarias, judiciales o morales. Al hablar de incumplimiento, se hace referencia a funciones, faltas a la disciplina, a la moral, negligencia, irrespeto a los derechos humanos, uso y abuso de la fuerza y otras.

Al aludir a los resultados en los procesos y procedimientos, básicamente los disciplinarios que forman parte de los sistemas de fiscalización y control de las instituciones, a la fecha hay aportes interesantes, por ejemplo el caso divulgado desde la institución policial, de agentes de policía involucrados en hechos delictivos⁴ y algunos en faltas disciplinarias.

3 La fiscalización parlamentaria y su ejecución, forma parte de la democracia institucional que se corresponde con el Estado Democrático de Derecho. En ésta debe prevalecer el principio constitucional y la división de poderes, de manera que pueda producirse el juego de pesos y contrapesos para crear un balance de poderes. Es decir, que se produzca controles interorgánicos. Por ejemplo, el ejecutivo puede vetar las leyes del Congreso, esta es una forma de fiscalización de tal poder hacia el legislativo. Por su parte la Corte Suprema de Justicia puede declarar con lugar el antejuicio a los diputados. El Congreso de la República, tiene posibilidades de aceptar o no la renuncia del presidente o del vicepresidente, puede desconocer al presidente, declarar su incapacidad física o mental, cita funcionarios y empleados públicos para interrogar, aprobar, modificar o improbar el presupuesto y la ejecución presupuestaria, fiscaliza la función legislativa, puede nombrar comisiones de investigación en

situaciones de interés nacional y así podría enumerarse una serie de ejemplos de fiscalización que se constituyen en herramientas contribuyentes a la democratización de una nación.

Estos casos fueron publicitados a través de los medios de comunicación y dan cuenta de una posición de autodepuración de la propia PNC. En todo caso, lo más importante sería que ésta fuera **política institucional** aplicada a todo elemento de la policía implicado en faltas a la disciplina, él irrespeto a los derechos humanos y el incumplimiento de sus funciones, y no se quedara únicamente en la denuncia de casos de agentes de rango menor. Asimismo este esfuerzo debe ir acompañado de una actitud de transparentar los casos.

En esa línea sería interesante que la institución diera muestras de un mayor compromiso con la erradicación de algunos focos de corrupción a lo interno de la misma que han sido denunciados por fuentes alternativas, no institucionales.

Con relación a lo ya expresado se tiene que uno de los objetivos del sistema de fiscalización y control ciudadano hacia el sistema de justicia debe ser, una clara intención de contribuir a minimizar la corrupción a lo interno de las instituciones de Estado, pero igualmente desde los ciudadanos hacia los empleados y funcionarios públicos. Expresado en otras palabras, el fenómeno de la corrupción tiene dos vertientes que confluyen y lo producen. Es el resultado interactuante entre quien corrompe y aquel que lo permite o promueve, entre quien soborna y quien recibe las dádivas o recompensas del soborno, y se da una muda o verbalizada complicidad entre los sujetos que negocian. Todo el entramado de la corrupción va acompañado de códigos y lenguajes ocultos que dan por resultado que un ilícito, se valide con diversidad de argumentos.

1.3. Mecanismos de control y fiscalización, que operativizan los sistemas.

Cuando hablamos de los mecanismos de control estamos haciendo referencia, en un sentido simple, a una serie de pasos que concurren a un fin. Dichos pasos forman parte de la investigación (averiguación) interna que se efectúa para dilucidar la responsabilidad o no del inculpado y a partir de ello deducir lo que se corresponde con la falta. Es decir, la pena que se aplica a la falta.

Estos, necesariamente, deben respaldarse en las leyes y reglamentos internos. Los mecanismos deben estar claramente

definidos e idealmente deben ser conocidos por todos los empleados públicos.

Las instancias que se tipifica en ley deben ser efectivas y por principio deben funcionar para que los acusados por faltas disciplinarias, administrativas, de abuso a los derechos humanos y otras, cuenten con las garantías procedimentales de un régimen disciplinario democrático y respetuoso de las garantías constitucionales. Por otro lado, entre los mecanismos debe considerarse el principio de defensa (constitucionalmente establecido), para garantizar que el inculcado presente pruebas de descargo.

2. Fines de la fiscalización y el control ciudadano hacia el sistema de justicia

El abordaje del tema que aparece en el título de este apartado, hace referencia de manera más expresa a la utilidad de la fiscalización y el control. En tal sentido, una de las interrogantes hacia los informantes clave se formuló de la siguiente manera ¿qué utilidad tiene la fiscalización y el control ciudadano hacia el sector justicia?. De acuerdo a la información recabada, un elevado porcentaje lo hace a partir del criterio de observar y detectar abusos de autoridad y prácticas de irrespeto a los derechos humanos (esto último básicamente en el tema de PNC).

De manera más bien difusa, se planteó que la fiscalización puede contribuir a minimizar la corrupción en las instituciones de Estado, y para el caso que nos interesa la del sector justicia, sin embargo, no se le consideró como un objetivo inmediato contribuyente a erradicar la corrupción.

Es importante anotar que las organizaciones de la sociedad civil, sí reconocen de manera explícita que realizan tareas o funciones de fiscalización. Quienes lo hacen de manera más sistemática y permanente son: Madres Angustiadas, Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro FADS, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala IECCPG, el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible IEPADES, Fundación Myrna Mack, Alianza contra la Impunidad y Guardianes del Vecindario⁵. Existen otras instituciones, sin embargo, no se incluyen ya que básicamente realizan actividades académicas de investigación, estudios y otros que no se corresponden con la línea de la fiscalización,

por lo menos no de manera directa.

Las instituciones a las que se alude, líneas arriba, son básicamente proactivas, exceptuando la denominada Guardianes del Vecindario (como ya se comentó). Además de realizar tareas fiscalizadoras, proponen y dan seguimiento a determinados casos. Estas organizaciones han fiscalizado la cosa pública de manera independiente y coaligada también.

Existe a la fecha un esfuerzo en torno a trabajo coordinado de fiscalización, a través del Grupo Pro Justicia⁶, otro espacio similar lo constituyó la Coalición por la Seguridad Pública⁷, con el tema más específico de Policía Nacional Civil. Esta última fue más bien una coordinadora que accionó de manera coyuntural, sin mayores posibilidades de sostenibilidad. A la fecha las organizaciones que la constituyeron realizan acciones de fiscalización e incidencia, ya no como coalición, sino de manera individual.

De lo anterior puede colegirse que las acciones fiscalizadoras por parte de las organizaciones de la sociedad civil, son en algunos casos esfuerzos de mayor aliento, es decir, están planteadas como actuaciones estratégicas que permiten posteriormente la incidencia, es decir, que a través de la fiscalización se hace acopio de insumos para la formulación de propuestas de incidencia. Por otro lado, también se producen acciones de fiscalización en plazos cortos, éstas ofrecen resultados a partir del ejercicio fiscalizador en coyunturas particulares.

El elemento común en ambos esfuerzos de fiscalización es que los resultados de la misma se utilizan como insumos para el planteamiento de planes estratégicos de incidencia hacia las instituciones de Estado y las políticas públicas. En tal sentido, bien pueden visualizarse como actuaciones contribuyentes a la consolidación del Estado Democrático de Derecho en este país, aunque hay que reconocer que son escasas.

La debilidad más grande de estos esfuerzos es su cobertura, ya que ésta es focalizada y no reporta un impacto nacional, por otro lado, aún existen grandes resistencias de los organismos de Estado y burócratas a que se les fiscalice desde la sociedad civil organizada y la no organizada. Esta no es asumida como un ejercicio ciudadano saludable, democrático y positivo para el fortalecimiento institucional, sino más bien como acciones pesquisidoras que pretenden obstruir y destruir a las instituciones.

Las diversas organizaciones de la sociedad civil que ejercen fiscalización hacia las instituciones del sector justicia, reconocen tales

debilidades. Sin embargo, éstas no podrán ser superadas en el corto plazo⁸. Las organizaciones no están en la posibilidad de ampliarse y desplegar su trabajo hacia el interior de la república por ejemplo. Por otro lado, la fiscalización también debe ser un ejercicio ciudadano abordado y ejecutado desde los particulares, como parte de los derechos ciudadanos. Esto último es un tema que debe ser más trabajado, básicamente porque los guatemaltecos en general conocen muy poco sobre el mismo.

3. ¿Qué ampara legalmente las acciones fiscalizadoras?

3.1. Legislación vigente que permite la fiscalización ciudadana sobre el sector justicia

La legislación vigente que le permite a la población cumplir con un papel de fiscalización hacia el sistema de justicia es muy limitada y en ningún caso menciona explícitamente esa función. Se puede utilizar determinados artículos en las leyes para que la sociedad civil pueda ejercer la fiscalización, teniendo en cuenta que es importante una amplia flexibilidad en la implementación de las mismas y las limitaciones que contienen.

Por ejemplo en la Constitución Política, se puede recurrir al artículo 28 que establece el derecho de petición para los habitantes de la República de Guatemala, entendiendo que se refiere a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley.

El anterior artículo se encuentra relacionado con el 30, el cual obliga a la publicidad de los actos administrativos, al establecer que todos los actos de la administración son públicos, por lo que todos los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar.

Esta publicidad de los actos administrativos establece la salvaguarda para casos de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, por ejemplo, las estrategias y tácticas militares a impulsar en un escenario de guerra con Belice, o las políticas que trace el gobierno para los posibles escenarios que genere la solución diplomática al diferendo. También prohíbe la publicidad de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencialidad.

Como se puede establecer son contados los casos en donde el principio de publicidad no se aplica⁹.

En el artículo 221, se establece el Tribunal de lo contencioso-

administrativo, el cual tiene como función contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado.

Esto significa que debidamente comprendida su función y sus posibilidades, este tribunal puede contribuir a que la sociedad civil cuente con una importante herramienta cuando algún funcionario se negara a proporcionar información sobre los actos de la administración pública, para lo cual existe una ley que define el proceso a seguir para hacer que impere el principio constitucional de la publicidad de los actos administrativos.

Como complemento al artículo citado y la ley que lo desarrolla, se encuentra el artículo 265 de la Constitución que establece el Recurso de Amparo con el fin de proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o para restaurar el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido.

En el mismo artículo se define que no hay ámbito que no sea susceptible de amparo y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan.

Los mencionados artículos son los instrumentos más adecuados que tiene la población para promover la transparencia en la administración pública.

En la literal m del artículo 54 de la Ley del Organismo Judicial -LOJ-, se establece que la Corte Suprema de Justicia -CSJ-, puede pedir a solicitud de parte interesada, informe sobre la marcha de la administración de justicia y si procediere, dictar medidas disciplinarias o de otra naturaleza que sean pertinentes.

Por su parte, el último párrafo del artículo 56 establece que si se presentaren quejas por la forma en que se tramita un expediente, o la conducta de los miembros de un tribunal, la Supervisión General de Tribunales deberá investigar directamente la denuncia, sin limitar sus actuaciones a pedir que se traslade el expediente o lo que le informe y el artículo 100, literal b) establece que debe oír las quejas de los vecinos relacionados con la administración de justicia.

Aunque estas medidas dependen de la disposición de la Corte Suprema de Justicia para impulsarlas, son asideros legales que también

contribuyen a que la sociedad pueda incidir en el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Complementariamente, en el tercer párrafo del artículo 116 del Código Procesal Penal, se establece que el querellante adhesivo podría colaborar y coadyuvar con el fiscal en la investigación de los hechos. Para el efecto podría solicitar, cuando lo considere, la práctica y recepción de pruebas anticipadas así como cualquier otra diligencia prevista en este Código.

Para que proceda su solicitud la hará verbalmente o por simple oficio dirigido al fiscal quien deberá considerarlas y actuar de conformidad, y en el quinto párrafo señala que si el querellante discrepa de la decisión del fiscal podrá acudir al juez de primera instancia de la jurisdicción, quien señalará audiencia dentro de las veinticuatro horas siguientes para conocer de los hechos y escuchará las razones tanto del querellante como del fiscal y resolverá inmediatamente sobre las diligencias a practicarse. De estimarlo procedente, el juez remitirá al Fiscal General lo relativo a cambio de fiscal del proceso.

Otro mecanismo para que los sectores sociales puedan tener presencia y decisión en la aplicación de la justicia lo establece el artículo 8 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, pues concluye que el Ministerio Público le informará a la víctima acerca del resultado de las investigaciones y notificará la resolución que pone fin al caso, aun cuando no se haya constituido como querellante. Mientras que el artículo 73 estipula que la víctima podrá requerir al fiscal de distrito, al fiscal de sección o al fiscal general el apartamiento del fiscal que lleva el caso, cuando considere que éste no ejerce correctamente sus funciones. El requerimiento será resuelto dentro de los dos días de presentada la solicitud por decisión fundada.

Para garantizar que los aspirantes a la carrera del Ministerio Público sean las personas más idóneas, el último párrafo del artículo 75 define que cualquier persona u organización de personas, podría impugnar la incorporación de un aspirante a la lista de mérito, dentro de los tres días de su publicación, fundado en que no cumple con las condiciones para ser nombrado en el cargo. El jurado resolverá sin recurso alguno.

Además de los artículos citados, en donde la población puede tener participación e incidencia en las instituciones encargadas de la administración de justicia, existe una prolija normativa sobre los controles institucionales que deben ejercer las autoridades de las instituciones mencionadas, en donde la población puede asumir un

papel fiscalizador sobre el cumplimiento de la normativa sin que eso signifique la injerencia en la aplicación de la justicia, ni que se realicen presiones sobre las autoridades del sector, es decir, desde la comprensión de la independencia e imparcialidad en apego a la Ley de la Carrera Judicial y Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, la Constitución Política de la República y lo que demanda el proceso de modernización del sector. Es el derecho ciudadano a que se respete la ley para fortalecer el Estado de Derecho.

En toda esta discusión no puede obviarse la resistencia por parte de funcionarios y empleados públicos a que se les fiscalice. Estas actitudes plantean retos importantes vinculantes a formas nuevas de hacer cultura pública y de reaccionar positivamente de cara a visibilizarlas.

3.2 Tratados internacionales que fundamentan la legalidad de la fiscalización ciudadana.

Es importante recordar que la Constitución establece que los tratados sobre derechos humanos ratificados por Guatemala prevalecen sobre el derecho interno, por lo cual es necesario conocer los tratados relacionados con el tema de la seguridad ciudadana y los instrumentos para hacer que las autoridades tomen en cuenta al querellante y a las organizaciones sociales que lo respaldan en su lucha por la justicia.

En el tratado marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, aunque no se aborda el tema de la participación ciudadana en la fiscalización de las instituciones estatales, al plantear la propuesta de Seguridad Democrática hace énfasis en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil y que el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se regirá por principios entre los cuales se encuentra el establecido en la literal a) del artículo 2, que define al Estado de Derecho como la supremacía del imperio de la ley, la existencia de la seguridad jurídica y el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas.

El principio anterior sirve de fortaleza para las organizaciones sociales que comprenden la importancia que en el presente tiene el derecho internacional en la definición de las políticas estatales. Si se analiza el contexto general en donde se enmarca el Tratado Marco, se comprenderá que el fortalecimiento del poder civil pasa por las propuestas modernas de promover la participación ciudadana en ese proceso, lo cual debe ser canalizado debidamente hacia el control ciudadano del sistema de justicia.

La resolución 40/34 de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa a la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder, contiene un apartado que interesa al tema del control ciudadano; es lo relativo al acceso a la justicia y al trato justo en donde se establece lo siguiente:

4. Las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad. Tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional.
5. Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas.
 - a) Informando a las víctimas de su papel y del alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como de la decisión de sus causas, especialmente cuando se trate de delitos graves y cuando hayan solicitado esa información...

En la resolución 34/169 de la Asamblea General de las Naciones Unidas: Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la ley, lo más importante está estipulado en su artículo uno en donde se señala que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

Como se puede apreciar, esta norma fue creada para superar los abusos de poder que han tendido los funcionarios, los cuales muchas veces amparados en la posición de poder que tienen, utilizan la ley de acuerdo con sus intereses. La conciencia internacional sobre la necesidad de subordinar al funcionario a la ley es una tendencia que se está fortaleciendo a nivel mundial.

Por aparte el anexo 6 de la mencionada resolución, que define los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego, por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, establece (en el segundo párrafo se lee): “que la amenaza a la vida y a la seguridad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda la sociedad”.

En la segunda disposición general se definió que los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo

que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Pero también se plantea que los gobiernos deben garantizar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo auto protector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo.

En estos principios se ha tratado de dejar plasmada la responsabilidad que tienen los gobiernos de dotar de las condiciones necesarias al personal de seguridad que se encarga de proteger a los ciudadanos, su familia y sus bienes.

Estos principios son importantes porque en la información de prensa encontrada en los medios de comunicación el año pasado y el presente año ha existido una constante queja de parte de los policías de la PNC y de los guardias de presidios que no cuentan con el equipo y las armas adecuadas para cumplir con sus funciones. Independientemente de la validez de los argumentos, estos principios permiten contar con otro instrumento para que la ciudadanía organizada promueva que el gobierno dote de los recursos necesarios a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

3.3 Acuerdos de Paz y Fiscalización Ciudadana hacia el Sistema de Justicia

Aún cuando los Acuerdos de Paz no tienen el rango de ley, su carácter político los hace fundantes en el análisis, de manera que es importante conocer las estipulaciones definidas en los mismos sobre la participación ciudadana, puesto que como instrumentos políticos contribuyen a dotar de legitimidad la lucha que impulsan las organizaciones sociales para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de justicia a través de la fiscalización ciudadana.

En el noveno considerando del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, se definió que todos los asuntos de interés directo para los pueblos indígenas demandan ser tratados por y con ellos y que este acuerdo busca crear, ampliar y fortalecer las estructuras, condiciones, oportunidades y garantías de participación de los pueblos indígenas, en el pleno respeto de su identidad y del ejercicio de sus derechos.

En el apartado de la participación de todos los niveles, se define que se reitera que los pueblos maya, garífuna y xinca tienen derecho a la creación y dirección de sus propias instituciones, al control de su desarrollo y a la oportunidad real de ejercer libremente sus derechos políticos, reconociendo y reiterando asimismo, que el libre

ejercicio de estos derechos les da validez a sus instituciones y fortalece la unidad de la nación.

También establece que es necesario institucionalizar la representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional y nacional y asegurar su libre participación en el proceso de toma de decisiones en los distintos ámbitos de la vida nacional. Por lo que el gobierno se compromete a promover las reformas legales e institucionales que faciliten, normen y garanticen tal participación.

En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, hay un apartado relativo a la participación a nivel local, en donde el gobierno se comprometió a tomar un conjunto de medidas encaminadas a incrementar la participación de la población en los distintos aspectos de la gestión pública, incluyendo las políticas de desarrollo social y rural.

En lo relativo a organización y participación que se encuentra definido en la literal B. Participación de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social, la literal f, establece que se va a garantizar el derecho de organización de la mujer y una participación en igualdad de condiciones con el hombre, en los niveles de decisión y poder de las instancias local, regional y nacional.

En la literal g, se estipula que se va a promover la participación de las mujeres en la gestión gubernamental, especialmente en la formulación, ejecución y control de los planes y políticas gubernamentales.

En el cuarto considerando del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, se establece que con la participación activa y permanente de la ciudadanía a través de las organizaciones, fuerzas políticas y sectores sociales del país, se puede renovar la institucionalidad, lo que abarcará desde las autoridades locales hasta el funcionamiento de los organismos del Estado.

En el numeral V sobre participación social, se establece que el fortalecimiento del poder civil pasa por el fortalecimiento de la participación social, aumentando las oportunidades y la capacidad de participación de la ciudadanía.

Mientras que la literal d) del numeral VI establece que se debe determinar que en todas las formas de ejercicio del poder, se establezcan y garanticen oportunidades de participación a las mujeres organizadas o no.

Como se puede apreciar, los Acuerdos en estudio contienen mecanismos que, aunque no hayan sido implementados como leyes

del país, permiten buscar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las instancias de decisión en el sector justicia, pero también promueven la organización social para que la población sea actor dinámico en los procesos de reforma de la institucionalidad estatal, lo cual incluye al sistema de justicia.

Es importante anotar que el Estado en su conjunto provee mecanismos de fiscalización y control, los que deben contribuir a la idoneidad, transparencia y efectividad del desempeño de los empleados, funcionarios e instituciones que administran la justicia. Por su parte la legitimidad moral de la democracia depende, en buena medida, de la transparencia, eficacia y la eficiencia en los procesos y procedimientos a través de los cuales se administra y ejerce justicia. En tal sentido, la fiscalización y el control ciudadanos en un Estado de Derecho que se produce intra y extra institucional y estatalmente, es un sistema propiciado por el propio Estado.

La normativa constitucional, legal y reglamentaria precisa y delimita competencias, funciones y administración de los controles internos en las propias instituciones. Lo extra institucional se refiere a otras instancias o instituciones, las que desde una visión externa a las instituciones fiscalizan y controlan. Se trata de instituciones de Estado y de la sociedad civil organizada, tal los casos de la Procuraduría de los Derechos Humanos y las organizaciones de la sociedad civil que abordan la temática en cuestión.

De lo anteriormente expresado se tiene que existen algunos controles externos de carácter constitucional, los que se norman en leyes ordinarias, reglamentos y otras normativas. En la revisión que se efectuó a los mismos se tienen procesos y procedimientos más o menos claros y precisos (aunque muchas veces desconocidos para la ciudadanía). Otros sin embargo, son más complejos aunque legales, obedecen a acciones y actuaciones desde la ciudadanía organizada y los medios de comunicación.

Una característica específica de éstos últimos es que se orientan a la sanción moral, mientras que los sistemas de control interno dada su regulación se orientan además (en algunos casos) de la sanción moral, a sanciones disciplinarias y judiciales (según corresponda), de esa cuenta se tiene sanciones como por ejemplo amonestaciones, baja en el servicio, despido, descuentos salariales, arresto¹⁰.

4. Líneas y esfuerzos de fiscalización, desde la sociedad civil.

A partir de los anteriores instrumentos legales y políticos, el análisis

se contrastó con el trabajo hemerográfico de las noticias relacionadas con el tema de la fiscalización ciudadana publicadas en los principales medios de comunicación social en 1998, 1999 y la emitida durante los primeros meses del 2000.

En esta parte del análisis se evidenció que la tendencia predominante es el cuestionamiento generalizante de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación social hacia el sistema de justicia.

Como complemento se encontraron denuncias específicas en contra de las instituciones del sistema de justicia o bien en contra de sus integrantes sin que las mismas hubiesen generado un proceso judicial, sino que se manifestaron dos respuestas: la implementación de mecanismos formales por parte de las autoridades o bien el silencio administrativo.

La tercera tendencia, siendo la que menor amplitud tuvo, se refiere a la tramitación de procesos administrativos o judiciales ante los ilícitos cometidos por personal de las instituciones del sistema de justicia.

Estas circunstancias en donde existen reducidas denuncias específicas y escasas propuestas fundamentadas, determinan que la incidencia de la ciudadanía en el sistema de justicia sea reducida, quedando en la voluntad de las autoridades la decisión de escuchar las propuestas, siendo difícil modificar la dinámica que hasta el presente reproduce al sistema.

La importancia de la fiscalización social hacia el sistema de justicia determina que las organizaciones de la sociedad civil que promueven ese control implementan los mecanismos legales y políticos para desarrollarlo.

5.Idoneidad del proceso de investigación como parte de la fiscalización y su contribución a la transparencia.

En materia de investigación, propia de los regímenes disciplinarios internos, de las instituciones del sector justicia, los resultados que se producen, denotan algunos avances pero igualmente deficiencias y vacíos.

Si bien es cierto, que debe valorarse el hecho que exista a lo interno del sistema de justicia instancias que velen por el adecuado cumplimiento de las responsabilidades que se corresponden con los

cargos que se desempeñan, no es menos cierto que, estos sistemas no ofrecen resultados totalmente positivos que garanticen que éstos funcionan de manera eficiente y eficaz.

Una limitante que redundo negativamente en los resultados de las investigaciones y el seguimiento de todos los casos disciplinarios que se presentan es que no se cuenta con suficiente personal y el que lo realiza no siempre está capacitado adecuadamente, esto ha sido planteado, tanto por funcionarios como por los propios empleados y por integrantes de las organizaciones de la sociedad civil que conocen algunos casos y les han dado seguimiento.

En consecuencia los regímenes disciplinarios no están contribuyendo a través de una fiscalización adecuada a la autodepuración de las instituciones del Sector Justicia, por otro lado, algunos procedimientos, han sido calificados como discriminatorios y violatorios a los derechos laborales. Algunos de estos casos se han reportado, durante este año, por ejemplo, los casos de comisarios de policías destituidos y de jueces del Organismo Judicial. En ambos casos se ha violado el principio de legítima defensa por parte de los destituidos.

La falta de cumplimiento en los procesos y procedimientos administrativo disciplinarios, también ha traído como consecuencia, que en algunos casos, la medida disciplinaria asumida por el régimen sea la del traslado, es decir que se traslada a otra región del país al funcionario o trabajador público sindicado de alguna falta. El seguimiento de estos casos presenta dificultades pues se requeriría acceso a información y ésta aún no está clasificada como pública (desde la perspectiva de quienes dirigen las instituciones)

Esta situación ha sido denunciada, tanto por organizaciones de la sociedad civil, como por personas particulares, quienes ven con suma preocupación que una sanción disciplinaria sea el traslado del lugar de trabajo. De ser así, vecinos de algunos lugares o zonas del país, tendrán que vérselas con burócratas o empleados públicos sancionados, lo que sugiere que se producirían lugares de sanción.

El caso específico de la PNC, presenta en su reglamento disciplinario este problema. En el artículo 10 de dicho reglamento, dentro de las sanciones que pueden imponerse por faltas graves, está, precisamente el **“Traslado del lugar de trabajo”** y esta sanción se corresponde con faltas como por ejemplo “Recibir para sí, o para terceras personas, dádivas o remuneración económica como consecuencia de su actividad profesional...”, “Excederse

arbitrariamente en el ejercicio de la autoridad o mando, cuando no constituya delito” y otras veintiocho más. Es importante aclarar que el trasladar policías como una forma de sancionar faltas cometidas no es garante de que la pena impuesta modifique sus conductas.

Para que sus actuaciones se orientaran hacia esa autodepuración, (que tendría relación con la minimización de la corrupción), tales regímenes deberían contar con personal calificado para realizar investigaciones que aporten evidencias para la tipificación de las faltas. Asimismo deberían contar con el equipamiento y tecnología necesarios para hacer efectiva dicha investigación.

En el caso de los sistemas disciplinarios cuya función es de control sobre las actuaciones de funcionarios y empleados de la burocracia estatal, el eje fundamental lo constituye los resultados que se producen a partir de la aplicación de determinados procesos y procedimientos que permiten indagar y conocer qué sucedió con la denuncia presentada, pero igualmente con las garantías de defensa y presentación de pruebas por parte del sujeto sindicado de la falta.

A la fecha, la modernización del sistema de justicia no ha ido aparejado de un sistema de control interno idóneo que garantice la autodepuración, y que paralelamente sea garantista de los derechos de quien es sometido a investigación y que aporte a la democratización. Todavía existe vacíos administrativos y técnicos en los sistemas que no permiten que estos sean totalmente idóneos. Por otro lado, su debilidad estriba también, en la posibilidad de que se “cuelen”, en las decisiones, criterios políticos, que no fortalecen su democratización, básicamente por la debilidad del propio sistema y de la institucionalidad del Estado guatemalteco.

Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que es un avance, el que exista este tipo de controles y que, en todo caso, la lucha debe ser por su perfectibilidad, lo que sin duda alguna, apuntala a su fortalecimiento e institucionalización y a una permanente y sistemática tarea fiscalizadora.

6. Procesos y procedimientos del sistema de control y fiscalización ciudadanos contribuyentes a la eficiencia, eficacia y transparencia del mismo.

Bajo este título se ha incorporado el análisis de los procesos y

procedimientos establecidos en normativas internas a las instituciones del Sector Justicia, pero igualmente aquellos que utilizan las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación para efectuar acciones de fiscalización. En el caso de estos últimos muchos mecanismos son empíricos y se basan en la experiencia que tienen las organizaciones de realizar acciones fiscalizadoras y de control hacia las instituciones del sector justicia.

En este apartado se desarrolla inicialmente lo correspondiente a la norma, para ello se identificó los regímenes disciplinarios del Organismo Judicial, Ministerio Público y Policía Nacional Civil, posteriormente se analiza, los procesos y procedimientos que utilizan las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación para realizar funciones de fiscalización hacia las instancias del sector justicia.

6.1 A lo interno del Sector Justicia

6.1.1 Sistema disciplinario de la Policía Nacional Civil.

Para el caso del régimen disciplinario de la PNC, que norma y garantiza la observancia y aplicación de la Constitución, la ley de la PNC y otras leyes de la República, así como el cumplimiento de las órdenes y normas que rigen la institución de acuerdo a su naturaleza, se desarrolló el Reglamento Disciplinario de la PNC.

El régimen en su conjunto es la instancia de fiscalización interna del cumplimiento de las funciones policiales para la institución policial.

El reglamento al que se alude corresponde al Acuerdo Gubernativo Número 584-97, del 1 de agosto de 1997. Este no aplica para los alumnos de la Academia de la PNC, en su caso se rigen por un Reglamento de Régimen Disciplinario específico.

Como parte de las acciones de autodepuración de la institución, se tiene resultados interesantes, por ejemplo que la institución asumió en fechas recientes la responsabilidad de algunos agentes en casos delictivos (secuestro, robo y otros). Esta información fue proporcionada por el Jefe de la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales ORIS, de la PNC, y es producto de resultados de investigación llevados a cabo por esta oficina. De cara a la ciudadanía y a la propia policía, esta actitud denota esfuerzos en la línea de transparentar las actuaciones ilegales o ilícitas que realizan

algunos de sus miembros.

El cuestionamiento de fondo es si acciones de esta naturaleza van a ser emprendidas de manera generalizada a cualquier miembro de la institución que infrinja la ley o bien que cometa faltas disciplinarias, a los derechos humanos u otras.

6.1.2 Sistema disciplinario del Organismo Judicial y del Ministerio Público.

En el caso del sistema disciplinario judicial, se tiene las Juntas de Disciplina Judicial, éstas se norman en la Ley de la Carrera Judicial y Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, en sus artículos 7 y 8. Estas Juntas se integran por dos magistrados de la Corte de Apelaciones sus respectivos suplentes y un juez de primera instancia y su respectivo suplente. Su designación es por el período de un año. Ocupan el cargo por sorteo llevado a cabo por el Consejo de la Carrera Judicial.

La integración de estas juntas depende de criterios como la geografía de la región, la materia u otros. Dentro de sus funciones está conocer y ejercer las acciones disciplinarias y correctivas que se tipifiquen en la ley y en los reglamentos correspondientes. Los integrantes de las juntas conforman el expediente del inculpado y emiten dictamen con recomendaciones que consideren pertinentes.

Siempre en la línea de la fiscalización interna, el Organismo Judicial cuenta con un régimen disciplinario normado en el título V, Capítulo I en Faltas y Sanciones, éste alude a la disciplina y observancia de jueces y magistrados. Por su parte el Ministerio Público cuenta con un régimen disciplinario, establecido en el Código Procesal Penal.

7. Fiscalización de la ciudadanía hacia el Sistema de Justicia.

Por principio es importante anotar que en su mayoría las organizaciones de la sociedad civil, que trabajan temáticas de seguridad y justicia, ejecutan acciones de fiscalización, con plena conciencia de que efectivamente se han constituido en instancias que fiscalizan, controlan y/o vigilan el funcionamiento de las instituciones de dicho sector.

Las formas de ejercer dicha fiscalización, tienen alguna

diferencia entre las organizaciones, pero esencialmente sus resultados son similares. Los procedimientos, en general son los siguientes: primero se informan sobre el tema, lo estudian, analizan, discuten, formulan sus propuestas y ejercen presión social, fundamentalmente a través de los medios de comunicación y de la presencia física en procesos que tienen que ver con la aplicación y administración de la ley.

Algunas de estas organizaciones, figuran de manera casi permanente en los medios escritos, radiales y televisivos, generando corriente de opinión. Un elemento importante, que debe resaltarse, es el hecho que reporteros de los diversos medios de comunicación recurren a ellas en búsqueda de datos, información u opinión. Esto a su vez, da muestras de cómo los medios de comunicación, recurren a diversas fuentes alternativas de información.

En la revisión hemerográfica y entrevistas realizadas a personeros de las organizaciones pudo constatarse que en la mayoría de los casos, excepto la organización Guardianes del Vecindario (la cual a la fecha, prácticamente es inexistente), el resto de organizaciones que fiscalizan el funcionamiento de las instituciones del Sector Justicia, son propositivas. En general, las denuncias que formulan las acompañan de propuestas. Por otro lado, han buscado de manera intencionada, acercamientos hacia las instituciones de Estado, que integran el sector justicia por ser ámbito de su competencia.

Esto último, también se ha visto matizado por la actitud de algunos funcionarios de Estado, quienes reconocen que para hacer gobierno se hace indispensable conocer las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil. Estos ejercicios ciudadanos son de reciente aparición en nuestro país y aún se manifiestan complejos, dado que no todas las partes tienen una comprensión real de la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en ese sentido.

Igualmente las organizaciones consultadas, ven como una necesidad para la vigencia del Estado Democrático de Derecho, el fortalecimiento de las instituciones que le son consustanciales a éste. En general, se piensa y el propio discurso de las organizaciones apunta a y abunda sobre la necesaria institucionalización y el fortalecimiento de las instituciones de Estado.

A través del análisis que se aplicó a la información recopilada puede inferirse que el fortalecimiento institucional, que se percibe, está directamente ligado a la evolución de la identidad de las

organizaciones civiles. Se alude, al momento en que estas organizaciones se definen, no específicamente en función de terceros o al servicio de otros, sino que optan, más bien, por la construcción de una identidad propia y se asumen de manera más preclara como actoras sociales, con vocación e intencionalidad propias.

Esto genera y estimula una nueva actitud y posicionamiento de las organizaciones, que les permite pensarse a sí mismas como portadoras de un proyecto legítimo y definen su fortalecimiento como algo que tiene que ver con sus propios procesos de construcción institucional.

Se ven de cara al desafío de construirse como actoras propositivas de la sociedad civil, con formas de operar y relacionarse que aplican a modelos de organicidad que se corresponden con la nueva realidad que enfrentan. De manera entonces, que el nuevo posicionamiento repercute en sus sistemas internos, pero igualmente y de manera muy particular tiene correspondencia con cambios fundamentales en sus relaciones con el gobierno y otros actores de la sociedad civil. El telón de fondo, es el de nuevos relacionamientos entre el Estado y la sociedad civil, en la búsqueda de nuevas identidades. Se trata, en algunos casos, tal como es expresado por ejemplo por FADS, de “tender puentes”, es decir, interlocutar con el Estado, desde la sociedad civil.

Ahora bien, el reconocimiento de estos organismos como instituciones de interés público, que aporten a la construcción del Estado de Derecho, exige el desarrollo de mecanismos que hagan posible su participación social y su vinculación con otros actores sociales. Por otro lado, sugiere la necesidad de desarrollar una visión global y a largo plazo sobre lo que significa asumir el lugar que se proponen como instituciones de la sociedad civil.

Estos esfuerzos bien pueden plantearse como aquellos tendientes a la democratización de los procesos de inserción y de propuesta y en consecuencia, contribuyentes al fortalecimiento del Estado de Derecho en Guatemala. Existe, si no de manera expresa, si manifiesta la aceptación por parte de estas organizaciones de que sus actuaciones y fortalecimiento institucional pasa por la intencionalidad política.

8. Fiscalización desde los medios de comunicación

En el marco de la fiscalización externa, existen importantes esfuerzos, por ejemplo el caso de los medios de comunicación. En los últimos años se ha observado una tendencia más clara orientada hacia la fiscalización y el control, lo cual reporta resultados interesantes y una tendencia hacia la profesionalización de los reporteros que cubren fuentes noticiosas relativas al sector justicia.

En el caso de los medios de comunicación escrita, se tiene que la fiscalización hacia las instituciones que comprenden el sector justicia es una de las funciones específicas que realizan. Los reporteros y corresponsales que cubren estas informaciones, en general se han especializado en las temáticas en cuestión, de manera que conocen y tienen opinión sobre los temas.

La recabación de información la realizan a través de diversas fuentes, con las organizaciones de la sociedad civil que conocen sobre la temática, con las propias instituciones del sector justicia, con organismos internacionales, institutos y centros de investigación y expertos. La tendencia que puede observarse es más bien a identificar al informante, ganándole espacio al anonimato, de manera que esto le da mayor seriedad a la información y a la fuente noticiosa. A su vez los medios de comunicación proporcionan información a las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo. La consulta permanente y sistemática de los medios hacia las organizaciones de la sociedad civil es la constante en los últimos años.

Estas observaciones denotan una mayor tendencia a profesionalizar las fuentes de información, en consecuencia a dar mas credibilidad a los intentos de fiscalización, desde los medios de comunicación, lo que debe ser valorado en sentido positivo. A pesar de ello, algunas noticias importantes pierden fuerza en tanto que no se les da el análisis y seguimiento necesarios.

A pesar de los avances comentados supra, es necesario enfatizar que la fiscalización que llevan a cabo los medios de comunicación escrita, aún es incipiente y debe orientarse con fuerza hacia la profesionalización en cumplimiento con un auténtico control democrático.

Los avances en materia fiscalizadora desde los medios de comunicación escritos, en buena medida responden a las posibilidades de un mayor acceso a la información, ventajas que se evidencian

durante el proceso de construcción de la democracia.

9. Experiencias exitosas de fiscalización ciudadana desde las

organizaciones de la sociedad civil

Una experiencia reciente (finales de 1999), inédita y escasamente documentada, en materia de fiscalización la constituye la elección a Magistrados a la Corte Suprema de Justicia.

Históricamente estas elecciones habían estado definidas por su carácter viciado y “secreto”, se producían presiones desde el ejecutivo hacia el legislativo y a lo interno del Congreso, para que se eligiese a determinadas personas. De esa cuenta los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, eran afines al partido de gobierno, lo que garantizaba a éste que se legislara en función de intereses políticos.

Esta situación (entre otras muchas más) destructor el principio de independencia de los poderes de Estado, estimuló la corrupción y la impunidad y deslegitimó el ejercicio democrático que podían haber aplicado los magistrados. Esta situación se dio con mayor intensidad en el conflicto armado y sus repercusiones negativas se viven aún hoy día.

En la línea de la fiscalización, organizaciones de la sociedad civil que conocen y trabajan sobre el tema de justicia, coaligadamente se plantearon una estrategia de fiscalización, monitoreo e incidencia hacia este proceso en lo específico.

Los resultados son interesantes, se elaboró el perfil del Magistrado, consensuado por diversas organizaciones de la sociedad civil. Este fue publicado por los medios de comunicación. El proceso se vio acompañado por una campaña de divulgación e información desde los medios de comunicación.

Como parte de las acciones fiscalizadoras, diversos integrantes de las organizaciones tuvieron presencia física en todo el proceso de elección. Se solicitó la divulgación a través de los medios de comunicación escrita de las nóminas de elegibles y de los nombres de integrantes de las comisiones de postulación.

El acompañamiento de las organizaciones también se produjo en el congreso al momento de elegir a los magistrados. La campaña en su conjunto tuvo una presencia decisiva de los medios de comunicación.

Los resultados más positivos fueron que las comisiones de postulación asumieron el perfil y aparentemente o al menos públicamente reconocieron que debía elegirse en función del mismo.

Dados los resultados de este esfuerzo debiese dársele seguimiento al mismo, por ejemplo, a través del monitoreo a las actuaciones de los jueces que fueron electos para la Corte Suprema de Justicia. Por otro lado, buscar los mecanismos para institucionalizar esfuerzos de esta naturaleza.

10. ¿Son las Juntas Locales de Seguridad una propuesta de fiscalización desde la sociedad civil?

Esta es una cuestionante que está en el debate público y que sin embargo, no logra dilucidarse totalmente, básicamente por el giro que han tomado estas formas de fiscalización hacia la Policía Nacional Civil. El proyecto de Juntas Locales de Seguridad, tiene como referente inmediato a la Guardia Civil Española, quien fue la encargada de su diseño. El mismo dio inicio con el apoyo del Comité DAR¹¹.

La implementación de este proyecto tenía implicaciones importantes para la ciudadanía en materia de seguridad, ya que uno de sus objetivos podría orientarse hacia el fortalecimiento de la participación ciudadana, a través de un relacionamiento más cercano ciudadanía-PNC. Proyectos de esta naturaleza cuyos principios se dirigen hacia la colaboración que debe existir entre los ciudadanos y la PNC, fortalecen el poder civil, el auditaje social, a través (entre otras cosas) del fomento de la confianza hacia la PNC y de ésta a los ciudadanos.

En la institución policial quién debía encargarse del proyecto y de darle seguimiento al mismo era la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales ORIS. El primer contacto se realizaba a través de la Secretaría Técnica, con las autoridades de las comunidades o lugares en donde se llevaba a cabo el despliegue policial.

En esa línea, la ORIS trabajaron en colaboración con el comité DAR, para convocar y formar los Comités de Vecinos Pro Construcción y las JLS.

En lo que se refiere a su trabajo con las JLS, el mecanismo implementado es que la ORIS recibe de las comisarías correspondientes, los informes (elaborados por los integrantes de las JLS) y denuncias que son recogidos en las sesiones de las juntas, los evalúa y de acuerdo a su importancia los envía al Director Adjunto para que tome las medidas necesarias. Por ejemplo, en el caso de que requieran mayor cantidad de recurso humano o técnico, o bien en la recepción de denuncias graves en contra de personal policial, o la presentación de solicitudes de mejoramiento en la infraestructura y otros que puedan surgir.

El supuesto era que las JLS, en colaboración con la PNC, debían apoyar la capacitación (tanto para agentes como para vecinos) de temáticas relacionadas con los derechos humanos, primeros auxilios, ética y otros. Esto como parte de las actividades que se realizan en las comisarías, estaciones y subestaciones. La intención última era abordar el tema de seguridad desde una perspectiva más amplia y contribuir a la formación profesional de los policías.

Uno de los objetivos de las JLS, era la posibilidad de generar una relación más estrecha con la PNC, a favor de la acción preventiva que debe cumplir este órgano de seguridad¹².

Al inicio, la PNC, convocó a autoridades y vecinos de distintas localidades con el objeto de dar a conocer el Proyecto de Seguridad Ciudadana, en el cual se requería la organización y apoyo de Comités de Vecinos Pro Construcción de estaciones y subestaciones de la PNC. Por otro lado, se contactó con comités que ya estaban formados para buscar su apoyo a esta actividad.

Se buscaba la participación ciudadana, en una línea, si no totalmente clara, que apuntalaba a la fiscalización de la PNC, a través del acercamiento ciudadanos-policía. Sin embargo, la implementación de este proyecto y su posterior desarrollo no dieron como resultado lo comentado, más bien se desdibujó su orientación.

En consulta con algunos informantes, se sostuvo que uno de los problemas más importantes que enfrentó el proyecto y que nunca

logró resolver, fue que la convocatoria para organizar a los vecinos en torno al tema de la seguridad provino de las autoridades de la PNC, y no fue resultado de las necesidades ni demandas sentidas desde las comunidades o vecinos. Por otro lado, no se tomó en cuenta formas organizacionales de combate y prevención a la delincuencia que ya existía en las comunidades.

Expresado en otras palabras, el proyecto, como muchos de los implementados por los gobiernos, vino desde arriba, desestimando el potencial que podría generarse en la organización comunitaria haciéndolo más participativo. En general, la percepción es que las JLS, fue una propuesta del gobierno del PAN, en el cual la participación ciudadana fue manipulada a favor del mismo. En tal sentido, es fácil que la orientación de este proyecto tome rumbos diferentes a los enunciados en el mismo.

A la fecha, existe serios cuestionamientos sobre la legitimidad y validez de estas formas ciudadanas de participar en la seguridad de las comunidades. Se ha producido descontento de parte de algunos sectores y de ciudadanos en lo particular por la forma en que operan estas juntas. Algunas, incluso, se han convertido, en formas de poder y control de unos ciudadanos sobre otros y muy poco o nada aportan al fortalecimiento del poder civil y a un relacionamiento más cercano ciudadanos-agentes de policía.

Algunos vecinos, incluso, no tienen plena claridad de cómo debiese funcionar este proyecto y plantean alternativas tales como **“los vecinos deberíamos pagar a los policías, con nuestros propios recursos, para evitarnos el pago de vigilancia privada”** (reunión de JLS:agosto/2000), o bien **“es mejor que apoyemos a los policías, teniendo armas también”** (reunión de JLS:julio/2000). Planteamientos de esta naturaleza y otros similares cuestionan de fondo la orientación de este proyecto y la perspectiva ciudadana con relación a la seguridad pública, en términos de democracia y fortalecimiento institucional.

Algunos informantes, quienes integran JLS, plantearon en las entrevistas que si la policía no funciona con efectividad, los vecinos tendrían que armarse y asumir el compromiso de preservar sus viviendas y su seguridad física y la de sus familias con los medios que estén a su alcance.

Existe, a la fecha, la creencia que a través de las JLS, se tendrá más control sobre la violencia y la criminalidad en algunos lugares, apreciación totalmente equivocada, pues el principio que debiera orientar a las JLS, es el de prevención de la criminalidad y la violencia a través de un relacionamiento más cercano y de mayor confianza hacia los agentes de la PNC.

Concretamente, la intención es que los acercamientos provoquen mayor confianza entre los ciudadanos y la institución policial y que se eleve la imagen policial. Que los vecinos se acerquen y planteen sus demandas y ofrezcan algunas alternativas de solución, a tales problemas. Que informen a la policía de situaciones, lugares u otros que puedan ser focos de delincuencia. Por otro lado, que evalúen las actuaciones de los agentes y planteen en qué deben mejorar.

El tema de las JLS, fue bandera de campaña del actual mandatario (Portillo Cabrera), quien planteó que este proyecto iba a fortalecerse, durante su gobierno. La creencia que se ha transmitido a los vecinos es que a través de estas juntas se resolverá los problemas de delincuencia y criminalidad de las comunidades y los márgenes discrecionales de actuación de éstas son amplios. De esa cuenta vecinos de algunos lugares, han presentado denuncias en contra de vecinos que las integran, quienes han utilizado la fuerza para controlar o castigar a “supuestos delincuentes”.

Los problemas más evidentes se han encontrado en el interior de la república, en donde integrantes de las juntas, han llegado al extremo de crear tribunales para el juzgamiento de algunos hechos delictivos, cometidos por supuestos delincuentes. Participan vecinos de las juntas, quienes enjuician y dictan sentencia. En algunos casos, las sentencias han sido azotes al o supuesto/s delincuente/s. De acuerdo a información recabada, algunas están conformadas por ex-pac.

A pesar de ser un tema tan polémico, árido y de consecuencias políticas y sociales complejas, a la fecha no existe un estudio profundo sobre el giro y resultados del accionar de estas juntas. Lo peligroso de este desinterés es que en este tipo de organización, de no mantenerse mínimos controles, pueden proliferar formas de enjuiciamientos extra judiciales. Situación que no contribuye a fortalecer a la PNC, al Estado de derecho y a la democracia.

Probablemente, nuestra sentencia resulte radical, sin embargo,

al conversar con algunos vecinos y conocedores del tema, no se está tan lejos de revertir el proyecto inicial en formas no democráticas de enjuiciar y sentenciar.

11. Aplicación práctica o estratégica de los instrumentos e instancias

legales que permiten fiscalizar

Este tema hace referencia a los mecanismos legales de los que se valen los ciudadanos guatemaltecos para ejercer alguna forma de fiscalización y control hacia el funcionamiento del sistema de Justicia en este país. Por otro lado, se desarrollan algunas apreciaciones de cómo estos esfuerzos son contribuyentes al fortalecimiento del poder civil, aún cuando no pueda hablarse de mediciones precisas para una valoración en este sentido.

Para poder identificar los mecanismos a los que se alude, se combinaron dos técnicas de recolección de información. Por una parte se efectuó una revisión hemerográfica y por el otro se aplicaron entrevistas a diversos informantes clave de las organizaciones de la sociedad civil que ejercer (de alguna manera) fiscalización y control hacia el funcionamiento del sistema de Justicia. Las organizaciones a las cuales se les aplicó la entrevista aparecen en los Anexos de este informe. La revisión hemerográfica abarcó los años, 98, 99 y parte del 2000. Una muestra de las matrices de vaciado de dicha información se adjunta al presente informe en Anexos.

Una primer valoración que se extrajo de dichos análisis es que las organizaciones sociales ligadas a la fiscalización del sector justicia, los medios de comunicación masiva y el público a través de sus cartas a la prensa y noticias, cuestionan a nivel general el funcionamiento del sector justicia, específicamente el Organismo Judicial, el que porcentualmente recibió la mayor cantidad de críticas, le siguió el Ministerio Público, en tercer lugar la Policía Nacional Civil y por último el Sistema Penitenciario.

Los cuestionamientos (en parte del período analizado) más evidentes fueron los impulsados a través de la organización Guardianes

del Vecindario en contra específicamente de las autoridades del Ministerio de Gobernación, sin que éstas se plantearan acompañadas de propuestas. Esta actitud es comprensible ya que el presidente de esa organización, Oscar Recinos, se encontraba en campaña electoral (por la alcaldía), en tal sentido buscaba canalizar el descontento de la población por la falta de seguridad ciudadana, a favor de su campaña proselitista.

Esta tendencia, se mantuvo con un perfil alto, en parte de la administración del gobierno de Alvaro Arzú, hasta que perdió las elecciones en las cuales participó como candidato a Alcalde. Los resultados le sumaron escasos votos.

Actualmente, esta organización ha perdido espacios de cara a los medios de comunicación y a la opinión pública y no participa en otros propiciados desde otras organizaciones de la sociedad civil organizada o académicos. Su dirección, es unipersonal y surge en momentos coyunturales que le permiten tener presencia, sin embargo, ésta es totalmente efímera.

A la fecha, ninguna de las organizaciones que llevan a cabo acciones de fiscalización (las cuales se han analizado en este informe) ha realizado de manera coaligada con Guardianes del Vecindario, trabajo alguno.

Las otras organizaciones sociales que mantienen una presencia constante en los medios, en la línea de los cuestionamientos generales son Alianza contra la Impunidad, la Fundación Mirna Mack, Madres Angustiadas y Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro -FADS-.

También los editoriales de los medios de comunicación así como sus formadores de opinión tienen opinión constante sobre algunas de las instituciones del Sistema de Justicia.

En menor medida encontramos presencia de la Central General de Trabajadores CGTG, la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado ODHA y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, pronunciándose con temas específicos relacionados con el Sistema de Justicia.

La orientación de las organizaciones sociales y de los medios, generalmente es en torno a casos de relevancia e impacto social, por

ejemplo encontramos algunos como la sentencia absolutoria de la banda del Canguro, a partir de cuestionar la decisión del tribunal señalando que esta medida fomenta la impunidad. Otro con alta significación fue la liberación de catorce personas acusadas de participar en el secuestro de Beverly Sandoval (figura de gran impacto social). También por ejemplo la crítica a la Corte Suprema de Justicia por el amparo al Presidente de la República en contra del Procurador de los Derechos Humanos en torno al caso Sas Rompich (también de gran impacto social).

12. Denuncias específicas en contra de las instituciones del Sistema de Justicia

En esta parte del informe, se enuncia los casos más significativos, sobre denuncias en contra de las instituciones del Sistema de Justicia, éste corresponde al seguimiento que se le dio a la recopilación de información hemerográfica.

A través de este monitoreo pudo establecerse cómo se realiza la fiscalización desde la lógica de los medios de comunicación escrita. Es decir, cómo la llevan a cabo, en torno a líneas de actuación como por ejemplo, las denuncias y su tramitación.

Las denuncias específicas, durante el año 99, se concentraron básicamente en casos como por ejemplo sobre los Magistrados de la sala duodécima a quienes el Congreso debía desaforar por denuncia expresa presentada en enero por la Corte Suprema de Justicia debido a la actitud de los mismos en la liberación de un sindicato en el secuestro de Beverly Sandoval.

Por otro lado, continuaron las denuncias por actos ilícitos en la liberación de los acusados del secuestro de Beverly Sandoval, aunque también fue acusada la jueza del juzgado noveno de primera instancia por fiscales de narcoactividad acusándola de obstaculizar el trabajo que el Ministerio Público efectúa contra el narcotráfico.

Se identificaron otros casos como por ejemplo el de la comunidad de San Pedro Carchá, Alta Verapaz, la cual pidió a la Corte Suprema de Justicia se sancionara al juez de paz comarcal, por supuestas acciones de corrupción, irresponsabilidad y mala

administración de justicia. También fueron acusados de integrar bandas de asaltantes en el municipio de Ayutla, departamento de San Marcos, policías de la PNC.

13. Tramitación de procesos administrativos o judiciales ante ilícitos cometidos por personal del sistema de justicia

En febrero/99, tres oficiales de la Fiscalía Distrital de Coatepèque fueron capturados acusados de pertenecer a una banda de asaltantes. También fue emitido auto de prisión contra el comisario de la PNC, por supuesta participación en la “Conexión Alemana”. Además fueron detenidos y consignados cuatro agentes de la PNC por presunta participación en la fuga de cuatro reos.

En marzo del mismo año, lo más importante fue el juicio oral en contra del director del Centro Preventivo y siete guardias de presidios acusados de permitir la fuga de un colombiano. Además fueron consignados agentes de la PNC por la fuga de diez reos en Quiché.

En este mes el Congreso de la República conoció un antejuicio contra el fiscal General. Se hizo público el juicio iniciado en contra de un fiscal de la ciudad capital por el delito de cohecho.

En abril del mismo año, fue destituido el fiscal que llevaba el caso Beverly Sandoval por haberse encontrado anomalías en el manejo del juicio.

Fueron absueltos, el director y los siete guardias de presidios acusados de la fuga de un colombiano, el tribunal fundamentó la absolución en la deficiente investigación del Ministerio Público.

El director de la PNC, presentó denuncia en el juzgado undécimo de instancia penal en contra de ocho agentes que se embriagaron en horas de trabajo así como por hurto.

También se conoció que un ex juez fue condenado a cinco años de cárcel por haberse encontrado culpable de cohecho activo

al haber recibido tres mil quetzales para dejar libre a un procesado por el delito de estafa.

Los presentados son solamente ejemplos de cómo funciona la fiscalización hacia el sistema de justicia, desde la perspectiva de los medios de comunicación. En la revisión hemerográfica encontramos que salvo, casos de impacto social, se atiende lo que corresponde al seguimiento. Es decir, se informa periódicamente de cómo evoluciona el caso.

14. Principales tendencias de la opinión pública sobre el Sistema de Justicia

En el análisis hemerográfico realizado en los principales medios de comunicación social para el período de enero de 1998 a 1999 y principios del 2000, se encontró que la tendencia predominante es el cuestionamiento generalizante de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación social hacia el Sistema de Justicia.

Como complemento se encontraron denuncias específicas en contra de las instituciones del Sistema de Justicia o bien en contra de sus integrantes sin que las mismas hubiesen generado un proceso judicial, sino que se manifestaron dos respuestas: la implementación de mecanismos formales por parte de las autoridades o bien el silencio administrativo.

La tercera tendencia, siendo la que menos amplitud tuvo, se refiere a la tramitación de procesos administrativos o judiciales ante los ilícitos cometidos por personal de las instituciones del Sistema de Justicia.

Como ejemplo de la primer tendencia es la opinión aparecida en el diario El Periódico del 6 de enero del 98, en donde se señala que “...los principales desafíos que enfrentamos son la depuración del Organismo Judicial, pues mientras el mismo se ha convertido en el principal obstáculo para el avance del sistema democrático y ha devenido en garante de la impunidad de los delincuentes...”, sin mencionar cuáles son los hechos o sujetos a lo que hay que depurar y cuáles los casos en donde se produce el papel de garante de la delincuencia.

También se menciona que el poder judicial no es

independiente, lo que determina que Guatemala no sea una sociedad democrática y liberal (Editorial de El Periódico del 9 de enero del 98), sin analizar los efectos que han tenido los procesos de elección de Magistrados establecidos en la Constitución Política y en qué aspecto se puede señalar que los mismos son viciados para garantizar que el Organismo Judicial no sea independiente.

El Ministerio Público ha sido señalado en general sin explicitar cuáles son los problemas específicos, tal es el caso que menciona que una de las causas que ha provocado el desinterés de colaborar es la ineficiencia de algunos fiscales (Prensa Libre del 11 de enero/98), sin especificar qué fiscales y en qué procesos se manifiesta dicha ineficiencia.

Otro ejemplo de la generalización de cuestionamientos sin especificar a los sujetos y los fundamentos para arribar a la conclusión es señalar que “A dos años de gobierno, éste ha demostrado ser ineficiente. Karen Fisher, de Alianza contra la Impunidad, plantea que ha habido esfuerzos serios para combatir la delincuencia, sin embargo, no se han logrado resultados. Para Michelle de Leal de Madres Angustiadas, en estos dos últimos años no se han logrado mayores éxitos en materia de Seguridad Ciudadana. Oscar Recinos de Guardianes del Vecindario señaló la ausencia de programas de seguridad y la poca receptividad de los funcionarios a las sugerencias” (Siglo XXI del 13 de enero/98), sin embargo, tal como comentáramos líneas arriba su orientación no es propositiva.

Ante las denuncias generalizantes, la respuesta de las autoridades se ha definido de manera similar, así se encuentra que “Pérez Aguilera, Fiscal General de la república, ordenó a la supervisión indagar las diferentes agencias fiscales debido a las denuncias de actos de corrupción y negligencia cometidos por algunos fiscales del Ministerio Público. Dicha investigación dio inicio en diciembre del 97 en la Fiscalía Metropolitana, de Mixco y Amatitlán”. Prensa Libre del 4 de enero/98.

O bien se han sucedido hechos como el siguiente: “Acusaciones contra agentes en el sentido de que cometen actos de corrupción. Este tipo de procesos no puede llevarse a debate público,

porque no existe pruebas del hecho ilícito, ya que la negociación se realiza entre el agente y el afectado”. Siglo XXI del 21 de enero del 98.

En relación a las denuncias específicas en contra de las instituciones del sistema de Justicia o bien en contra de sus integrantes se encuentran por ejemplo las siguientes: “Fiscales distritales metropolitanos se reunieron con el presidente de la Corte Suprema de Justicia para solicitarle se investigue al juez primero de primera instancia penal, Manuel de Jesús Gómez, a quien acusan de obstaculizar el trabajo que realizan ellos y los abogados litigantes” (El Periódico del 14 de enero del 98). En donde hasta finales de enero no se conoce el resultado de la solicitud.

Las autoridades también han reaccionado sugiriendo medidas administrativas, tal es el siguiente caso: “Luego de una manifestación en su contra, la Supervisión General de Tribunales, dictaminó que la queja contra el juez de Izabal, Edgar Rivera, es procedente, por lo que recomendó la suspensión o traslado” (Prensa Libre del 20 de enero/98).

En casos específicos, las autoridades adoptan una actitud incorrecta como en el siguiente caso: “La viuda del empresario insiste en que el Ministerio Público no ha sido capaz en la investigación. Pérez Aguilera, dijo que en el Ministerio Público no están para darle gusto a las personas en cuanto a las fiscalías que quieran”. (El Periódico del 22 de enero del 98). En donde el Fiscal General en cumplimiento de la ley (el tercer párrafo del artículo 116 del Código Procesal Penal; el artículo 8 y el artículo 73 de la Ley Orgánica del Ministerio Público) debió de iniciar una investigación para como mínimo, determinar si procedía apartar al fiscal encargado del caso.

15. Elementos vinculantes entre el sistema de fiscalización y control

ciudadanos hacia el sector justicia y el fortalecimiento del poder civil

Aportar a la discusión acerca de los elementos vinculantes entre la fiscalización y la democratización, es una tarea novedosa y compleja en la actual coyuntura. Como parte de la cultura política, de este país, tanto la temática como las acciones de fiscalización no han sido

una práctica cotidiana. Es más, estas acciones cobran alguna dimensión y vigencia a partir del proceso de paz y de lo mandatado en los Acuerdos de Paz.

Se trata de incorporar no solo una visión diferente de conceptuar a las instituciones de Estado y a éste sino y básicamente a prácticas políticas de hacer ciudadanía, diferentes y novedosas. Desde nuestra perspectiva, la visualizamos como una forma más comprometida y responsable de ejercer la ciudadanía. De manera tal, que el ejercicio fiscalizador, desde la ciudadanía y la divulgación de sus resultados, son elementos vinculantes con los esfuerzos por democratizar este país.

Tal como ya lo expresáramos, la fiscalización como ejercicio ciudadano, incorporando el seguimiento y el monitoreo de sus resultados, aportan también a la minimización de la corrupción y en consecuencia a la evasión de responsabilidades, de empleados y funcionarios públicos.

Efectivamente, los lastres de la corrupción y la impunidad (entre otras cosas) no han permitido el fortalecimiento de la institucionalidad y su democratización y la fiscalización, es un instrumental que se orienta en la línea de la erradicación de ambas.

Otro concepto consustancial a la fiscalización, lo constituye la transparencia. Nos referimos de manera más concreta al planteamiento de visibilizar la cosa pública, es decir, abrir la información a la ciudadanía. Expresado de otra manera, transparentar la gestión pública. Esto también es vinculante con las formas de control que la ciudadanía puede y debe ejercer hacia la administración pública.

Las anteriores reflexiones sugieren a la vez, incorporar nuevas formas de relacionamiento ciudadanos-sector público y en consecuencia de hacer efectiva la ciudadanía. Países democráticos y otros que se encaminan por tales senderos, no pueden desestimar el componente de la transparencia, para la democratización de las instituciones de Estado y de la participación ciudadana.

La fiscalización y el control ciudadanos fortalecen el poder civil debido a que obliga al ciudadano a ser más participativo y a la exigencia de pedir cuentas, básicamente porque en la administración de la cosa pública se invierten sus impuestos. Asimismo, obliga al burócrata y empleado público a la rendición de cuentas (no solamente las fiscales

o presupuestarias) sobre sus actuaciones.

Cerca los márgenes de corrupción e impunidad y vétebra formas nuevas de construir democracia.

16. Reflexiones acerca de propuestas para la reestructuración del ejercicio de fiscalización y control ciudadanos hacia el sector justicia.

16.1 Algunos comentarios

Un principio básico de recambio en la cultura administrativa de la cosa pública sugiere la incorporación en el debate y análisis de un nuevo paradigma de relacionamiento ciudadano-instituciones de Estado-Estado.

Se trata de cambios importantes no solo en las concepciones sino igualmente en la práctica cotidiana. Lo conceptual debe ser motivo de amplios debates y análisis, en los cuales confluya la academia (universidades del país), organizaciones de la sociedad civil, la misión de verificación, la iniciativa privada, las instituciones de Estado, los pueblos indígenas y otras expresiones de los diversos sectores sociales que componen la nación guatemalteca.

Como parte de la reestructuración de los sistemas debe hacerse valoraciones profundas acerca de su pertinencia, idoneidad y garantía de respeto a los derechos humanos y de apego a la ley. Para el caso más puntual, por ejemplo, es cuestionable los amplios márgenes de discrecionalidad que permite el reglamento disciplinario de la PNC, en este punto es importante hacer una revisión y prestar mayor atención a dicha discrecionalidad.

Otra garantía que debe ser consustancial, es el derecho de apelación del sindicado por faltas a la disciplina y orden de las instituciones. Quienes sean sometidos a los tribunales disciplinarios deben contar con la garantía, que la apelación es un derecho ciudadano que tales instancias deben respetar.

En síntesis los sistemas disciplinarios de control interno, deben ser ampliamente garantistas. En complemento a ello, debe contarse con

procesos de investigación o pesquisa (profesionales) de las faltas imputadas a los funcionarios o empleados públicos. Los dictámenes, deben ser producidos a partir del análisis de dichas pruebas, y éstas deben ser objetivas.

Lo anterior sugiere, recursos y voluntad política para implementar sistemas democráticos de controles disciplinarios y de faltas.

La calidad profesional, moral y ética del personal que integre los regímenes disciplinarios y de controles internos, debe ser honesto y conocedor de la labor que le corresponde como investigador. Por otro lado quienes los componen, debe ser personal electo, de acuerdo a perfiles institucionales.

Estos a su vez también deben ser sometidos a controles. La delimitación de funciones de las competencias de cada uno de los entes que integran los sistemas debe quedar definida en los reglamentos y no puede contravenir la ley.

Los sistemas deben garantizar espacios de apelación del sindicado. Por otro lado, todos debiesen contar con fiscalías ambulantes que reciban denuncias en contra de actuaciones anómalas de funcionarios o empleados públicos, siempre y cuando no sea competencia de los tribunales de justicia.

Las anteriores son valoraciones acerca de qué elementos son imprescindibles a tomar en cuenta para reestructurar los regímenes disciplinarios internos de las instituciones del sector justicia.

Ahora bien, en materia de voluntad política, corresponde a los mandos de dirección la implementación de regímenes democráticos y garantistas y a la sociedad civil organizada la vigilancia y monitoreo de que efectivamente, se procede de esa manera.

La implementación de estos sistemas, sugiere a la vez, procesos de sensibilización y capacitación de los empleados y funcionarios públicos y drasticidad en la aplicación de las penas o responsabilidades en función de las faltas.

Lo expresado se corresponde con los sistemas internos, sin embargo, también es importante proponer en torno a los sistemas de control externos. En tal caso, corresponde a las organizaciones de la

sociedad civil, la academia, los pueblos indígenas y otros sectores, debatir en torno a este tema de tanta actualidad pero tan polémico.

Para el caso más puntual de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación que realizan funciones de fiscalización y control, sus alternativas irían más que todo en la línea del fortalecimiento de estas acciones. Lo cual sugiere fortalecer sus capacidades de monitoreo e incidencia.

La propuesta desde estas instancias deberá orientarse hacia la divulgación de información de la administración pública, es decir de abanderar la transparencia como un mecanismo fiscalizador de la cosa pública.

¹ Para el caso de este último concepto, se le ha utilizado más que nada para efectos de contabilizar, supervisar y controlar lo referente a presupuestos, fondos, recursos y otros en esa línea. Sin embargo, las discusiones sobre la fiscalización, también incorporan el concepto, en tanto que hace referencia a formas de control.

² Nos referimos de manera más concreta a procedimientos técnicos que permiten planificar acciones estratégicas de fiscalización.

³ La fiscalización parlamentaria y su ejecución, forma parte de la democracia institucional que se corresponde con el Estado Democrático de Derecho. En ésta debe prevalecer el principio constitucional y la división de poderes, de manera que pueda producirse el juego de pesos y contrapesos para crear un balance de poderes. Es decir, que se produzca controles interorgánicos. Por ejemplo, el ejecutivo puede vetar las leyes del Congreso, esta es una forma de fiscalización de tal poder hacia el legislativo. Por su parte la Corte Suprema de Justicia puede declarar con lugar el antejuicio a los diputados. El Congreso de la República, tiene posibilidades de aceptar o no la renuncia del presidente o del vicepresidente, puede desconocer al presidente, declarar su incapacidad física o mental, cita funcionarios y empleados públicos para interrogar, aprobar, modificar o improbar el presupuesto y la ejecución presupuestaria, fiscaliza la función legislativa, puede nombrar comisiones de investigación en situaciones de interés nacional y así podría enumerarse una serie de ejemplos de fiscalización que se constituyen en herramientas contribuyentes a la democratización de una nación.

⁴ Al respecto, a partir del mes de septiembre del corriente año, se ha divulgado nombres de comisarios de policía, sindicatos, entre otras cosas y por el presidente de la república, de vínculos con el narcotráfico. De esa cuenta han sido destituidos. Sin embargo, y esto es lo que causa desinformación y extrañeza, el titular del Ministerio de Gobernación y el propio director de la PNC, desestimaron tal señalamiento y adujeron que su destitución se debe a criterios de reorganización de la institución policial, a partir de lo cual se requiere nuevos elementos.

La remoción de esa manera, es antidemocrática y no garantista de los derechos laborales de los sindicatos, independientemente que se trate de agentes vinculados a actuaciones ilegales o no. En tal caso, lo que procedía era abrirles expediente (si

lo ameritaba el caso) disciplinario (en la PNC) o penal en los tribunales correspondientes. De no ser así, la propia institución está incurriendo en faltas administrativas y legales.

Los sistemas disciplinarios internos deben garantizar los derechos laborales individuales y procedimientos y procesos que permitan descargos (si así fuera). Sus resultados en materia de aplicación de sanciones, deben basarse en la investigación profunda y objetiva de los casos presentados y nunca en argumentaciones subjetivas o empíricas.

La existencia de sistemas de control y fiscalización, es loable y contribuye a democratizar y fortalecer las instituciones, sin embargo, deben ser garantes del debido proceso y transparentes en sus resultados.

⁵ Organización que ha bajado sustantivamente su perfil de fiscalización, en la línea que venía haciéndolo. De acuerdo a la opinión de algunos analistas, los intereses partidarios de su principal dirigente, así como su actitud de choque y no de proposición, le hicieron desvirtuar sus acciones de fiscalización hacia el Sistema de Justicia en este país. A la fecha, la organización no da muestras de estar vigente.

⁶ Este está conformado por las siguientes organizaciones de la sociedad civil: Madres Angustiadas, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales, Fundación Mirna Mack y Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro FADS. Esta coalición opera estratégicamente en momentos coyunturales, incidiendo en materia de políticas públicas.

⁷ Este espacio se conformó con tres organizaciones de la sociedad civil, a saber, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales, Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible IEPADES y Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro FADS.

⁸ Porque responden a formas culturales que han mitificado “la cosa pública” como “cosa privada”. Expresado en otras palabras, una gran mayoría de empleados y servidores públicos no han internalizado que el conocimiento de lo público, el acceso a información y la vigilancia social de la cosa pública, debe estar abierta a la ciudadanía y debe caracterizarse por su transparencia.

⁹ Por ejemplo un principio general, en países democráticos, garantiza la libertad de prensa, aún y a pesar de que el Estado puede reglarla para asegurar su normal ejercicio y evitar tergiversaciones, falsedades, errores y sensacionalismos.

¹⁰ En el caso del Reglamento Disciplinario de la PNC, una de las sanciones por falta grave y muy grave puede ser el arresto. Es importante acotar que esta sanción es inconstitucional. Solamente pueden decretar arresto, los tribunales de justicia. Sin embargo, para efectos de esta investigación, dado que así aparece en dicho reglamento, deberá tomarse en cuenta como una de las posibles sanciones.

¹¹ El voluntariado DAR para recibir, era un proyecto de la PNC que pertenecía a la Secretaría de Obras Sociales de la esposa del Presidente, creado para atender las necesidades culturales y sociales relacionadas con los distintos Ministerios, para el caso puntual el de Gobernación.

¹² Es importante recordar que el accionar de la PNC, debe orientarse en dos líneas, la preventiva y la represiva.^{privativa de los medios de comunicación guatemaltecos, es una dificultad que presentan los medios en general y la cual ha sido cuestionada desde diversos sectores.}

CONCLUSIONES

1. El sistema de fiscalización y control ciudadano hacia las instituciones del Sector Justicia, tiene dos vertientes, una de ellas a lo interno, a través de sus regímenes disciplinarios y la otra hacia fuera, a través de las acciones fiscalizadoras que realizan otras instancias de Estado, la sociedad civil, los medios de comunicación y otras.
2. El sistema en su conjunto, respalda sus actuaciones desde los contenidos constitucionales, legales, reglamentarios, los Acuerdos de Paz y convenios y tratados internacionales. Todo ello, da legalidad al sistema.
3. La operatividad del sistema y las acciones fiscalizadoras y controladoras desde las diversas instancias que la ejercen responden, en el caso del control interno a las estructuras organizacionales de las instituciones de Estado. Por su parte, los controles externos, son formas fiscalizadoras desde la sociedad civil organizada y los medios de comunicación, que apuntalan al fortalecimiento de la participación ciudadana y la democratización del Estado guatemalteco.
4. A pesar de que los regímenes disciplinarios internos, constituyen esfuerzos democratizadores y autodepuradores de las instituciones del sector justicia, no es menos cierto que aún se observan deficiencias en los procesos y procedimientos que se aplica a los casos denunciados. Estos últimos implican el desarrollo de investigaciones para indagar y sentenciar con elementos de juicio en torno a las faltas disciplinarias, de abuso a los derechos humanos y otras, para de ahí derivar las sanciones o penas a cumplir.
5. En general, el sistema de fiscalización y control ciudadano, reporta algunas evidencias empíricas sobre resultados que contribuyen parcialmente a la eficacia, eficiencia y transparencia del mismo. El sistema aún requiere ser fortalecido, básicamente en el componente de transparencia en los procesos. Esto último significa hacer “clara” la administración pública, a través, por ejemplo y entre otras cosas, de implementar políticas públicas de divulgación de información lo cual es determinante para la acreditación del sistema y su democratización.

6. Sobre los instrumentos e instancias legales que permiten a los ciudadanos guatemaltecos ejercer fiscalización y control hacia el sector justicia existe importantes respaldos constitucionales, en leyes y reglamentos de las instituciones y en tratados y convenios internacionales. Por otra parte, los Acuerdos de Paz, abundan en la temática de la participación ciudadana y el fortalecimiento del poder civil, a través de la fiscalización y la incidencia en el ámbito de lo público.

7. Los ciudadanos en general, no actúan de oficio como fiscalizadores, son básicamente las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación quienes la llevan a cabo. En el caso de las OSC, que trabajan los temas de justicia y seguridad, se ha creado una suerte de plataforma de acciones fiscalizadoras, algunas se ejecutan de manera particular otras coaligadamente.

8. En términos generales, las experiencias fiscalizadoras, han fortalecido a las instituciones que se han comprometido con estos esfuerzos. Paralelamente a ello, incorporan formas novedosas de ejercer la ciudadanía, la cual no se agota en las urnas electorales.

9. Los escasos esfuerzos que en materia fiscalizadora realizan algunas organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, son novedosos e incipientes. Sus posibilidades de seguimiento y sostenibilidad aún encuentran dificultades en tanto que la incidencia en las políticas públicas, desde la sociedad civil, no se ha internalizado como una forma diferente de fortalecer la cultura política de los ciudadanos.

10. Los elementos más evidentes que vinculan el sistema de fiscalización y control ciudadano hacia el sector justicia, con el fortalecimiento y democratización del poder civil, son aquellos que se orientan en la línea de la denuncia y la propuesta. Básicamente, es la lógica fiscalizadora con la

que actúan las organizaciones de la sociedad civil y es desde esta perspectiva que se ha fortalecido su capacidad de incidencia.

11. El sistema de fiscalización y control ciudadano hacia el sector justicia, es un salto cualitativo importante en materia de democratización de las instituciones que conforman el sector. Resignifica la participación ciudadana y es contribuyente al fortalecimiento del poder civil, aún y a pesar de las limitaciones y vacíos que pueda presentar.

RECOMENDACIONES

1. Es determinante que la temática de la fiscalización y el control ciudadano hacia las instituciones de justicia en este país, se debata en espacios académicos, en los cuales converjan organizaciones de la sociedad civil, instituciones de Estado, medios de comunicación, pueblos indígenas, iniciativa privada y otros sectores de la sociedad cuyo interés se oriente hacia la democratización y fortalecimiento del poder civil y a la erradicación de la corrupción y la impunidad.
2. La intención de abrir estos espacios deberá conceptuarse en una línea propositiva, en la cual se intente trasladar criterios de transparentar la cosa pública, es decir, rendición de cuentas (no solamente financieras), de las actuaciones públicas, en tanto que son formas de democratizar a las instituciones.
3. Que la Universidad de San Carlos, a través de sus centros de investigación, promueva y estimule la investigación en la línea de la fiscalización y el control de los ciudadanos, en tanto que estos temas abren espacios y alternativas insospechadas para transparentar la cosa pública y con ello contribuir a la erradicación de la cultura de impunidad y corrupción.
4. Es importante darle seguimiento a este estudio y divulgar sus resultados, en el ánimo de contribuir a la discusión, debate y propuesta de este tema y otros que le son consustanciales.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acuerdos de Paz. Guatemala. 1996
2. Aguilera, Gabriel y otros. Buscando la Seguridad. Seguridad Ciudadana y Consolidación Democrática en Guatemala. Guatemala. FLACSO. 1996.
3. Constitución Política de la República de Guatemala.
4. Control Ciudadano. Uruguay. Instituto del Tercer Mundo. 1999.
5. De Michele, Roberto y María Poli. Corrupción en la Administración de Justicia. Fundación Mirna Mack. Guatemala. 1998.
6. Democracia en Guatemala. La Misión de un Pueblo Entero. Colombia. IDEA. 1998.
7. Herrendorf, Daniel E. El Poder de Policía en un Sistema de Derechos Humanos. México. Instituto Nacional de Ciencias Penales. 1990.
8. Informe final de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia. Guatemala. Magna Terra editores. 1998.
9. Jain, L.C. La sociedad civil: cimiento de la Democracia y la

Integración Nacional. Adis Abeba. ICVA. 1994.

10. Ley de la Carrera Judicial y Ley de Servicio civil del Organismo Judicial. Comisión Ad Hoc de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia.

Guatemala. 1999.

11. Ley de la Policía Nacional Civil. Guatemala. 1997.

12. Manual del Fiscal. Ministerio Público de la República de Guatemala. Guatemala. 1996.

13. Monzón García, Samuel Alfredo. Introducción al Proceso de la Investigación Científica. Guatemala. Oscar De León Palacios. 2000.

14. Pásara, Luis y Karin Wagner. La Justicia en Guatemala. Bibliografía y documentos básicos. MINUGUA. 2000.

15. Rico, José María. Policía y Sociedad Democrática. España. Alianza Editorial. 1983.

16. Robles Gil, Rafael Reygadas. Abriendo Veredas. Iniciativas Públicas y Sociales de las Redes de Organizaciones Civiles. México. Impretei. 1998. 619 pág.

17. Rojas Soriano, Raúl. Métodos para la Investigación Social. Una Proposición Dialéctica. México. Plaza y Valdés. 1999.

18. Torres Rivas, Edelberto y Bernardo Arévalo. Del conflicto al diálogo: El WSP en Guatemala. Guatemala. FLACSO. 1999.

6.11.00