

PD-ABN-148

9110

INFORME FINAL DE LA UNIDAD EJECUTORA DEL PROYECTO
PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS
ORGANISMO JUDICIAL DE GUATEMALA
(520-0369)

CHECCHI AND COMPANY CONSULTING, INC.
1730 Rhode Island Avenue, N.W.
Washington, DC 20036
U.S.A.

Septiembre de 1991

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN

II. ACTIVIDADES Y LOGROS DEL PROYECTO

Logros de Metas Específicas

Capacitación para el Sector Judicial
Capacitación para el Personal del Organismo Judicial
Fortalecimiento del Sistema de Capacitación
Capacitación para el Ministerio Público
Sistema de Defensa Penal

Mejora de la Información Legal

Mejora del Sistema de Tribunales

Fortaleciendo la Estructura Administrativa de los Tribunales
Fortaleciendo la Capacidad de Planificación
Mejora de las Bibliotecas de los Tribunales
Manejo Mejorado del Flujo de Casos
Administración Financiera/Presupuestación Mejoradas
Fortaleciendo el Sistema de Personal
Sistema Mejorado de Estadísticas Judiciales
Fortaleciendo el Sistema de Manejo de Registros
Formas Estandarizadas Mejoradas
Fortaleciendo la Capacidad de Intérpretes en los Tribunales
Establecimiento de Programas Piloto
Fortaleciendo la Comisión Nacional de Justicia

Otras Actividades

III. CONSIDERACIONES OPERACIONALES

IV. RECOMENDACIONES

Anexo A Estudios Llevados a Cabo
Anexo B Cursos de Capacitación - Ministerio Público

INFORME FINAL DE LA UNIDAD EJECUTORA DEL PROYECTO

Proyecto Mejoramiento de la Administración de Justicia
(520-0369)

USAID/Organismo Judicial de Guatemala

Checchi and Company Consulting, Inc.

I. INTRODUCCIÓN

A partir de la segunda mitad de 1987, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) ha emprendido una serie de actividades y estudios conjuntamente con el Sector Judicial de Guatemala con el fin de promover mejoras en la administración de los tribunales penales y el encauzamiento penal como medio de apuntalar a la incipiente democracia establecida en Guatemala en 1985. La motivación que inspiró estas actividades fue la clara convicción de parte del Gobierno de los Estados Unidos de que un sistema judicial funcional en Guatemala, percibido como accesible a todos, equitativo, justo, transparente y oportuno constituye la base para la erradicación de las amargas divisiones políticas, económicas y sociológicas fomentadas por más de treinta años a través de una guerra civil, gobiernos impuestos sin la voluntad de los gobernados, y los asesinatos fratricidas y desapariciones forzadas. Hasta que Guatemala desarrolle un Organismo Judicial que sea percibido por la vasta mayoría de sus ciudadanos como un foro justo y efectivo para la resolución de disputas y como protector de los ciudadanos contra la persecución tanto pública como privada, el más reciente experimento democrático en Guatemala no habrá tenido éxito.

En sus esfuerzos cooperativos, USAID financió programas de la Universidad de Harvard, ILANUD y la Universidad Internacional de la Florida, así como el Proyecto de Administración Mejorada de la Justicia contratado a Checchi and Company Consulting, Inc., este último diseñado para construir sobre el conocimiento obtenido, las recomendaciones desarrolladas, y los programas iniciados por aquellos esfuerzos anteriores. Este contrato, conocido como Proyecto Bilateral, fue firmado a fines de 1989. En total, más de \$7,000,000 (aproximadamente Q. 35,000,000 al tipo actual de cambio) fue comprometido por USAID para desarrollar estos proyectos y proveer un respaldo adecuado para los mismos. De esa suma, aproximadamente \$2,500,000 fueron gastados en este programa durante los dos años en que estuvo en operación a partir de octubre de 1989. (Para una descripción del Proyecto Harvard, sírvase ver **Guatemala/Harvard Criminal Justice Project - Final Report, Feb. 1991**) (Para un análisis del sector de la justicia, sírvase ver **La Administración de Justicia Penal en Guatemala, marzo 1988 de ILANUD/FIU**).

La filosofía subyacente instituida por USAID en el Programa Bilateral era de que debería llegarse a una institucionalización de las reformas administrativas del sector

justicia, con el análisis de problemas y la receta de soluciones de parte de un amplio espectro de expertos guatemaltecos en administración pública y cuestiones de justicia. Por lo tanto, como medio para complementar las actividades de los profesionales y académicos locales, USAID pondría a disposición altas autoridades de otras naciones para ayudar en el análisis y diagnóstico de las áreas administrativas problemáticas, pero las soluciones recomendadas por los no guatemaltecos reflejarían necesariamente la realidad guatemalteca.

En el Proyecto de Mejoramiento de la Administración de Justicia o Proyecto Bilateral, el contratista recurrió a muchos expertos en administración de tribunales: (de los Estados Unidos) William Davis, Administrador del Sistema de Tribunales Estatales de California; Jesse Casaus, antiguo funcionario de administración tribunales para el Estado de Nuevo México y para los Tribunales Federales; Robert Page, antiguo ejecutivo de tribunales para los tribunales federales y estatales; David Jickling, experto en Administración Pública en Guatemala; Robert Lovato, jefe del sistema de tribunales de Nuevo México; Nancy Lazar y Ana Rodríguez, bibliotecarias de tribunales federales, así como Daniel Wade de la Biblioteca de la Facultad de Derecho de Universidad de Yale; y el Dr. Robert Gaarder, experto en sistemas de evaluación. Del Uruguay, el proyecto recurrió a Juan Grompone, experto en Comunicaciones; y Carlos Petrella, experto en Organización; del Perú, Luis Ampuero, experto en Sistemas de Informática, y de Argentina, Marcos Salt y Maximiliano Rusconi, por sus conocimientos en la reforma de procedimientos anticuados en tribunales. El Dr. Ramón Linares de Mena, de España, se convirtió en el asesor residente de capacitación para la Corte Suprema.

Además, el contratista recurrió al personal de su propia casa matriz: Hunter Fitzgerald, por su conocimiento en el diseño de sistemas de capacitación, Edgardo Derbes, por su experiencia en Sistemas de Información para la Administración, y John Oleson para orientación global en el proyecto. Jon Leeth, quien había trabajado en la Oficina Administrativa de los Tribunales Federales de los Estados Unidos durante diez años en innovaciones de programas en el sistema federal, fue el Jefe de Grupo residente.

II. ACTIVIDADES Y LOGROS DEL PROYECTO

Se estableció una Unidad Ejecutora del Proyecto para representar tanto a USAID/GUATEMALA como al Organismo Judicial en la ejecución global del proyecto, y sus tareas consistieron en proporcionar o hacer los arreglos para la capacitación, servicios de consultoría y asesoría, y asistencia material para satisfacer las necesidades del proyecto. Tuvo su sede en locales separados de la sede del Organismo Judicial, y el personal consistía de un asesor residente en capacitación, un gerente comercial, y tres secretarías. Se contrató espacio para acomodar el nivel anticipado de actividades del número de personal profesional, incluyendo la Oficina de Planificación de la Corte Suprema, descrita en el Convenio Bilateral.

Debía de implementarse cuatro componentes principales en el curso del proyecto, originalmente contemplado como de cinco años, un contrato de tres años seguido de un período adicional de dos años. Estos componentes eran: Capacitación del Personal del Sector Justicia; Mejoras en la Información Legal; Mejoras en el Sistema de Tribunales; y Fortalecimiento de la Comisión Nacional de Justicia.

La Unidad Ejecutora del Proyecto habría de desarrollar los Planes de Trabajo que describirían las actividades y las responsabilidades de cada parte e implementarlas una vez aprobadas tanto por USAID como por el Organismo Judicial.

Logros de Metas Específicas

Capacitación para el Sector Judicial

Capacitación para el Personal del Organismo Judicial

Aunque el convenio contemplaba la capacitación de aproximadamente 2000 empleados del Organismo Judicial, en realidad ninguna capacitación se llevó a cabo para los empleados del Organismo Judicial. Aunque se aprobaron planes de trabajo de capacitación y se desarrolló un diseño de capacitación, a los nueve meses del programa (julio de 1990), el Organismo Judicial prohibió la capacitación y solicitó que el contratista le presentara diseños alternos de sistemas de capacitación. En enero de 1991, la Unidad Ejecutora del Proyecto presentó un plan conceptual para el establecimiento de un Centro para Capacitación del Sector Judicial y un Plan Operacional a través del cual se implementaría. La parte inicial del plan operacional era un componente de "capacitación de capacitadores".

El Centro de capacitación fue concebido como una institución permanente cuyas políticas, supervisión y orientación serían fiscalizadas por una Junta Regente compuesta de representantes de la Corte Suprema, el Ministerio Público, el Colegio de Abogados de Guatemala, y las universidades guatemaltecas. El mismo impartiría capacitación a largo plazo (9 meses) a personal que llenaría las vacantes de juez y fiscal, continuaría la capacitación en el servicio mismo, así como capacitación para personal docente a tiempo parcial, sirviendo como centro de excelencia. También tendría un papel que desempeñar en la selección por mérito de jueces y fiscales. El Centro estaría financiado con contribuciones de las instituciones que patrocinaran a los estudiantes. (ver **Operational Plan for the Development of a Justice Sector Training Center, 1991**, de Fitzgerald, y **Justice Sector Training Center, 1990**, de Linares de Mena) (para una lista completa de los informes producidos por la Unidad Ejecutora del Proyecto, sírvase ver el Anexo A).

Fortaleciendo el Sistema de Capacitación

Paralelamente con la conceptualización de sistemas alternos de capacitación, el contratista proporcionó cuatro profesionales para fortalecer la capacidad de la Sección de Capacitación de la División de Recursos Humanos del Organismo Judicial por un período de doce meses a partir de febrero de 1990. El Asesor Residente de Capacitación del contratista debería proveer la orientación. Asimismo, durante el primer año del proyecto, el contratista trajo a William Davis a Guatemala para tratar de aspectos de capacitación con el Organismo Judicial (ver **A Report on Education and Training for Court Systems and the Prosecutors of Guatemala, 1990**, de Davis) y envió a dos empleados de tribunales a California por una semana para familiarizarse con el programa continuo de capacitación en el servicio para jueces y personal administrativo de ese Estado. Aunque se desarrolló un plan de capacitación al inicio del proyecto, no fue llevado a cabo por la Unidad de Capacitación debido a que el Organismo Judicial prefirió analizar sistemas alternos de capacitación antes de establecer cursos específicos en esta materia.

Durante los primeros meses de la Unidad Ejecutora del Proyecto, aunque la Unidad de Capacitación no llevó a cabo cursos de acuerdo con las metas del Proyecto Bilateral, sí contribuyó con algún apoyo logístico para el Proyecto de Tribunales Piloto de la Universidad de Harvard que se traslapaba. Cerca del final del programa, el Organismo Judicial propuso un proyecto modificado de "capacitación de capacitadores" pero debido a que el proyecto no podría ser completado dentro del calendario del Convenio Bilateral y no podría asegurarse el compromiso de seguimiento por la Corte Suprema que debería asumir en febrero de 1992, el proyecto no fue aprobado para el financiamiento de parte de USAID.

Capacitación para el Ministerio Público

En marzo de 1990, el Contratista contrató a dos profesionales y a un empleado de apoyo para establecer y dirigir programas de capacitación para el personal del Ministerio Público. La supervisión fue provista por el Jefe de Grupo del Contratista. Se ha informado que este era el primer programa sostenido de capacitación en ese organismo en más de treinta años. Después de un diagnóstico de las necesidades de capacitación y consultas minuciosas con los usuarios, el personal de capacitación procedió a organizar 30 eventos de capacitación en los siguientes 18 meses. Todo el personal profesional y de apoyo recibió capacitación en algún aspecto de su trabajo. Y la mayoría de las personas que trabajaban en el Ministerio Público recibieron varios cursos. (Se encuentra una lista de cursos de capacitación en el Anexo B.)

Aunque el Presidente de la Corte Suprema se negó a permitir que algún funcionario del Organismo Judicial participara en los programas de capacitación para fiscales, la meta de guatemalización de la USAID fue cumplida en todo en lo que se

refiere a este componente del proyecto. Tres presidentes del Colegio de Abogados de Guatemala, un antiguo Vicepresidente de Guatemala, magistrados de la Corte de Constitucionalidad, el actual Ministro de Educación y prominentes catedráticos de derecho y abogados litigantes de Guatemala participaron como ponentes y líderes de las discusiones en grupo en los eventos de capacitación. Además, los esfuerzos de capacitación promovieron la cooperación interinstitucional a través de programas conjuntos de capacitación con la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Banco de Guatemala y la Universidad de San Carlos.

Se dio amplia publicidad a los programas de capacitación a través de la televisión y la prensa escrita, y la concientización pública fue estimulada por reportajes en la prensa cuando el ganador del Premio Nobel, Oscar Arias, y el Presidente Jorge Serrano, pronunciaron los discursos de inauguración de la sesión conjunta de capacitación sobre abusos a los derechos humanos y sobre cómo procesar los casos de violación criminal de dichos derechos.

El contratista financió la participación del Director y Subdirector de Capacitación del Ministerio Público en el taller patrocinado por ILANUD sobre el desarrollo de programas de capacitación, que se celebró en San José, Costa Rica.

Debido a que el apoyo para la capacitación dentro del Ministerio Público ha aumentado, y debido a que el Procurador General ha solicitado la colaboración continua, USAID proyecta extender su participación en esta área hasta diciembre de 1991. De ser posible identificar áreas de acuerdo mutuo, USAID se propone establecer un Convenio Bilateral por aparte con el Ministerio Público para 1992 y más allá.

Capacitación en Apoyo del Sistema de Defensa Penal

No se impartió ninguna capacitación en esta área debido a que cambios sustanciales en el Código Procesal Penal y el Código Penal fueron propuestos al Congreso de la República por el Organismo Judicial. Puesto que no se estaba claro respecto del sistema de defensa penal que resultaría, no se llevaron a cabo actividades en esta área.

Mejora de la Información Legal

El Centro Nacional para el Sistema de Información Legal (CENALEX) fue establecido por el Organismo Judicial como un sistema automatizado para la organización y divulgación de la legislación y la jurisprudencia. A través de una red de computadoras personales, cada tribunal, aunque inicialmente sólo en la capital, habría de tener acceso a la base de datos automatizada, al igual que otras instituciones públicas tales como el

Congreso, el Banco de Guatemala y con el tiempo los bufetes privados y las facultades de derecho de las universidades. Para fines de septiembre de 1991, la mayor parte del sistema había sido diseñado, los índices desarrollados, y algunos de los textos de las leyes habían sido ingresados a la base de datos. El ingreso final de textos y la prueba del sistema deberán completarse en el período comprendido del 1o. de octubre al 31 de diciembre de 1991.

Aun antes del inicio del Proyecto Bilateral, el Organismo Judicial y USAID habían colaborado en el desarrollo del Centro Nacional para el Sistema de Información Legal. Gran parte de esa colaboración inicial fue canalizada a través de ILANUD, con base en Costa Rica. Después de vencerse el Convenio con ILANUD, bajo su Proyecto Bilateral, USAID continuó financiando al personal para el desarrollo de sistemas y programas. A través de su contratista, USAID pagó los sueldos de los analistas en sistemas de computación, programadores, operarios y otros, al mismo tiempo que desarrolló las especificaciones para el hardware y equipo auxiliar, con un valor de aproximadamente \$750,000, que USAID compró fuera de este contrato. Además, el contratista trajo a Guatemala a especialistas en computación e información del Perú y Uruguay para que trabajaran con personal de CENALEX sobre detalles de organización y técnicos del establecimiento y mantenimiento de un sistema computarizado de apoyo judicial. (ver **Institutional Strengthening of CENALEX and Improved Information Services which the Unit Provides the Judicial Branch, 1990**, de Petrella). Además, el contratista firmó un contrato con la empresa guatemalteca Infodata para desarrollar las especificaciones para la programación de conexiones del Sistema de Información Legal con Usuarios fuera del Organismo Judicial, tales como el Congreso, el Banco de Guatemala y bufetes particulares. La orientación global de este componente fue provista por el empleado de la casa matriz del contratista, Edgardo Derbes.

Desafortunadamente, demoras sustanciales en la compra de la computadora y equipo auxiliar, causadas tanto por el Organismo Judicial al examinar las especificaciones como por los procedimientos de contratación de USAID, pospusieron la adquisición por más de seis meses. Como se ha observado anteriormente, para asegurar que el sistema funcionara correctamente, el Organismo Judicial y USAID parcialmente prorrogaron el Convenio Bilateral hasta diciembre de 1991 para completar esta actividad única dentro del Organismo Judicial.

Mejora del Sistema de Tribunales

Fortaleciendo la Estructura Administrativa de los Tribunales

La primera actividad del proyecto emprendida por el contratista fue un análisis de la estructura administrativa del Organismo Judicial con el fin de detectar debilidades institucionalizadas que pudieran inhibir la pronta y justa resolución judicial de casos. Antes de que pudiera ser terminado, el estudio fue discontinuado a principios de 1990 cuando el Organismo Judicial modificó su percepción de la utilidad del mismo. El Plan de Trabajo de 1990 aprobado por el Organismo Judicial contemplaba un estudio funcional de cada Unidad del Organismo Judicial. El contratista identificó, para la aprobación de AID y el Organismo Judicial, a varios expertos que pudieran efectuar el análisis, pero el Organismo Judicial declinó efectuar el estudio.

No obstante, hacia fines del período del Convenio Bilateral, el Organismo Judicial solicitó que otro de los especialistas en administración de tribunales del contratista, Jesse Casaus, postulara una nueva estructura organizacional que contemplaría un administrador de tribunales centralizados, basado en modelos norteamericanos de ejecutivos de tribunales y secretarios de tribunales, juntamente con descripciones de puesto y perfiles de candidatos. (sírvese ver **Infraestructura Recomendada y Otros Cambios Organizacionales para el Mejoramiento de Administración de Tribunales, 1991**, de Casaus). Su trabajo también incluyó sugerencias para la descentralización de algunas de las funciones administrativas tradicionalmente enfocadas en la capital hacia otros centros administrativos.

El concepto de administrador de tribunales centralizado de Casaus permitiría que los jueces guatemaltecos concentraran su atención y valioso tiempo en lo que los jueces deberían hacer -- atender a la disposición de casos -- y relegar las tareas administrativas a los especialistas en administración. Por consiguiente, el manejo del flujo de casos sería más ágil; libres de las engorrosas tareas administrativas que tanto tiempo consumen, los jueces podrían resolver mejor las cuestiones legales que tuvieran a la mano.

Las recomendaciones de Casaus para la descentralización de funciones a los centros administrativos distantes de la ciudad capital están diseñadas para proporcionar un mejor apoyo administrativo a los jueces departamentales.

Fortaleciendo la Capacidad de Planificación

Aunque el Convenio Bilateral y los primeros planes de trabajo aprobados por USAID y el Organismo Judicial especificaban el establecimiento de una unidad de planificación dentro del Organismo Judicial, con sueldos para el personal profesional pagados por el contratista, los esfuerzos para reclutar personal y establecer la unidad fueron abandonados cuando el Organismo Judicial se negó a establecer la unidad.

No obstante, el contratista, a solicitud del Organismo Judicial, contrató a William Davis, Director de la Oficina Administrativa de los Tribunales de California, y al Dr. Robert Gaarder, para elaborar un informe titulado **Evaluation System (1991)** para los programas y las actividades del Organismo Judicial. El informe de estos expertos postula que la independencia del sector judicial se mantiene más eficazmente cuando dicho sector es objeto de una evaluación y de una limpieza efectuadas por sí mismo. En su informe, Davis y Gaarder presentan los puntales para un sistema de evaluación del Organismo Judicial, así como sugerencias prácticas sobre cómo reclutar el personal para una unidad de evaluación y efectuar las evaluaciones, incluyendo algunos instrumentos para este fin.

Adicionalmente, el contratista contrató a Juan Grompone del Uruguay y a Jesse Casaus para elaborar informes sobre Comunicaciones y Notificaciones que pudieran servir de base para la planificación del Organismo Judicial en estos campos. En sus informes, Grompone analiza las posibilidades de comunicaciones en el contexto guatemalteco y pasa revista al estado actual de las mismas en Guatemala. Hace sugerencias específicas para el uso del Fax y computadoras personales, así como servicios de teléfono y télex para los tribunales, incluyendo las necesidades de seguridad en las comunicaciones. El informe sirvió de base para el subsiguiente diseño de las especificaciones de una licitación grande para un sistema telefónico preparada por Infodata, la empresa guatemalteca contratada por el contratista para preparar las licitaciones para el Organismo Judicial y supervisar la instalación de sistemas. El informe esboza otros estudios sobre la codificación de las comunicaciones que pudieran ser emprendidos de estar el Organismo Judicial preocupado por la seguridad de sus comunicaciones con la policía, las cárceles, los fiscales o los jueces. (ver **Communications for the Guatemalan Judicial Branch, 1990** de Grompone)

Casaus, en su informe **Notifications: A Case Flow, Court Delay and Case Congestion Problem (1990)**, sugirió un sistema centralizado que ahorraría significativos recursos financieros pero que más importantemente sustituiría un servicio ineficaz de notificaciones que impide significativamente el manejo de la carga de casos, causando severas demoras en el procesamiento de los mismos. Maximiliano Rusconi y Marcos Salt, consultores del contratista, elaboraron estudios de seguimiento (**Centralized Notifications System, 1991**) a solicitud del Organismo Judicial.

Mejora de las Bibliotecas de los Tribunales

El contratista contrató a tres expertos en sistemas bibliotecarios judiciales, Nancy Lazar, bibliotecaria en jefe de la Corte de Apelaciones Federal del Distrito de Columbia, Ana Rodríguez, bibliotecaria en jefe de la corte federal distrital de Puerto Rico, y Daniel Wade, bibliotecario legal en jefe de la Facultad de Derecho de la Universidad de Yale. Ellos examinaron la biblioteca del Organismo Judicial y sugirieron un nuevo sistema de biblioteca legal en un informe titulado **Report on the Judicial Branch Library System (1990)**. Al finalizar el programa, el Organismo

Judicial aun no había nombrado a un bibliotecario profesional para dirigir su biblioteca, por lo que los recursos financieros contemplados para la compra de materiales para este componente no fueron aprobados por USAID para erogación de parte del contratista.

Manejo Mejorado del Flujo de Casos

Se emprendieron varias tareas específicas en este campo. ILANUD continuó dando apoyo a los tribunales en la automatización del manejo de casos, y los analistas y programadores de los sistemas computarizados, financiados a través del contratista, proveyeron procedimientos automatizados para el seguimiento de los casos penales sobre una base piloto a través del componente CENALEX. Además, Jesse Casaus, Marcos Salt y Maximiliano Rusconi, empleados por el contratista, desarrollaron procedimientos para la asignación inicial de casos en el ramo penal para evitar que las partes anduvieran en busca de jueces parciales y para hacer transparente el sistema de asignación. (ver **Weighted Caseload Assignment, 1991**) de Rusconi y Salt.)

Administración Financiera/Presupuestación Mejoradas

El Convenio Bilateral y los primeros planes de trabajo aprobados por USAID y el Organismo Judicial estipulaban que el proyecto emprendería análisis de los sistemas contable y de administración financiera, de manera que pudieran desarrollarse procedimientos y manuales apropiados. Con este fin, el contratista contrató a Roberto Lovato, jefe de la Oficina Administrativa de los Tribunales de Nuevo México, y a Carlos Petrella, para desarrollar especificaciones para solicitudes de propuestas de empresas guatemaltecas para que éstas ofertaran a este respecto. Después de presentar su trabajo al Organismo Judicial en junio de 1990, éste se negó a seguir adelante con esta parte del Convenio Bilateral, aunque durante los últimos dos meses del Proyecto el contratista cumplió con una solicitud del Organismo Judicial para contratar a un analista de sistemas con el fin de diseñar un programa financiero automatizado de manera que el Organismo Judicial pudiera aprovechar de los \$750,000 aproximadamente de equipo y accesorios de computación que USAID donó al Organismo Judicial bajo el Proyecto Bilateral.

Fortaleciendo el Sistema de Personal

Hubo diversas actividades previas a la promulgación de una nueva Ley del Servicio Civil para empleados del Organismo Judicial contempladas en el Convenio Bilateral. Aunque los primeros Planes de Trabajo contemplaban una evaluación del sistema actual de personal y el desarrollo de un sistema de personal de carrera, incluyendo procedimientos para la selección, compensación y mecanismos de

ascenso basados en el mérito, el Organismo Judicial se negó a seguir adelante con esta parte del Convenio Bilateral.

Sistema Mejorado de Estadísticas Judiciales

Aunque el Convenio Bilateral estipulaba que se establecería una Unidad de Estadística en el Organismo Judicial con asistencia técnica financiada a través del contratista, el Organismo Judicial no contrató personal permanente dentro del plazo estipulado en los Planes de Trabajo de 1990 y 1991. Para fines del proyecto, no se había establecido ninguna Unidad.

Fortaleciendo el Sistema de Manejo de Registros

Aunque el Convenio Bilateral contemplaba la instalación de un sistema efectivo de manejo de registros, no se emprendieron actividades en este renglón aparte de incluirlas en el Plan de Trabajo de 1990. Aunque un Plan de Trabajo fue aprobado inicialmente por el Organismo Judicial, éste se negó a implementarlo.

Formas Estandarizadas Mejoradas

Aunque el Convenio Bilateral contemplaba el desarrollo de formas estandarizadas y un manual de diseño de formas, no se emprendieron actividades en este renglón aparte de incluirlas en el Plan de Trabajo de 1990. Aunque un Plan de Trabajo fue inicialmente aprobado por el Organismo Judicial, éste se negó a implementarlo.

Fortaleciendo la Capacidad de Intérpretes de los Tribunales

Aunque el Convenio Bilateral contemplaba el desarrollo de un componente de intérpretes de tribunales, no se programaron actividades en esta área durante la vigencia del Convenio Bilateral, a solicitud del Organismo Judicial.

Establecimiento de Programas Piloto

No se desarrollaron actividades piloto, como la creación de oficinas administrativas regionales piloto en Quetzaltenango o el establecimiento de tribunales modelo de juez de paz, conforme lo contemplado bajo el Programa Harvard, puesto que el Organismo Judicial se negó a prorrogar los tribunales piloto o seguir adelante con cualquiera de las recomendaciones de la Universidad de Harvard. Inicialmente el seguimiento de las iniciativas de Harvard debió ser apoyado por el Proyecto Bilateral.

Fortaleciendo la Comisión Nacional de Justicia

La Comisión Nacional de Justicia nunca fue constituida legalmente y se reunió raras veces durante los primeros meses del Convenio Bilateral; después del establecimiento de la Unidad Ejecutora del Proyecto, la Comisión no volvió a reunirse.

Otras Actividades

a. El contratista preparó un Alcance de Trabajo para la posterior licitación competitiva para un análisis de la Función de Fiscalía del Ministerio Público. El trabajo fue efectuado fuera del Proyecto Bilateral.

b. En representación del Congreso y con la anuencia del Presidente de la Corte Suprema, el contratista contrató al Dr. Alberto Herrarte, notable jurista guatemalteco, para analizar para el Congreso el Código Procesal Penal propuesto por el Organismo Judicial. Su informe habría de ser la base para modificaciones congresales del Código, una de las cinco piezas de reforma que, de ser promulgadas, constituirían la legislación penal más avanzada en América Latina. A solicitud del Organismo Judicial, los consultores del contratista, Salt y Rusconi, colaboraron con el Dr. Herrarte en su análisis, y escribieron un documento en que identificaban las áreas necesarias en que deberían desarrollarse cambios en los reglamentos de implementación. (ver **Informe Acerca de las Modificaciones Realizadas en el Proyecto Original del Código Procesal Penal, 1991** de Salt y Rusconi).

c. El contratista contrató a Infodata para desarrollar las especificaciones de un sistema de telecomunicaciones, ayudar con la selección de licitantes, y supervisar la instalación del sistema telefónico para el Organismo Judicial.

III. CONSIDERACIONES OPERACIONALES

a. El Convenio Bilateral original estipulaba que un Abogado de Enlace tuviera su sede dentro de la Unidad Ejecutora del Proyecto para facilitar la implementación del proyecto dentro del Organismo Judicial, entre el Organismo Judicial y otras instituciones relacionadas y los proyectos de USAID, así como para disminuir la carga del Presidente del Organismo Judicial proveniente de la resolución cotidiana de cuestiones operacionales relacionadas con el Proyecto Bilateral. Desafortunadamente, hubo impedimentos de personalidad y estructurales al cumplimiento satisfactorio de estas responsabilidades, y el puesto fue abolido de facto en septiembre de 1990.

- b. La negativa del Presidente del Organismo Judicial de emplear a profesionales guatemaltecos, de la comunidad legal o de los campos de la administración pública relacionados, para cualesquiera actividades del Proyecto del Organismo Judicial, obstaculizó el cumplimiento de una de las principales metas del USAID, que era la guatemalización de las recomendaciones emanadas de análisis e informes del Proyecto.
- c. La negativa del Presidente del Organismo Judicial de cualquier colaboración de parte de funcionarios del Organismo Judicial con el Programa de Capacitación para el Ministerio Público obstaculizó el desarrollo de un programa de capacitación integrado e integral para el personal del Ministerio Público.
- d. La imposibilidad de llegar USAID y el Organismo Judicial a un acuerdo a principios del programa acerca de los procedimientos operacionales normales de USAID, y el no poder USAID presentar estos procedimientos y normas inequívocamente al Organismo Judicial, causó tensiones en el programa. En muchas formas, USAID y los protagonistas en el Organismo Judicial jamás llegaron a una plena comprensión de cómo podría implementarse el Convenio Bilateral.
- e. Debido a que no hubo ningún compromiso de recursos requeridos de parte del Organismo Judicial, y debido a que no había ninguna contraparte verdadera requerida para disparar los mecanismos de gasto de este programa de donación, había poco en juego para el Organismo Judicial en el cumplimiento exitoso del Convenio Bilateral. Es ilustrativo que a veces hubo reuniones a las que asistieron hasta 10 extranjeros hablando entre sí acerca de cómo proceder con el programa, pero únicamente un funcionario guatemalteco de los tribunales.

IV. RECOMENDACIONES PARA ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO DE PARTE DEL ORGANISMO JUDICIAL

El Convenio Bilateral identificó varias áreas clave de reforma administrativa que en 1988 el Organismo Judicial convino que deberían ser implementadas en Guatemala. La lista que antecede de actividades específicas identifica estas potenciales reformas y el progreso realizado en su correspondiente resolución hasta la fecha a través del Convenio Bilateral. Adicionalmente, en la actualidad Guatemala está contemplando modificaciones mayores en el Código Procesal Penal, el Código Penal, la Ley Orgánica del Ministerio Público, etc. Además, el proyecto de la Universidad de Harvard identificó problemas sistémicos referentes a la percepción de la justicia con los cuales deberá tratar cualquier Corte Suprema nueva si es que habrá de tener la confianza del público guatemalteco. (incluidas en éstas están las percepciones de que los jueces y los oficiales de los tribunales no son ni honestos ni competentes). Con o sin estos cambios estructurales, está claro que muchas actividades planificadas y críticas relativas a la reforma

administrativa no han sido cumplidas. Por lo tanto, está bien claro para todos los observadores que se necesita lograr mucho para que el Organismo Judicial de Guatemala sea percibido como un foro justo y honesto para la resolución de disputas en que los desacuerdos personales y la conducta criminal puedan ser examinados competente, desapasionada y transparentemente.

Si el Congreso de Guatemala adopta el Código Procesal Penal, el Código Penal, la Ley Orgánica del Ministerio Público, códigos de reforma penitenciaria y la Ley de Servicio Judicial de Carrera, todos propuestos, el Organismo Judicial se encontrará abrumado con nuevos procedimientos y procesos. Los cambios legales propuestos no harán nada para mejorar la competencia del personal judicial ni para atraer a juristas calificados al estrado. Adicionalmente, un sistema de tribunales de sí anticuado bien podría detenerse por completo. Será esencial que el Organismo Judicial emprenda un estudio estructural y organizacional, bien a principios de 1992, que permita la implementación de estos nuevos códigos. Dentro de ese estudio organizacional se encontrará necesariamente una revisión presupuestaria que determine la cantidad de fondos que necesitan ser aprobados si el nuevo sistema judicial habrá de ser implementado de manera efectiva y eficiente.

Adicionalmente, los estudios efectuados a solicitud del Organismo Judicial durante los últimos 20 meses, enumerados en el cuerpo de este informe y en el Anexo, juntamente con las recomendaciones de la Universidad de Harvard en su informe final, proporcionan la base analítica y filosófica sobre la cual el Organismo Judicial puede proceder a colocar algunas de sus prácticas administrativas importantes dentro de un marco moderno.

La tarea del Organismo Judicial en este momento es la de renovar su compromiso a la reforma procesal y administrativa, establecer prioridades para la implementación, dedicar los correspondientes recursos financieros, y crear la voluntad política para instituir las reformas.

ANEXO A

ESTUDIOS LLEVADOS A CABO

FECHA	TÍTULO	AUTOR(ES)
Abril 1990	Fortalecimiento Institucional de CENALEX y Mejoramiento de los Servicios Informáticos que la Unidad presta al Organismo Judicial	Carlos Petrella
Mayo 1990	Requests for Proposals to Study Financial Management and Budgeting Systems of the Organismo Judicial (y su traducción correspondiente al español)	Robert Lovato
Julio 1990	A Report on Education and Training for Court Systems and the Prosecutors of Guatemala (y su traducción correspondiente al español)	William E. Davis
Agosto 1990	Informe sobre Comunicaciones para el Organismo Judicial de Guatemala	Juan Grompone
Agosto 1990	Notificaciones: A Caseflow, Court Delay and Case Congestion Problem (y su traducción correspondiente al español)	Jesse Casaus
Agosto 1990	Report on the Biblioteca del Organismo Judicial (y su traducción correspondiente al español)	Nancy Lazar, Ana M. Rodríguez, Daniel Wade
Agosto 1990	Apuntes sobre un Colegio Judicial para Guatemala	Ramón Linares de Mena and Hunter Fitzgerald
Agosto 1990	Thoughts About Judicial Training in Guatemala (y su traducción correspondiente al español)	Hunter Fitzgerald
Diciembre 1990	El Centro de Formación Judicial, El Colegio Judicial	Ramón Linares de Mena
Diciembre 1990	El Colegio Judicial Célula Germinal de una Justicia Democrática e Independiente	Ramón Linares de Mena
Diciembre 1990	La Policía Judicial, Su Ubicación dentro del Colegio Judicial	Ramón Linares de Mena
Diciembre 1990	El Centro de Estudios Judiciales	Ramón Linares de Mena
Febrero 1991	Suggested Operational Plan for the Development of a Justice Sector Training Center (y su traducción correspondiente al español)	Hunter Fitzgerald

FECHA	TÍTULO	AUTOR(ES)
Mayo, Julio 1991	Primeras Pautas del Diseño Administrativo I y II	Marcos G. Salt and Maximiliano Rusconi
Junio 1991	Evaluation System (y su traducción correspondiente al español)	William E. Davis and Robert Gaarder
Junio 1991	Sistema de Asignaciones	Marcos G. Salt and Maximiliano Rusconi
Junio 1991	Comunicaciones	Marcos G. Salt and Maximiliano Rusconi
Julio 1991	Sistema Ponderado de Asignaciones	Marcos G. Salt and Maximiliano Rusconi
Julio 1991	Sistema Centralizado de Notificaciones	Marcos G. Salt and Maximiliano Rusconi
Julio 1991	Informe sobre la Posibilidad de Crear una Oficina Central de Comunicaciones	Marcos G. Salt and Maximiliano Rusconi
Julio 1991	Especificaciones Técnicas para la Licitación del Sistema de Comunicaciones Telefónicas para el Organismo Judicial	Rolando Benítez, Infodata
Agosto 1991	Infraestructura Recomendada y Otros Cambios Organizacionales para el Mejoramiento de la Administración de Tribunales en Guatemala	Jesse Casaus
Agosto 1991	Informe acerca de las Modificaciones Realizadas en el Proyecto Original de Código Procesal Penal	Marcos G. Salt and Maximiliano Rusconi

15

**UNIDAD DE CAPACITACION, FORMACION Y DESARROLLO DE
RECURSOS HUMANOS MINISTERIO PUBLICO, GUATEMALA, C.A.**

ACTIVIDADES DE CAPACITACION Y PERSONAL PARTICIPANTE

ACTIVIDAD	FECHA	LUGAR	PARTICIPANTES	No. HOMBRES	No. MUJERES	TOTAL
I Seminario Taller Para Detección y Priorización de Necesidades de Capacitación	4-05-90	Hotel Ramada Antigua Guatemala	Personal Técnico Oficinas Centrales	30	12	42
			Personal Técnico Agencias Departamentales	16	05	21
2do. Seminario Taller Para Detección y Priorización de Necesidades de Capacitación	28-05-90	Hotel Ramada Antigua Guatemala	Personal Administrativo Oficinas Centrales	19	08	27
			Oficiales de Oficinas Centrales	19	21	40
3er. Seminario Taller Para Detección y Priorización de Necesidades de Capacitación	30-05-90	Hotel Ramada Antigua Guatemala	Secretarios de Agencias Departamentales	18	05	23
			Comisarios de Agencias Departamentales	08	11	19

ACTIVIDADES DE CAPACITACION Y PERSONAL PARTICIPANTE

ACTIVIDAD	FECHA	LUGAR	PARTICIPANTES	No. HOMBRES	No. MUJERES	TOTAL
I Seminario Taller Para Unificación de Criterios - Area Constitucional-	30 - 31 Julio-90	Hotel Conquistador Sheraton	Abogados Región Central	35	11	46
	y 01 a 03 Agto.-90		Oficiales Oficinas Centrales	07	06	13
I Seminario Taller Para Unificación de Criterios - Area Constitucional -	13 y 14 Agto.-90	Hotel Bella Vista Atitlán -Sololá-	Abogados Región Sur Occidental	07	02	09
I Seminario Taller Para Unificación de Criterios - Area Constitucional -	23 y 24 Agto.-90	Hotel Longarone Teculután -Zacapa-	Abogados Región Nor Oriental	05	01	06

11

ACTIVIDADES DE CAPACITACION Y PERSONAL PARTICIPANTE

ACTIVIDAD	FECHA	LUGAR	PARTICIPANTES	No. HOMBRES	No. MUJERES	TOTAL
I Seminario Taller Para Unificación de Criterios - Area Penal - 1a. Parte 1er. Grupo	01 y 02	Hotel Cortijo Reforma	Abogados Región Central	17	06	23
	Oct.-90		Oficiales Oficinas Centrales	07	02	09
I Seminario Taller Para Unificación de Criterios - Area Penal - 1a. Parte 2do. Grupo	04 y 05	Hotel Cortijo Reforma	Abogados Región Central	16	05	21
	Oct.-90		Oficiales Oficinas Centrales	05	04	09
I Seminario Taller Para Unificación de Criterios - Area Penal - 1a. Parte 3er. Grupo	15 y 16 Oct.-90	Hotel Ramada Antigua Guatemala	Abogados Agencias Departamentales	18	04	22

P

ACTIVIDADES DE CAPACITACION Y PERSONAL PARTICIPANTE

ACTIVIDAD	FECHA	LUGAR	PARTICIPANTES	No. HOMBRES	No. MUJERES	TOTAL
Curso Taller de Relaciones Humanas 1er. Grupo Región Sur-Occidente	1 y 2	Pensión Bonifaz Quetzaltenango	Secretarios de Agencias Departamentales	08	03	11
	Oct.-90		Comisarios de Agencias Departamentales	04	06	10
Curso Taller de Relaciones Humanas 2do. Grupo Región Nor-Oriente	8 y 9	Hotel Ramada Antigua Guatemala	Secretarios de Agencias Departamentales	09	02	11
	Oct.-90		Comisarios de Agencias Departamentales	03	09	12
Curso Taller de Relaciones Humanas Región Central (2 Grupos)	23 al 30 Oct.-90	Instalaciones Unidad de Capacitación	Personal Administrativo Oficinas Centrales	17	11	28

ACTIVIDADES DE CAPACITACION Y PERSONAL PARTICIPANTE

ACTIVIDAD	FECHA	LUGAR	PARTICIPANTES	No. HOMBRES	No. MUJERES	TOTAL
I Seminario Taller Para Unificación de Criterios - Area Penal - 2da. Fase 1er. Grupo	03 y 04	Hotel Ramada Antigua Guatemala	Abogados Región Central y Oficiales Oficinas Centrales	15	03	18
	Dic.-90			05	04	09
I Seminario Taller Para Unificación de Criterios - Area Penal - 2da. Fase 2do. Grupo	06 y 07	Hotel Ramada Antigua Guatemala	Abogados Región Central y Oficiales Oficinas Centrales	07	09	16
	Dic.-90			05	04	09
I Seminario Taller Para Unificación de Criterios - Area Penal - 2da. Fase 3er. Grupo	28 y 29 Enero-91	Hotel Ramada Antigua Guatemala	Abogados Agencias Departamentales	23	04	27

ACTIVIDADES DE CAPACITACION Y PERSONAL PARTICIPANTE

ACTIVIDAD	FECHA	LUGAR	PARTICIPANTES	No. HOMBRES	No. MUJERES	TOTAL
Curso Taller de Investigación Criminal	11 al 22 Marz.-91	Centro de Capacitación, Adiestramiento y Desarrollo del Banco de Guatemala.	Abogados Sección Fiscalía y Abogados Sección Procuraduría de Menores.	20	04	24
Seminario Taller Diseño Curricular Diseño Instruccional	11 al 22 Marz.-91	ILANUD San José de Costa Rica	Personal Unidad de Capacitación	01	01	02
Seminario Taller Sobre La Nueva Ley del Organismo Judicial	08 al 12 Abril-91	Auditorium de la Cámara de la Construcción	Abogados Región Central y Oficiales oficinas centrales	25 05	09 05	34 10
Jornadas de Conocimiento del Anteproyecto del Nuevo Código Procesal Penal	24-25-26 Abril-91	Instalaciones de la Unidad de Capacitación	Abogados de la Sección de Fiscalía y Procuraduría de Menores	19	04	23

21

ACTIVIDADES DE CAPACITACION Y PERSONAL PARTICIPANTE

ACTIVIDAD	FECHA	LUGAR	PARTICIPANTES	No. HOMBRES	No. MUJERES	TOTAL
Seminario Taller Sobre La Nueva Ley del Organismo Judicial	29 - 30 Abril-91	Hotel Ramada Antigua	Abogados de Agencias Auxiliares Departamentales	18	04	22
Conocimiento del Anteproyecto del Nuevo Código Procesal Penal	29 - 30 Abril-91	Hotel Ramada Antigua Guatemala	Abogados de Agencias Auxiliares Departamentales	18	04	22
Seminario Taller El Estado y la Enseñanza de los Derechos Humanos	12 - 14 Junio-91	Salón Mayor Antigua Facultad de Derecho USAC.	Abogados de Oficinas Centrales.	31	11	42
			Abogados de Agencias Auxiliares Departamentales del Ministerio Público	18	04	22
			Abogados de Oficinas Centrales de la Procuraduría de Derechos Humanos.	04	06	10
			Auxiliares Departamentales del Procurador de Derechos Humanos.	10	05	15
			Docentes de la Universidad de San Carlos de Guatemala.	44	14	58

22

ACTIVIDADES DE CAPACITACION Y PERSONAL PARTICIPANTE

ACTIVIDAD	FECHA	LUGAR	PARTICIPANTES	No. HOMBRES	No. MUJERES	TOTAL
Curso Taller de Investigación Criminal	25-26-27 Junio-91	Hotel Conquistador Sheraton	Abogados de Agencias Auxiliares Departamentales.	17	04	21
Curso Taller de Relaciones Humanas	9 a 16 Julio-91 8:00 a 10:00 Hrs.	Instalaciones de la Unidad de Capacitación	Oficiales Sección Fiscalía	06	03	09
Curso Taller de Relaciones Humanas	9 a 16 Julio-91 14:00 a 16:00 Hrs.	Instalaciones de la Unidad de Capacitación	Oficiales Sección Fiscalía	05	06	11
Curso Taller de Relaciones Humanas	17 a 24 Julio-91	Instalaciones de la Unidad de Capacitación	Oficiales Sección Procuraduría	05	04	09
Curso Taller de Relaciones Humanas	25 Jul.- 01 Ag.-91	Instalaciones de la Unidad de Capacitación	Oficiales Sección Consultoría	04	06	10

23

ACTIVIDADES DE CAPACITACION Y PERSONAL PARTICIPANTE

ACTIVIDAD	FECHA	LUGAR	PARTICIPANTES	No. HOMBRES	No. MUJERES	TOTAL
Curso Taller de Relaciones Humanas	2 a 9 Ag.-91	Instalaciones de la Unidad de Capacitación	Abogados y Oficiales Proc. de Menores	06	04	10
Curso de Oralidad I (1er. grupo)	22 Jul.- 10 Ag.-91	Instalaciones de la Unidad de Capacitación	Abogados de Oficinas Centrales	13	06	19
Curso de Oralidad I (2do. grupo)	22 Jul.- 10 Ag.-91	Instalaciones de la Unidad de Capacitación	Abogados de Oficinas Centrales	09	06	15
Seminario Taller sobre la Ley del Ministerio Público	12-14 Ag. -91	Posada Belen Antigua, Guatemala	Abogados Oficinas Centrales	29	12	41
			Abogados Agencias Auxiliares Departamentales	15	03	18
			Oficiales Oficinas centrales	07	04	11
			Personal Administrativo Oficinas Centrales	04	05	09

24

ACTIVIDADES DE CAPACITACION Y PERSONAL PARTICIPANTE

ACTIVIDAD	FECHA	LUGAR	PARTICIPANTES	No. HOMBRES	No. MUJERES	TOTAL
Curso-Taller Elementos Básicos de Word-Perfect	11 - 20 Sept.-91	Instalaciones de la Unidad de Capacitación	Personal Administrativo y Oficiales de las cuatro secciones	06	05	11
Curso de Investigación Criminal II	17-Sept.-91 09-Oct.-91	Centro de Capacitación Adiestramiento y Desarrollo del Banco de Guatemala.	Abogados Sección Fiscalía y Abogados Sección Procuraduría de Menores.	20	05	25
GRAN TOTAL				682	302	984

26