

# REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



# 37

Enero - Junio 2003

 **Asdi**  
AGENCIA SUFCA  
DE COOPERACION  
INTERNACIONAL PARA  
EL DESARROLLO

## V. Conclusions

The Offices of the Ombudsman, as bodies that oversee the activities of the State and promote and supervise compliance of human rights, have a fundamental role to play in furthering democracy.

The principal characteristics of the Ombudsman are:

- An autonomous functionary without any ties to a political party.
- A parliamentary delegate who must present an annual report.
- A "magistrate of conscience" whose credibility is measured by his moral standing and efficacy and by his actions; that is, by the results of his efforts.<sup>111</sup>
- Preferably created by the Constitution.
- Oversees all of the authorities of the public administration.
- Watches over respect and compliance of human rights.
- Can investigate alleged violations of human rights, issue reports and resolutions, but does not have the power to revoke any act.
- Must have total political, administrative, budgetary and functional independence in the exercise of his functions.

The Ombudsman must be creative and interpret his mandate as broadly as possible.

The Ombudsman in Latin America is a democratic figure who is capable of mediating social conflicts and promoting democratic standards. There are occasions in which achieving peace, transparency in elections, the search for truth and reconciliation and the very stabilization of the processes involved in the transition to democracy have called for the Ombudsman to be an interlocutor of democratic aspirations.<sup>112</sup>

The staff of the Offices of the Ombudsman must have an adequate level of preparation and training. Likewise, they should have competitive salaries and stability in the workplace.

<sup>111</sup> Conclusions of the *Jornada de Reflexión sobre el Ombudsman Centroamericano*, organized by the IIHR in September 1999.

<sup>112</sup> Santiestevan de Noriega, Jorge, *El defensor del pueblo...*

## "Centros de Justicia" guatemaltecos: la piedra angular para avanzar en la transparencia, eficiencia, debido proceso y acceso a la justicia

Steven E. Hendrix\*

### Resumen ejecutivo

Guatemala es un país con una larga historia de problemas de justicia: derechos humanos, corrupción, impunidad e ineficiencia. Las mujeres, los pobres y los indígenas han sido especialmente privados de sus derechos civiles debido los problemas mencionados. Después de un conflicto civil genocida, es evidente que se hace necesario el establecimiento del imperio de la ley.

Para dirigir estos asuntos, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID - por sus siglas en inglés), ha apoyado a Guatemala en el desarrollo de un nuevo modelo operativo: el Centro de Justicia. Esta estructura reúne a la policía, fiscales, jueces, defensores públicos, sociedad civil local y abogados litigantes privados para solventar los problemas mediante un sistema de colaboración. El ingrediente esencial de los Centros de Justicia es que la gente llega a reunirse en un esfuerzo voluntario para romper con las estructuras tradicionales. En pocas palabras, los Centros están designados para hacer que el sistema de justicia de una determinada comunidad funcione realmente.

\* Coordinador Regional del Estado de Derecho, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Buró de América Latina y el Caribe; Investigador de la Universidad de De Paul, Facultad de Leyes, Instituto Internacional para los Derechos Humanos. El autor agradece a Tim Cornish, Brian Treacy y Tyler Raimo por su ayuda en la preparación de este artículo. Asimismo, agradece a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional por su apoyo mientras estuvo haciendo el borrador de este documento. Partes de este artículo han sido publicadas anteriormente en inglés en: "Guatemalan 'Justice Centers': The Centerpiece for Advancing Transparency, Efficiency, Due Process and Justice Access", 15:4 *AM. U. INT'L L. REV.*, 2000, p. 101. Las opiniones expresadas en este documento reflejan la opinión personal del autor y no necesariamente reflejan la opinión de USAID o de cualquier otra institución. Puede comunicarse con el autor a la siguiente dirección: shendrix@usaid.gov.

Los elementos clave de los Centros de Justicia son: (1) estructuras organizacionales y administrativas que reducen la demora, minimizan la exposición a la corrupción y crean auditoría social; (2) incrementan el funcionamiento de los actores clave en sus roles asignados y estructuras administrativas y técnicas que promueven planteamientos en equipo; (3) uso de formatos estandarizados y de fácil acceso para el usuario; (4) sistemas para el manejo de casos y registro de fácil acceso para el usuario, que reducen las oportunidades para la corrupción, incrementan la calidad de la supervisión del caso y generan estadísticas exactas; (5) intérpretes con alcance culturalmente apropiado y programas educativos en lengua local, que hacen accesible el sistema a las personas cuya lengua materna no es el español; y (6) promoción de resolución alternativa de conflictos, criterio de oportunidad, suspensión condicional de la pena y otros mecanismos para conciliar casos mediante una mejor recepción de los mismos y diversos programas.

Hasta el momento los resultados son impresionantes. Los Centros de Justicia proveen de un mejor servicio al usuario, acceso a la justicia y calidad, todo con mayor transparencia. Esto, a su vez, ha permitido el avance en el debido proceso y los derechos humanos. Hoy, los quince Centros de Justicia, en varias etapas de desarrollo, se encuentran en Zacapa, Escuintla, Quetzaltenango, San Benito (Petén), Santa Eulalia (Huehuetenango), Nebaj (El Quiché), Santa Cruz del Quiché, Huehuetenango, Cobán, Chimaltenango, Villa Nueva, San Marcos, Jutiapa, Sololá y Antigua.

Luego de un período tan prolongado de irrespeto por la ley en la historia de Guatemala, el cambio no se da de la noche a la mañana. Guatemala tendrá que esperar el transcurso de varias generaciones antes de que el verdadero acceso al imperio de la ley se extienda a todos los ciudadanos. Sin embargo, la estrategia del Centro de Justicia parece ser parte de la solución.

### Introducción

Actualmente Guatemala está experimentando una triple revolución con cambios tales como el paso de la guerra a la paz, del autoritarismo a la democracia participativa y de una economía de estado centralizada a un mercado global. Desde 1985, la estructura política guatemalteca ha estado conformada por gobiernos constitucionales y

presidentes democráticamente electos. Sin embargo, uno de los obstáculos más grandes que confronta el proceso de paz ha sido un clima de violencia en el ámbito nacional. Consecuentemente, el asesinato de Monseñor Juan Gerardi Conedera<sup>1</sup> ha surgido como el punto central de sendas discusiones sobre la impunidad y la necesidad de una justicia efectiva<sup>2</sup>.

Además de la violencia generalizada, existe una apremiante necesidad de discutir los asuntos de derechos humanos. De acuerdo a la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, la guerra fratricida de treinta y cinco años, de 1962 a 1996, tuvo un saldo cerca de 200,000 muertos. Durante este período ocurrieron miles de casos de violaciones a derechos humanos y actos de violencia. Al mismo tiempo, la impunidad penetró en Guatemala a tal grado que consumió no solamente al sector justicia sino también al Estado mismo. En particular, mujeres y niños fueron víctimas de esta anarquía. El gobierno guatemalteco consideraba a la población Maya como el enemigo colectivo del Estado. El sistema de justicia, inexistente en grandes áreas de Guatemala antes de la guerra, fue debilitado aún más cuando el sistema de tribunales se sometió a las demandas del aparato de seguridad nacional dominante. Los tribunales de justicia fueron incapaces de investigar, procesar, juzgar o sancionar siquiera a un pequeño número de aquellos responsables por los abusos más graves<sup>3</sup>.

Los Acuerdos de Paz<sup>4</sup> indican que el sistema de justicia en Guatemala está erosionado. La corrupción, la ineficiencia, las prácticas y procedimientos lentos y anticuados y una falta de técnicas adminis-

<sup>1</sup> El Arzobispo Gerardi fue uno de los más importantes defensores de los derechos humanos en Guatemala hasta su asesinato el 26 de abril de 1998. Gerardi dirigió la Oficina de los Derechos Humanos del Arzobispado. Fue asesinado una semana después de la publicación de un tratado de cuatro volúmenes sobre los abusos a derechos humanos en Guatemala, intitulado *Guatemala: Nunca más*.

<sup>2</sup> Institute for Democracy and Electoral Assistance, "Democracia en Guatemala: La Misión de un Pueblo Entero" [Democracy in Guatemala: the Mission of an Entire Community], *Mission Report on Compliance*, 1998, p. 6 (donde se enumeran varios ejemplos de persistentes impedimentos para la paz, seguridad y justicia en Guatemala).

<sup>3</sup> Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala: Memoria del Silencio - Conclusiones y Recomendaciones*, 1999, p. 36, párrafo 94 (donde se atribuye la falta de garantías judiciales para los individuos investigados, ya fuera en tribunales militares u ordinarios, como falta de imparcialidad de parte de los primeros y una actitud generalizada de resignación en los últimos).

<sup>4</sup> ONU, *Los Acuerdos de Paz Guatemaltecos*, Ventas No. E.98 I.17, 1998 [de aquí en adelante *Acuerdos de Paz*] (que contiene una serie de acuerdos alcanzados por los grupos rivales en Guatemala para establecer la paz).

trativas modernas tienen plagado al sistema de justicia<sup>5</sup>. Durante el proceso de paz se hizo un llamado para finalizar con la impunidad y la corrupción<sup>6</sup>. Hoy el crimen común es un problema significativo en Guatemala<sup>7</sup>. Además, la violencia doméstica en contra de la mujer ha alcanzado niveles críticos, contabilizando más del cuarenta por ciento de mujeres asesinadas en Guatemala<sup>8</sup>. Otros crímenes, tales como el linchamiento y las amenazas a individuos, se han sumado al incremento de la violencia<sup>9</sup>.

En buena medida, de acuerdo con la Corte Suprema de Justicia de Guatemala, estos problemas se deben a la débil respuesta del sistema judicial a los llamados por hacer una reforma, a la falta de comunicación, así como a la desorganización en la estructura de justicia<sup>10</sup>. Se hace necesaria una solución, la cual incluya el fortalecimiento y la reestructuración del sistema formal de justicia, incluyendo los juzgados, los representantes municipales, la policía, la fiscalía y otros<sup>11</sup>. En estos términos, el reto obvio es lograr que la justicia funcione

<sup>5</sup> ONU, "Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y el Papel del Ejército en una Sociedad Democrática", en *Los Acuerdos de Paz...*, Ventas No. E.98 I.17, 1998, pp.129, 133, párrafo 8 [de aquí en adelante "Fortalecimiento del Poder Civil..."] (donde se atribuye la debilidad del Estado de Guatemala a un sistema de administración de justicia erosionado).

<sup>6</sup> *Ibidem*, párrafo 9 (donde se aconseja que una reforma al sistema de administración de justicia debe mantenerse como objetivo, a modo de asegurar un derecho básico a la justicia por medio de "imparcialidad, objetividad, universalidad e igualdad ante la ley").

<sup>7</sup> Hendrix, Steven E., "Innovation in Criminal Procedure in Latin America: Guatemala's Conversion to the Adversarial System" [Innovación en el Procedimiento Criminal en Latinoamérica: Conversión de Guatemala al Sistema Acusatorio], 5 *Sw. J.L. & TRADE AM.*, 1998, pp. 365, 367-73 (donde se mencionan los asaltos, robos, secuestros y la corrupción en general como algunos de los crímenes más serios que enfrenta Guatemala hoy en día).

<sup>8</sup> Vital Voices, *Increasing Women's Access to Justice [Incrementando el Acceso a la Justicia de las Mujeres]*, USAID, Washington, D.C., 1999, p. 5 (donde se esbozan las iniciativas de USAID para el mejoramiento del acceso a la justicia de las mujeres en Guatemala).

<sup>9</sup> Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, *Resumen ejecutivo del informe final: una nueva justicia para la paz*, 1998, p. 47 [de aquí en adelante *Resumen ejecutivo de justicia*].

<sup>10</sup> *Ibidem*, p.15.

<sup>11</sup> Comentarios de Timothy Cornish, Director del Centro de Apoyo al Estado de Derecho [Center for the Advancement of the Rule of Law], USAID Tele-Conferencia en Chichicastenango, Guatemala (Sept. 23, 1999) (donde menciona que los problemas de comunicación y estructura están debilitando la respuesta del sistema de justicia).

efectivamente. De acuerdo con una de las Comisiones de Paz, el juzgado debe ser el epicentro para resolver los conflictos, dar asistencia a las víctimas y reconciliar al país<sup>12</sup>. Los juzgados, los fiscales, la policía y los defensores públicos necesitan coordinar acciones para mejorar el servicio público y el sistema de justicia<sup>13</sup>. Además, los donantes internacionales juegan un papel potencialmente importante mediante el apoyo al proceso dinámico de la reforma en Guatemala<sup>14</sup>. El Centro de Justicia representa la iniciativa más reciente de USAID para mejorar el sector justicia en Guatemala<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> *Resumen ejecutivo de justicia*, *supra* nota 9, p. 13 (donde se enumeran los puntos importantes para una reconceptualización del sistema de justicia en Guatemala).

<sup>13</sup> *Ibidem*, p.14 (donde se argumenta que los distintos grupos necesitan ser desarrollados simultánea y conjuntamente). Esta recomendación es similar a la que da el Colegio de Abogados de Guatemala. Ver Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, *Diagnóstico de la administración de la justicia penal*, 1998, p. 20 [de aquí en adelante *Diagnóstico del sistema de justicia penal*] (donde se recomienda una reforma regional y multi-sectorial de las diferentes administraciones de justicia).

<sup>14</sup> *Resumen ejecutivo de justicia*, *supra* nota 9, p. 15 (donde se argumenta que la cooperación internacional puede jugar un papel central para reformar los sistemas de administración de justicia); Ver también *Diagnóstico de la administración de la justicia penal*, *supra* nota 13, p. 21 (donde se hace un llamado para que la cooperación internacional dé su apoyo al fortalecimiento del proceso judicial).

<sup>15</sup> "Los Estados Unidos apoya Programa de Justicia para Guatemala", *Diario de Centro América*, Nov. 21, 1999, p. 4 (donde se reporta que los Estados Unidos, a través de USAID, tenía reservados doce millones de dólares para el apoyo de programas de reforma judicial guatemaltecos, tales como el Programa de Justicia, el cual dirige su apoyo a los sectores más vulnerables de Guatemala). La Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard se encargó del primer proyecto de USAID, en 1986. Ver Consultoría DPK, "Informe final relacionado al proyecto de administración de justicia de Guatemala, enero 1998, p. 6 [en adelante "Informe final DPK"] (donde se describe cronológicamente el desarrollo del Proyecto de Justicia, indicando los problemas para su puesta en marcha, así como su éxito final). El segundo proyecto en el sector fue el "Proyecto para una administración de justicia mejorada," llevado a cabo por Checchi and Company Consulting, Inc., en 1988. Ese proyecto produjo varios diagnósticos que centraban la atención en los problemas del sistema. Quienes lo apoyaban suspendieron las actividades en 1991, enfatizando que mantendrían la suspensión "hasta que el Gobierno de Guatemala demostrara un interés más activo en reformar el sistema de justicia penal en Guatemala" (cita de la declaración de USAID). En 1994, con un nuevo Código Procesal Penal vigente, USAID otorgó un nuevo contrato de asistencia técnica a la Firma Consultora DPK, después de un proceso de licitación selectiva. DPK creó una oficina local en la Ciudad de Guatemala conocida como el "Centro de Apoyo al Estado de Derecho - CREA/USAID" [CREA/USAID Center for the Advancement of the Rule of Law]. El contrato original de DPK duró hasta diciembre de 1997. USAID firmó un nuevo contrato de licitación no competitiva, de enero de 1998 hasta junio de 1999. En mayo de 1999, USAID otorgó otro contrato para el sector justicia a Checchi and Company Consulting, Inc., después de un proceso competitivo de licitación.

## I. Condiciones antes de la llegada del Centro de Justicia

Previo a la apertura de los Centros de Justicia, USAID encontró muchos factores que contribuyen a la debilidad del sistema de justicia de Guatemala. Entre otros: estructuras organizacionales verticales, donde la investigación era delegada a oficiales sin capacitación y sin preparación; poca cooperación entre la policía y el Ministerio Público; inexistencia de un sistema de recepción de denuncias; inexistencia de sistemas de investigación o registro de casos, o siquiera espacio para su existencia; ninguna definición del papel o función de la Oficina de Atención a la Víctima; poco uso del criterio de oportunidad porque su aplicación y ventajas eran desconocidas, ya que era prohibido en Guatemala hasta 1994; poco uso de cualquier otro mecanismo de resolución de conflicto más allá de un juicio completo<sup>16</sup>.

A pesar de los múltiples problemas que enfrenta el sistema de justicia, la experiencia de los Centros confirma que, si el gobierno guatemalteco permite que la población participe en la búsqueda de soluciones, se demostrará su capacidad para resolver los problemas detectados en el sistema<sup>17</sup>. En este contexto, nació la noción del Centro de Justicia. El papel de USAID fue el de facilitador; los ejecutores (los actores locales) recibieron el crédito por el éxito de los nuevos Centros de Justicia<sup>18</sup>. Además, el nuevo Código Procesal Penal ha sido el instrumento para el éxito de los Centros, dentro del amplio contexto de la reforma legal y la innovación<sup>19</sup>.

## II. Definición y descripción de los Centros de Justicia

USAID originalmente se refirió a los Centros de Justicia como *Centros de enfoque* porque estaba *enfocando* recursos en áreas geográficas específicas<sup>20</sup>. Sin importar cómo los llame, la idea clave es

16 Memorando de Erhardt Rupprecht, USAID/Director en Funciones, al Embajador Donald Planty (Mayo 15, 1998) [de aquí en adelante 15/05/98 Rupprecht Mem.] (donde se le informa sobre el estatus de los Centros de Justicia de USAID en varios lugares a lo largo de Guatemala) (en archivo del autor).

17 Comentarios de Timothy Cornish, *supra* nota 11.

18 *Ibidem*.

19 Hendrix, Steven E., "Innovation in Criminal Procedure in Latin America...", *supra* nota 7, p. 365 (donde se discute extensamente el impacto del nuevo Código Procesal Penal guatemalteco).

20 Memorando de Jeff Borns & Steven E. Hendrix, USAID Oficiales de Democracia, a George Carner, USAID/Director de la Misión para Guatemala (Septiem-

hacer que la justicia sea más efectiva -más eficiente e integrada- en un área geográfica determinada<sup>21</sup>. Originalmente, USAID pensó en un incremento de recursos tan sólo para actividades de capacitación; sin embargo, pronto se dio cuenta que el programa requería mucho más. Las nuevas iniciativas demandaban instituciones funcionalmente integradas, procedimientos modernizados, con coordinación intra e inter-programas y obteniendo el apoyo de las asociaciones locales de abogados, sociedad civil, comunidades y municipalidades<sup>22</sup>. Los Centros de Justicia emergieron como laboratorios de actividades positivas, compuestas por conceptos que fueron introducidos, probados y demostrados<sup>23</sup>. Esto finalmente significaba computarizar algunos componentes del proceso, tales como la recepción de denuncias e investigación de casos<sup>24</sup>, así como la reorganización de oficinas para eliminar las estructuras altamente verticales<sup>25</sup>.

Cada Centro de Justicia es de alguna manera distinto. El impacto de dichas iniciativas difiere entre las localidades, dependiendo en parte de los distintos niveles de interés y necesidades locales. Consecuentemente, cuando lo que está en discusión es el "modelo" de Centro de Justicia, es importante mantener en mente que éste varía entre jurisdicciones<sup>26</sup>. Un Centro de Justicia no es un lugar, sino un concepto completo<sup>27</sup> que reúne a la sociedad civil y a los oficiales locales del sector justicia, para discutir los problemas de acceso en el

bre 18, 1998) [en adelante 18/09/98 Borns & Hendrix Mem.] (con comentarios respecto al progreso del programa del Centro de Justicia) (en el archivo del autor). El término "Centro de Enfoque" se utilizó durante algún tiempo y aún hoy es usado algunas veces. Aunque este documento se referirá al término, más general, de Centro de Justicia, los dos términos se refieren al mismo concepto.

21 *Ibidem*.

22 *Ibidem*.

23 "Informe final DPK", *supra* nota 15, p. 9 (donde se describe la interpretación general de la época respecto a que el progreso era imposible en la ciudad de Guatemala, debido a la falta de coordinación entre los Centros de Justicia existentes, mientras que los Centros del interior del país parecían más exitosos).

24 Consultoría DPK, "Informe Trimestral de Progreso No. 8", CREA/USAID, Guatemala, diciembre de 1996, p. 12 [de aquí en adelante "QPR No. 8"] (donde se delimita el plan de CREA/USAID para desarrollar los sistemas de información del Ministerio Público, los cuales le permitieron llevar a cabo tareas previamente imposibles).

25 18/09/98 Borns & Hendrix Mem., *supra* nota 20.

26 *Ibidem*.

27 Comentarios de Timothy Cornish, *supra* nota 11.

ámbito local<sup>28</sup>. El propósito de los Centros de Justicia es incrementar la calidad de los servicios del sector justicia, especialmente para la gente históricamente marginada, tales como los pobres, las mujeres<sup>29</sup>, indígenas y niños<sup>30</sup>. La metodología del Centro de Justicia requiere de los participantes locales para discutir temas y llegar a un consenso para abordar los problemas locales. Hasta ahora la clave ha sido la buena comunicación en el ámbito local<sup>31</sup>.

Dicho de otra forma, el ingrediente esencial de los Centros es la gente. El avance de los Centros de Justicia es un cúmulo de ideas y un esfuerzo voluntario por romper con las estructuras tradicionales. Los Centros de Justicia consideran diversos puntos de vista, por ejemplo, aquellos de la población indígena, la policía, los litigantes, jueces, sociedad civil y grupos de mujeres, para detectar problemas y formular soluciones. Esta filosofía no requiere de un donante de fuera o de apoyo financiero externo; de preferencia depende primordialmente de la misma gente<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Memorando de George Carner, Director de la Misión de USAID, al Embajador Donald J. Planty, Embajador de los Estados Unidos de Norteamérica para Guatemala (Julio 31, 1998) [de aquí en adelante 31/07/98 Carner Mem.] (donde se describe la iniciativa del programa de justicia de USAID de ofrecer capacitación sobre el proceso legal en casos de violencia doméstica); ver también Memorando de George Carner, Director de la Misión de USAID, al Embajador Donald J. Planty, Embajador de los Estados Unidos de Norteamérica para Guatemala (Septiembre 18, 1998) [de aquí en adelante 18/09/98 Carner Mem.] (donde informa sobre los seminarios de capacitación que se habían programado, sobre violencia doméstica, dirigidos a fiscales, jueces, defensores públicos y miembros del Colegio de Abogados). Estas actividades fueron respaldadas por campañas de información pública. Por ejemplo, en septiembre de 1998, USAID apoyó actividades de capacitación y campañas de información pública conjuntamente con la Asociación Nacional para Mujeres en el marco de la Feria de Quetzaltenango, donde se distribuyó material impreso sobre violencia en contra de la mujer. Ver Memorando de George Carner, Director de la Misión USAID, al Embajador Donald J. Planty, Embajador de los Estados Unidos de Norteamérica para Guatemala (Septiembre 11, 1999) [de aquí en adelante 11/09/99 Carner Mem.] (donde se menciona el apoyo para la distribución de materiales informativos sobre los derechos legales de las mujeres, en el marco de la Feria de Quetzaltenango) En el Centro de Justicia de Escuintla se emprendieron actividades similares. Ver Memorando de Mark Williams, Coordinador de los Centros de Justicia de USAID, a Brian Treacy, Jefe del Programa de Justicia 3 (Agosto 19, 1999) [de aquí en adelante 19/08/99 Williams Mem.] (donde se comenta sobre el estado del proyecto llevado a cabo en Quetzaltenango.) Ver, en general, *Increasing Women's Access to Justice*, *supra* nota 8, p. 5 (donde se indican los logros de los Centros de Justicia en Guatemala, en el campo de la reducción de la violencia en contra de las mujeres).

<sup>30</sup> Comentarios de Timothy Cornish, *supra* nota 11.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

En tanto están en marcha, los Centros de Justicia deben luchar con problemas de comunicación y malas relaciones entre el sector oficial de justicia y la sociedad civil. En los Centros de Justicia, los actores locales convergen para discutir la situación y definir cursos de acción, preguntándose, por ejemplo, si dichos problemas son estructurales, humanos o culturales. Los actores discuten su realidad e inician el proceso para propiciar el acceso a una justicia de mejor calidad<sup>33</sup>. Los Centros de Justicia sirven para involucrar a todos los actores principales dentro de una jurisdicción geográfica específica, en un esfuerzo integrado y coordinado para proveer a la población de un mayor acceso a la justicia. Entre los actores se incluyen jueces, defensores públicos, fiscales, abogados litigantes, policía, representantes municipales, equipos de ambulancia con bomberos y sociedad civil. Los Centros de Justicia aprovechan las estructuras de administración organizacionales y de información que promueven el trabajo en equipo para proveer servicios públicos de mejor calidad<sup>34</sup>.

La composición, esquema físico y funcionamiento de los Centros de Justicia varía de acuerdo a las condiciones locales, las necesidades especiales de los oficiales del sector justicia, disponibilidad de recursos (monetarios y otros, como, por ejemplo, la electricidad), y cuestiones particulares relacionadas al área geográfica (ej. incidencia y tipo de actividad criminal)<sup>35</sup>. No obstante la diversidad, los Centros de Justicia contienen las siguientes características comunes. Primero, todos los Centros de Justicia tienen estructuras organizacionales y administrativas que reducen el retardo, minimizan la exposición a la corrupción, crean auditoría social y establecen prácticas uniformes, estándares de desempeño y sistemas para medir el desempeño. Esto incluye sistemas modernizados de registro de procesos y recepción de denuncias, un procesamiento modernizado de casos, sistemas de filtro de casos, sistemas centrales de archivo, administración unificada por parte de los oficiales de los tribunales y otras actividades relacionadas.

<sup>33</sup> *Ibidem*, (donde se articulan los avances positivos en Guatemala, que incluyen un mejor acceso a la justicia y mayor participación cívica).

<sup>34</sup> USAID/Guatemala, Sección "C", Solicitud de Propuesta No. 520-98P-020 (Septiembre 30, 1998) [de aquí en adelante "Solicitud Sección C"] (donde se establece que, entre otros avances, los Centros han instalado sistemas modernizados de recepción de denuncias y registro de procesos) (en archivo del autor).

<sup>35</sup> *Ibidem* (donde se indica que este enfoque en equipo para la resolución de conflictos y solución de problemas sirve mejor al público).

Segundo, todos los Centros de Justicia se esfuerzan por mejorar las funciones de los actores clave en sus roles asignados, así como las estructuras administrativas y técnicas que promueven acercamientos del equipo (incluyendo una mayor cooperación policía-fiscalía). Tercero, todos los Centros de Justicia utilizan formatos estandarizados, de fácil acceso para el usuario, uniformes para todos los Centros, aprobados por las respectivas instituciones del gobierno de Guatemala, para el reporte y procesamiento de delitos. Cuarto, todos los Centros de Justicia cuentan con sistemas de manejo de casos y de registro de fácil acceso para el usuario, lo cual reduce las posibilidades de corrupción, mejoran la calidad de la supervisión del caso y generan estadísticas exactas (tipo de caso, estado, a quien le fue asignado, progreso y otra información de monitoreo apropiada, según lo aprobado por la Corte Suprema). En donde es posible, los tribunales computarizan estos sistemas con un paquete de software de fácil acceso para el usuario, aprobado por el gobierno de Guatemala. Quinto, los Centros de Justicia buscan incorporar intérpretes con alcance culturalmente apropiado y programas educativos en lengua local para hacer el sistema realmente accesible para las personas cuyo idioma materno no es el español. Esto incluye una campaña de información pública de cómo acceder al sistema. El último componente promueve la resolución alternativa de conflictos, el criterio de oportunidad, la suspensión condicional de la pena y otros mecanismos para solucionar los casos mediante una mejor recepción de los mismos y diversos programas<sup>36</sup>.

Las contrapartes clave del sector justicia han expresado su compromiso hacia el modelo del Centro de Justicia, así como la réplica del modelo de USAID en otras regiones de Guatemala<sup>37</sup>. No obstante, dada la naturaleza evolutiva del modelo y la diversidad de locali-

<sup>36</sup> Barrientos Pellecer, César, "Centros de Enfoque o Centros de Justicia y CAJs", diciembre de 1998, pp. 4-5 (manuscrito no publicado, en archivo de la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia (donde se describen los criterios y modelos utilizados por los diferentes Centros de Justicia). Ver, en general, "Solicitud Sección C", *supra* nota 34 (donde se discute sobre los Centros de Justicia en general, en diferentes regiones de Guatemala).

<sup>37</sup> "Solicitud Sección C", *supra* nota 34 (donde se enumeran otras organizaciones comprometidas a darle asistencia al sector justicia, incluida la Sección de Asuntos de Narcóticos (NAS -por sus siglas en inglés- de la Embajada de los Estados Unidos y del Departamento de Justicia de los Estados Unidos). Ver también Annette Pearson de González, "Formulación de una propuesta para la creación de ocho Centros de Administración de Justicia en Guatemala durante el período 2000-04" ["Formulation of a Proposal to Create Eight Justice Administration Centers in Guatemala for the Period 2000-04"], mayo de 1998, p. 63.

dades, se requiere de comunicación constante y de actualización. USAID continúa coordinando y trabajando con el Gobierno de Guatemala para institucionalizar este modelo a través del diálogo, informaciones regulares e intercambio de información con miembros de las principales instituciones del sector justicia por medio de la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ)<sup>38</sup>.

USAID inició el primer Centro de Justicia, con el apoyo de la Corte Suprema de Justicia y el Fiscal General, en octubre de 1995 en Quetzaltenango<sup>39</sup>. El segundo Centro fue abierto en Zacapa en junio de 1996<sup>40</sup>, mientras que en febrero de 1997, la Misión de Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala (MINUGUA), inauguró el Centro de Nebaj<sup>41</sup>. USAID se unió al proyecto en Nebaj en marzo de 1998<sup>42</sup>. El Centro de Escuintla dio inicio el 9 de marzo de 1998, como resultado de una sesión de jueces, defensores públicos y fiscales<sup>43</sup>. El Centro de San Benito (de-

<sup>38</sup> González, *supra* nota 37, p. 63 (donde se señala la importancia de las reuniones quincenales para discutir los problemas que afectan la eficiencia del sistema penal). La Instancia Coordinadora está conformada por el Fiscal General, el Presidente de la Corte, el Director del Servicio de la Defensa Pública y el Ministro del Interior. Ver, en general, Gabriela Judith Vásquez Smerilli & Héctor Hugo Pérez Aguilera, "Consultoría para la Secretaría Ejecutiva del ICMSJ" ["Consultory for the Executive Secretary of the ICMSJ"], junio de 1999 (donde se enfatiza el papel clave de la Instancia Coordinadora para el desarrollo de los Centros de Justicia) (materiales no publicados, en archivo del autor).

<sup>39</sup> Comentarios de Timothy Cornish, *supra* nota 11 (donde se discute la historia de los Centros de Justicia regionales, con datos tales como su localización y fecha de establecimiento); Ver también "QPR No. 8", *supra* nota 24, p. 13 (donde se indica que USAID hizo del conocimiento y consultó con MINUGUA sobre el Centro de Quetzaltenango). MINUGUA incluso participó proporcionando capacitación en el área de defensa penal.

<sup>40</sup> "QPR No. 8", *supra* nota 24, p. 12.

<sup>41</sup> Comentarios de Timothy Cornish, *supra* nota 11 (donde subraya que en el Centro de Justicia Nebaj-Quiché se implementa la reconstrucción del sistema formal de justicia).

<sup>42</sup> 15/05/98 Rupperecht Mem., *supra* nota 16 (donde se encuentra una breve historia del Centro de Justicia que da inicio en Escuintla, Nebaj y Petén en marzo de 1998). La Instancia previó que los futuros CAJs recibirían apoyo con base en el modelo del Centro de Justicia de USAID. Ver Barrientos, *supra* nota 36, p. 5 (donde se hace evidente el papel central del modelo de USAID).

<sup>43</sup> Memoria de la Sesión en Escuintla, Guatemala (Marzo 9, 1998) (donde se explican los conceptos discutidos en la sesión) (en archivo del autor). Escuintla es un lugar particularmente difícil para la implementación de un Centro de Justicia. El Ministerio Público recibe 12,000 casos por año y, en marzo de 1998, tenía cerca de 30,000 casos acumulados. Memorandum de Timothy Cornish, USAID.

partamento de El Petén) empezó con una sesión participativa de actores locales el 12 de marzo de 1998<sup>44</sup>. MINUGUA inauguró el Centro de Santa Eulalia (Huehuetenango) el 30 de abril de 1999, con fondos de Canadá y asistencia técnica de USAID<sup>45</sup>. El sistema de justicia aplicó los avances administrativos de los Centros de Justicia a los juzgados penales de Guatemala en octubre de 1998<sup>46</sup>. Al cierre de 1999, la Instancia Coordinadora solicitó que USAID estableciera otro Centro en Santa Cruz del Quiché<sup>47</sup>. En total existen ya quince Centros de Justicia en distintas etapas de desarrollo, en Zacapa, Escuintla, Quetzaltenango, San Benito (Petén), Santa Eulalia (Huehuetenango), Nebaj (El Quiché), Santa Cruz del Quiché, Huehuetenango, Cobán, Villa Nueva, Chimaltenango, San Marcos, Jutiapa, Sololá y Antigua<sup>48</sup>.

En cuanto al proceso, los Centros de Justicia tienen varias características estándar. Hay reuniones periódicas de coordinación con los actores principales del Centro, incluyendo jueces, fiscales, investigadores, policía, facultad de derecho, abogados litigantes, representantes comunitarios y otros. Además, hay programas periódicos de ca-

<sup>44</sup> Memorandum de Marisela Velasco de Paniagua, Consultora de USAID, a Alicia Warde, Consultora de USAID, (Marzo 16 de 1998) [de aquí en adelante 16/03/98 Velasco de Paniagua Mem.] (donde se enumeran los participantes de la reunión para crear un Centro en San Benito). La Instancia Coordinadora aprobó los Centros de Justicia de Petén y Escuintla, solicitando la asistencia de USAID en ambas ubicaciones el 26 de febrero de 1998. Ver Carta de William Stacy Rhodes, Director de USAID, al Fiscal General Héctor Hugo Pérez Aguilera, al Presidente de la Corte Alfredo Figueroa y al Ministro del Interior Rodolfo Mendoza (Marzo 16, 1998) [de aquí en adelante 16/03/98 carta de Rhodes] (donde se enfatiza la necesidad de colaboración y cooperación para desarrollar los nuevos Centros de Justicia).

<sup>45</sup> Memorandum de George Carner, Director de la Misión USAID/Guatemala, al Embajador de los Estados Unidos de Norteamérica, Donald Planty (Abril 20, 1999) [de aquí en adelante 20/04/99 Carner Mem.] (donde invita al Embajador a asistir a la apertura del nuevo Centro de Administración de Justicia).

<sup>46</sup> "Solicitud Sección C", *supra* nota 34 (donde se establece que el objetivo principal de USAID durante los años de 1994-97, fue la implementación de un nuevo código procesal penal).

<sup>47</sup> Carta de Astrid Lemus, USAID Secretaria Ejecutiva, a Brian Treacy, Jefe de Justicia del Contratante de USAID (Noviembre 25, 1999) [de aquí en adelante 25/11/99 Carta de Lemus] (donde se solicita la colaboración de la Instancia para construir un nuevo centro).

<sup>48</sup> "Solicitud Sección C", *supra* nota 34 (donde se señala la cooperación entre USAID y MINUGUA para integrar los avances administrativos de los centros existentes a los nuevos). Ver también Checchi & Company Consulting, "Guatemala Justice Program - Fifteenth Quarterly Report", enero a marzo del 2003, pp. 2-3.

pacitación en el Centro de Justicia para asegurar que los esfuerzos se integren sobre la marcha<sup>49</sup>.

### III. Estructuras organizacionales y administrativas; sistemas de registro y manejo de casos

USAID proveyó asistencia técnica a la Corte Suprema de Justicia y al Ministerio Público, para modernizar sus estructuras organizacionales y administrativas, con miras al mejoramiento de la administración de casos y manejo de registros. Para ambas instituciones las propuestas incluían la reorganización de la recepción de denuncias, centralización de información y reubicación del espacio físico con equipo de computación<sup>50</sup>. Los resultados fueron disímiles en estas instituciones; mientras que la Corte tuvo gran éxito, el Ministerio Público, después de alguna promesa inicial, se retiró de la modernización organizacional, pero mantuvo otros elementos del modelo del Centro de Justicia, tales como las prácticas del manejo de casos y la capacitación integrada.

#### A. Dentro del sistema de tribunales

A partir de abril de 1996, el Centro de Justicia de Quetzaltenango inauguró una nueva estructura organizacional en el tribunal, proporcionándole transparencia y eficiencia<sup>51</sup>. La nueva estructura contaba con un *registro único* implementado a través de una *secretaría común*<sup>52</sup>. Bajo el sistema previo, los juzgados llevaban los casos individuales en diecisiete libros diferentes o libros mayores. El *registro único* simplificó este proceso reemplazándolos con un libro único<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Pearson de González, *supra* nota 37, p. 63 (donde se discute la coordinación de esfuerzos de diferentes actores para fomentar la cohesión y eficiencia). Hasta la fecha, los coordinadores de los Centros han sido guatemaltecos, pagados por USAID. Sin embargo, existe una tendencia a que, con el tiempo, estos individuos sean cambiados a la planilla del gobierno, a modo de que los esfuerzos sean sostenibles.

<sup>50</sup> *Ibidem*, pp. 63-64 (donde se detallan los esfuerzos realizados por el Ministerio Público y la Corte para cambiar los sistemas existentes por los del modelo de USAID).

<sup>51</sup> Comentarios de Timothy Cornish, *supra* nota 11.

<sup>52</sup> Instrucciones de Timothy Cornish, Jefe de Justicia del Contratante de USAID, a los miembros de la Corte Suprema de Guatemala (Mayo 22, 1998) [de aquí en adelante Instrucciones de Cornish] (donde se presenta un análisis estadístico de los efectos de las nuevas estructuras).

<sup>53</sup> *Ibidem* (donde se enfatiza la eficiencia del nuevo sistema). Con el simple registro único en el lugar, ahora es posible computarizar ese libro. Esto se ha hecho vía el Centro de Recepción, Registro e Información (CRRRI).

Al agrupar al personal secretarial bajo el sistema de *secretaría común* se redujo el número de personas, de veinticinco a seis, manejando cada caso<sup>54</sup>. Ahora, el tiempo que lleva la localización de un archivo ha disminuido de una semana a casi inmediatamente<sup>55</sup>.

Sobre la base del éxito experimentado en Quetzaltenango, en mayo de 1998 empezó la planificación del Centro Administrativo de Gestión Penal en la Ciudad de Guatemala<sup>56</sup>. Este Centro, que administra los diez juzgados penales de la Ciudad, no representa un nuevo Centro de Justicia, sino un resultado muy positivo de este modelo<sup>57</sup>. El proceso de planificación abarcó diversas dimensiones<sup>58</sup>. Primero, fue fundamental la formación de un comité de *secretarios* para participar en el proceso de implementación y asegurar que el público visualizara la oficina como un modelo guatemalteco -no de USAID-<sup>59</sup>. Un segundo paso integral en el proceso de planificación fue el trabajo avanzado en el libro de registro automatizado y el programa de control de casos. El proceso piloto se realizó en el Centro de Justicia de Zacapa antes de abrir el Centro Administrativo de Gestión Penal en octubre de 1998<sup>60</sup>. Esta fue la primera oficina en ir más allá de un esfuerzo piloto, en una ciudad capital latinoamericana<sup>61</sup>.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Comentarios de Timothy Cornish, *supra* nota 11; ver también Steven E. Hendrix, Oficina de los Secretarios-Ciudad de Guatemala (Octubre 1, 1999) (donde se establece que la solicitud de la Corte para brindar asistencia a la Oficina del Secretario, llegó a USAID en septiembre de 1996) (manuscrito no publicado en archivo del autor); Acta de la Sesión Plenaria de la Corte Suprema, Acta 10-98, párrafo 4 (Marzo 11, 1998) (donde se formalizan las solicitudes de la Corte para brindar asistencia). La aprobación del diseño final llegó el 29 de julio de 1998. Ver 31/07/98 Carner Mem., *supra* nota 29. La Oficina del Secretario fue inaugurada el 5 de octubre de 1998. Ver Memorandum de George Carner, Director de la Misión de USAID, a Donald Planty, Embajador de los Estados Unidos de Norteamérica para Guatemala (Octubre 9, 1998).

<sup>57</sup> Correo electrónico de Timothy Cornish, Consultor del Sector Justicia, a Steven E. Hendrix, Coordinador del Programa de Justicia (Noviembre 15, 1999) [de aquí en adelante 15/11/99 Correo electrónico de Cornish] (donde se argumenta que los diez juzgados del área de la capital representan resultados positivos de los centros de enfoque).

<sup>58</sup> 15/05/98 Rupprecht Mem., *supra* nota 16 (donde se señalan los hallazgos del sistema existente, puntualizando los problemas).

<sup>59</sup> *Ibidem* (donde se describe la conformación de los comités en cada centro, al incluir a la policía, fiscales, defensores públicos y jueces).

<sup>60</sup> Ver Acta de la Sesión Plenaria de la Corte Suprema, *supra* nota 56, párrafo 4 (Marzo 11, 1998); ver también 15/05/98 Mem. de Rupprecht, *supra* nota 16 (donde se señalan los avances del sistema automatizado de registro sumario de procedimientos y su eventual implementación alrededor del país).

<sup>61</sup> Cable de Donald J. Planty, Embajador de los Estados Unidos de Norteamérica para Guatemala, "Guatemala llega a un acercamiento a la justicia total" (Febre-

La propuesta de este Centro era simple; el elemento de diseño más importante fueron los empleados y el objetivo principal proporcionar un servicio transparente y eficiente al público. USAID no pagó los salarios de los oficiales públicos, ni compró ninguno de los equipos. Más bien, concentró sus recursos en la asistencia técnica para acompañar y guiar un proyecto guatemalteco dirigido hacia un diseño participativo y su subsiguiente implementación. Al hacer esto, el esfuerzo ha asegurado la completa aceptación institucional por parte de la Corte Suprema guatemalteca hacia los oficiales de archivo. Por otro lado, los usuarios del sistema, incluyendo los litigantes, el público y las víctimas, pueden ahora exigir un mejor estándar de calidad, transparencia y eficiencia<sup>62</sup>.

En solo un año, es claro el impacto de los esfuerzos por reducir las posibilidades de corrupción e incrementar la transparencia. Primero, el sistema del juzgado ahora tiene un inventario de sus casos. Previamente, las partes le pagaban a oficiales corruptos para "perder" los expedientes del caso<sup>63</sup>. Del 1 de octubre de 1996 al 31 de septiembre de 1997, el sistema del tribunal "perdió" 1,061 casos solamente en la Ciudad de Guatemala<sup>64</sup>. Esto representa 1,061 acusados, muchos de los cuales permanecen en la cárcel sin haber tenido la oportunidad de presentar su caso ante el tribunal, en violación a

ro 22, 1999) [de aquí en adelante Cable del Embajador Planty] (donde se indica que USAID ayudó a Guatemala a establecer oficinas de secretarios de tribunales en varios Centros de Justicia, lo cual ha generado una mejora en los servicios) (en archivo del autor). Perú tiene un proyecto piloto pequeño en Lambayeque, y Costa Rica tiene uno similar en Guadalupe. Sin embargo, la Oficina de Secretarios de Tribunales es la primera en funcionar en una ciudad capital latinoamericana. Esto subraya el compromiso de la Corte con el modelo del Centro de Justicia, ya que la Oficina del Secretario está planteada bajo el modelo de los proyectos de Zacapa y Quetzaltenango. En este sentido, el modelo del Centro de Justicia de USAID ha sido institucionalizado. Ver Nota de Steven Hendrix, Coordinador del Programa de Justicia USAID, a Elizabeth Hogan, Jefe del programa de Democracia de USAID (Nov. 20, 1997) (donde se discute la decisión de la Corte del 17 de noviembre de 1997, a favor de expandir el modelo de los Centros de Justicia a la capital, bajo la forma de una Secretaría de Tribunales).

<sup>62</sup> Hendrix, *supra* nota 56 (donde se denota la drástica reducción de la corrupción, en un período corto de implementación).

<sup>63</sup> *Ibidem* (donde se señalan los impactos positivos del programa implementado para la reducción de la corrupción). Los 1,061 "casos perdidos" en realidad recogen datos de seis de los diez Tribunales de la Ciudad de Guatemala. En cuatro tribunales, el manejo de casos fue tan pobre que resultó imposible establecer estadísticas confiables. La pérdida real podría haber sido el doble del número mencionado.

<sup>64</sup> *Ibidem* (donde se establece que del 1 de octubre de 1996 al 31 de agosto de 1999, solamente cinco casos han sido perdidos en la Ciudad de Guatemala). Desde entonces, cuatro han sido recuperados.