



ANÁLISIS MENSUAL

No. 04, Abril 2011

Abril, en pocas líneas

Política

¿Por qué partido votarán quienes irán a las urnas?

Desempeño político partidario durante el mes de abril 2011

Reflexión mensual: Iniciativa de ley del Registro Móvil para la prevención del robo de celulares y la extorsión

Entrevista con el diputado Francisco Contreras

Lupa jurídica

Propuesta de reformas constitucionales

Ley que regula los Servicios de Seguridad Privada

Iniciativa que dispone aprobar ley contra la corrupción en la administración pública

Anexo

Revista de prensa

Documentos

Carta Informativa Electoral No. 5

ASIES

Asociación de Investigación y
Estudios Sociales

*Conocimiento, análisis e
incidencia*

www.asies.org.gt

Abril, en pocas líneas

Durante abril, los partidos políticos intensificaron sus actividades en preparación para la contienda electoral que iniciará el 2 de mayo. Para poder participar en ella, los partidos deben realizar asambleas ordinarias y extraordinarias, a fin de legalizar su organización y/o postular a sus candidatos a cargos de elección popular.

El panorama político electoral se va aclarando poco a poco. Las encuestas, a pesar de reflejar un significativo segmento de población indecisa, muestran que la intención de voto se concentra en dos fuerzas, PP y UNE, con un “pelotón” de partidos bastante rezagado. Sin embargo, las encuestas electorales deben entenderse como una medición de tendencias, más que como una predicción de los resultados de una elección.

En este Análisis Mensual se explica que, al no tomar en cuenta a quienes podrían abstenerse de votar, los resultados de las encuestas no logran ser exactos y anticipar por quién votarán quienes sí acudirán a las urnas. Asimismo, se evidencia que las personas con mayor interés en la política y conscientes de la importancia de la democracia son las más propensas a votar por un partido político. Estos elementos pueden servir de insumos de discusión sobre las acciones que los partidos políticos pueden tomar para fomentar la educación y formación cívico-democrática.

En el Congreso de la República, a pesar de que hay varias iniciativas pendientes y urgentes que aprobar, la agenda legislativa avanzó con dificultad debido a las interpelaciones promovidas por algunos bloques legislativos. En nuestra “reflexión mensual” abordamos la iniciativa que busca establecer un registro móvil para prevenir el robo de celulares y la extorsión.

En la sección “lupa jurídica” se presenta una síntesis de la importante propuesta de reforma constitucional impulsada por ASIES y la USAC y URL. La misma es un esfuerzo académico orientado a fortalecer la institucionalidad en seguridad y justicia. Asimismo, se analizan las fortalezas y debilidades de la Ley que regula los Servicios de Seguridad Privada y la pertinencia de la iniciativa de ley contra la corrupción en la administración pública.

Por último, en el archivo adjunto se encuentra el anexo de documentos, entre los cuales están las columnas de opinión publicadas por consultores de ASIES este mes, la Carta Informativa Electoral No. 5 y algunos comunicados de prensa considerados de importancia.



POLÍTICA

¿Por qué partido votarán quienes irán a las urnas?

Uno de los principios fundamentales en la democracia es: “una persona, un voto”; es decir que el voto de cada persona debe tener el mismo valor. Este principio también es utilizado para explicar las encuestas de intención de voto, al suponer que un empadronado equivale a un voto. Sin embargo, algunos empadronados se abstienen de votar, por lo que no se puede contar la opinión de todos los encuestados por igual.

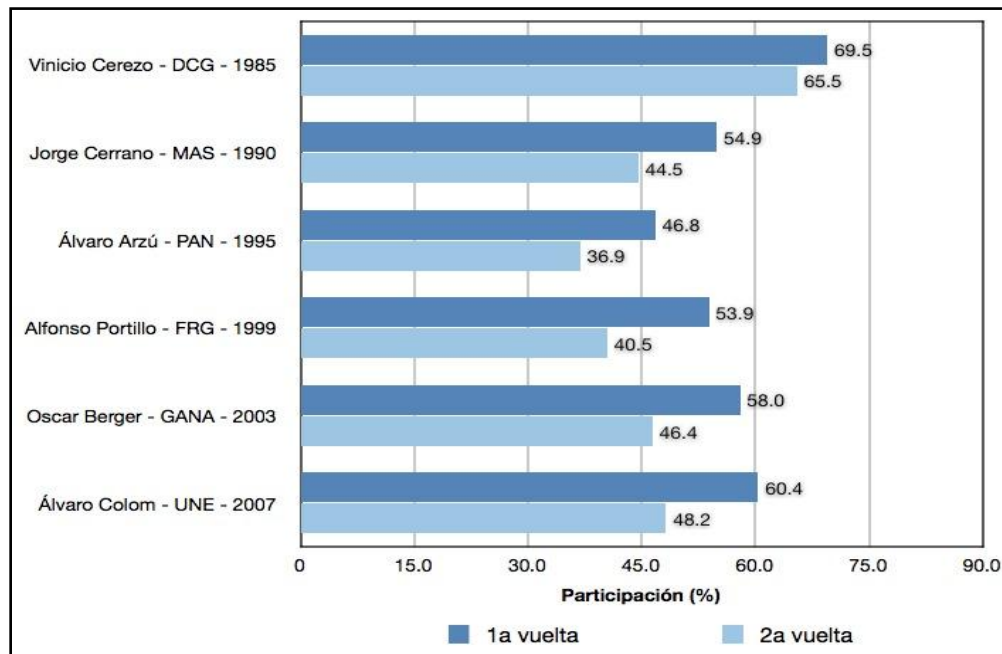
Por ello, la intención de voto de quienes tienen mayor probabilidad de acudir a las urnas merece especial atención. En particular, las personas con mayor interés en política y conscientes de la importancia de la democracia son más propensas a tener preferencia por un partido político. En consecuencia, los partidos políticos que cumplen con su obligación de “fomentar la educación y formación cívico-democrática”¹ entre sus simpatizantes, aumentan la probabilidad de que estos acudan a votar.

Durante las campañas electorales se incrementa el uso de encuestas, principalmente para responder a la pregunta: ¿por quién votarán los ciudadanos? Estas sirven como insumo a numerosos análisis y discusiones para tratar de anticipar el resultado final. No obstante, una limitación radica en que, aunque es posible estimar con mucha precisión la intención de voto del total de empadronados en un momento dado, es difícil excluir de dicha medición a quienes podrían abstenerse de votar.

En Guatemala ha habido seis elecciones presidenciales desde la transición a la democracia en 1985. En general, la participación se ha mantenido por debajo del 65 por ciento respecto al padrón electoral, siendo esta menor en la segunda vuelta. Parte de esa cifra de abstencionismo puede explicarse por casos de defunciones, migraciones al extranjero y falta de actualización en el padrón. Aun así, los resultados de las encuestas sufren de una distorsión al representar a quienes podrían abstenerse de votar.

¹ Inciso f, artículo 22 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala.

Grafica 1
Porcentaje de participación en elecciones presidenciales de Guatemala de 1985 a 2007 por año y candidato ganador



Fuente: Elaboración propia DISOP/ASIES con datos de informes electorales del Tribunal Supremo Electoral.

La distorsión ocurre debido a que, por ejemplo, una encuesta puede medir correctamente que el 30 por ciento de los 6 millones de empadronados prefiere a un partido político en particular. Pero, esas 1.8 millones de personas podrían significar hasta un 45 por ciento de los 4 millones de votos emitidos.

Esto crea una dificultad para interpretar los resultados de una encuesta y su relación con los futuros resultados de una elección. Aunque puede describirse con precisión la intención de voto del total de empadronados, lo que se necesita determinar es la intención de voto de aquellos con mayor

probabilidad de votar. Son estos últimos los que definen el resultado de la elección y no el total de empadronados. De ahí que ayudaría un criterio para evaluar la intención de voto únicamente de aquellos con más probabilidad de votar para compararlo con el total.

Algunos autores como Vilajosana² identifican tres tipos de factores que disminuyen la probabilidad de votar: sociodemográficos, psicológicos y políticos. Estos se refieren a aspectos relacionados a exclusión social, desinterés por la

² J.M. VILAJOSANA. "La justificación de la abstención". *Revista de Estudios Políticos* núm. 104, 1999

política y pérdida de apoyo a la democracia.

En lo que respecta a factores sociodemográficos que reducen la probabilidad de votar, las elecciones presidenciales de 2007 en Guatemala mostraron avances significativos en comparación con el 2003. A partir de la implementación de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos en el Decreto 10-04, se aumentó de 8 mil 910 a 13 mil 756 el número de juntas receptoras de votos, lo que equivale a un 53 por ciento.³ Al acercar las urnas a los electores, aumentó el porcentaje de participación de sectores antes excluidos. De esta manera, se incrementó la importancia de la intención de voto de dichos sectores en el resultado final de las elecciones.

De hecho, en los cinco municipios con mayor número de empadronados y que representan más del 20 por ciento del total, disminuyó la participación: Guatemala (-6.2%), Mixco (-3.7%), Villa Nueva (-6.6%), Quetzaltenango (-4.02%) y Escuintla (-1.5%). Por el otro lado, 40 municipios aumentaron su participación en más de un 15 por ciento. De estos, ninguno es cabecera municipal y juntos representan al 10 por ciento del total de empadronados. Es decir, las preferencias electorales de

municipios menos poblados ahora tienen mayor importancia en definir el resultado final.

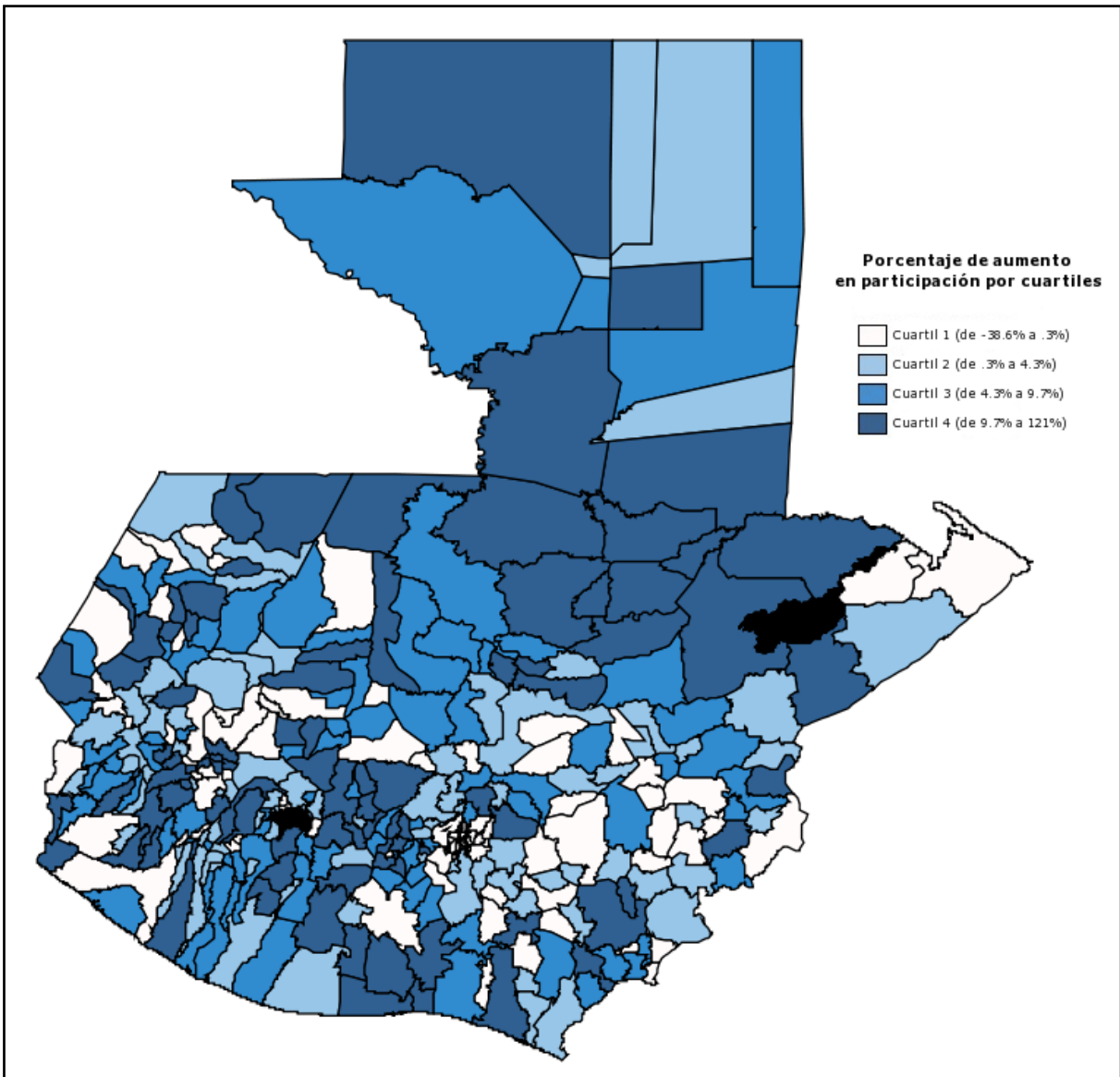
El siguiente mapa describe el porcentaje en que aumentó la participación en las elecciones presidenciales de Guatemala del 2007 respecto al 2003. Los municipios con color más oscuro indican un mayor aumento en la participación. El mapa evidencia que en el 2007 se logró incluir un mayor número de votantes de las regiones más remotas.

Respecto a los factores psicológicos y políticos, un análisis de los datos de la encuesta Latinobarómetro 2007 evidencia que hay cuatro aspectos de la cultura democrática que aumentan significativamente la probabilidad de preferir a un partido político,⁴ como se muestra en el Cuadro 2. Por eso, si los partidos políticos fomentaran una mayor cultura democrática en los ciudadanos aumentarían la probabilidad de que éstos tuvieran la intención de votar por un partido político. Este efecto multiplicador de los programas de formación contribuiría también al fortalecimiento de la cultura democrática de los guatemaltecos.

³ ASIES. "Guatemala: informe analítico del proceso electoral 2007". Guatemala, 2008.

⁴ El estudio [Latinobarómetro](#) se lleva a cabo anualmente desde 1995 por la Corporación Latinobarómetro. En el 2007 se realizó en dieciocho países latinoamericanos e incluyó 20,204 encuestas, realizadas del 7 de septiembre al 9 de octubre.

Grafica 2
Porcentaje de aumento de participación en elecciones presidenciales
de Guatemala por municipio del 2003 a 2007



Fuente: elaboración propia DISOP/ASIES con datos de informes electorales del Tribunal Supremo Electoral.

El interés en política se constituye en el aspecto más significativo para tener intención de votar por un partido político. Aquellas personas con interés en política tienen una probabilidad de 62.5 por ciento de votar por un partido político, un 25

por ciento más de quienes no tienen interés en política.

Adicionalmente, las personas que consideran que ir a votar es un derecho que se ejerce como ciudadanos, y que además creen

que la democracia es el mejor sistema político, también reportan significativamente una mayor probabilidad de tener intención de ir a votar por un partido político. El

siguiente cuadro describe cómo aumenta la probabilidad de tener la intención de votar por un partido político, estos en función de aspectos de cultura democrática.

Cuadro 2
Probabilidad de tener intención de voto hacia un partido político de acuerdo a aspectos de cultura democrática

		Probabilidad de tener intención de voto hacia un partido político (X)		
Aspecto de cultura democrática			Intervalo de confianza	
A. Tiene interés en política	SI	62.5	61.2	63.8
	NO	37.5	36.2	38.8
B. Cree que democracia es el mejor sistema	SI	52.4	51.6	53.3
	NO	47.6	46.7	48.5
C. Cree que democracia permite desarrollo	SI	54.7	53.4	55.7
	NO	45.3	44.3	46.35
D. Cree que voto es necesario para ser ciudadano	SI	52.6	51.7	53.5
	NO	47.4	46.5	48.3
Todas las anteriores	SI	69.7	68.4	71.1
	NO	30.3	28.9	31.7
<i>Descripción del modelo: $\text{Logit}(x) = -0.55 + 0.73(A) + 0.13(B) + 0.28(C) + 0.12(D)$; Pseudo R^2: 0.03; Número de observaciones: 18,423</i>				

Fuente: elaboración propia DISOP/ASIES con datos de Latinobarómetro 2007.

Cuadro 3
Preguntas utilizadas para evaluar aspectos de la cultura democrática e intención de voto

Aspecto de cultura democrática	Pregunta
Tiene interés en política	¿Cuán interesado está Ud. en la política? (SI) Muy o algo interesado (NO) Poco o nada interesado
Cree que democracia es el mejor sistema	¿Está usted de acuerdo con la siguiente afirmación? "La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno" (SI) Muy de acuerdo o de acuerdo (NO) En desacuerdo o muy en desacuerdo
Cree que democracia permite desarrollo	¿Cuánta confianza tiene usted en la democracia como sistema de gobierno para que el país llegue a ser un país desarrollado?

	<i>(SI) Mucha confianza o algo de confianza</i> <i>(NO) Poca o ninguna confianza</i>
Cree que voto es necesario para ser ciudadano	<i>¿Cuáles de las siguientes cosas cree usted que una persona no puede dejar de hacer si quiere ser considerado ciudadano?</i> <i>(SI) Menciona "votar"</i> <i>(NO) No menciona "votar"</i>
Tiene intención de voto hacia un partido político	<i>Si este domingo hubiera elecciones, ¿Por qué partido votaría usted?</i> <i>(SI) Menciona algún partido político</i> <i>(NO) Vota nulo, no vota, no sabe o no responde</i>

Fuente: elaboración propia con información de Latinobarómetro 2007.

Conclusión

Las encuestas electorales contribuyen al fortalecimiento de la democracia porque visibilizan las preferencias de los ciudadanos a quienes las propuestas de los partidos políticos deben responder. De igual manera presentan la situación política electoral en un momento específico del tiempo. Sin embargo, tienen una limitación para predecir los resultados de una elección porque representan al total de empadronados y no al total de votantes.

Debido a esto, se considera que sería de mucha utilidad se incluyeran en las encuestas preguntas sobre la cultura democrática del electorado a fin de evaluar la intención de voto de quienes tienen mayor probabilidad de votar y así interpretar mejor sus resultados. Los resultados de las encuestas de intención de voto son como la mira de un arco que apunta en la dirección del blanco: los resultados

de una elección. Sin embargo, la intención de voto de aquellos con mayor probabilidad de votar sería como la dirección del viento que podría inclinar la trayectoria de la flecha.

Por el otro lado, los partidos políticos podrían potencialmente aumentar el número de votos al promover mayor cultura democrática en los ciudadanos. Estos hallazgos refuerzan los argumentos sobre la necesidad de impulsar procesos de formación cívico político con sus miembros. Los partidos con estas acciones contribuirían al fortalecimiento del sistema democrático, disminuir los niveles de abstencionismo, incremento de la participación política y mayor legitimidad y representatividad al sistema. La democracia, no solamente son las instituciones, sino también los ciudadanos demócratas que conviven en ella.

En la medida que la cultura democrática se torne cada vez más crítica y reflexiva frente a las acciones político-electorales de los partidos políticos, estos se verán en la necesidad de implementar una campaña que centre su atención en

el debate sobre propuestas programáticas y electorales. No es suficiente que los ciudadanos conozcan con indiferencia a los partidos, sino que estén conscientes de su responsabilidad de participar y la importancia de la democracia.

Desempeño político partidario durante el mes de abril, 2011

Durante este mes, los partidos políticos realizaron asambleas municipales, departamentales y nacionales, para definir sus listados de candidatos y prepararse para cuando el Tribunal Supremo Electoral (TSE) dé, el 2 de mayo, el banderazo oficial de salida a una contienda electoral que se anticipa intensa y polarizada. Aunque el panorama político electoral se empieza a clarificar, muchos guatemaltecos no saben aún por quién votarán, aunque, según la última medición de Borge y Asociados, 42.5% apoyaría al candidato del Partido Patriota (PP), Otto Pérez Molina, y otro 21% a Sandra Torres, de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). Es importante indicar que esta medición es de un momento político específico y no tiene posibilidades de predicción de los resultados electorales finales, sino solo muestra tendencias.

Los candidatos a alcaldes también se alistan. En la capital, Álvaro Arzú aparece como el favorito para ocupar, una vez más, alcaldía de Guatemala, aunque poco a poco van apareciendo otros rostros que competirán con él por la vara edilicia.

En el Congreso de la República se refleja el clima electoral, por lo que la agenda legislativa avanza con dificultad, obstaculizada por interpelaciones a diferentes ministros. Sin embargo, gracias a la presión de organizaciones ciudadanas, durante este mes se aprobó una reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, que obliga a los diputados a registrar de forma electrónica y pública todas las votaciones, a fin de transparentarlas y de facilitar la auditoría social.

Por su parte, el Gobierno cabildea para que se aprueben dos leyes y préstamos que le permitan cubrir el presupuesto del 2011. Tales iniciativas ya han sido rechazadas por la oposición y difícilmente se lograrán acuerdos para ellas antes del 15 de mayo, cuando concluirá el primer período ordinario de sesiones del 2011.

Desempeño de los partidos políticos

El 2 de mayo, fecha en que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) convocará a elecciones generales, está cada vez más cerca. Aunque la campaña electoral inició con anticipación, a partir de ese momento puede esperarse que la misma se intensifique y se aclare por completo la oferta electoral, ya que, aunque hasta finales de abril se conoce ya a varios candidatos a la Presidencia de la República, a alcaldías y a diputaciones, son 27 partidos los que están vigentes –el último de ellos, WINAQ, fue inscrito en abril— y podrían participar en la contienda.

Este mes, el Partido Unionista (PU) proclamó a Patricia Escobar de Arzú y a Álvaro Hugo Rodas como su binomio presidencial.

De igual manera, el Partido de Avanzada Nacional (PAN) proclamó a Juan Guillermo Gutiérrez como candidato presidencial, y a Carlos Zúñiga Fumagalli como candidato vicepresidencial. Hasta este mes, Zúñiga era el precandidato presidencial del Centro de Acción Social (CASA), al cual renunció solo tres días antes de ser proclamado vicepresidenciable del PAN.

Este hecho denota la inconsistencia y falta de identidad que ocasiona que los partidos atraigan figuras

externas para promoverlas en candidaturas, no solo presidenciales, sino también a diputaciones y alcaldías. Debido a que en el sistema de partidos políticos prevalece una cultura de caudillismo y cacicazgo, muchos de los candidatos son llamados a una agrupación por el liderazgo que tienen en su distrito o por los fondos que pueden aportar para la campaña, más que por coincidencias ideológicas o políticas.

Esto se relaciona con la incapacidad de los partidos para generar un voto duro, con su falta de ideología o la dificultad para comunicarla a la ciudadanía y, por otro lado, con la poca cultura democrática de los ciudadanos.

Por ello, es necesaria una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que contribuya a la democratización e institucionalización de estas organizaciones, para que tengan la capacidad de articular y agregar las demandas de la sociedad y presentarlas al Estado. Asimismo, se deben fortalecer los mecanismos para que el TSE supervise la actividad de los partidos políticos, en especial el financiamiento privado de los partidos y castigue a aquellos grupos que incumplan las normas vigentes.

El TSE amonestó en abril a nueve partidos que no cumplieron con entregar su presupuesto de campaña, pese a el Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado de las Actividades Permanentes y de Campaña Electoral de las Organizaciones Políticas manda a presentarlo 30 días antes de la convocatoria a elecciones. Las agrupaciones políticas también incumplieron con entregar el número de la cuenta bancaria en la que depositarán el dinero para la campaña.

Estas sanciones se suman a las impuestas los últimos meses por campaña electoral anticipada, y que los partidos han evitado pagar. Por otra parte, el TSE no ha resuelto las apelaciones presentadas por las agrupaciones políticas, debido a que algunos magistrados se han abstenido de conocer los expedientes.

Es un reto para el Tribunal velar por la credibilidad y la transparencia del evento electoral, para garantizar, como lo ha hecho en ocasiones anteriores, que este culmine con éxito. Pero, también es un reto para la ciudadanía, que debe adquirir una mayor conciencia sobre la importancia del voto y vigilar a los partidos políticos para que la contienda sea una verdadera fiesta cívica en la que se presenten propuestas con visión de Estado, en lugar de ataques y confrontaciones.

Aunque otros partidos trabajan también en sus planes de gobierno, estos no se han hecho públicos aún, por lo que al momento solo se conoce la propuesta de Visión con Valores (VIVA), que contempla metas hasta el 2050, buscando trascender coyunturas y administraciones.

Dos candidatos a la cabeza

De acuerdo con encuestas del Instituto Internacional para la Cultura Democrática (México/Perú) y la Fundación DESC (Guatemala)⁵, 50% de los guatemaltecos no sabe por quién votar en estas elecciones.

Por aparte, la encuesta de abril, encargada por El Periódico a Borge y Asociados, atribuye a Otto Pérez Molina, candidato presidencial del Partido Patriota (PP), 42.5% de la intención de voto de los guatemaltecos, mientras Sandra Torres, precandidata de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y la Gran Alianza Nacional (GAN), obtiene 21%. Estas dos candidaturas se mantienen a la cabeza, pese a que Pérez disminuyó 4.7% en comparación con la encuesta de marzo, mientras Torres subió 7.3%.

La tercera posición la ocupa Manuel Baldizón, de Libertad Democrática Renovada (LIDER), con 3% de apoyo. Le sigue Harold Caballeros,

⁵ Con información publicada en El Periódico, 10.04.11

de la alianza VIVA-Encuentro por Guatemala (EG), con 1.8%; Eduardo Suger, de Compromiso, Renovación y Orden (CREO), con 1.2%.

Para esa medición se utilizó una boleta simulada, a diferencia de las dos encuestas anteriores, cuando la pregunta fue abierta.

Cuadro 1
GUATEMALA: Intención de voto de los guatemaltecos, abril 2011

CANDIDATO	PARTIDO	FEBRERO	MARZO	ABRIL
Otto Pérez	PP	42.9%	47.2%	42.5%
Sandra Torres	UNE	11.1%	13.7%	21%
Álvaro Arzú	PU	6.7%	4.9%	-
Eduardo Suger	CREO	5.5%	4.2%	1.2%
Harold Caballeros	VIVA	4.1%	1.4%	1.8%
Manuel Baldizón	LIDER	1.8%	2.3%	3%
Nineth Montenegro	EG	1.5%	0.7%	-
Rigoberta Menchú	WINAQ	1.5%	1.4%	-
Zury Ríos	FRG	0.8%	0.5%	-
Mario Estrada	UCN	-	1.3%	-
Adela de Torrebiarte	ADN	-	0.4%	-

Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES con datos de encuestas elaboradas por Borge y Asociados para El Periódico. 21.02.11, 29.03.11 y 27.04.11

En el área metropolitana, el actual alcalde, Álvaro Arzú, es el favorito – con 46.1% de intención de voto— para dirigir la municipalidad de Guatemala. Alejandro Sinibaldi, candidato a alcalde por el PP, ocupa el segundo lugar de preferencia, con 21.9%. El tercer lugar es para Roberto González, de CREO, quien compite por segunda ocasión por ese cargo, con 4.1% de apoyo. En cuarto lugar está Enrique Godoy, postulado por el Comité Cívico Compromiso Ciudadano, con 1.9%.

Además, 40.9% de los entrevistados del área

metropolitana votará por los candidatos a diputado que proponga el PP, mientras 5.3% lo haría por la UNE.

Estos datos mantienen la tendencia observada en febrero y marzo, de dos partidos que se sitúan a la cabeza, mientras el resto se encuentra rezagado, al menos en los sondeos.

Sin embargo, la oferta electoral aún no está completa, pues varios partidos aún no proclaman a sus candidatos. Asimismo, la judicialización puede llegar a ser

una de las características distintivas de este proceso electoral. El TSE deberá decidir si inscribe a candidatos sobre los que pesen señalamientos, que tengan procesos judiciales abiertos o por abrirse, y si ahora que se concretó su divorcio del presidente Álvaro Colom y Sandra Torres, ella ya no tiene impedimento para su candidatura.⁶

Este último caso, en particular, ha sido objeto de rechazo, principalmente en el área metropolitana, y con seguridad será objeto de cuestionamientos y apelaciones en los tribunales, los cuales deberán resolver con rapidez e independencia, para no afectar más la confianza en el proceso electoral. Los nuevos magistrados de la Corte de Constitucionalidad (CC) –quienes asumieron su cargo el 14 de abril– también tendrán que dar muestras de imparcialidad, en caso que la decisión llegue a sus manos.

⁶ Ex integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente el espíritu del inciso c del artículo 186 de la Constitución es evitar que el gobernante aproveche su situación de privilegio para favorecer con recursos del Estado a un pariente suyo, con el fin de promoverlo a la sucesión presidencial, violando el principio de alternabilidad. Por ello, afirmaron que la temporalidad de la prohibición familiar debe entenderse desde el momento de la toma de posesión del Presidente hasta la entrega del cargo, con lo cual aunque Torres se haya divorciado, la prohibición constitucional para su candidatura sigue vigente.

Tensiones en la alianza UNE-GANA

La alianza entre la UNE y la GANA ha enfrentado, desde un comienzo, dificultades por la distribución de candidaturas a alcaldías y a diputaciones. Con su unión, ambos partidos buscaban fortalecerse en el área rural, tomando en cuenta que la mayoría de liderazgos de la GANA provienen de esa área, y el enfoque rural de los programas sociales promovidos por el Gobierno y a los que la UNE promete dar continuidad.

Es necesario recordar que tanto la GANA como la UNE son partidos que surgieron de rupturas de coaliciones. El primero fue el nombre de la alianza entre el Partido de Solidaridad Nacional (PSN), el Movimiento Reformador (MR) y el PP, que postularon a Óscar Berger y Eduardo Stein como binomio presidencial, luego del rompimiento institucional que se dio en el Partido de Avanzada Nacional (PAN) como producto de las inconformidades y divergencias sobre las elecciones primarias del 2003.

Esa alianza no duró mucho después de las elecciones del 2003, pese a haber resultado ganadora. En el 2005, el PSN en asamblea general cambió su nombre al de GANA.

La UNE, por su parte, la formó Álvaro Colom tras separarse de la coalición entre la Alianza Nueva

Nación (ANN) y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), que lo habían postulado como candidato a la presidencia en 1999.

Esto evidencia la fragilidad de las instituciones políticas y la fragmentación que caracteriza al sistema de partidos políticos, lo cual va de la mano con la volatilidad electoral.

Actualmente, hay distritos tanto la UNE como la GANA cuentan con figuras fuertes que esperan ser electas o reelectas, lo que ha generado conflictos e incluso rupturas en la alianza.

En Quiché, Huehuetenango e Izabal, por ejemplo, se registraron este mes disputas por la designación de las casillas de diputados. Jorge Leonel Villatoro, diputado de la UNE por Izabal, presentó su renuncia a ese partido,

ante los desacuerdos en la integración del listado de candidatos de ese distrito.

En tanto, la alianza se rompió en los departamentos de Guatemala y El Progreso, debido a diferencias en el orden en que serían postulados los candidatos a diputados.

Llamó la atención, además, la renuncia de Gloria Torres, hermana de Sandra Torres, quien ejercía como secretaria de Organización de la UNE y jugaba un papel importante como operadora política de esa agrupación. Este hecho evidencia las fisuras internas del partido oficial, aunque Gloria Torres argumentó motivos personales y de salud.

Es de esperar que todas estas diferencias y divergencias no contribuyan a la fragmentación partidaria, una vez concluido el proceso electoral.

Desempeño del Congreso de la República

El Congreso aprobó, a raíz de una fuerte presión por parte de organizaciones sociales, principalmente de jóvenes, una reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, con la cual se hace obligatoria la votación por medios electrónicos y la publicidad del registro de los votos, para que los ciudadanos puedan conocer

mejor las decisiones de sus diputados.

Con esta reforma, la votación de los diputados levantando la mano quedará en el pasado, pues ahora bastará con que utilicen un sistema electrónico –que incluye un tablero electrónico que hasta ahora solo ha sido empleado para monitorear la asistencia de diputados— para dar a

conocer su decisión. De esa cuenta, se contará con un registro público de la forma en que votó cada diputado y de quiénes se ausentaron de la votación.

Asimismo, se evita que la votación nominal sea utilizada para retrasar las sesiones, como ha ocurrido con frecuencia.

Los legisladores aprobaron también, reformas a 18 artículos del Código Procesal Penal para ampliar las atribuciones de fiscales auxiliares, jueces de Paz y de Primera Instancia, a fin de agilizar el proceso de aplicación de la justicia, y modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado, en cuanto al contrato abierto para la adquisición de medicamentos.

Además, se envió a consulta a la Corte de Constitucionalidad un paquete de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para permitir el voto de

guatemaltecos que residen en el extranjero y aumentar el monto de la deuda pública de US\$2 a US\$6 por voto válido (con lo que se persigue que los partidos políticos dependan menos de capital privado).

En ese sentido, es importante indicar que para consolidar e institucionalizar el sistema de partidos políticos, las reformas a la LEPP deben estar orientadas a la democratización de las instituciones partidarias, al fortalecimiento institucional, organizacional y sectorial, para que estas cumplan con su rol de articulación, agregación y canalización de las demandas sociales y de representación política.

Para que los esfuerzos en ese sentido no sean aislados ni dispersos, se hace necesario un amplio consenso entre diversos sectores políticos, sociales y económicos.

Cuadro 2

GUATEMALA: Decretos aprobados por el Congreso de la República, abril 2011

No.	Descripción	Fecha
04-2011	Reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo	05.04.11
05-2011	Reforma el Decreto 135-96, Ley Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad.	05.04.11
06-2011	Reforma la Ley de Contrataciones del Estado	28.04.11
07-2011	Reforma el Código Procesal Penal	28.04.11

Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES con información de www.congreso.gob.gt

De esa manera, abril se convirtió en el mes del 2011 en el que más decretos se aprobaron (en enero no se aprobó ninguno, en febrero fueron dos y en marzo, uno). Esto fue posible gracias a que los bloques de oposición cedieron a suspender y aplazar algunas de las interpelaciones programadas, para permitir el avance de la agenda legislativa.

Durante esta legislatura, las interpelaciones, creadas como instrumentos para fiscalizar el desempeño del Ejecutivo, han sido utilizadas para obstaculizar la aprobación de leyes, especialmente de aquellas que interesan al Gobierno. El PP y LIDER han recurrido a continuas y prolongadas interpelaciones a ministros, que han dejado muy pocos resultados, pero han servido para manifestar su oposición a iniciativas de ley.

Por un lado, ello refleja la poca disposición al diálogo por parte del partido de gobierno, el cual se ha apoyado en sus bloques “aliados” para avanzar con dificultad en su agenda. Por otro, demuestra una actitud poco responsable de la oposición, que en lugar de exponer, con argumentos, las razones de su desacuerdo, y de presentar contrapropuestas, se ha valido de tácticas como la citada para entrapar el debate en el Pleno.

El Congreso tiene pendiente legislar en temas importantes como el desarrollo rural, la seguridad y la justicia. Solo en abril, el Pleno conoció y envió a las comisiones de trabajo 60 iniciativas de ley presentadas este año y a finales del 2010, mientras el receso legislativo –que inicia el 15 de mayo– está cerca. El segundo período ordinario de sesiones iniciará el 1 de agosto, cuando faltará un mes para las elecciones generales, por lo que, a menos que los diputados demuestren seriedad y compromiso con los intereses de los guatemaltecos, será difícil avanzar en la legislación.

Es de esperar que los políticos demuestren madurez para mantener la campaña electoral fuera del Congreso, para no convertir el hemiciclo parlamentario en una palestra desde la cual repetir los ofrecimientos de campaña, sino acudir a él para debatir en función de las principales necesidades de la población, aportando propuestas para atenderlas y solucionarlas.

Otro tema en la agenda legislativa, es la propuesta de reforma constitucional, planteada a la Instancia de Jefes de Bloque por la Universidad de San Carlos, la Universidad Rafael Landívar y ASIES. Se espera contar con el apoyo de por lo menos 10 diputados, para que hagan suya la propuesta y la conviertan en iniciativa de ley, para que el Pleno

la conozca cuanto antes, a fin de aprovechar las elecciones generales para realizar una consulta popular, convocada por el TSE.

Las reformas constitucionales propuestas buscan fortalecer los sistemas de seguridad y justicia del país, para que estos puedan combatir la impunidad prevaleciente.

Cambios en bloques legislativos

Pese a la proximidad del inicio de la contienda electoral y a que la mayoría de diputados que buscarán la reelección ya están situados con el partido que los promoverá, en abril se registraron nuevos cambios. El legislador Léster Reyna, quien fue expulsado de la UNE, se adhirió a las filas de la Unión del Cambio Nacional (UCN) para buscar su reelección en el distrito de Quiché. A la UCN se sumó también el diputado Santiago Nájera, quien renunció al partido oficial.

Cuadro 3
GUATEMALA: Conformación de bloques legislativos,
abril, 2011

	Bloques representados en el Congreso	Electos Ene 08	Ene 10	Ene 11	Abr 11
1	Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)	51	31	40	38
2	Gran Alianza Nacional (GANAN)	37	24	15	17
3	Partido Patriota (PP)	29	23	30	33
4	Frente Republicano Guatemalteco (FRG)	14	9	7	7
5	Partido Unionista (PU)	7	6	6	6
6	Centro de Acción Social (CASA)	5	3	2	2
7	Unión de Cambio Nacional (UCN)	5	4	2	4
8	Encuentro por Guatemala (EG)	4	1	1	1
9	Partido de Avanzada Nacional (PAN)	3	2	2	2
10	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)	2	2	2	2
11	Unión Democrática (UD)	1	1	1	1
12	Bloque Bancada Guatemala (BG)	-	16	14	13
13	Bloque Libertad Democrática Renovada (LIDER)	-	26	27	26
14	Independientes	-	10	9	5
	TOTAL	158	158	158	158

Fuente: Elaboración del DISOP/ASÍES, con información del Congreso de la República y medios de comunicación.

Reflexión Mensual

Ley del Registro Móvil para la prevención del robo de celulares y la extorsión

Según estadísticas de la Policía Nacional Civil PNC y del Ministerio Público, el robo de celulares es el segundo delito que más se comete en el país; a diario se presentan 250 denuncias de robos y hurtos menores, de los cuales, 80% corresponden a teléfonos móviles.⁷

Sumado a ello, el Ministerio Público recibe 800 denuncias mensuales por extorsión, solo en el departamento de Guatemala. Le siguen Escuintla, Quetzaltenango y Sololá, con 300 denuncias cada uno.⁸ La mayoría de las llamadas de extorsión se hacen desde teléfonos celulares sobre los que no se tiene registro.

Ante esta situación, el diputado Francisco Contreras, del partido Acción de Desarrollo Nacional (ADN), presentó una iniciativa de ley del Registro Móvil para la prevención del robo de celulares y la extorsión, para la que espera contar con el apoyo de diputados y sectores sociales preocupados por esos delitos.

La iniciativa, cuyo número de registro es 4306 se encuentra en análisis en las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y la de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, para su dictamen.

A continuación se presenta una entrevista con el diputado Contreras, quien expone los puntos más importantes de la iniciativa y explica cómo esta podría ser útil en la prevención de robos de celulares y extorsiones.

⁷ Diario de Centroamérica. 03.02.11. <http://dca.gob.gt:85/archivo/20110203/nacional6.html>

⁸ El Periódico. 09.01.11. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20110109/pais/188099>

¿Cómo contribuiría esta ley a frenar el robo de celulares y la extorsión?

Con esta ley buscamos prevenir esos delitos a partir de crear un registro de todos los aparatos celulares, que incluya su código IMEI (Identidad Internacional de Equipo Móvil)⁹, para poder deshabilitar los móviles robados. De esa manera, se contará con una base de datos actualizada de los terminales telefónicos que hayan sido reportados como sustraídos, la cual será de acceso público.

Actualmente el proceso para bloquear un teléfono es tan lento que da suficiente tiempo para que se use en extorsiones. Por ello, en la ley se establece un plazo máximo de 24 horas para hacerlo.

Además, se eliminaría el anonimato en la propiedad de las líneas, ya que toda persona que compre un teléfono en modalidad prepago o pospago, o un chip, deberá registrar sus datos y huella dactilar.

El operador o cualquier persona que active, habilite o re programe un teléfono celular robado será sancionado con prisión de uno a cinco años y multa de Q15 mil a Q30 mil.

⁹ Este es un código pre grabado en los teléfonos móviles, que identifica al aparato unívocamente a nivel mundial, y es transmitido por el aparato a la red al conectarse con esta.

De igual forma, se castigará con prisión de dos a cinco años y multa de entre Q20 mil y Q50 mil a quien altere, reemplace, duplique o modifique un número de línea, de serie electrónico o mecánico de un teléfono celular.

¿Cree que existe voluntad para aprobar esta ley, en medio de un contexto electoral?

Será difícil, pero vale la pena hacer la lucha, pues mientras lo discutimos, siguen muriendo personas a causa de extorsiones y robo de celulares. Hay que entender que es un tema urgente y que, pese a que el Congreso ha aprobado leyes importantes en materia de seguridad, ha fallado en darle seguridad al ciudadano en su día a día.

Por otro lado, hay que tener claro que si existe voluntad ciudadana, esta se reflejará en la voluntad política. Por esto, hay que fortalecer al ciudadano, para que exija que sus representantes lo escuchen y legislen en función de sus intereses.

Espero que se unan a esta iniciativa todos aquellos que estén preocupados por la inseguridad: diputados que hemos luchado juntos por una mejor justicia en el país, y organizaciones sociales de todo tipo. La idea es que la ley se convierta en una política de Estado, para lo que se requiere que

participen en su aprobación todos los actores de la sociedad.

Por supuesto, otras medidas serán necesarias para garantizar la seguridad, como una reforma policial, por ejemplo. Sin embargo, esto tomará tiempo, especialmente si tomamos en cuenta la debilidad institucional del Estado y los pocos recursos con que cuenta.

Esta ley, en cambio, es una oportunidad para tomar medidas preventivas en corto plazo y con pocos recursos.

En cuanto a las empresas de telefonía, ¿cómo podría impactarles la ley?

Para ellos, la inversión inicial sería baja, pues ya cuentan con tecnología para crear el registro, pues lo han hecho en otros países. En ninguno de esos países se ha observado que tenga un impacto en el crecimiento del sector de telefonía móvil.

Cabe recordar que los operadores se deben a sus clientes, de la misma manera en que los diputados nos debemos a la población.

Asimismo, hay que pensar que a causa de los robos y las extorsiones, se han cerrado negocios y se han perdido vidas, por lo que el costo de no implementar el registro es más alto que el de hacerlo. El problema es que hasta

ahora nadie ha tomado las medidas suficientes para reducir los robos y las extorsiones.

Reflexión:

La iniciativa 4306 busca regular, sin intervenir en el sector de las telecomunicaciones. De esa manera, el Estado cumpliría el rol de atender fallas del mercado, que en este caso tienen un impacto directo en la seguridad de los ciudadanos.

Según estudios realizados en Latinoamérica y Guatemala, la aprobación de una ley como la planteada no afectará el dinamismo que el mercado de la telefonía ha reportado en los últimos años, sino más bien, contribuirá a su formalización y a un aumento de la competencia en el mismo. Las acciones propuestas tampoco afectarían los precios de la telefonía móvil.

Cabe reconocer que la aprobación de esta iniciativa no solucionará el problema de la delincuencia, pero sí contribuirá significativamente a establecer acciones puntuales, en un marco de responsabilidad social empresarial, para combatir el robo de celulares y las extorsiones.

Tal como menciona el diputado Contreras, es necesario motivar y fortalecer a la ciudadanía, para que ejerza sus derechos, pero también sus obligaciones, y para que participe y le exija a sus

representantes velar por los intereses de toda la población.

Estamos a las puertas de un proceso electoral en el que elegiremos, no solo a nuestro próximo Presidente, sino también al alcalde de nuestro municipio y a los diputados que nos representarán en el Congreso de la República.

Tal decisión no puede ser tomada con indiferencia ni apatía, sino debe ser producto de una reflexión consciente, ya que esta no solo impactará el futuro del país durante cuatro años, sino que las acciones u omisiones de ese período pueden traer repercusiones para mucho tiempo más.

Pero, ser ciudadano no termina con ir a votar. Organizarse, participar, estar atento al actuar de los gobernantes y exigirles que respondan a las demandas de la población son también parte de esa tarea.

Para ello, podemos aprovechar herramientas como la Ley de Acceso a la Información Pública y, a partir de su entrada en vigencia, los registros de votación de los legisladores, para verificar que respondan a los intereses de la población y apoyen leyes que, como la iniciativa 4306 pueden aportar a la solución de los principales problemas que aquejan al país.



LUPA JURÍDICA

Propuesta de reforma constitucional en seguridad y justicia presentada por la Universidad de San Carlos, la Universidad Rafael Landívar y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Ante los altos niveles de inseguridad e impunidad, y ante la incapacidad de los sistemas de seguridad y justicia para afrontar esos fenómenos, el 11 de abril de 2011, la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Universidad Rafael Landívar y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, entregaron formalmente al Presidente del Congreso de la República de Guatemala y a la Instancia de Jefes de Bloque, una propuesta de iniciativa de reforma constitucional acotada a los temas de seguridad y justicia.

El espíritu de esta propuesta toma en consideración lo planteado en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, en el cual se identifica que una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco reside en el sistema de administración de justicia, y destaca como una prioridad a este respecto, su reforma y modernización de manera que se revierta la ineficacia, se erradique la corrupción, se garantice el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su

aplicación y la independencia judicial¹⁰, entre otros aspectos.

La transformación que se propone, busca posibilitar un eficaz desarrollo del sistema de administración de justicia que permita satisfacer las necesidades de toda la población guatemalteca a su acceso, propiciar una adecuada profesionalización de sus funcionarios, así como abatir la corrupción en su medio. De igual manera, incluir elementos esenciales del sistema de seguridad permite crear las condiciones apropiadas para la complementariedad que debe existir entre las acciones en materia de seguridad y justicia.

En las instancias académicas que suscriben la propuesta ha privado el criterio político de convertir el tema de las reformas en un pacto social, como una ventana de oportunidad que permita expresar consensos nacionales; al contrario de lo que ha sucedido en otras latitudes donde tal debate ha polarizado a las sociedades. Esta razón refuerza la

¹⁰ Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. III: Sistema de Justicia. Compromisos 8 y 10.

necesidad de acotarla a los temas de seguridad y justicia.

Se ha producido en los últimos años un incremento de la influencia del crimen organizado en el Estado y la sociedad guatemalteca, lo que refuerza la necesidad de fortalecer la institucionalidad pública pertinente para poder combatir la impunidad que la misma provoca.

La situación es de tal magnitud que el Estado guatemalteco, consciente de esta realidad y en ejercicio de su soberanía, ha debido recurrir a la cooperación de la comunidad internacional para instaurar en el país la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), lo que constituye un hecho inédito en el ámbito de las Naciones Unidas. Funcionarios de esta Comisión se han referido a la necesidad de reformar la Constitución para poder fortalecer los sistemas de seguridad y justicia.

La maduración del consenso sobre la reforma constitucional se basa en que en los últimos tiempos, la inseguridad existente y la impunidad que prevalece en el sistema de justicia alcanzan niveles alarmantes, lo que ha provocado una creciente conciencia respecto a la necesidad de enfrentarlas. Los elevados índices de violencia, que se expresan en la pérdida de vidas humanas, aumentan el clamor popular para exigir que el Estado cumpla con la importante función de

garantizar la seguridad y el bienestar social.

En los recientes procesos de elección de los Magistrados de la Corte de Apelaciones, de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Constitucionalidad, así como en la elección del Fiscal General y el Director del Instituto de la Defensa Pública Penal, se hizo evidente la participación ciudadana que reclamó la idoneidad e independencia de los elegidos. Estas luchas demuestran un incremento de la conciencia ciudadana respecto de esta problemática y crean condiciones sociales y políticas que fortalecen el consenso que subyace en relación a la necesidad de reformar la Constitución en el sentido que esta propuesta plantea.

En consecuencia, se estima que el año 2011 presenta una oportunidad para aprobar una reforma constitucional puntual en esta materia, por al menos dos razones: la maduración de un consenso en diversos actores sociales y políticos, nacionales e internacionales, sobre la necesidad de realizar cambios en los ámbitos mencionados, sin los cuales no sería posible fortalecer los sistemas de seguridad y justicia, para estar en condiciones de combatir la impunidad prevaleciente; y la oportunidad de aprovechar el actual proceso electoral para su ratificación en consulta popular, con lo cual se iniciaría, en el año 2012, un nuevo

período presidencial y legislativo en mejores condiciones para atender las demandas de seguridad y justicia.

En el caso de que las reformas fueran aprobadas por el Congreso de la República y este las enviara al Tribunal Supremo Electoral según lo dispuesto en la Constitución, podrían someterse al procedimiento de consulta popular por la población, en las próximas elecciones generales. Lo anterior, con el objetivo de reducir los gastos en que el Estado incurriría al momento de desarrollarla en otro momento.

Es importante considerar que, además de la reducción del costo de la consulta popular, desarrollarla durante el presente proceso electoral contribuiría a incrementar la legitimidad de los partidos políticos; en especial, al mostrar el esfuerzo de las organizaciones políticas para alcanzar un pacto en temas fundamentales e importantes para la ciudadanía. De igual manera, se aprovecharía el espacio para generar una discusión constructiva, evitando la manipulación del tema y las soluciones sin fundamento que obvian los elementos de fondo cuyo tratamiento debe ser objeto de acuerdos multipartidarios. Por otro lado, en el campo de las relaciones internacionales, se estaría enviando un mensaje de madurez y seriedad

en una temática cuya importancia trasciende fronteras en la región.

Las tres instituciones proponentes han considerado que el compromiso político y social para impulsar las reformas debe evitar la inclusión de temas que no se refieran concretamente a fortalecer los sistemas de Seguridad y Justicia; de lo contrario, se pondría en riesgo este proceso, que representa una oportunidad para dotar al Estado de herramientas que lo faculen para promover una lucha efectiva contra la inseguridad y la impunidad. En todo caso, si los tiempos políticos no permitieran realizarlas en el año 2011, de todos modos iniciar el proceso es urgente y necesario, ya que sin determinados cambios constitucionales no habrá posibilidades de fortalecer el sistema de seguridad y justicia. Por esa razón, las instituciones académicas que han promovido el proceso, contribuirán a su impulso, comprometidas con el objetivo de hacer propuestas viables de solución a los problemas nacionales, desde una perspectiva académica y con la solvencia ética de impulsar una iniciativa que tiene como fin último el bienestar de la población guatemalteca, sin favorecer intereses específicos de ningún tipo.

Contenido de la propuesta

Se busca reformar diez artículos de la Constitución Política, los cuales abarcan cuatro áreas:

- a) **Corte Suprema de Justicia:** estas reformas buscan la ampliación del período de funciones de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), establecimiento de un método de sustitución paulatino de sus miembros y de un nuevo período presidencial de la referida Corte; asimismo, modificación a la forma de integrar la comisión que postula a los candidatos a ser electos como magistrados, mediante la eliminación de la representación individual de los decanos de las facultades de derecho o ciencias jurídicas y sociales de las universidades privadas del país, a quienes se les asigna una representación (artículos 214, 215).

Se propone el aumento del período de los Magistrados de la CSJ a diez años y su sustitución parcial cada cinco, lo que reduce la ruptura por sustitución total que ahora ocurre. Se favorece así la creación de doctrina legal y de sentar jurisprudencia, dada la continuidad que tendría dicho órgano jurisdiccional.

En relación a la actual presidencia rotativa en dicha Corte, debemos recordar que la misma es producto de la reforma constitucional del año 1993, que definió la elección anual

de su presidencia. Esta reforma, en la práctica, no ha permitido la aplicación de políticas institucionales que fortalezcan la CSJ, debido a lo corto del periodo presidencial, situación que, a su vez, ha desgastado el funcionamiento de este alto organismo ante las dificultades que sus integrantes han tenido para ponerse de acuerdo. Incluso, como es del conocimiento público, han debido repetir elecciones reiteradas veces, antes de alcanzar el acuerdo respectivo.

Promover una reforma que permita contar con una presidencia del organismo judicial de cinco años, con posibilidad de reelección, tiene como objetivo generar condiciones para impulsar planes de trabajo estructurados, con una visión de coordinación en el mediano plazo que fortalezca la institucionalidad.

En lo referente a la CSJ, se propone una reducción de los miembros de la comisión que postula candidatos para integrarla, sin que ello signifique una reducción de espacios de participación de los sectores vinculados al Sistema de Justicia en la medida que su integración será representativa y permitirá un mayor nivel de consensos. Los Decanos de las Facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de las universidades privadas mantendrían un representante en la Comisión de Postulación. Sin esta modificación, dicha Comisión tendería a crecer indefinidamente, en correspondencia con las facultades de derecho que crearan las universidades privadas.

- b) **Carrera judicial:** En cuanto a la carrera judicial, la propuesta busca ampliar la profesionalización del recurso humano de jueces de paz, jueces de primera instancia y magistrados de Corte de Apelaciones, como garantía de la independencia judicial y la eliminación de la función de administrarla por parte de la CSJ; en su lugar, el Consejo de la Carrera Judicial compuesto democráticamente, lo tendrá como su función principal.

La inclusión en el texto constitucional de la carrera judicial contribuye decisivamente a fortalecer la independencia del sistema de justicia. Garantizar la estabilidad al personal que administra justicia permite la especialización y la coherencia de criterios en la aplicación de justicia en el mediano y largo plazo, reduciendo la posibilidad de ambigüedades en la interpretación de la ley, lo que puede reducir los niveles de impunidad prevalecientes. La carrera judicial brinda asimismo, autonomía de los niveles inferiores para la aplicación de la ley, debido a que se reduce su dependencia de los niveles superiores, los que en la actualidad, de manera discrecional, pueden realizar nombramientos de jueces.

La carrera judicial fortalece los mecanismos de selección, nombramientos, promoción, traslados, derechos y obligaciones,

evaluación de desempeño y aplicación de normativas internas, que contribuyen a elevar la calidad del proceso de aplicación de la justicia, brindando oportunidades de estabilidad y promoción a los juzgadores que demuestren, con su ejercicio profesional, su idoneidad para ocupar esos cargos, evaluados en base a parámetros de capacidad, disciplina y ética profesional.

Se propone un aumento del período para que los juzgadores permanezcan en el cargo, con lo que se contribuye a elevar los niveles de eficiencia del sistema de justicia y facilita la especialización de los juzgadores en su materia particular.

Para fortalecer la administración de justicia, se crea el Consejo de la Carrera Judicial, con lo que, en lo esencial, se separan las funciones jurisdiccionales de las administrativas en el Organismo Judicial. El Consejo se integrará, de manera equitativa, con representación de todos los niveles del sistema de justicia, así como de la academia y organizaciones gremiales vinculadas. Asimismo se considera pertinente solicitar una experiencia de diez años a los profesionales interesados en impartir justicia, quienes podrán integrarse a la carrera judicial en sus distintos niveles en función de sus capacidades, méritos, idoneidad y honradez, por lo que se establece un sistema de carrera semi-abierto,

que puede oxigenarse con la incorporación de abogados en ejercicio.

El Consejo de la Carrera Judicial será el único responsable de la selecciones de los profesionales que ingresarán a la carrera en cualquiera de sus niveles, así como de definir su promoción, basado en criterios de desempeño meritocrático.

c) **Asistencia legal gratuita:**

La propuesta de reformas constitucionales pretende el reconocimiento constitucional del derecho de asistencia legal gratuita y de la carrera del defensor público.

Se reconoce que a los sectores sociales de escasos recursos económicos, el sistema de justicia les ofrece su asistencia legal únicamente en materia penal, considerándose necesario extender esta cobertura a otras materias jurisdiccionales, debido a que las violaciones cotidianas a la ley, en materia civil, laboral, administrativa, mercantil, entre otras, afecta a todos los estratos socioeconómicos del país. El fortalecimiento del Estado de Derecho tiene como condición determinante el respeto del debido proceso, el cual puede estar limitado por la carencia de recursos económicos de algunas personas, lo que las sitúa en una condición desigual dentro del mismo proceso, al no poder ser asistido en el ejercicio de sus derechos por un profesional en la rama, razón por la cual el Estado debe garantizar la

cobertura de defensa legal gratuita, de manera progresiva, de acuerdo a los recursos con que cuente.

La propuesta de reforma incluye el establecimiento de un procedimiento para la profesionalización y especialización del servicio de asistencia legal gratuita.

- d) **Ministerio Público:** Esta propuesta de reformas constitucionales busca la modificación a la forma de integrar la comisión que postula a los candidatos a ser electos como Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, mediante la eliminación de la representación individual de los decanos de las facultades de derecho o ciencias jurídicas y sociales de las universidades privadas del país, a quienes se les asigna una representación. Sin este cambio, la Comisión de Postulación crecería de manera indefinida, en correspondencia con la cantidad de facultades de derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de las universidades privadas.

Se promueve la especialización y fortalecimiento de la carrera de los servidores públicos, vinculada a la investigación y persecución penal, buscando promover la idoneidad e independencia del personal que ingresa al Ministerio Público, fortaleciendo los procesos de selección, nombramientos, ascensos, traslados, sanciones

disciplinarias y otras propias de la carrera.

Darle reconocimiento constitucional a la carrera de los fiscales les brinda garantía de estabilidad, elevando esta importante función al nivel de otras que participan del Sistema de Justicia.

- e) **Policía Nacional Civil:** La ampliación del artículo 250 significa el reconocimiento constitucional de la institucionalidad policial y la profesionalización de su recurso humano.

La importancia de la seguridad como un mecanismo para promover la convivencia social pacífica es una importante labor de la Policía Nacional Civil, por lo tanto se reconoce la necesidad que su institucionalidad esté regulada de manera constitucional, para evitar las variaciones que ha sufrido en su cuerpo normativo ordinario, las cuales han sido producto de las prioridades coyunturales del gobierno de turno, con lo que se ha evitado su profesionalización y el desarrollo institucional y operativo de la institución.

Beneficios de la propuesta

En síntesis se puede rescatar los siguientes beneficios:

1. Profesionalización del recurso humano, tanto del sistema de seguridad como el de justicia.

2. Estabilidad de la autoridad judicial
3. Adecuada selección de personas que eligen a las autoridades judiciales y al Ministerio Público
4. Atención a la población de escasos recursos con asesoría legal
5. Estabilidad de la Policía Nacional Civil como encargada de la seguridad de los guatemaltecos y sus bienes.

La indispensable “practicidad” de las reformas constitucionales

Para que la presente propuesta de reformas constitucionales sea eficaz se incluyen, en los artículos transitorios, tiempos específicos que determinan la adecuación de las leyes ordinarias relacionadas con ambos sistemas (de Seguridad y de Justicia). Esta adecuación es indispensable para darle “practicidad”, es decir, para que las mismas se puedan aplicar. Además, la perentoriedad de los plazos es indispensable, porque sin esta garantía se daría una situación de ingobernabilidad al momento en que debieran aplicarse dichas reformas.

Procedimiento para aprobación, ratificación y entrada en vigencia de la propuesta

De conformidad con los artículos 173, 277 y 280 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el procedimiento a seguir para la reforma constitucional

que atañe a estos temas es el siguiente:

1. Diez o más diputados al Congreso de la República firman la propuesta y se convierte en iniciativa de ley.
2. En sesión plenaria, los diputados deben conocer la iniciativa de ley y con el voto de 105 de ellos se decidirá su aprobación.
3. Si el Congreso de la República aprueba la reforma, señalará con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos y solicitará al Tribunal Supremo Electoral convocar a consulta popular de acuerdo a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
4. Los ciudadanos guatemaltecos empadronados, en consulta popular votan para ratificar o rechazar la reforma.

Conclusiones

Es responsabilidad constitucional del Estado garantizar y proteger la seguridad de la persona, para lo cual debe contar con las condiciones, los recursos y las herramientas que le permitan cumplirla. El fortalecimiento de los sistemas de seguridad y justicia es fundamental para lograr este propósito, sin lo cual no se podrá derrotar la impunidad prevaleciente,

que hace imposible el cumplimiento de dicha responsabilidad.

Afortunadamente, ha madurado un consenso entre diversos actores sociales y políticos respecto de la necesidad de realizar determinadas reformas constitucionales en esta materia, las cuales se expresan en la propuesta que hacemos, desde la academia, las instituciones que la suscribimos. Esta realidad permite aprovechar la coyuntura de las elecciones generales del presente año para que el Congreso de la República, con el voto de las dos terceras partes, las apruebe y se lleve a cabo la consulta popular respectiva simultáneamente a la realización de las elecciones generales que ya han sido convocadas.

Es necesario, para iniciar este proceso, que diez diputados o más, de manera multipartidaria, asuman esta propuesta y la conviertan en iniciativa de ley.

Además, se hace una invitación a los ciudadanos a que conozcan la propuesta y reflexionen sobre la importancia que tiene para el fortalecimiento de los sistemas de seguridad y justicia. De igual manera, se les exhorta a jugar un rol activo en este trascendental proceso, impulsando acciones institucionales, gremiales, sectoriales y culturales, y, por supuesto, en su oportunidad, contribuir a través del voto, a la

legitimación de la reforma, que sin duda mejorará las condiciones de vida de los guatemaltecos y cumplirá su anhelo de derrotar la impunidad.

Ley que regula los Servicios de Seguridad Privada

El Decreto 52-2010 del Congreso de la República contiene la Ley que regula los Servicios de Seguridad Privada y tiene como objeto normar la prestación de servicios de seguridad en el ámbito privado en sus diferentes modalidades y los mecanismos de control y fiscalización de aquellos que los prestan.*

*El Decreto 52-2010 fue aprobado por el Congreso de la República el 23 de noviembre del 2010 y entró en vigencia el 21 de marzo del 2011.

Aspectos positivos

- Contribuye *per se* al orden jurídico, dado que elimina la dispersión legislativa preexistente a su aprobación en materia de seguridad privada, y le otorga estructura unitaria y sistémica.
- Resuelve jurídicamente factores debilitadores de la institucionalidad, tal como la pérdida de capacidad en el ejercicio de toda la fuerza pública y los grupos armados ilegales.
- Reafirma el postulado teórico de que el Estado ostenta el monopolio de la fuerza, al determinar cuatro aspectos básicos:
 - Subordinación de los prestadores de servicios de seguridad al marco de la regulación ordinaria en materia de seguridad.
- Creación del ente rector encargado de la autorización, control y fiscalización de los servicios de seguridad privada.
- Sometimiento a régimen legal especial la prestación, contratación, capacitación, acreditación de los servicios de seguridad privada y su creación, organización, fusión, así como sus actividades, operaciones, funcionamiento o suspensión y liquidación de las personas jurídicas prestadoras de servicios.
- Disposición de la vigilancia del desarrollo técnico y capacitación profesional

de las personas y entidades que prestan tales servicios.

Debilidades jurídicas

A pesar de los aspectos positivos enunciados anteriormente, se estima que la ley presenta algunas debilidades jurídicas, tales como:

- Propicia la interpretación extensiva y ambigua en el

ámbito de los servicios de investigación privada.

- No previene los efectos de la reducción del capital social de las sociedades prestadoras de servicio.
- Carece de regulación en la transmisión, el uso, goce y disfrute de la empresa de prestación de servicios de seguridad privada.

Iniciativa que dispone aprobar ley contra la corrupción en la administración pública

La diputada Nineth Montenegro presentó al Congreso de la República la iniciativa número 4347 que dispone aprobar la ley contra la corrupción en la administración pública, a través de la creación de una institución descentralizada que prevendría el enriquecimiento ilícito por parte de dignatarios, funcionarios y empleados públicos.*

*Presentada a la Dirección Legislativa del Congreso de la República el 23 de febrero del 2011.

Pertinencia

La población está consciente de la corrupción y la necesidad de combatirla con eficacia.

El momento es oportuno porque supone una contribución efectiva que se sumaría a esfuerzos tales como: la Convención Interamericana contra la Corrupción -signada por Guatemala en el 2000-, la creación de la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción de la Vicepresidencia de la República -creada en 2009-; y, la Comisión de Probidad del Congreso de la República -creada a partir de 2000-.

Temario básico de la propuesta

La iniciativa desarrolla los siguientes aspectos básicos:

- Creación de una nueva institución descentralizada
- Declaraciones juradas patrimoniales de dignatarios, funcionarios y empleados públicos
- Probidad administrativa
- Sanciones

Sin duda, en relación a esta propuesta, uno de los temas torales de discusión será el papel de la Contraloría General de Cuentas, pues como es sabido, ésta cuenta con una estructura administrativa encargada de dar seguimiento al tema de probidad, cuyo responsable específico es un subcontralor.