

Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014-2024

Rehabilitación para la paz social



Dirección General del Sistema Penitenciario
Guatemala C.A

Febrero de 2015

DIRECCIÓN DE ESTA PUBLICACIÓN

Héctor Mauricio López Bonilla

Ministro de Gobernación

Edi Byron Juárez Prera

Primer Vice Ministro de Seguridad

Presidente de la CONASIP

Anthony Giovanni Pivaral de León

Director General SPN

EQUIPO DE TRABAJO DE LA PNRP

Herman G. Santos López

Director de la Escuela de Estudios Penitenciarios
y Coordinador General de construcción de la PNRP

Oscar V. Perdomo Figueroa

Asesor y Consultor Nacional del Programa de Apoyo a la Seguridad
y la Justicia (SEJUST) de la Unión Europea

Elliott H. Palma Everall

Coordinador de Investigación
y Asesor para el proceso de construcción de la PNRP

Roberto J. Santana Sánchez

Asesor Internacional (República Dominicana) del diseño de la PNRP
EUROsociAL y Excoordinador del Centro de Excelencia de las Naciones Unidas
para la Reforma Penitenciaria en República Dominicana

Pedro das Neves

Asesor Internacional (Portugal) del diseño de la PNRP
EUROsociAL y Director Ejecutivo de IPS *Innovative Prison Systems*

Rehabilitación para la paz social

Pueblo de Guatemala,

Es una gran satisfacción para mí, como Presidente de la República y como ciudadano, presentar la Política Nacional de Reforma Penitenciaria, elaborada para ejecutarse en una primera fase de diez años.

Desde el inicio de nuestro Gobierno, nos comprometimos a realizar un conjunto de acciones, para mejorar los esquemas de seguridad y paz de los ciudadanos, razón por la cual creamos en el año 2012, la Política Nacional de Seguridad, que tiene como objetivo fundamental consolidar la institucionalidad de seguridad del Estado, para que sea la base del desarrollo integral de la Nación y de la paz social.

Uno de los aspectos de seguridad que históricamente estuvieron abandonados, tanto técnica como administrativamente, fue el aspecto penitenciario. Por muchos años el Sistema Penitenciario Nacional, ha permanecido en el olvido y deterioro, sin poder cumplir con su misión como lo mandata la Constitución Política de la República de Guatemala. Por ello, los centros de detención se han convertido en centros donde se perfecciona el crimen y en símbolos de corrupción, peligro, hacinamiento, impunidad, delincuencia, motines, fugas y violaciones a los Derechos Humanos.

Hoy, hemos logrado construir un documento técnicamente sólido, basado en doctrina moderna que ha tomado en cuenta lecciones aprendidas de otras realidades y sobre todo, ha puesto en el centro de interés y el objetivo de todo el esfuerzo penitenciario, a la ciudadanía.

Reformar el Sistema Penitenciario en Guatemala, implica un esfuerzo para hacer girar la lógica de la represión tradicional, que no ha funcionado y por ello, nos hemos propuesto rehabilitar a las personas privadas de libertad para la Paz Social. Probado está, que es más efectivo trabajar intrapenitenciariamente con controles eficientes y formación para la vida en sociedad para lograr la paz.

Con el contenido de esta Política, la reforma del Sistema Penitenciario Nacional, nos permitirá cumplir a cabalidad con lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala y fortalecemos los logros que hemos cosechado paso a paso durante mi Gobierno, en materia de seguridad y en otras áreas, para el desarrollo integral del país.

El resultado esperado de esta Política Nacional, es la articulación de las instituciones del Estado y con ello alcanzar el objetivo de consolidar un Sistema Penitenciario Nacional confiable y seguro para la sociedad.

Es importante mencionar, que esta es una Política de Estado, no solo porque en su elaboración participaron representantes de los tres Organismos del Estado, representantes de los órganos de control, particularmente de la Procuraduría de los Derechos Humanos, sino también porque la misión debe cumplirse un plazo de diez años, lo que compromete, seriamente, a los tres gobiernos que sucedan al nuestro.

La coordinación de todos los actores sociales e institucionales y su participación, fue vital para este proceso que hoy culmina, corresponderá a estos mismos actores y al Estado, dar cumplimiento a la serie de acciones planteadas para mejorar por fin, el Sistema Penitenciario de nuestro país.

Quiero reconocer y agradecer a los representantes de las instituciones del Estado, representantes de organizaciones sociales y a los representantes diplomáticos y de la Cooperación Internacional, que participaron y aportaron para que esta Política pueda ser entregada hoy.

Atentamente,

Otto Fernando Pérez Molina
Presidente Constitucional de la República de Guatemala

Al Pueblo de Guatemala,

Desde el inicio del Gobierno del Presidente Otto Pérez Molina, construimos una estrategia cooperativa que incorpora y corresponsabiliza a todos los sectores sociales e instituciones del Estado con la finalidad de viabilizar un conjunto de transformaciones y resultados de impacto, que permitan alcanzar mejores niveles de gobernabilidad, seguridad y protección frente a la criminalidad, la violencia y la impunidad en el país. A esta estrategia, la denominamos Pacto por la Seguridad, la Justicia y Paz.

Durante tres años, hemos diseñado y ejecutado, desde las siete Direcciones Generales del Ministerio de Gobernación, una serie de acciones en el marco de nuestra legislación vigente y en el estricto orden de los compromisos establecidos para dar cumplimiento a este Pacto. En ese orden de ideas, la Dirección General del Sistema Penitenciario avanzó de una manera correcta y consensuada para construir los pilares fundamentales de una política seria, responsable y consensuada que permitiera destacar por un lapso de diez años, un conjunto de actividades y desafíos para orientar a las autoridades y sectores involucrados a dar un tratamiento adecuado a una problemática histórica y evadida por gobiernos anteriores.

La POLÍTICA NACIONAL DE REFORMA PENITENCIARIA 2014-2024, ha sido un proceso abierto y participativo, que da inicio en el mes de octubre de 2013, a través del Primer Viceministro de Gobernación y Presidente de la Comisión Nacional del Sistema Penitenciario, quien cumpliendo con lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes del país, generó las estrategias y mecanismos de articulación para enfrentar y resolver en el corto, mediano y largo plazo, las diferentes aristas del problema penitenciario, con énfasis en la rehabilitación que logre la paz social.

Desde diciembre 2013 hasta enero 2015, guatemaltecos, representantes del Sistema Penitenciario Nacional, de Ministerios e Instituciones del Estado de Guatemala, de organizaciones sociales, amigos del cuerpo diplomático y de agencias especializadas de Naciones Unidas, trabajaron y acordaron que el sistema de prisiones, debe contribuir a la rehabilitación integral de las personas privadas de libertad respetando para ello de manera plena los Derechos Humanos.

Este documento de orientación para la acción, cuenta con indicadores concretos de impacto y avance, así como también establece un mecanismo para la participación de la sociedad en el control y verificación de la Política, a este mecanismo se le denomina: Observatorio Nacional Penitenciario -ONP-, al cual desde ya invitamos a las organizaciones sociales especializadas en materia penitenciaria, a las universidades y centros de investigación así como a la Cooperación Internacional, a unirse para ejercer una verdadera auditoría del proceso de Reforma Penitenciaria.

Finalmente les comparto, que solamente teniendo una visión de Estado, por medio de una propuesta de trabajo para los próximos 10 años, podremos realizar cambios reales y efectivos dentro del Sistema Penitenciario Nacional.

Muchas gracias.

Héctor Mauricio López Bonilla
Ministro de Gobernación

Agradecimientos

Las autoridades de la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP) desean reconocer que el presente documento de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014-2024, ha sido posible gracias a la valiosa participación y contribución del personal penitenciario, representantes de organizaciones de la sociedad civil, funcionarios de entidades gubernamentales y del Estado así como de los gobiernos de países amigos, de cooperantes como el Programa de apoyo a la seguridad y la justicia en Guatemala de la Unión Europea (SEJUST), Programa Europeo para la Cohesión Social en América Latina (EUROsociAL), Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) e Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) quienes participaron activamente en los procesos colectivos y asesoría directa al proyecto de construcción.

La Dirección General del Sistema Penitenciario, reitera el más especial agradecimiento a:

A los participantes nacionales e internacionales que colaboraron en el I Seminario Internacional para Lineamientos de Política Penitenciaria, realizado en diciembre 2013 y que posteriormente conformaron las mesas técnicas en las cuales se aportaron los insumos que sustentaron el contenido de esta política pública.

A los asesores nacionales y extranjeros, quienes brindaron asistencia técnica en la elaboración y organización del documento.

A las autoridades superiores por la confianza y respaldo político en los momentos críticos que enfrentó el proyecto.

A las representaciones diplomáticas de Taiwán -República de China, República Dominicana, Gran Bretaña y otras organizaciones de cooperación internacional, tanto por su acompañamiento, como por el valioso apoyo en el proceso de construcción de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014-2024.

A la Procuraduría de los Derechos Humanos, por sus aportes y propuestas planteadas por medios oficiales en los procesos de formulación y validación de la PNRP.

Al Colectivo Artesana, por el acompañamiento en los procesos de construcción y validación de los temas de género y atención diferenciada de niñas, niños y adolescentes.

A los profesionales que conformaron el equipo técnico de validación de la propuesta, por su profesionalismo y objetividad.

A los asistentes administrativos y demás personas que apoyaron en la producción de la semilla de la Reforma Penitenciaria.

Equipo de trabajo de la DGSP

RESUMEN

En la actualidad el sistema penitenciario guatemalteco está enfrentando una de las peores crisis en la historia moderna. A causa de varios años de desatención, la red de centros de detención está funcionando casi dos veces arriba de su capacidad, de manera que falta personal, equipo, presupuesto e infraestructura.

Las condiciones laborales y de reclusión son inseguras, peligrosas, deficientes e insalubres, no solo para los reclusos sino para los empleados, visitas y los ciudadanos que viven en el medio libre.

Hablar de un servicio penitenciario debilitado, es tratar también con temas de delincuencia en el exterior, fugas, reincidencia, enfermedades, violaciones a los derechos humanos, destrucción de los vínculos familiares, gastos económicos innecesarios, sanciones internacionales y un amplio abanico de efectos negativos que nos afectan a todos en general.

Dicho en otras palabras, todo lo que pasa en los centros penitenciarios, repercute en la sociedad y es por eso que el problema es de todos y la solución también.

De esa cuenta, en función de proponer una solución a esa crisis el primer viceministro de Seguridad del Ministerio de Gobernación, como presidente de la CONASIP, solicitó la siguiente Política de Reforma Penitenciaria que tiene como objetivo principal transformar progresivamente la institución hacia un modelo confiable y seguro para la sociedad, que logre la rehabilitación eficiente que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, haciendo responsable de esto integralmente a la institucionalidad del Estado.

En virtud de lo anterior la Política trabajará con 10 ejes estratégicos que proponen 40 estrategias generales y 209 acciones específicas para abordar el problema institucionalmente y con el apoyo de los diferentes sectores sociales en un período de 10 años.

ABSTRACT

Today the prison system in Guatemalan is facing one of the worst crisis in modern history. Due to years of neglect, the set of detention centers are working almost two times over their capacity, so that there is a lack of personnel, equipment, budget and infrastructure.

Labor and prison conditions are unsafe, dangerous, poor and unhealthy, not only for inmates but for employees, visitors and citizens living in the open environment.

Talking about a weakened prison service, is also dealing with social crime, prison escapes, diseases, human rights violations, family destruction, unnecessary economic costs, international sanctions and a wide range of negative effects that affects all of us in general.

In other words, everything that happens in prisons, impact on society and that's why the problem is everyone and the solution too.

On that account, in proposing a solution to this crisis the Vice Minister of the Interior, as a CONASIP president, required the following Policy of Prison Reform whose main objective progressively transform the institution into a reliable and safe model for society, which achieves efficient rehabilitation dictates the Constitution of the Republic of Guatemala, making it fully responsible for the state institutions.

With the previous objective, the policy will work in 10 strategic areas that propose 40 general strategies and 209 specific actions to board the problem in 10 years as an institution and with the support of the different social sectors.

Lista de acrónimos	
AFIS	Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Digitales (siglas en inglés)
ALMG	Academia de Lenguas Mayas de Guatemala
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CICDAT	Comisión Interinstitucional contra Crímenes y Delitos de Alta Tecnología
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
COCODES	Concejos Comunitarios de Desarrollo
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
CONAPREVI	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres
CONASIP	Comisión Nacional del Sistema Penitenciario
CONCYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
CONSIET	Comisión Nacional de Salud Integral, Educación y Trabajo
COPREDEH	Comisión Presidencial de Derechos Humanos
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DGSP	Dirección General del Sistema Penitenciario
DIGICI	Dirección General de Inteligencia Civil
EUROsociAL	Programa Europeo para la Cohesión Social en América Latina
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
ILANUD	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INE	Instituto Nacional de Estadística
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
LGBTI	Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales
LRP	Ley del Régimen Penitenciario
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MICUDE	Ministerio de Cultura y Deportes
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINDEF	Ministerio de la Defensa Nacional
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas

MINGOB	Ministerio de Gobernación
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OEA	Organización de los Estados Americanos
OJ	Organismo Judicial
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
UNODC	Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
ONP	Observatorio Nacional Penitenciario
ONSEC	Oficina Nacional de Servicio Civil
ONUSIDA	Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH Sida
PGN	Procuraduría General de la Nación
PMT	Policía Municipal de Tránsito
PNC	Policía Nacional Civil
PNRP	Política Nacional de Reforma Penitenciaria
PP	Política pública
PPL	Personas privadas de libertad
RENAP	Registro Nacional de las Personas
SBS	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República
SIDUC	Sistema Interamericano de Datos Uniformes sobre Consumo de Drogas
SECCATID	Secretaría Ejecutiva Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas
SEJUST	Programa de apoyo a la seguridad y la justicia en Guatemala de la Unión Europea
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer
SIAPEN	Sistema de Apoyo Penitenciario
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SOSEP	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
SP	Sistema Penitenciario
SPN	Sistema Penitenciario Nacional
STCNS	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad
TB	Tuberculosis
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana

CONTENIDO

Capítulo I Presentación	15
Capítulo II Antecedentes generales	16
1. Antecedentes de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria y las experiencias internacionales	16
2. Antecedentes de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria	18
3. Proceso de construcción de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria	20
4. Políticas públicas relacionadas al SPN	26
Capítulo III Contexto general	31
1. Situación del país	31
2. Panorama general del Sistema Penitenciario	32
3. Situación del personal penitenciario	35
4. La población privada de libertad	37
5. Las penas de prisión	41
Capítulo IV Los principales efectos de la crisis penitenciaria	42
1. Deficiente comunicación interinstitucional	42
2. Abandono político y administrativo	44
3. Carencia de una carrera penitenciaria	46
4. Imposibilidad de un tratamiento personalizado	46
5. Insuficiente infraestructura	48
6. Inseguridad intrapenitenciaria	50
7. Falta de involucramiento de la comunidad	51

8. La reincidencia penitenciaria.....	52
9. El estigma social pospenitenciario.....	53
10. La sobrepoblación y hacinamiento.....	53

Capítulo V Fundamentos y orientaciones de la política de reforma.....57

1. Justificación.....	57
2. Justificación jurídico-política.....	57
3. Orientaciones doctrinarias.....	59
4. Instrumentos internacionales orientadores.....	59
5. Viabilidad.....	61

Capítulo VI Resultado esperado, objetivos, principios, líneas de acción y temporalidad de la PNRP.....62

1. Objetivos de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria.....	62
2. Principios de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria.....	63
3. Ejes estratégicos:.....	64
4. Temas transversales.....	69
5. Temporalidad:.....	74

Capítulo VII La reforma penitenciaria.....76

1. Coordinación interinstitucional	76
2. Ordenamiento administrativo y programación presupuestaria.....	78
3. Implementación de la carrera penitenciaria y especialización del personal penitenciario.....	80

4. Aplicación estricta del Régimen Progresivo.....	81
5. Construcción, remozamiento y modernización de la infraestructura.....	83
6. Seguridad interna y externa.....	84
7. Refamiliarización, involucramiento comunitario y empresarial.....	86
8. Reinserción socioeconómica de las PPL.....	88
9. Promoción de la paz social.....	89
10. Atención diferenciada de niñas, niños, adolescentes y mujeres.....	90
 Capítulo Único.....	92
 Capítulo VIII Monitoreo y evaluación de la PNRP.....	102
1. Mecanismo de control interno y mecanismo de control externo.....	102
 Capítulo IX Glosario.....	106
 Capítulo X Referencias bibliográficas.....	109
 Capítulo XI organizaciones participantes en la construcción de la PNRP.....	111
1. Organismos gubernamentales.....	111
2. Organismos no gubernamentales participantes en el diseño de la PNRP.....	114
3. Organizaciones internacionales.....	115
4. Organismos de cooperación externa.....	115
5. Representantes independientes.....	116

Capítulo I Presentación

En octubre de 2013, teniendo presente sus propias palabras: “la realidad del Sistema Penitenciario Nacional, requiere comprenderla, analizarla y enfrentarla de manera firme y con perspectiva de largo plazo”, el ministro de gobernación, Mauricio López Bonilla, con respaldo del artículo 38 de la Ley del Régimen Penitenciario Decreto 33-2006 del Congreso de la República, solicitó a su Viceministro de Seguridad y Presidente de la Comisión Nacional del Sistema Penitenciario (CONASIP), la creación de una Política Nacional de Reforma Penitenciaria con una proyección mínima de diez años.

Es de esa manera que el Presidente de la CONASIP, delegó posteriormente a la Escuela de Estudios Penitenciarios (EEP), por su calidad de órgano asesor de la Dirección General del Sistema Penitenciario, diseñar y ejecutar el plan para formular dicha política pública.

A principios de diciembre de 2013, se inició la fase de formulación del documento, cuando varios expertos internacionales se congregaron en el I Seminario Internacional para Lineamientos de Política Penitenciaria que tuvo como objetivo identificar las orientaciones y fundamentos teóricos, técnicos y filosóficos de la Reforma Penitenciaria en Guatemala.

A partir de este seminario realizado por personal penitenciario, se logró identificar que hace aproximadamente medio siglo, el gobierno de Guatemala, enfrentaba retos similares y que fueron superados al emprender el esfuerzo más grande que se ha hecho para salvar a una red de centros de detención que en esa época, los medios de comunicación definían como “antros de vicio, miseria, horror y muerte”.

Con la construcción de las granjas modelos de rehabilitación, la Dirección General de Presidios, logró como nunca antes, adoptar modelos penitenciarios vanguardistas que tenían condiciones de reclusión dignas y que permitían en gran manera la rehabilitación de los reclusos.

No obstante a través de los años, los centros penitenciarios fueron dejados en el olvido, las granjas modelos quedaron obsoletas y el Sistema Penitenciario, tuvo un gran retroceso que a esa fecha implicó deficiencias que no solo puso en riesgo la vida de los reclusos, sino la de muchos guatemaltecos en el medio libre.

En el pasado, la crisis penitenciaria seguía agravándose. Con mayor frecuencia se registraban motines, muertes en custodia y otros sucesos que además de haber generado luto a las familias guatemaltecas, ubicaban al país al borde de sanciones por violaciones a los derechos humanos.

Por las razones expuestas esta propuesta planteaba implementar nuevos modelos penitenciarios y transformar de una manera progresiva no solo los edificios, sino también los programas y contenidos curriculares tanto para el personal operativo, como para el personal de equipos multidisciplinarios, dándole sentido integral a la Reforma Penitenciaria y habiendo orientado todos los esfuerzos hacia la rehabilitación efectiva de las personas privadas de libertad, involucrando en todos los procesos al Estado, a los alcaldes, a las comunidades, a las universidades y a la empresa privada.

Es importante señalar, que el esfuerzo de la Reforma Penitenciaria, se orientó por completo a trabajar la reinserción socioeconómica de las personas privadas de libertad, responsabilidad que no le competía únicamente

a las o a los funcionarios penitenciarios, sino a la integralidad de las instituciones del Estado, a la academia, a las corporaciones municipales, comunidades y principalmente a la empresa privada, para proveer oportunidades de formación, emprendimiento o de trabajo a quienes hayan cumplido sus penas y también hayan cumplido satisfactoriamente con las condiciones establecidas en el régimen progresivo.

En cuanto a la prevención del delito, se propuso acciones concretas, en los niveles secundario y terciario, en virtud que se tenían grupos objetivos identificados. En el nivel secundario de prevención del delito, se identificaron cerca de 35 mil personas entre niñas, niños, adolescentes y adultos jóvenes, que formaban parte del entorno familiar y de amigos de las personas privadas de libertad. Para la prevención terciaria, el grupo objetivo lo conformaban los más de 18 mil 500 privados de libertad, que a esa fecha se encontraban en los 21 centros del Sistema Penitenciario Nacional.

Finalmente, se planteó la necesidad de trabajar las alternativas al encarcelamiento, lo cual se abordó a partir de tres aspectos: a) disminuir la confusión entre patologías y sociopatías (distinguir la diferencia entre los temas propios de atención del sector salud y los que corresponden a variables de seguridad); b) tratamiento adecuado de adicciones (alcohol y drogas lícitas e ilícitas); y c) la no criminalización de delitos culposos (trabajo comunitario, prestación de servicios, etc.). Para cada una de estas alternativas a la privación de libertad, se plantearon mecanismos propios para Guatemala, fundamentados en modelos aplicados exitosamente en otros países.

La reforma siguió los objetivos esbozados en la Política Nacional de Reforma Peniten-

ciaria y estos a su vez fueron monitoreados y evaluados por un observatorio nacional integrado por la comunidad internacional y por los representantes de las organizaciones públicas y privadas que colaboraron con este proyecto.

Capítulo II Antecedentes generales

1. Antecedentes de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria y las experiencias internacionales

Guatemala no era el único país con problemas en su Sistema Penitenciario, alrededor del mundo, más de la mitad de las sociedades han enfrentado adversidades en los centros de detención, generalmente por la sobrepoblación, incorporación de nuevos tipos de delitos, escasez de recursos, violencia, corrupción, impunidad, abusos, malas condiciones de reclusión, deficientes programas de rehabilitación y violaciones a los derechos humanos.

En lo que respectaba a la solución de esta problemática, pocos países de América Latina habían tenido avances y era por eso que esos casos merecían un análisis especial, tal y como República Dominicana, con su exitoso *Modelo de Gestión Penitenciaria*, Perú con sus *10 Medidas de Reforma del Sistema Penitenciario*, Uruguay y Panamá.

El Modelo de Gestión Penitenciaria de República Dominicana, fue acreedor de tres reconocimientos de las Naciones Unidas por los avances en el campo penitenciario, además de ser designado en 2008 como el Centro de Excelencia para América Latina en materia Penitenciaria.

El modelo dominicano ha logrado reducir en la población privada de libertad, las cifras de

reincidencia criminal, ocio y analfabetismo, al haber fundamentado sus bases de reforma en la transformación de la visión militarista y policial del Sistema Penitenciario.

Otro aspecto clave en el proyecto dominicano, fue el equilibrio entre el tratamiento y seguridad, así como la profesionalización tanto del personal penitenciario como de la población privada de libertad, habiendo considerado que la educación fue fundamental para el adecuado tratamiento e inserción social de esas personas.

En lo que respecta al caso peruano, se debe resaltar que el Instituto Nacional Penitenciario, obtuvo en el 2009 el máximo galardón de Promoción del Desarrollo Económico, por su buena práctica en el mejoramiento de las condiciones laborales de los internos.

El reconocimiento fue posible mediante la incorporación de talleres de trabajo con maquinarias y equipos vanguardistas que ofrecen los medios de capacitación y fuentes de trabajo en los centros de detención.

Entre los puntos más importantes de la hoja de ruta peruana sobresalió el combate de la corrupción, reducción del hacinamiento, compra de equipo para fortalecer la seguridad penitenciaria, promover la participación del sector privado en los penales, incentivar el uso de medidas sustitutivas, edificar centros de salud en los centros de detención, repotencializar el centro de capacitación e implementar un sistema de carrera penitenciaria con personal profesional y con vocación (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2012, p.3-15).

En Uruguay las autoridades iniciaron el proceso de renovación de su sistema penitenciario a través de la *Ley de humanización y modernización del sistema carcelario* y con la *Ley de emergencia carcelaria*, las cuales como política estatal, pretendían atender e integrar

a los privados de libertad con sus familias, construir centros penitenciarios, propiciar la reparación de las víctimas, eliminar el hacinamiento, disminuir la corrupción y fortalecer la salud, educación, trabajo, cultura, deporte y recreación de los detenidos.

Los resultados más concretos que obtuvo este país suramericano, fueron la próxima construcción de un hospital penitenciario que tendrá un área de tratamiento para drogodependientes y el aumento del número de reclusos incorporados en actividades educativas y laborales.

Otro ejemplo que vale la pena examinar es el de la República de Panamá, en donde en los años 90 se logró reducir la población penitenciaria como resultado de una agresiva política penitenciaria enfocada a la limitación de la prisión preventiva, a la promoción de medidas alternativas, redención de penas por trabajo o educación y a la concesión de beneficios penitenciarios, tales como la aplicación de arrestos domiciliarios para los enfermos de gravedad o en estado terminal.

Vale la pena destacar que a pesar de los resultados que había alcanzado Panamá con tales políticas, actualmente el país registra una de las tasas más altas de prisión preventiva en el mundo, por lo que en el plan estratégico para la reforma penitenciaria se contempló implementar un plan para mejoras y ampliación de la infraestructura, sistematizar la información de las personas privadas de libertad, disminuir la corrupción, garantizar los servicios básicos de salud, contribuir con la solución de problemas judiciales y fortalecer la academia, en conjunto con el recurso humano.

Para disminuir la mora judicial en la República de Panamá, se destacaron las acciones para asegurar que las PPL acudieran a sus citas judiciales, habiendo instalado salas

de videoconferencias, facilitado el acceso a beneficios penitenciarios y conformado un equipo para agilizar la libertad de personas en situación de vulnerabilidad.

En la actualidad, varios países del istmo, ven a las políticas públicas, como una forma para promover un proceso de reforma penitenciaria permanente, que no sea sensible a los cambios de gobierno y que involucre a los distintos sectores de la sociedad. Es así que de esa manera varias naciones contemplaron diseñar líneas de acción similares, como por ejemplo Colombia, Honduras y México.

2. Antecedentes de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria

Históricamente el Sistema Penitenciario guatemalteco se ha caracterizado por ser una institución que no ha tenido la capacidad de habilitar a las personas privadas de libertad (PPL) para hacerlas productivas, ni de promover una reinserción social exitosa para aquellos que recobran su libertad.

Las condiciones de reclusión permanecieron en continuo deterioro, insalubridad, hacinamiento y sin garantía de una adecuada custodia y seguridad de las PPL en resguardo de la sociedad.

Los centros de detención tampoco eran suficientes ante la demanda de los tribunales de justicia y las exigencias de una sociedad que anhelaba justicia y seguridad.

Los antecedentes de la política penitenciaria, se remontan a finales del siglo XIX, cuando las autoridades de ese tiempo decidieron cambiar la precaria situación de las cárceles del país, con el nuevo modelo de la Penitenciaría Central, el cual traía consigo talleres para oficios, hospital, escuela y un reglamento organizacional para la administración.

No obstante, con el tiempo la capacidad de la Penitenciaría Central fue superada y las condiciones de reclusión fueron objeto de muchas críticas al llegar a convertirse en un símbolo de torturas y vejámenes que perduraron después de 87 años de funcionar, hasta el día de su clausura en el año 1968 (Orozco, 1977, p.251).



Gráfica n.º 1: privados de libertad de la Penitenciaría Central
Fuente: Imagen de Frank Scherschel, rescatada de la Revista Life

Posteriormente en los años 50, el gobierno adoptó las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos* y a partir de allí, en los años setenta se realizó el esfuerzo gubernamental más grande de la historia penitenciaria guatemalteca, el cual tenía como fin modernizar las cárceles con la construcción de tres granjas penales: Pavón en Fraijanes, municipio de Guatemala, Canadá en Escuintla y Cantel en Quetzaltenango, y con el remozamiento de las demás instalaciones de la época.

Tras la inauguración de las granjas penales, el país adoptó un modelo penitenciario basado en modernos proyectos agrícolas para la rehabilitación, pero con el paso de los años, el abandono de la institución favoreció la decadencia de esa forma de tratamiento y la obsolescencia de la arquitectura penitenciaria.



*Gráfica n.º 2: Granja Modelo de Rehabilitación Pavón
Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario*

De esta manera en los años ochenta y noventa la situación de los centros de detención continuó en constante deterioro a pesar de las múltiples denuncias de la sociedad civil.

Con la firma de los acuerdos de Paz Firme y Duradera en el año 1996, las organizaciones nacionales e internacionales iniciaron un proceso para promover la reforma y el fortalecimiento de la justicia en el país (Wagner, K. 2001, p.39).

En el año de 1998 por medio del Acuerdo Ministerial 268-98, se creó la Comisión de Transformación del Sistema Penitenciario, con el objetivo de encomendarle el diseño de las políticas de transformación del Sistema Penitenciario.

Como resultado del trabajo de la comisión, en el año de 1999, se presentó un anteproyecto de ley penitenciaria a la Comisión de Gobernación del Congreso de la República, pero lamentablemente los planes de reforma no fueron promulgados.

Dos años después, la fuga de 78 reclusos en el Centro de Alta Seguridad de Escuintla, un grupo de representantes de organizaciones no gubernamentales y de representantes del

sector estatal (Madres Angustiadas; Fundación Myrna Mack; Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro; Ministerio de Gobernación; Dirección General del Sistema Penitenciario; Dirección General de la Policía Nacional Civil; y Corte Suprema de Justicia) crearon por medio del Acuerdo Gubernativo 270-2001, la Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario Nacional (Wagner, 2002, p.40) con el fin de definir nuevamente los programas y políticas que pudieran promover la transformación integral de los centros de detención.

No obstante los esfuerzos y las múltiples denuncias sobre la crisis, volvieron a ser infructuosas, ya que la reforma penitenciaria no se llevó a cabo y el tema de los centros de detención no fue considerado de forma permanente en la agenda pública nacional hasta el año 2006, con la promulgación de la Ley del Régimen Penitenciario, Decreto 33-2006 del Congreso de la República.

A primera vista la Ley del Régimen Penitenciario (que entró en vigencia el 7 de abril de 2007), prometía un cambio significativo en la modernización de los centros de detención, pero a más de siete años de su vigencia la situación ha empeorado.

A través de los años la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP), fue castigada con un presupuesto insuficiente, que difícilmente alcanzaba para los gastos de funcionamiento institucional y de esa manera, poco a poco el problema en los establecimientos penitenciarios se vio agravado, hasta llegar a una verdadera crisis humanitaria que amenazó la seguridad pública.

Desde la época de los años 70, ningún gobierno ha abordado con seriedad el tema penitenciario, debido a los problemas de mayor interés social que se suscitan en la cotidianidad social.

Sin embargo para finales del año 2013, con la intención de poner fin a los abusos, a la inseguridad y a las violaciones sistemáticas a los derechos humanos, en el gobierno de Otto Pérez Molina se inició por primera vez el diseño de una política pública especial para esta materia.

Desde diciembre de 2013, gracias a la participación de 51 entidades gubernamentales, de la sociedad, académicas y de la cooperación internacional, se consiguió diseñar a través de diversos talleres y actividades, la siguiente política pública para la transformación total y profunda del Sistema Penitenciario.

3. Proceso de construcción de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria

En términos generales, toda política pública nace de un conjunto de etapas que no siguen un curso estricto y condicionado entre las mismas. De acuerdo al modelo que propuso la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el ciclo de vida de las políticas públicas constó de una etapa de origen, una de diseño o formulación, una de gestión, y otra de evaluación (Lahera, 2004, p.10).

Siguiendo con ese marco, lo que correspondió a continuación fue describir el proceso de origen y formulación de la PNRP, el cual para efectos prácticos se dividió en cuatro momentos:

3.1. Elaboración de diagnóstico institucional

El punto de partida de la PNRP fue tener la certeza de que la misma cumpliera con los requisitos que propone Oszlak y O'Donnell (1995) de responder en primer lugar a una cuestión socialmente problematizada y en segundo a un problema políticamente visibilizado.

Para tal efecto el primer paso fue la integración de un equipo técnico para cumplir con la solicitud del Señor Ministro, por medio del Presidente de la CONASIP e identificar la ruta de elaboración de la política, que permitiera aplicar metodologías de investigación acción, en donde por medio de revisiones bibliográficas y otras técnicas, se revisaron y analizaron, recomendaciones de actores sociales, demandas políticas, compromisos asumidos, planes de gobierno, notas periódicas, etc.

De esa manera, se determinó que la crisis penitenciaria era una cuestión socialmente problematizada, primero porque se había convertido en un problema que capturaba la atención pública a través de los medios de comunicación y segundo porque varias organizaciones sociales e internacionales habían denunciado en múltiples ocasiones que la problemática tenía impactos negativos en la seguridad de las personas que vivían en el medio libre y en la calidad de vida de aquellos que se encontraban en privación de libertad o vinculados al SP.

En ese amplio listado de denuncias recientes, sobresalían los informes y denuncias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Procuraduría de los Derechos Humanos, así como de las investigaciones y estudios del Centro de Investigaciones Económicas, Colectivo Artesana e Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales.

Cabe mencionar que la problemática penitenciaria era una situación políticamente visualizada porque se había detectado que desde el año 2004, había estado presente tanto en los planes de gobierno como en algunas intenciones de reforma penitenciaria que se remontan al año de 1998 con la Comisión de Transformación del Sistema Penitenciario.

Por otro lado había que destacar que con el objetivo de haber tenido una base en que sustentar las líneas de acción de la PNRP, se utilizó de soporte una investigación etnográfica sobre el Sistema Penitenciario y múltiples diagnósticos e informes cualitativos y cuantitativos realizados internamente por la institución y por varias organizaciones de sociedad civil, que contenían información útil para la elaboración de un documento de diagnóstico y para los procesos de identificación y priorización de problemas.

3.2. I Seminario Internacional para Lineamientos de Política Penitenciaria

El I Seminario Internacional para Lineamientos de Política Penitenciaria, realizado los días 5 y 6 de diciembre de 2013, fue el segundo punto de partida para la construcción de la Política Nacional Penitenciaria.

A esta actividad acudieron 124 participantes, 11 expositores internacionales y 9 nacionales a efecto de trazarse como objetivo general, establecer los lineamientos para la creación de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria, en el marco del más amplio respeto a los Derechos Humanos.

Como objetivos específicos de la actividad se definieron:

- a) Convocar a expertos internacionales para el intercambio de experiencias novedosas en materia de derechos humanos y gestión penitenciaria;
- b) Identificar los principios generales que orientarán la Política Nacional;
- c) Establecer los ejes básicos para la creación de una política nacional penitenciaria;

- d) Conocer estrategias eficientes a nivel de la región para realizar una reforma penitenciaria que garantizará el respeto a los Derechos Humanos, el resguardo y la rehabilitación penitenciaria, de los privados de libertad.

En la mesa principal de la actividad, estuvieron representadas las instituciones que impulsaron el proceso, particularmente el Secretario de la Paz, Licenciado Antonio Arenales Forno, así como de los Señores representantes diplomáticos de Taiwán-República de China, Reino Unido y de República Dominicana.

Estos últimos invitados señalaron en el acto de apertura, que a partir de esa fecha, el Sistema Penitenciario y particularmente el esfuerzo de construcción de la Política Penitenciaria, contaron con el apoyo de los países amigos.

Las conclusiones del seminario internacional se constituyeron en importante referencia y base del trabajo de las mesas técnicas y de los lineamientos de esta política penitenciaria, en donde se decidió utilizar metodologías participativas para determinar las estrategias para superar la crisis penitenciaria.



Gráfica n.º 3. Participantes y autoridades penitenciarias del I Seminario internacional de lineamientos de la política penitenciaria

Descripción de izquierda a derecha: En el uso de la palabra, el Señor Embajador de la República Dominicana en Guatemala, Señora Embajadora del Reino Unido en Guatemala, Señor Coordinador del Nuevo Modelo Penitenciario de República Dominicana, Señor Director del Sistema Penitenciario Nacional, Señor Secretario de la Paz y Presidente de COPREDEH, Señor Embajador de República China – Taiwán, Señor Presidente del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y Señor Director de la Escuela Regional Penitenciaria.

3.3. Instalación y trabajo de mesas técnicas para la construcción de la política de reforma penitenciaria:

Con el objetivo de garantizar que la Política Nacional de Reforma Penitenciaria (PNRP) fuera un instrumento integral y pertinente, la DGSP eligió utilizar una metodología participativa en forma de talleres durante los procesos de diseño del proyecto de la política pública.

De esa manera luego de hacer una convocatoria extensa a organizaciones públicas y privadas, 51 instituciones atendieron el llamado y participaron activamente en las mesas técnicas para la construcción de las

propuestas, permitiendo así un proceso participativo, incluyente y democrático, para resolver un problema común que afectaba y preocupa a muchos guatemaltecos.

Vale la pena destacar que las mesas técnicas fueron divididas en áreas temáticas, las cuales se integraron por las organizaciones y/o instituciones del Estado especializadas en el área.

De esa manera, el resultado de este proceso permitió alimentar desde diferentes perspectivas la construcción de la política con sus respectivas estrategias y ejes transversales de reforma penitenciaria.

Durante la fase de diseño, se establecieron cinco (5) mesas de trabajo para los temas relacionados al régimen penitenciario y cinco (5) mesas de trabajo para los temas vinculados al tratamiento penitenciario.

Los talleres participativos se desarrollaron los días 13 y 27 de febrero, 13 y 27 de marzo; 10 y 24 de abril de 2014, en donde a través de la discusión de diferentes actores, se obtuvieron los insumos para diseñar 214 acciones para alcanzar la mencionada reforma.

Los talleres contaron con la permanente participación de cerca de 120 personas y a través de los listados de participantes se identificó que se mantuvo un 92% de permanencia e interés en el trabajo que se realizó, de allí que incluso el último día de trabajo se contó con la presencia y participación de un alto porcentaje de técnicos, profesionales y expertos guatemaltecos en materia penitenciaria, lo que se reflejó en las actas de acuerdos que se firmaron el día 24 de abril de 2014 y que se constituyeron en el sustento primordial del presente documento.

Es importante mencionar, que durante el desarrollo de las mesas técnicas, se realizaron actividades paralelas, relacionadas con temas específicos, tales como

a) Presentación del informe sobre la situación de las hijas e hijos de las mujeres privadas de libertad;

b) Presentación de la propuesta de la política a instituciones y organizaciones sociales que integraban las mesas de niñez, mujeres, multiculturalidad y grupos LGTBI (lesbianas, gais, transexuales, bisexuales e intersexuales) para vincularla al contenido de la Política Pública Penitenciaria (los representantes participaron con estos contenidos en las mesas técnicas los meses de marzo y abril);

c) Discusión sobre el enfoque de género en la política penitenciaria, con el componente de la aplicación de las Reglas de Bangkok, taller que contó con el apoyo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-

d) Trabajo de la especialista regional de UNODC, para las Reglas de Bangkok, con representantes de las cuatro mesas de género, para la creación de la oficina de género dentro de la Dirección General del Sistema Penitenciario.



*Gráfica n.º 4: Presentación del monitoreo sobre la situación de las hijas e hijos de las mujeres privadas de libertad en Guatemala.
Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario*

Otra actividad importante que se llevó a cabo durante el diseño de la política penitenciaria, fue la entrega de recomendaciones integrales en materia de Derechos Humanos por parte de la Defensoría del Debido Proceso de la Procuraduría de los Derechos Humanos, en donde se analizó el tema de la niñez cuyos referentes adultos se encontraban privados de libertad, así como un estudio presentado por el Colectivo Artesana relacionado con las niñas, niños y adolescentes que son hijos de privadas de libertad, en el cual se evidenció la necesidad de que la Política Nacional de Reforma Penitenciaria, tomara muy en cuenta estos aspectos y los abordara de manera integral, para no extender la pena a dichas familias.

El trabajo de las mesas técnicas, fue tomado en cuenta para la definición de los contenidos esenciales del presente documento y las acciones concretas propuestas por los participantes, incluidas en las matrices operativas que aparecen en la parte final del presente documento. Es importante mencionar que las propuestas recogidas en las mesas técnicas, fueron utilizadas para crear y orientar la hoja de ruta PNRP 2014-2024.



Gráfica n.º 5. Mesa técnica de tratamiento penitenciario

De izquierda a derecha: Gerardo Villamar (PDH), Milagro López (PDH) Oscar Rivas Rayo (CSJ), Walter del Cid (MP), Patricia Secaída (IDPP) y Gary Estrada

3.4. Redacción del documento:

El proceso inicial de elaboración del documento de política pública penitenciaria, estuvo a cargo de un equipo organizado dentro del Sistema Penitenciario Nacional, el cual fue identificado, integrado y coordinado por el Director de la Escuela de Estudios Penitenciarios, en el mes de noviembre de 2013.

A inicios de diciembre de ese año, el Proyecto de Apoyo a la Seguridad y la Justicia en Guatemala (SEJUST) de la Unión Europea, otorgó por oposición un contrato de consultoría, que tuvo como objetivo la creación de un documento base para la construcción de una política pública penitenciaria.

Tanto el equipo de Consultoría del SEJUST, como sus contrapartes de la Escuela de Estudios Penitenciarios, iniciaron las actividades

con el Seminario Internacional, realizado los días 5 y 6 de diciembre, para dar seguimiento al trabajo con las mesas técnicas descritas. Esta etapa del proceso y la consultoría como tal concluyeron a inicios del mes de junio de 2014.

Posteriormente el Coordinador de la Política de Nacional de Reforma Penitenciaria, en misión de trabajo en Lisboa, Portugal, solicitó el apoyo del Programa Europeo para la Cohesión Social en América Latina (EUROsociAL), para la contratación de dos expertos internacionales que junto a un especialista nacional, redactaron la parte final del documento, proceso que se inició en el mes de junio y concluyó en el mes de octubre de 2014.

3.5. Talleres de validación

Con el propósito de fortalecer, socializar y corroborar el contenido de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria, a partir del 29 de octubre hasta el 2 de diciembre 2014, se desarrollaron jornadas de validación con las organizaciones que dieron acompañamiento al proceso de formulación.

Al concluir las actividades de validación, la Escuela de Estudios Penitenciarios, contabilizó en sus bases de datos que se invitaron a 76 organizaciones civiles, gubernamentales, religiosas, de cooperación y del sector privado, de las cuales 21 atendieron el llamado, con 46 representantes que participaron activamente en dichas sesiones.

Vale la pena indicar que gracias a esas actividades participativas, se logró obtener varias recomendaciones que mejoraron las posibilidades de eficacia de las estrategias propuestas en el proyecto.

n.º	Nombre de la organización
1	Colectivo Artesana
2	Consejo Empresarial de Telecomunicaciones
3	Embajada Británica
4	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
5	Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible
6	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales
7	Instituto de la Defensa Pública Penal
8	Ministerio Casa de Refugios
9	Ministerio Cristiano Llama de Fuego
10	Ministerio de Cultura y Deportes
11	Ministerio de Educación
12	Ministerio de Gobernación
13	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
14	Ministerio Público
15	Organismo Judicial
16	Procuraduría de los Derechos Humanos
17	Programa de Apoyo a la Seguridad y a la Justicia de la Unión Europea
18	Punto de Apoyo
19	Registro Nacional de Personas
20	Universidad Rafael Landívar
21	Universidad de San Carlos de Guatemala

Tabla n.º 1: Organizaciones representadas en los procesos de validación de la PNRP. Fuente: Escuela de Estudios Penitenciarios

3.6. Corrección final y publicación de Acuerdo Gubernativo

En esta última fase, el equipo de trabajo de la PNRP, se dedicó a integrar las recomendaciones recogidas en los talleres de validación y en las reuniones con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, a fin de obtener una versión consensuada que fue trasladada en el mes de diciembre al señor Ministro de Gobernación y a la CONASIP, por medio de su Presidente el Señor Viceministro de Seguridad Ciudadana.

Posteriormente luego del análisis y visto bueno de la CONASIP y del Viceministerio de Seguridad Ciudadana, el documento fue revisado por un equipo de la Dirección de Planificación del Ministerio de Gobernación para luego ser aprobada por el Señor Ministro de Gobernación durante el mes de enero de 2015.

Después de dicha aprobación, de conformidad con lo establecido en los artículos 9 literal “a” y 27, literal “c” de la Ley del Organismo Ejecutivo, el Ministerio de Gobernación presentó a la Secretaría General de la Presidencia de la República, la propuesta de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria, la cual fue ratificada y puesta en vigencia a través del Acuerdo Gubernativo respectivo.



Gráfica n.º 6: Proceso de construcción de la PNRP. Fuente: Escuela de Estudios Penitenciarios

4. Políticas públicas relacionadas al SPN

Todo proceso de formulación de una política pública, requiere del reconocimiento y análisis de las políticas de Estado vigentes, esto con el fin de orientar estratégicamente los esfuerzos, armonizar las propuestas, evitar la duplicidad de acciones y gastos innecesarios para el país.

En la actualidad, existen once políticas públicas que han estado en curso y que tienen una estrecha relación con el quehacer del Sistema Penitenciario y con algunos puntos importantes de esta política, principalmente en las áreas de tratamiento, combate a la corrupción y reinserción social de los privados de libertad.

De esa cuenta conocer lo que se ha hecho y lo que se hace, permite articular correcta y ordenadamente las propuestas, con la mira de potenciar los resultados finales.

Teniendo lo anterior en mente, era necesario principiar con la Política Pública de Cultura de Paz y luego con la Política Nacional de Seguridad, ya que el Sistema Penitenciario como parte del Sistema Nacional de Seguridad, debía adecuar sus proyectos y actuación, con los principios orientadores de dichas políticas que partían de la observancia a los derechos humanos, inclusión de género, respeto a la diversidad cultural, integración institucional, participación de la comunidad, gestión por resultados y transparencia, y rendición de cuentas.

Es así que a continuación se enumeran las principales políticas públicas que se tomaron en cuenta en este documento, con los puntos que comprometieron o involucraron directamente a la institución:

4.1 Política Pública de Cultura de Paz 2014-2023

Es un instrumento político destinado a “generar y orientar las acciones del Organismo Ejecutivo para la construcción de la Cultura de Paz” cuya definición se fundamentó en valores, actitudes y comportamientos que promuevan la tolerancia, solidaridad, cooperación y respeto a los derechos individuales y colectivos (SEPAZ, 2013, p.1)

En ese sentido la Política de Cultura de Paz, establece que la Secretaría de Paz se convirtió en una contraparte institucional, política y académica que facilitó el diálogo de los diferentes sectores sociales para generar procesos de andamiaje, análisis, ejecución, monitoreo y evaluación para las propuestas de políticas públicas que afectaron positivamente las aristas del sistema social guatemalteco bajo el tema de la paz y/o que fomenta la paz en el país (SEPAZ, 2014).

Asimismo el instrumento instituyó ocho ejes de acción para el Organismo Ejecutivo y sus dependencias, trazándose como objetivo general para nueve años “Contribuir al fortalecimiento de un Estado Democrático de Derecho cuya sociedad armónica y pacífica se encuentra sustentada en un nuevo estilo de relaciones, conductas y comportamientos socio-culturales e institucionales de respeto, equidad, justicia, libertad, igualdad, participación y democracia”.

4.2 Política Nacional de Seguridad

Es un marco que responde a la Política Pública de Cultura de Paz 2014-2023, en donde se establecieron “los lineamientos que definen

los cursos de acción diseñados para prevenir y contrarrestar los riesgos y amenazas que se presentaron sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones” (Diario de Centro América, 2008).

Su orientación principal fue “construir las condiciones para que las personas se sintieran seguras, libres de violencia y temor, confiadas en alcanzar sus aspiraciones individuales y colectivas” (Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, 2012).

Con esto presente, la política estableció ocho ejes de transformación que abarcaron los aspectos socio-humano, político-económico, ambiente, energía, geoestratégico, tecnología, alimentación e inteligencia.

En lo que respecta al Sistema Penitenciario, la política pública la consideró en su eje de transformación de “seguridad interior democrática”, en donde se planteó lo siguiente:

- a) Diseñar y desarrollar la infraestructura del Sistema Penitenciario, incluyendo tribunales para la celebración de audiencias y juicios.
- b) Crear un Instituto Nacional Penitenciario para mejorar la rehabilitación y readaptación social de las PPL.

4.3 Política pública respecto de la prevención a las infecciones de transmisión sexual -ITS- y a la respuesta a la epidemia del síndrome de inmunodeficiencia adquirida - Programa Nacional de ITS/VIH/SIDA.

Esta política del Programa Nacional de ITS/VIH/SIDA, planteó un conjunto de acciones orientadas a la articulación de las organizaciones sociales y estatales para la atención integral de las personas que sufrían de dichas enfermedades.

Se relacionó con el Sistema Penitenciario y su política, porque en su eje de trabajo “Atención de Grupos Vulnerables” se contempló la

“Implementación de programas específicos de prevención y atención de ITS/VIH/SIDA para personas migrantes y personas internas en instituciones penitenciarias”.

Para cumplir con esa línea de trabajo, el Programa Nacional de ITS/VIH/SIDA dejó plasmado que las acciones deberían ser responsabilidad del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de trabajo, Sistema Penitenciario, Procuraduría de los Derechos Humanos y organizaciones no gubernamentales que se dedicaban a ese campo de la salud.

4.4 Política Nacional a Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023 – Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM).

En el campo de la protección a las mujeres, la política penitenciaria debió tomar en cuenta las directrices de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres de la SEPREM, ya que en este instrumento se dejó establecido mediante el Acuerdo Gubernativo 302-2009, que el Sistema Penitenciario y otras instituciones gubernamentales debían establecer en los próximos nueve años, mecanismos para garantizar la eliminación de cualquier forma de violencia y opresión en contra de las mujeres.

Dentro de los ejes de esta política pública se responsabilizó literalmente al Sistema Penitenciario y otras entidades de gobierno de:

- a) Implementar reglamentos para sancionar administrativa y legalmente al personal que ejerza algún tipo de violencia en contra de las mujeres discapacitadas y mujeres privadas de libertad.
- b) Establecer programas de información, conocimiento y aplicación de las leyes y mecanismos que protegen a las mujeres de la violencia en su contra, en todo su ciclo de

vida, dirigido a las operadoras y los operadores de justicia.

4.5 Política pública contra la trata de personas y de protección integral a las víctimas 2007-2017 Ministerio de Relaciones Exteriores.

Considerando que los establecimientos penitenciarios eran espacios que resguardaban a varias personas que eran sospechosas o responsables de cometer el delito de *trata de personas* y que eran lugares propicios para que se reprodujera esta actividad ilícita, los siguientes puntos de la política del Ministerio de Relaciones Exteriores, debían ser tomados en cuenta por la política penitenciaria al momento de diseñar acciones relacionadas a temas de justicia restaurativa o de prevención de la delincuencia:

- a) Conocimiento sobre las implicaciones sociales, económicas y culturales de la trata de personas, en todas sus manifestaciones.
- b) Persecución penal para la aplicación del sistema punitivo.
- c) Medidas de carácter civil, que brindaran reparación civil y restitución de derechos a todas las víctimas de trata de personas.
- d) Comunicación social para la sensibilización, prevención y promoción de la denuncia contra esta trata.

4.6 Política Nacional Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas, Secretaría Ejecutiva Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (SECCATID)

Desde enero de 2009, con la oficialización y publicación de la Política Nacional Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas, los diferentes entes del Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional fueron tomadas en cuenta para dar solución al problema de las drogas en Guatemala.

En el caso del Ministerio de Gobernación y Sistema Penitenciario, adquirieron la responsabilidad de:

a) Sistematizar la información sobre consumo de drogas bajo la metodología del Sistema Interamericano de Datos Uniformes sobre Consumo de Drogas (SIDUC) y Comisión Interinstitucional contra Crímenes y Delitos de Alta Tecnología (CICDAT).

b) Diseñar programas de formación extracurricular y/o ejes transversales que fomentaran la adecuada utilización del tiempo libre.

c) Diseñar y promover programas de prevención del consumo de drogas en organismos del Estado, entidades autónomas, semiautónomas y privadas.

d) Formular e implementar campañas y/o jornadas de sensibilización en prevención del consumo de drogas destinadas a grupos vulnerables.

e) Elaborar y proponer programas para el tratamiento, rehabilitación y reinserción social en drogodependencia, dirigidos a hombres y mujeres privados de libertad, además de niñas, niños y adolescentes transgresores de la ley.

4.7 Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015 – Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH).

Aunque esta política no asignó una acción específica al Sistema Penitenciario, sus ejes de acción abarcaron a la población privada de libertad al considerar que su objetivo general era “construir una cultura de convivencia pacífica basada en la libertad, equidad, solidaridad y tolerancia a la diversidad, a través de la educación y capacitación en Derechos Humanos”.

De esa cuenta en la política penitenciaria se debieron tomar en cuenta las entidades a las que se delegó esta tarea, porque tanto los reclusos como el personal penitenciario estaban sujetos a cumplir la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la única manera para que ese conjunto de garantías se cumplieran fue a través de los procesos educativos y de sensibilización.

4.8 Políticas culturales y deportivas Nacionales, Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE)

Previendo que una política penitenciaria debía incluir mecanismos de articulación intergubernamental para garantizar y promover la diversidad de los programas terapéuticos, de resocialización y deportivos para la salud preventiva de las personas privadas de libertad, se hizo obligatorio contemplar las disposiciones de la política pública del MICUDE.

En ese documento se estableció que el MICUDE y los medios de comunicación debieron:

a) Realizar un inventario regionalizado de artistas, grupos artísticos, hacedores y portadores de expresiones culturales.

b) Promover a los artistas, grupos artísticos, portadores y hacedores de expresiones culturales en los ámbitos nacional e internacional.

c) Promover mecanismos de participación y coordinación institucional e interministerial, en particular dirigidos a jóvenes, pueblos indígenas, mujeres, minorías, a través de convenios de ejecución compartida de proyectos, y promover proyectos de cooperación técnica y financiera que fortalezcan el desarrollo cultural y deportivo del país.

4.9 Política Nacional de Empleo 2012-2021

Al advertir que la máxima finalidad de los servicios penitenciarios fue devolver a los reclusos a la sociedad en mejores condiciones para vivir libres y productivamente, fue forzoso acoplar las políticas penitenciarias a las directrices que establecía la Política Nacional de Empleo, a efecto de facilitar adecuadamente la integración de los entes que podrían colaborar con el empleo de los privados y exprivados de libertad.

De esa cuenta en esta política se estableció que el Ministerio de Trabajo es el responsable de “desarrollar programas que permitan la integración laboral de las mujeres, jóvenes, discapacitados y otros grupos vulnerables” y de “impulsar la formación y capacitación laboral de las personas desocupadas, acorde a sus necesidades”.

4.10 Política Nacional de Prevención del Delito 2014-2034

Tal y como se mencionó en la Política Nacional de Prevención del Delito, el Sistema Penitenciario fue un componente clave para la prevención de la delincuencia y violencia en el país.

Por consiguiente en ese documento se definió que la Unidad de Prevención Comunitaria de la Violencia fue la responsable de diseñar, implementar y coordinar los programas técnicos que orientaron al tratamiento de los privados de libertad y que tuvieron como meta integrar a estas personas en la vida social y económica.

De igual manera el Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito trazó en sus “Líneas maestras” atender y acompañar con apoyo psicopedagógico a las niñas y niños detenidos en centros especializados o cercanos a las personas privadas de libertad.

Otros puntos de esta política que debían tomarse en cuenta en la política penitenciaria eran:

- a) Desarrollar un conjunto de mecanismos de prevención desde el nivel municipal.
- b) Crear un inventario regionalizado de delitos y recurrencia de la violencia.
- c) Promover la sinergia institucional desde el nivel local hacia lo departamental.
- d) Crear grupos ciudadanos de análisis y coordinación a favor de la prevención del delito.

4.11 Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz

Este instrumento surgió de la necesidad de replantear estratégicamente las 101 acciones del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ) que había sido firmado en el año 2009, por los presidentes de los tres organismos del Estado y por el Fiscal General del Ministerio Público.

En este nuevo enfoque del ANASJ, se definió como objetivo general desarrollar una estrategia cooperativa que incorporase a todos los sectores sociales y estatales, para alcanzar mejores niveles de gobernabilidad, seguridad y protección frente a la criminalidad, violencia e impunidad.

Se debió agregar que el instrumento, estableció los ejes estratégicos de: Seguridad, Justicia y Paz, en donde en los dos primeros ejes, se planeó para el Sistema Penitenciario Nacional:

- a) Hacer una revisión de su estructura orgánica para implementar una reingeniería de la Dirección General del Sistema Penitenciario.

- b) Construir y remodelar centros penitenciarios.
- c) Diseñar programas de reinserción social y atención a la víctima.

Capítulo III Contexto General

1. Situación del país

Guatemala se encontraba organizada administrativamente en ocho regiones, 22 departamentos y 338 municipios (334 de los cuales contaban con autoridades electas y 4 pendientes de elegir en atención a su reciente creación).

De acuerdo al último censo poblacional efectuado en el año 2002, Guatemala tenía 11 millones 237 mil 196 habitantes, pero en la actualidad, de acuerdo a la aplicación de los diferentes índices, se estimó que hay más de 15 millones, lo que convirtió al país en el lugar más poblado en Centroamérica.

De esa cifra se calculó que el 59% pertenecía al grupo étnico mestizo (personas con descendencias mixtas), 40% por ciento a poblaciones de ascendencia maya y un 0.3 por ciento a otros grupos minoritarios.

Según el Instituto Nacional de Estadística, (INE) Guatemala poseía la población más joven en América Latina, ya que casi la mitad de los habitantes se encontraba por debajo de los 19 años de edad.

Más de la mitad de los guatemaltecos vivían en condiciones de pobreza y más de un cuarto en una situación de extrema pobreza.

La mayor parte de la fuerza laboral del país, se ocupó en ofrecer servicios, seguido de la producción agrícola e industrial. En ese mismo orden de ideas, se dedujo que más del 60% de la población vivía con menos de US\$2 diarios.

Datos demográficos del Instituto Nacional de Estadística, referían que el 58% de la población guatemalteca vivían en áreas urbanas, en donde según el INE, se registró el mayor porcentaje de hechos delictivos (INE, 2013, p.42).

Los últimos datos difundidos en los medios oficiales (Larios, B. 2014) concluyeron que los casos de homicidio disminuyeron en los primeros cinco meses del año 2014. Sin embargo al finalizar el año 2013 las tasas en ese rubro, cerraron con 38.6 crímenes por cada 100,000 habitantes y en el 2012 con 34.2 (STCNS, 2014, p.6), ubicando al país en el quinto lugar de los países más violentos de América Latina según la ONODC.

De manera similar en el país se presentó un alto porcentaje de delitos patrimoniales con relación a los países de Centro América y República Dominicana. Según un estudio de victimización realizado por Cid - Gallup (2013), el país ocupó el segundo lugar en robos y asaltos.

En torno a las anteriores variables, la Policía Nacional Civil reportó que a finales de 2013 había efectuado 13 mil 720 capturas, lo que representa un incremento aproximado de 4 mil 900 en los últimos tres años.

Con respecto al régimen político, desde el año de 1986, entró en vigencia la Constitución Política de la República, que planteó un sistema republicano, democrático y representativo que proteja la persona humana, la familia y tenía como primordiales bienes jurídicos tutelados el derecho a la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, libertad de culto y de desarrollo integral de la persona.

Es de esa forma que cada cuatro años, los ciudadanos mayores de 18 años, emiten su sufragio para elegir presidente y vicepresidente, así como diputados para el Congreso

de la República, representantes del Parlamento Centro Americano y alcaldes municipales.

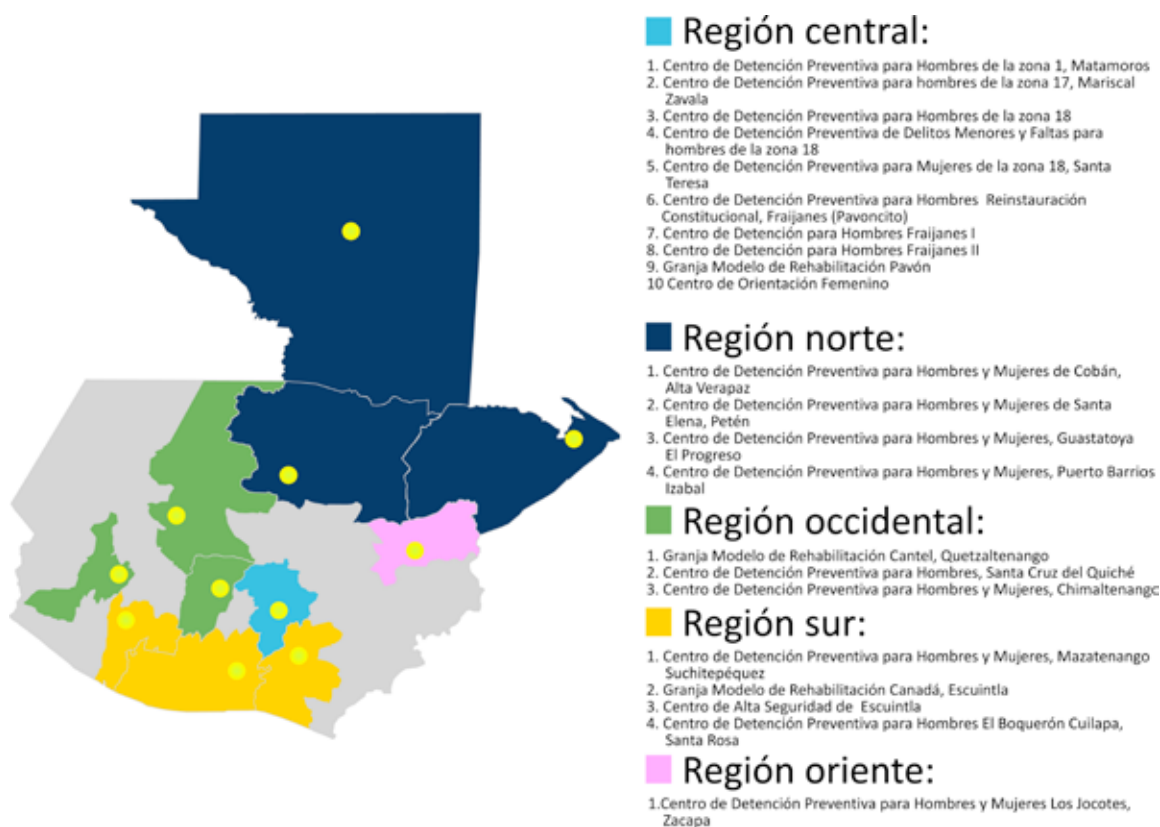
2. Panorama general del Sistema Penitenciario

La Dirección General del Sistema Penitenciario era una de las siete dependencias del Ministerio de Gobernación que de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala, debía tender a la “readaptación y reeducación de los reclusos”.

Bajo esa misma perspectiva, la Ley del Régimen Penitenciario, estableció que los fines

de la institución eran: mantener la custodia y seguridad de las personas reclusas en resguardo de la sociedad y proporcionar a las mismas las condiciones favorables para su educación y readaptación social.

Para tal efecto, el Sistema Penitenciario contó con 21 centros de detención distribuidos en las cinco regiones del país (región central, norte, sur, oriente y occidente).



Gráfica n.º 7: Distribución de los centros de detención en la República de Guatemala. Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

De acuerdo a su función estos centros de detención se clasificaban en centros de detención preventiva, centros de cumplimiento de condena y centros de cumplimiento de condena de máxima seguridad, tanto para los establecimientos de hombres, como de mujeres.

No obstante a pesar de lo que la ley establece, Guatemala no poseía un centro de cumplimiento de condena de máxima seguridad, pero tenía catorce centros de detención preventiva, de los cuales uno es exclusivo para mujeres, siete para hombres y seis centros preventivos con módulos separados para ambos sexos.

Asimismo el Sistema Penitenciario contaba con tres centros de cumplimiento de condena para hombres y uno para mujeres, además de tener bajo su responsabilidad a tres centros masculinos con protocolos de máxima seguridad.

Con lo anterior en mente, era importante detallar que la capacidad instalada de la red de centros de detención era de 6 mil 819 plazas, pero para febrero de 2015, esos cupos habían sido sobrepoblados en un 172% lo que significaba que los establecimientos penitenciarios estaban funcionando casi dos veces arriba de su capacidad.

Si se deja a un lado la descripción fría de los números, la sobrepoblación crítica que existe en veinte centros de detención, había llegado al extremo que varios privados de libertad, dormían y se alimentaban en el suelo, en un ambiente propicio a enfermedades, violencia y contaminación penitenciaria.

La mayoría de las instalaciones sanitarias, drenajes e instalaciones eléctricas en estos lugares, habían colapsado por la cantidad de internos que superan los 18 mil 500.

Al llegar a este punto, las fuerzas de seguridad penitenciaria tampoco eran suficientes, ya que hubo casos en que la relación entre reclusos y efectivos llegó a 400 por 1.

En general la sobrepoblación penitenciaria había limitado no solo el espacio físico, sino también las oportunidades de tratamiento, acceso a atención médica, asistencia jurídica y reinserción social.

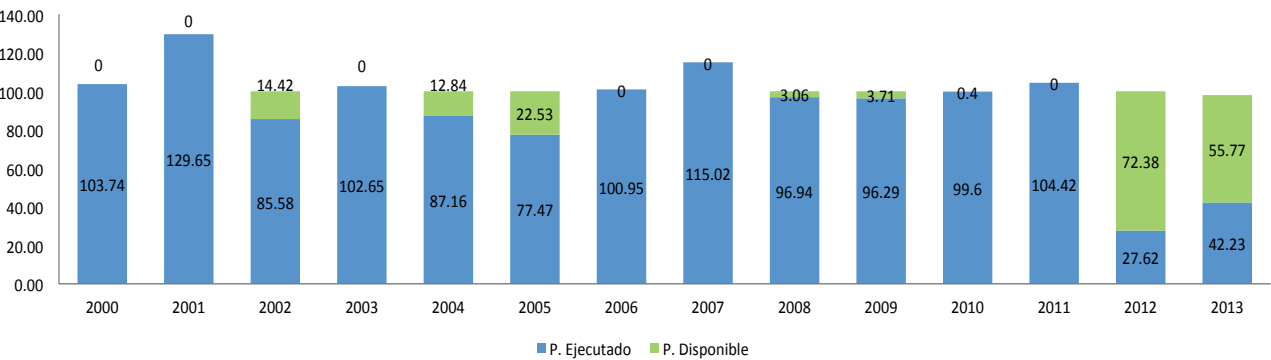
De acuerdo al Sistema de Apoyo Penitenciario, en los últimos cinco años, se registró un incremento en el número de personas que reingresaban a los centros de detención, en donde anualmente el 59% de las personas condenadas cometían nuevos delitos y regresaban a dichos recintos.

Una de las raíces más profundas que había generado esa problemática, era la falta de voluntad política para garantizar un presupuesto institucional pertinente, que alcanzara para invertir en la infraestructura y en otros aspectos clave para el tratamiento penitenciario.

En los últimos diez años que preceden al 2011, el presupuesto del Sistema Penitenciario (SP), era ejecutado arriba del noventa por ciento. La mayoría de recursos se consumía solo en gastos de funcionamiento.

No obstante desde el año 2012, el Congreso de la República aprobó un presupuesto exclusivo para la invertir en equipamiento, remozamiento y construcción de centros de detención.

Desde esa fecha, la institución tiene asignados Q610 820 076 de los cuales Q280 millones estaban reservados para la inversión en los establecimientos penitenciarios.



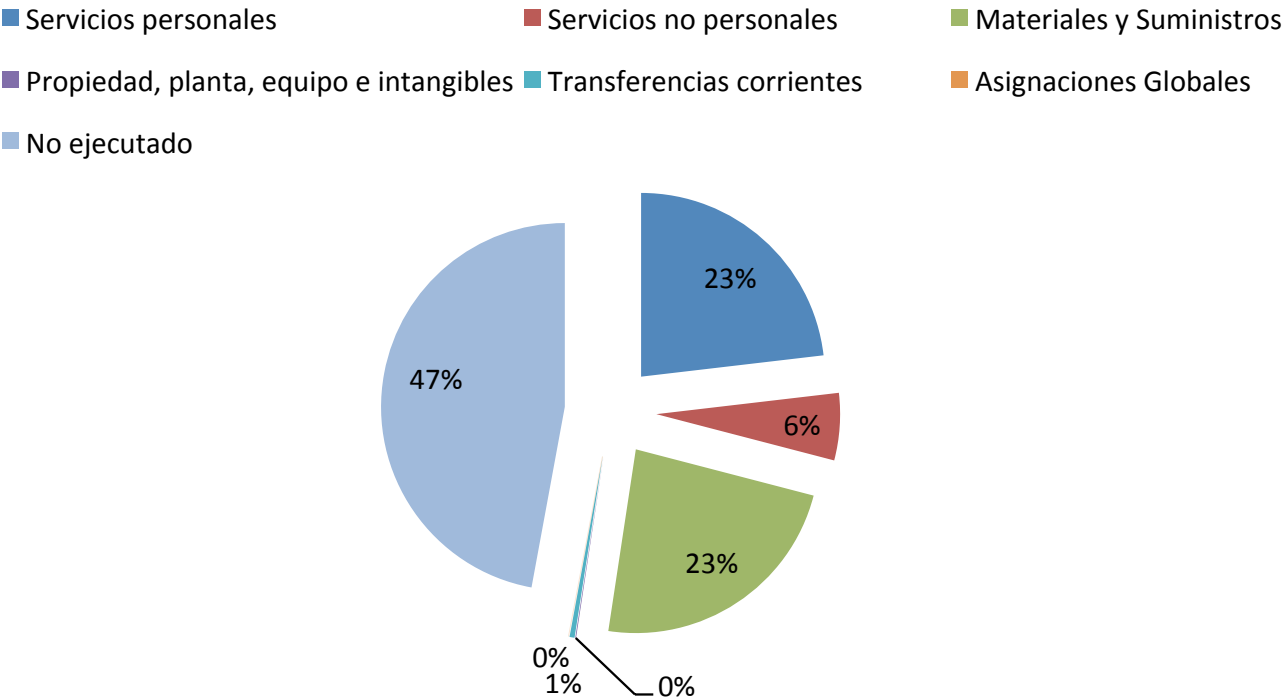
Gráfica n.º 8: Ejecución presupuestaria del SP en los últimos diez años. Fuente: Unidad de Información Pública del Ministerio de Gobernación

Teniendo en cuenta lo anterior, la mayoría de los recursos financieros del SP eran absorbidos en tres renglones principales:

En primer lugar, y el que más recursos consumía era el de “servicios personales” (grupo 0 y 18), el cual comprende los salarios de los empleados penitenciarios.

En segundo lugar se ubicaba el segmento de “materiales y suministros” que *grosso modo*, englobaba compra de bienes, materiales y alimentación.

Seguidamente en tercer lugar se encontraba el rubro de “servicios no personales” que se refería a los egresos por servicios públicos, transporte, arrendamientos, servicios contratados y servicios varios.



Gráfica n.º 9: Ejecución presupuestaria del Sistema Penitenciario en el 2013. Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

3. Situación del personal penitenciario

Como en cualquier organización, el recurso humano del Sistema Penitenciario (SP) era el activo más importante que tenía la institución, ya que en ellos recaía garantizar el adecuado cumplimiento de la misión institucional.

Todos los componentes de los servicios penitenciarios eran necesarios, pero el capital humano en particular era vital e insustituible para el modelo penitenciario que promovía las Naciones Unidas, a través de sus Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos que fueron adoptadas por Guatemala y que se caracterizaron por impulsar un trato digno y humano a las personas privadas de libertad.

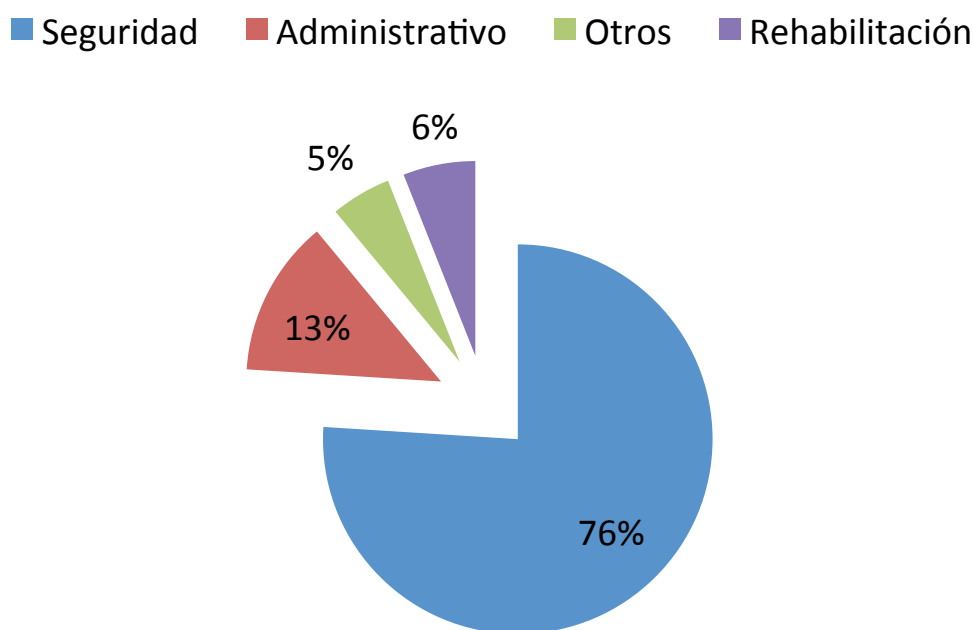
Tal y como lo estableció la Constitución Política de la República de Guatemala, los centros de detención eran de carácter civil y con personal especializado, por lo que los requi-

sitos para laborar en el Sistema Penitenciario podrían variar dependiendo del puesto solicitado.

Para el caso de los interesados en plazas de agentes penitenciarios, se exigía prioritariamente ser mayor de 18 años y aprobar exitosamente un curso de formación de cinco meses que incluía seguridad, legislación y custodia penitenciaria.

Para el personal profesional, técnico y administrativo, la subdirección de Recursos Humanos demandó títulos académicos, constancias laborales y experiencia en el campo de trabajo.

Justo como se puede observar en la siguiente gráfica, el 76% de los empleados penitenciarios estaban asignados al área de seguridad, el 13% a labores administrativas, el 6% a rehabilitación y otro 5% a otras actividades específicas.

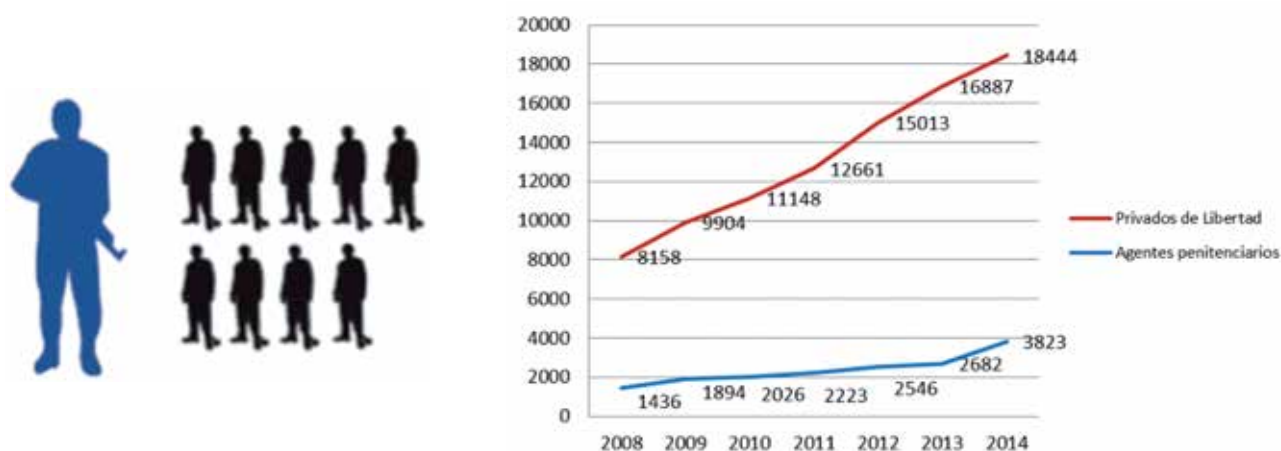


Gráfica n.º 10: Distribución del personal penitenciario. Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

Hay que destacar que en los centros de detención se registraba un déficit en la relación de agentes penitenciarios y reclusos, en donde si se hubiera podido reunir a todos los elementos operativos y privados de libertad, se hubiese visto a un guardia a cargo de 13 detenidos, considerando que la guardia penitenciaria se dividía en dos turnos de trabajo de ocho días por ocho días de descanso. No obstante la anterior cifra no era una

realidad, ya que como se dijo anteriormente habían situaciones en que se observaba a un guardia vigilando a 400 personas alojadas en un sector.

Con respecto a los principales datos demográficos de los trabajadores, la Subdirección de Recursos Humanos del SP, especificó que el 83% son hombres y un 16 % mujeres, de los cuales la mayoría o sea el 59%, se encontraba en el rango de edad de los 21 a 30 años.



Gráfica n.º 11: Relación de agentes penitenciarios y personas privadas de libertad. Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

Si se dividiera la fuerza laboral por su formación académica, se observaría que el 45% tuvo un grado escolar de educación diversificada, el 40% de nivel básico, 14% de primaria y 1% de educación superior.

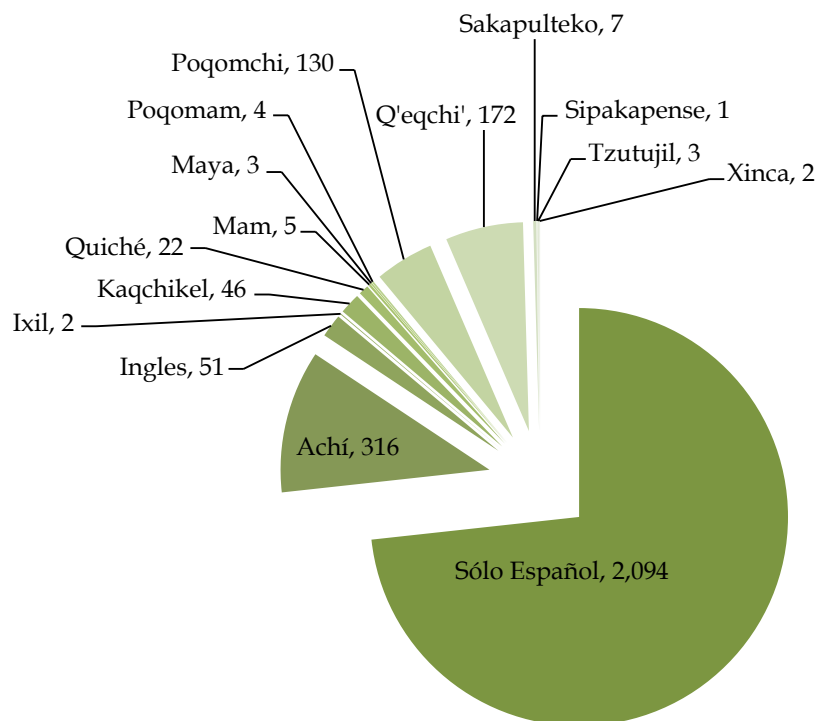
Cabe destacar que a pesar de que el 73% de los empleados solo hablaban el castellano, hubieron algunos que tuvieron dominio de los idiomas mayas con mayor representatividad en el país, principiando con 316 que hablaban el idioma achí, 172 el idioma queqchí, 130 el idioma poqomchí, 46 el idioma kaqchikel y 22 el idioma kiché.

En otro orden de ideas, los rangos salariales de los empleados variaban entre Q3 174 y Q18 250. No obstante la mayor parte del personal obtuvo un sueldo de Q3 675, en un contexto en que la canasta vital básica costaba Q5 441 y la canasta alimentaria Básica equivalía a un 81% de dichos ingresos.

Dentro de los beneficios laborales que gozaron los empleados presupuestados sobresalían: un seguro de vida de Q25 mil, alimentación y oportunidad de inscribirse en los cursos de nivelación académica de básico y bachillerato por madurez.

Es importante hacer notar que además de los bajos salarios, el trabajo en el Sistema Penitenciario es catalogado como uno de los más peligrosos en Guatemala, debido a que desde el año 2008 se ha registrado varios ataques armados que dejaron como saldo 47 empleados fallecidos.

A pesar de los riesgos del trabajo en la institución, el tiempo de antigüedad de los empleados es de 6 años, pero la permanencia laboral supera esa cifra con 10 años de servicio.



Gráfica n.º 12: Idiomas que hablan los empleados penitenciarios. Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

4. La población privada de libertad

Para inicios del año 2014, las bases de datos del Sistema de Apoyo Penitenciario (SIAPEN), daban cuenta que el Sistema Penitenciario Nacional (SPN) tenía bajo su custodia a 16 887 personas privadas de libertad, de las cuales 15 373 eran hombres y 1 514 mujeres.

De esta manera, convenía distinguir que de ese total, se estimaba que el 0.10% de la población del país, permanecía detenida en los centros de detención del SP, es decir que se registraba una tasa de 119 privados de libertad por cada 100 000 habitantes.

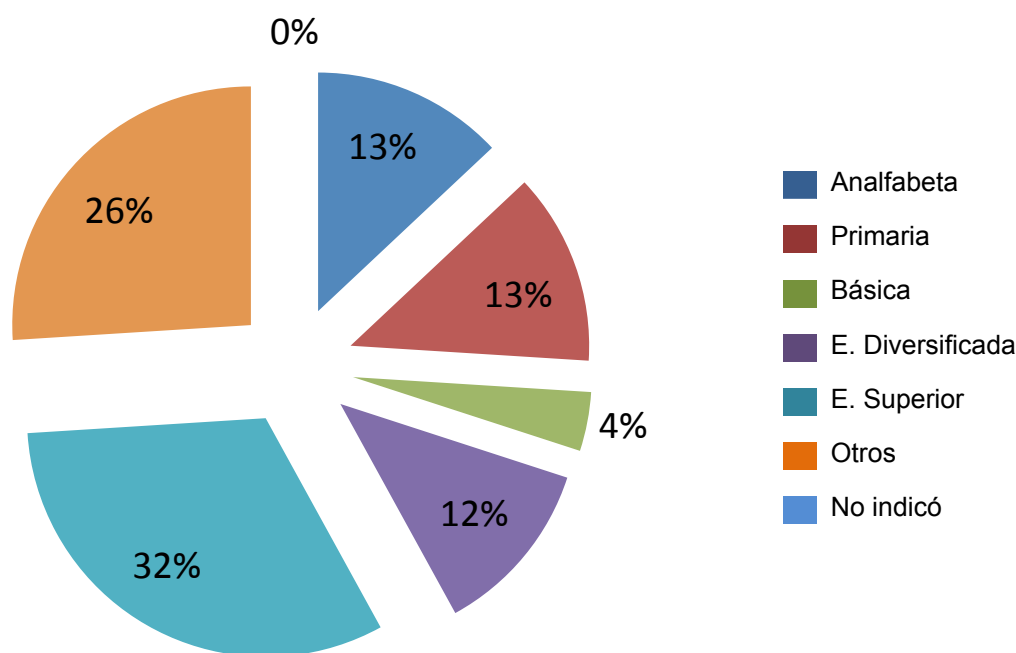
Sin embargo era importante hacer mención que anualmente el SP recibía un promedio de 15 500 personas detenidas, a las cuales se les brindaban los servicios penitenciarios correspondientes.

La mayoría de las personas detenidas estaban en la edad más productiva del hombre, al ubicarse en el rango de los 22 a los 34 años y en un estado civil de soltería.

Como era natural, el SP también tenía grupos minoritarios y dentro de ellos se destacaban la población extranjera, que correspondía cerca del 3% y el grupo que era conformado por las personas de la tercera edad, cuya representatividad era de otro 3%.

Por otro lado, valía la pena destacar que el 94% de los internos gozaba de un trabajo antes de la privación su libertad, principalmente en actividades agrícolas, comerciales, albañilería y trabajo doméstico. Sin embargo al mismo tiempo hubo una minoría equivalente al 6%, que se encontraba desempleado o estudiando.

En lo que se refirió al perfil académico, se observó que el 12% de la población era analfabeta, el 4% tenía estudios de primaria, 2% nivel medio, 11% contaba con un diploma de nivel diversificado, y 2.5%, de educación superior completa.



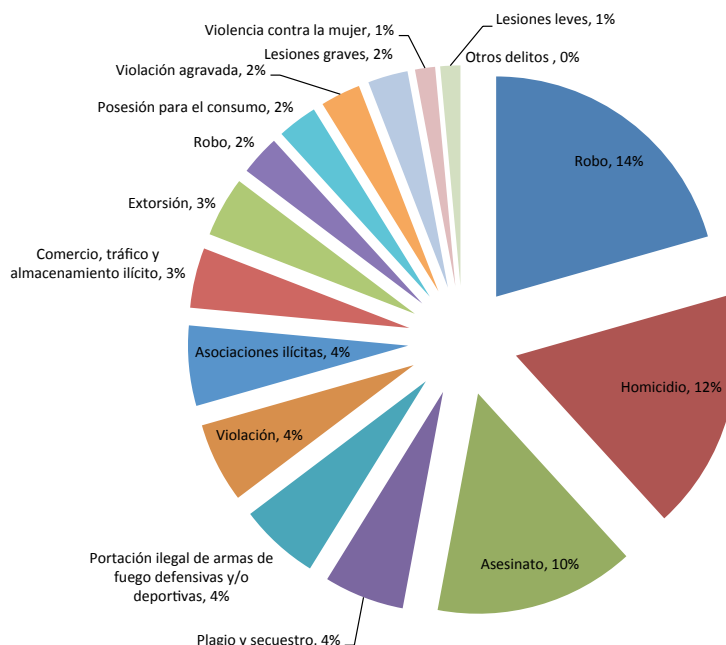
Gráfica n.º 13: Nivel de escolaridad de las personas privadas de libertad. Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

En los últimos 10 años, el SIAPEN refirió que los delitos más comunes que llevaban a los guatemaltecos a prisión eran: robo agravado, asesinato, homicidio, asociaciones ilícitas, plagio, extorsión, portación ilegal de armas de fuego y violación.

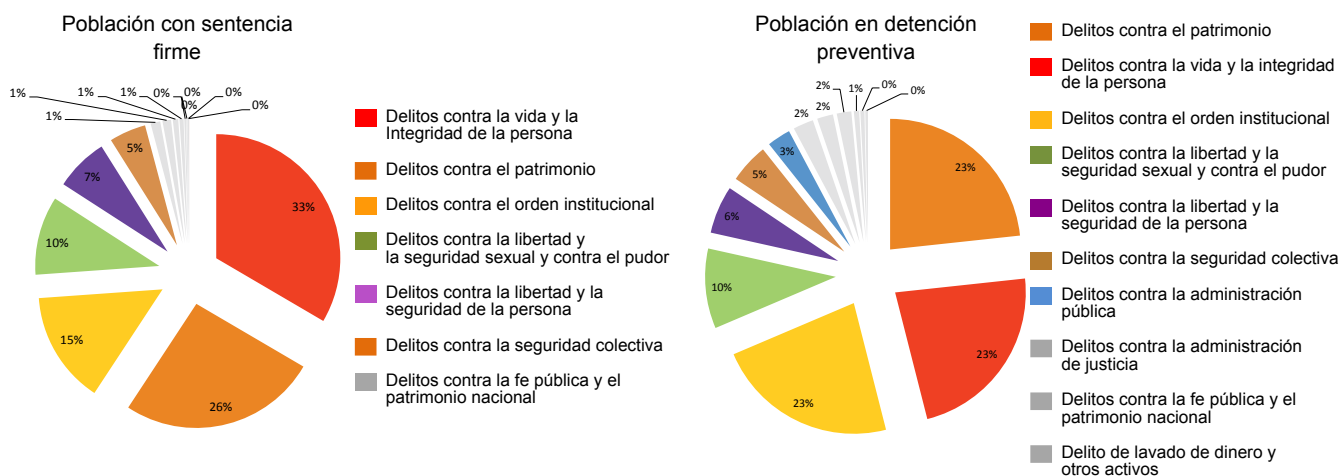
Era indispensable señalar que desde el 2013, el Congreso de la República eliminó las medidas sustitutivas para la mayoría de esos delitos, lo que implicaba que a los sindicados que se les ordenara prisión

preventiva deberían permanecer detenidos provisionalmente hasta que se les dicte una sentencia.

De esa cuenta se clasificó esos delitos según su tipo, y se pudo observar que la mayoría de la población privada de libertad estuvo en el SP por delitos en contra de la vida.



Gráfica n.º 14: Delitos más frecuentes que llevan a prisión a los guatemaltecos. Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario



Gráfica n.º 15: Tipo de delitos que llevaron a prisión a las PPL. Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

Otro dato importante que se debió agregar fue la situación legal de los privados de libertad, en donde el 49% se encontraba guardando prisión preventiva y el 51% cumpliendo condena.

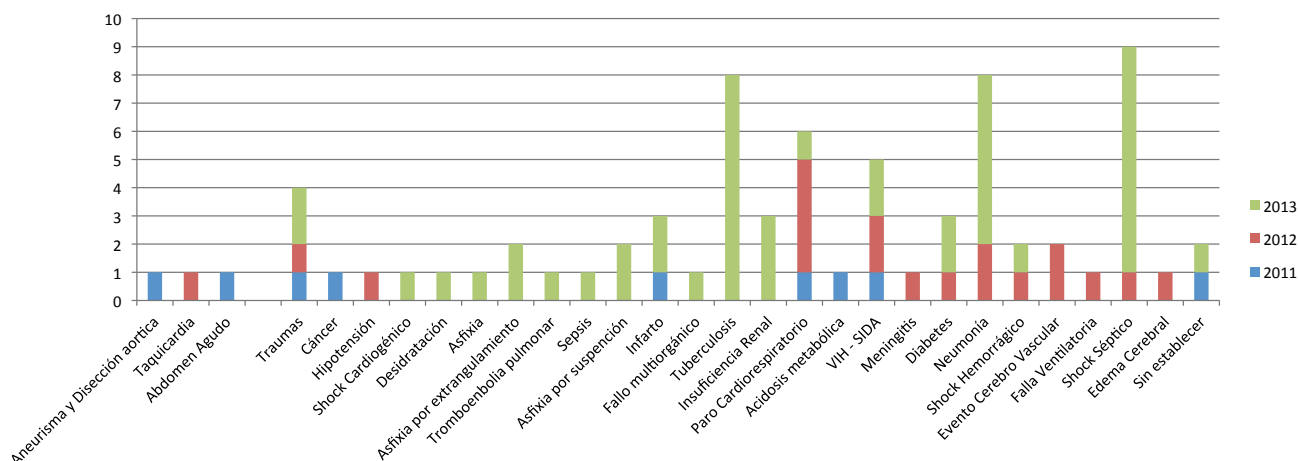
Hubo que subrayar que con respecto a las personas sentenciadas, el 38% tuvo condenas inferiores a 10 años, otro 38% de 10 a 25 años y un 24% con penas superiores a 25 años.

En el área de salud penitenciaria, se debió resaltar que las causas más frecuentes de las consultas médicas fueron los resfríos comunes, seguido de enfermedades pépticas, amigdalitis y síndrome diarreico agudo.

No obstante la principal preocupación de la Unidad de Servicios Médicos del SP era las enfermedades infectocontagiosas, debido a su prevalencia y facilidad de contagio en las condiciones de hacinamiento de la red de centros de detención.

Para finales de diciembre de 2011, dicha instancia reportaba 22 casos de tuberculosis (TB) y 76 de virus de inmunodeficiencia humana (VIH), pero en la actualidad a

pesar de las diferentes jornadas y campañas médicas, hay 68 personas que sufren de TB y 115 de VIH.



Gráfica n.º 16: Enfermedades más comunes en la población penitenciaria. Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

Al establecer una relación entre la tasa anual de incidencia de tuberculosis en medios penitenciarios y en la población general, se puede observar que en el año 2013, por cada 1 mil privados de libertad hubo 6.45 infectados con la bacteria de la TB y en la población en general hubo 0.62.

De igual manera las relaciones entre las tasas de VIH mostraron cifras alarmantes en donde la enfermedad en la población penitenciaria alcanzó una tasa de 6.85/1000 y en el medio libre 1.42/1000.

Finalmente se hizo imprescindible para esta política penitenciaria tomar en cuenta que recientemente habían 86 menores entre niñas, niños y adolescentes que acompañan a sus madres en los centros de privación de libertad femeninos. Según estudios de Colectivo Artesana (2014), de esa cifra 7% tenían a sus figuras paternas también en prisión.

Cabe mencionar que de acuerdo al artículo 54 de la Ley del Régimen Penitenciario, “los centros de detención para mujeres deberán ser adecuados a sus condiciones personales. Deben contar con dependencias o sectores para reclusas embarazadas. Además, contarán con condiciones que les permitan a las reclusas vivir con sus hijos menores de cuatro años, debiéndose para el efecto dotar de locales adecuados en el centro, destinados para guardería infantil que serán atendidos por personal especializado”.

Era responsabilidad de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente crear los centros de abrigo y velar por la educación de los hijos, de madres reclusas, mayores de cuatro años, cuyos parientes dentro de los grados de consanguinidad no pudiesen hacerse cargo de ellos, en condiciones que garantizase su desarrollo y educación integral.

5. Las penas de prisión

El Código Penal de Guatemala, estableció que las principales penas en la legislación del país eran la pena de prisión, muerte, arresto y multa.

En ese sentido, la pena de prisión correspondía a la privación de la libertad personal en cualquiera de los centros de detención destinados legal y públicamente para dicho efecto.

Dentro de ese contexto, el Código Procesal Penal estipuló penas de prisión que van desde un mes hasta 50 años como máximo. Hubo que considerar que si se estudiaba el Código Penal se podía encontrar que hay 344 figuras delictivas, de las cuales 285 contemplaban sanciones de prisión, dejando al descubierto una legislación que daba preferencia al encarcelamiento.

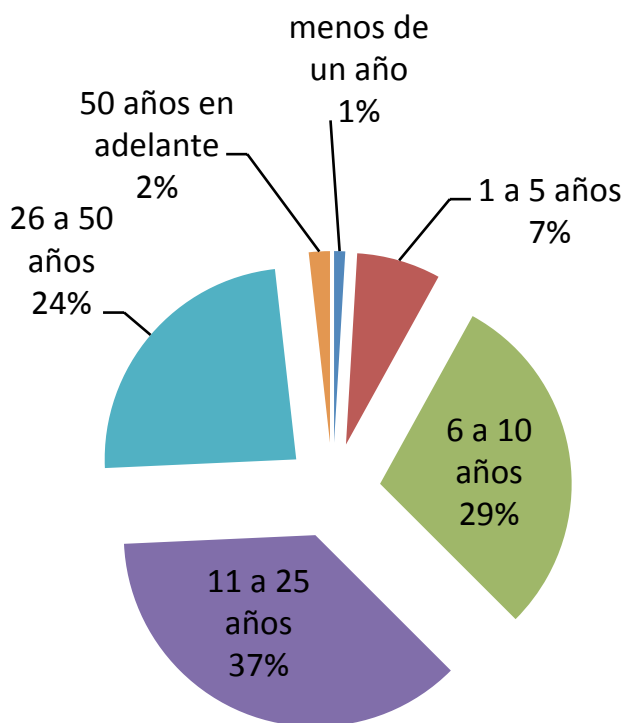
En ese recuento era sumamente importante resaltar que el 3% de las penas de prisión del

Código Penal eran de corta duración (un mes a un año), el 89% de mediana duración y el 8% de larga duración (más de quince años).

Actualmente según los registros del Organismo Judicial, el 2% de los casos ingresados a tribunales finaliza con penas de prisión, siendo en su mayoría condenas que van de los 11 a los 25 años.

En otro orden de ideas, la pena de muerte es la sanción más rigurosa que el Estado puede imponer y la misma consiste en provocar la muerte de un convicto por los crímenes que ha cometido.

Aunque al día de hoy no hay personas condenadas a muerte, la ley vigente en el país, reza que se podrá imponer dicha sanción a los que son hallados culpables de parricidio, asesinato, violación calificada, plagio o secuestro, desaparición forzada y magnicidio.



Gráfica n.º 17: Penas de prisión en la población reclusa. Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

En lo que respecta al arresto, la legislación especificó que esta pena, era la privación de libertad para los que fuesen responsables de faltas, en lugares distintos a los centros penales, por un plazo no mayor de sesenta días.

Para concluir este segmento, se comprendió como multa a la sanción que implicó el pago de una cantidad de dinero que fijó el juez, de acuerdo a los límites legales. En los dos últimos años el 19% de las sentencias condenatorias había implicado la imposición de multa que iba desde Q300 hasta Q7 052 500.

El problema en este tipo de pena era que en el Sistema Penitenciario se había observado casos de personas privadas de libertad que por ser insolventes económicamente, permanecían detenidos a pesar de haber extinguido sus penas de prisión.

Se había advertido que los sistemas de pagos de multa del Código Penal no habían sido reformados desde 1996, por lo que no responden a los cambios monetarios, ni en muchos casos a la situación económica de las PPL, a pesar de que el artículo 53 de ese decreto se establece que “la multa tiene carácter personal y será determinada de acuerdo con la capacidad económica del reo; su salario, sueldo o renta que perciba; su aptitud para el trabajo, o capacidad de producción; cargas familiares debidamente comprobadas”.

Capítulo IV Los principales efectos de la crisis penitenciaria

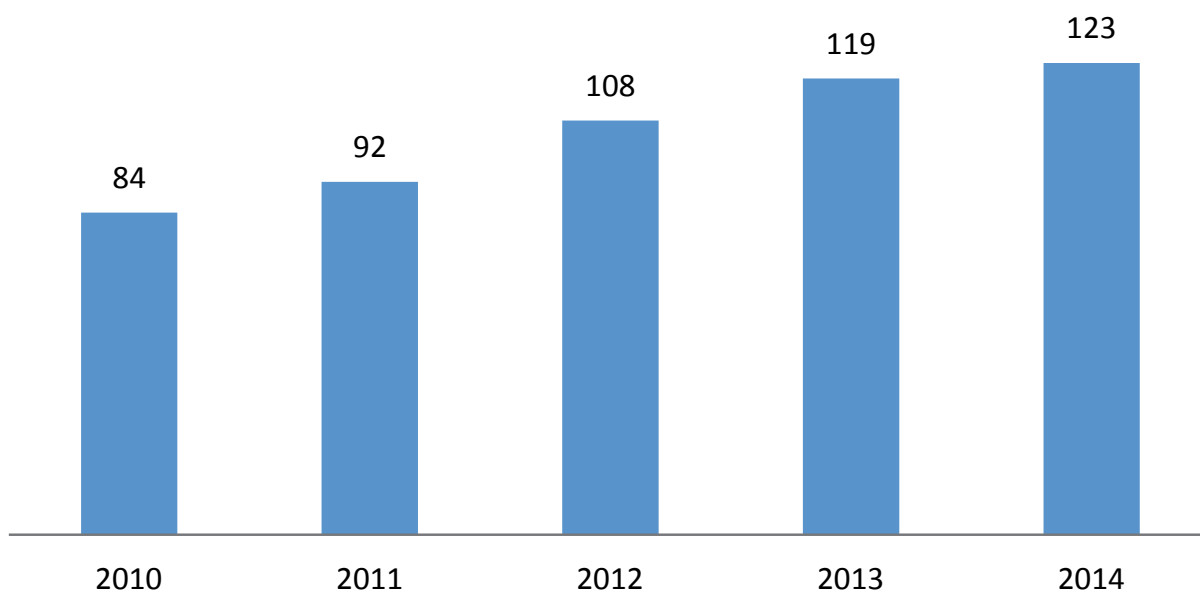
1. Deficiente comunicación interinstitucional

Una de las raíces más profundas que han desencadenado la crisis penitenciaria en Guatemala ha sido la escasa comunicación interinstitucional entre las autoridades del Sistema Penitenciario Nacional y las instituciones que integran el sector seguridad y justicia.

De acuerdo al *Manual de reforma de prisiones y alternativas de encarcelamiento* de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “la falta de coordinación y cooperación entre las diferentes instituciones del sector justicia generan demoras en los procesos de los privados de libertad y empeoran el hacinamiento penitenciario”.

Un ejemplo de esa situación son las 1 750 audiencias y diligencias que se suspenden en promedio cada año desde el 2012 por incomparecencia del querellante, de la defensa pública, defensa particular, autoridades judiciales, privados de libertad y otras causas de fuerza mayor.

Asimismo esta problemática también se refleja en el incremento de las tasas de encarcelamiento, abuso de prisión preventiva, rechazo en el otorgamiento de beneficios penitenciarios, escasa aplicación y control de penas no privativas de libertad y poco involucramiento de las instituciones públicas en temas de salud, educación y reintegración social.



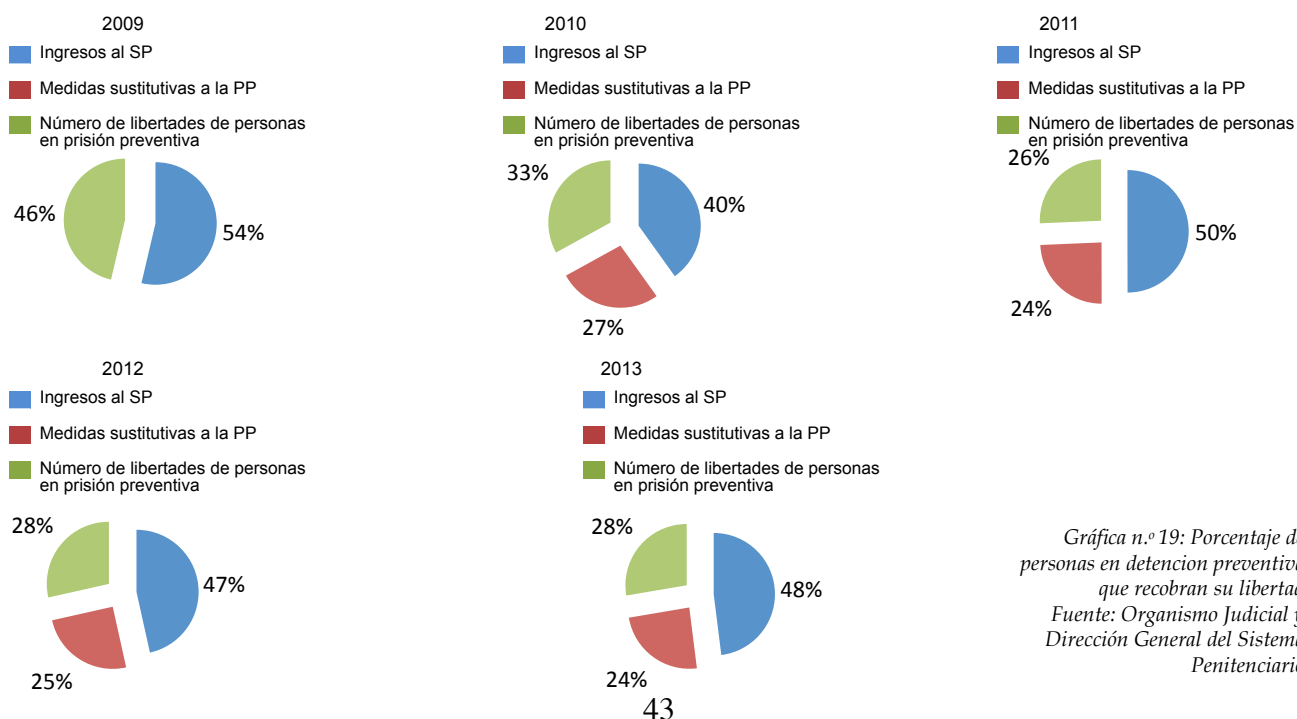
Gráfica n.º 18: Tasas de encarcelamiento por cada 100 mil habitantes. Fuente: Organismo Judicial y Dirección General del Sistema Penitenciario

En los últimos cinco años en el 5% de los casos ingresados a los tribunales de justicia, se aplicó la prisión preventiva, lo que representa para el Sistema Penitenciario un ingreso promedio anual de 15 500 personas a los centros de detención.

Si se contrasta esa cifra con las libertades de los detenidos preventivamente, al fin de

cada año se pudo determinar que el 40% de esos casos recobró su libertad y nunca debió haber sufrido las secuelas negativas de la prisión preventiva.

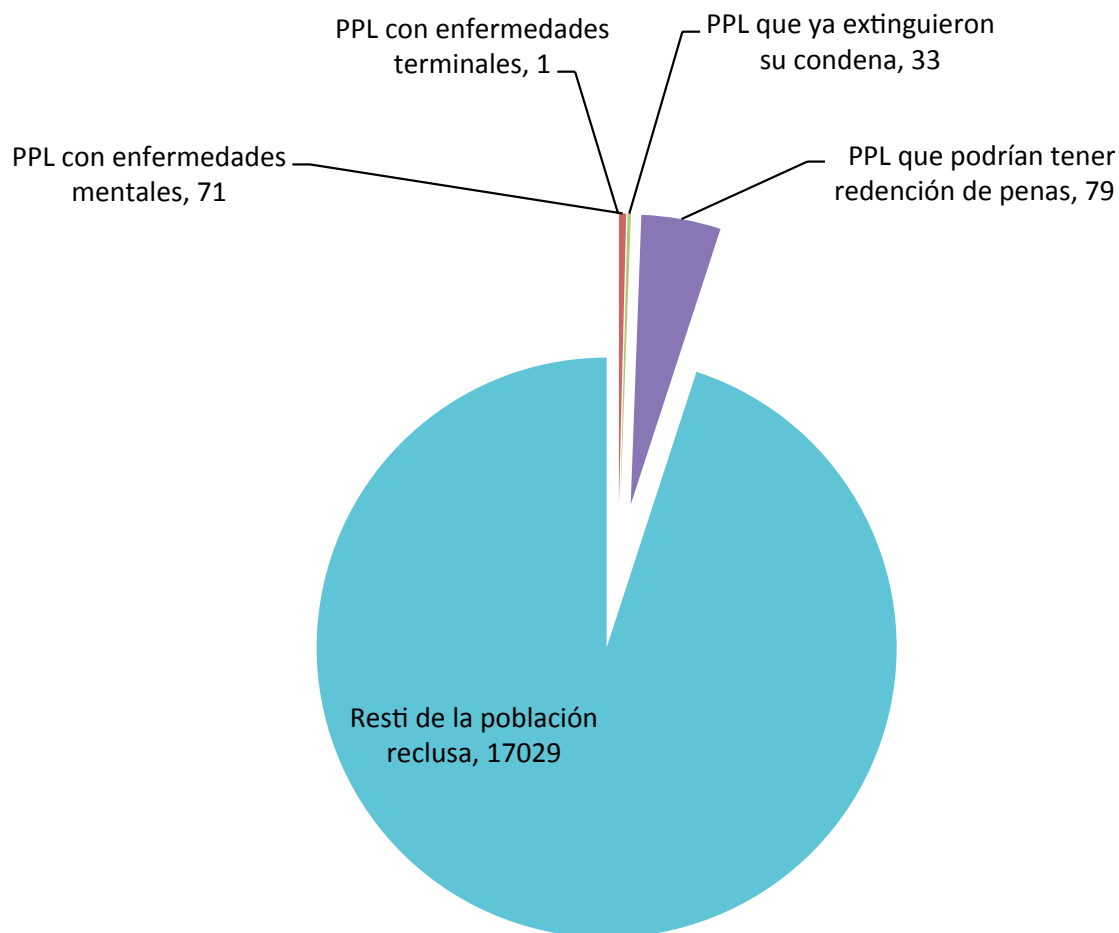
De igual forma, es importante mencionar que en los últimos cinco años solo 2% de las personas procesadas recibieron medidas sustitutivas a la prisión preventiva.



Gráfica n.º 19: Porcentaje de personas en detención preventiva que recobran su libertad
Fuente: Organismo Judicial y Dirección General del Sistema Penitenciario

En este inciso hay que incluir que para junio de 2014, había 33 personas detenidas en el SP, que ya habían extinguido sus penas de prisión y otros 794 podrían tener derecho a una redención de penas por medio del régimen progresivo, pero eso no había sido posible porque el SP no tenía acceso a un software de alerta de cumplimiento de penas.

Asimismo había una persona sufriendo de una enfermedad terminal y 71 internos con enfermedades psiquiátricas que deberían ser asistidas en centros de tratamiento externos al SP.



Gráfica n.º 20: PPL con posible derecho a desligarse del SP (Datos De Julio De 2014). Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

2. Abandono político y administrativo

El abandono administrativo y político es sin duda uno de los problemas más grandes que había impedido el desarrollo y buen funcionamiento del Sistema Penitenciario Nacional.

Desde hace varias décadas los centros de detención habían permanecido en segundo plano, porque el tema penitenciario no era social ni políticamente popular frente a otros problemas sociales que requerían mayor atención del Gobierno central.

Adicionalmente otros factores que han influido en el deterioro de la institución, han sido los constantes procesos de rotación de personal y la inoperancia de la Comisión Nacional del Sistema Penitenciario, los cuales han impedido la consistencia en la planificación y administración penitenciaria.

Como consecuencia de lo anterior, desde hace muchos años la Dirección General del Sistema Penitenciario tuvo asignado un presupuesto insuficiente que se consume casi en su totalidad con los gastos de funcionamiento.

Por varios años la carencia de recursos económicos frenó la construcción de nuevos centros de detención, la contratación de personal especializado, capacitación, equipamiento y la adquisición de servicios de mantenimiento.

Cerca del 50% de los centros de detención fueron construidos en la época de los años 50 y 80 con una arquitectura que ya no responde a las necesidades actuales y que se encuentra en una situación de deterioro.

Como se podrá observar más adelante, a la fecha solo hay 16 centros de detención preventivos y cinco de cumplimiento de condena, cuando la Ley del Régimen Penitenciario establece que deberían de haber 22 establecimientos del primer tipo y 5 centros penales en cada una de las 5 regiones.

La capacidad operativa de la guardia penitenciaria fue superada no solo por el número de internos que hay que custodiar, sino por su grado de peligrosidad, escasez de dispositivos de vigilancia, cantidad de actividades que se desarrollan en los centros de detención (visitas, trabajo, educación, salidas a hospitales, a tribunales, etc.) por el diseño de los edificios (cantidad de puestos

de control, tamaño de las áreas perimetrales, lugares de alojamiento, etc.) y por las condiciones de deterioro de la infraestructura.

Asimismo el abandono que se mencionó, ha promovido también escasos resultados en el seguimiento a las múltiples denuncias que a través de los años han elevado organizaciones internacionales y de la sociedad civil para mejorar la administración penitenciaria.

Un claro ejemplo de un problema que no se había corregido, a pesar de las recomendaciones externas, era la práctica de nombrar personal administrativo con plazas de seguridad, la cual fue advertida en el año 2001 por la Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario Nacional.

Hay que mencionar además que ese abandono había provocado que el empleo en la institución fuese subestimado, inestable y con las retribuciones escasas e indignas que ya se tocaron en los puntos anteriores de este documento.

Otro aspecto que era motivo de constante crítica y que no se podía dejar de visibilizar eran las atribuciones que habían ganado los privados de libertad en el control de la disciplina y de la economía informal que se movía en el interior de los centros penitenciarios, que era origen de corrupción, violencia e impunidad.

3. Carencia de una carrera penitenciaria

Tal y como lo advierte el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales (Samayoa, 2014, p.71), la Dirección General del Sistema Penitenciario está consciente y coincide en que la institución carece de una “carrera profesional” que garantice que los empleados penitenciarios sean seleccionados y formados para cumplir adecuadamente la misión de la institución.

No obstante a pesar de que la Ley del Régimen Penitenciario señala que la carrera penitenciaria debía implementarse en un plazo de cuatro años, a la fecha la institución sigue sin la plataforma para la selección, formación, capacitación, certificación, evaluación y promoción del recurso humano.

La carencia de la carrera penitenciaria había impedido que los empleados desempeñen efectivamente sus funciones y que la entidad cumpliera con el mandato constitucional que establece que los centros de detención “son de carácter civil y con personal especializado”.

Aún no habían expertos en materia de reeducación, readaptación, seguridad y custodia de privados de libertad, en un contexto en donde esas áreas representan las principales funciones institucionales.

No existen casos en que las autoridades superiores que administran la institución hayan obtenido sus puestos al escalar desde los niveles inferiores de los centros de detención.

Hay que agregar que en los últimos años la institución ha sufrido retrocesos administrativos por la inestabilidad laboral y por los frecuentes cambios de autoridades de nivel jerárquico superior y medio.

Cabe mencionar que desde su fundación, la Dirección General del Sistema Penitenciario, había enfrentado 40 traspasos de directores generales, en donde el período promedio de gestión se extendía por tan solo ocho meses. Un lapso de tiempo que no permite ofrecer mayores avances en materia de administración y planificación penitenciaria, mayormente cuando en cada administración se habían registrado rotaciones en los mandos medios.

La estructura piramidal de organización que funciona en el SP desde su creación, tiene niveles difusos que habían impedido a los empleados poder ascender en posición y experiencia.

De esta manera alguien que inicia a laborar como agente penitenciario, era muy difícil que pueda escalar a un puesto superior, no solo por la falta de un sistema definido, sino por los escasos incentivos laborales y personales.

Adicionalmente se había comprobado que esta problemática tampoco incentivaba la proactividad en los empleados, lo que había propiciado el abandono, corrupción y burocratización del sistema.

4. Imposibilidad de un tratamiento personalizado

Históricamente la rehabilitación penitenciaria ha sido influenciada por el denominado “modelo médico”, el cual en los años 70, situaba al privado de libertad en el papel de un enfermo, cuyas necesidades únicas para sanarse requerían de un diagnóstico y tratamiento especial.

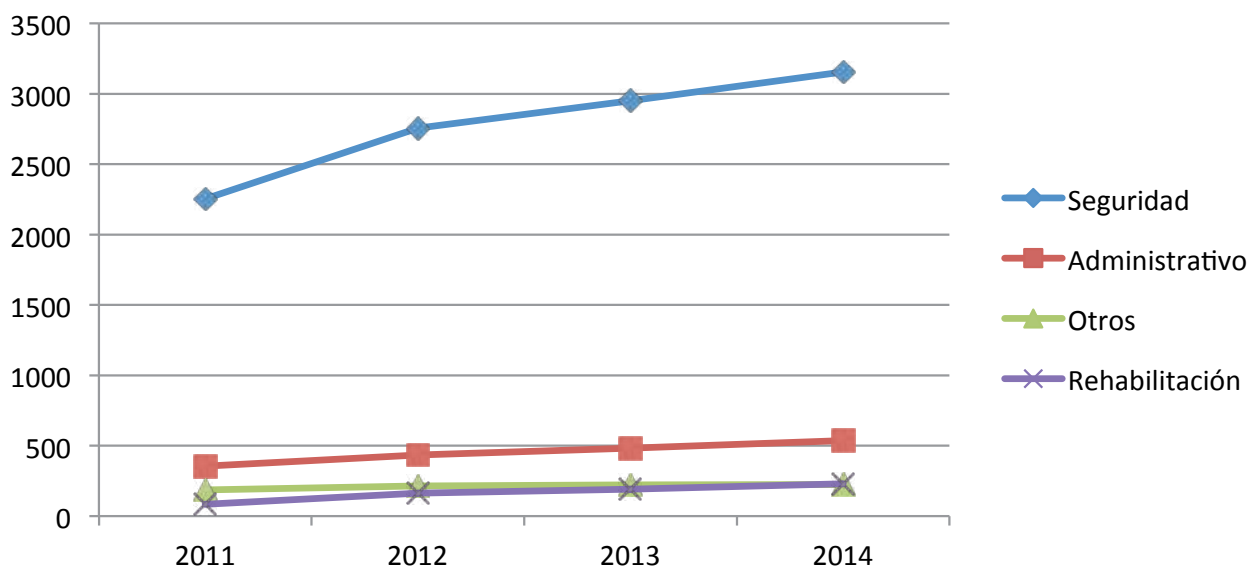
Algunas de estas tendencias sobrevivían en el pasado Régimen Progresivo, en cual también se planteó un diagnóstico previo a una fase de tratamiento que inició con un plan técnico individualizado de atención.

No obstante tal y como se observó anteriormente, la subdirección de Rehabilitación Social, enfrentó carencia de personal para completar los equipos multidisciplinarios y poder cumplir con las fases del régimen progresivo.

Para mayo de 2014, solamente dos centros de detención contaban con equipos multidisciplinarios completos, lo que implicaba saturación de funciones para los profesionales que tenían que cubrir las carencias en otros centros, no solo en cuestión de tratamiento, sino en el registro y emisión de informes.

En los últimos tres años los registros de la Subdirección de Recursos Humanos dieron cuenta que solo el 6% del personal de la institución estaba asignado a la Subdirección de Rehabilitación Social, en donde estos empleados habían tenido a su disposición únicamente el 6% del presupuesto institucional. Asimismo se observó que en el área de atención psicológica había 16 psicólogos y una relación de 1 psicólogo por cada 1 120 detenidos.

A pesar de que la Constitución Política de la República de Guatemala define que los principales fines del SP deben estar orientados en la readaptación y la reeducación penitenciaria, al día de hoy la institución da mayor preeminencia a la custodia y seguridad.

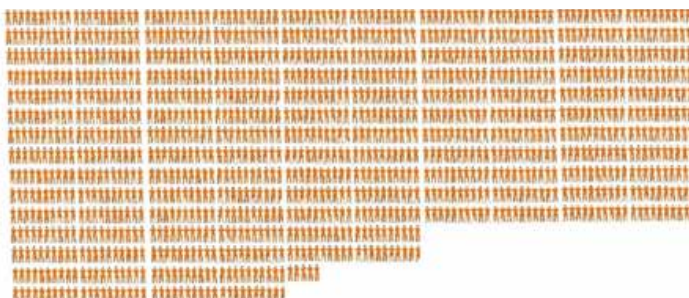


Gráfica n.º 21: Evolución en la distribución del personal penitenciario. Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

Otro ejemplo de necesidad se registró con los 14 galenos que integraban el personal médico y cuya relación con la población reclusa dejó un radio de un profesional para

1 264 privados de libertad, con un impacto negativo evidente en la prestación de atención y cuidados de salud.

1: 1,264 =



Gráfica n.º 22: Relación de médicos y población privada de libertad. Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

5. Insuficiente infraestructura

5.1. Infraestructura física

Aunque la literatura reitera que la construcción de nuevos centros penitenciarios representa un costo alto para reducir temporalmente el hacinamiento, en Guatemala la capacidad instalada de los centros de detención, dejó de ser funcional desde el año 2006.

Casi el 50% de los centros de detención fueron construidos en los años 50 y los 80,

en una época en que el perfil criminógeno de la población privada de libertad requería una infraestructura que se adaptara a un tratamiento distinto al que se necesita hoy en día.

Para mayo los establecimientos penitenciarios funcionaban casi dos veces arriba de su capacidad con un 274.8% de densidad poblacional. Esas condiciones significaban que los recintos penitenciarios habían sido rebasados espacial y operativamente.



Gráfica n.º 23: Áreas deportivas de un centro de detención convertidas en dormitorios provisionales
Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

Adicionalmente al problema de la falta de espacio, se sumaba a la lista varias complicaciones como contaminación penitenciaria, el deterioro de las instalaciones y colapso de los sistemas eléctricos y sanitarios, como producto de una alta demanda y de un crecimiento descontrolado de la infraestructura.

A siete años de la aprobación de la Ley del Régimen Penitenciario (LRP), aún existían cinco centros de cumplimiento de condena ubicados en tres regiones del país, cuando debería de haber según esta ley un establecimiento en cada una de las cinco regiones.

De igual manera la ley tampoco se estaba cumpliendo con los centros de detención preventiva, ya que solo hay edificios penitenciarios en 11 departamentos, cuando el artículo 96 de la LRP establece que debería de haber “un centro de detención preventiva en cada departamento”.

5.2. Infraestructura tecnológica

Mientras que en algunos países del mundo los servicios penitenciarios han comenzado a implementar lectores biométricos, monitores de rastreo de radiofrecuencia, detectores de latidos, escáneres de cuerpo completo y otras tecnologías de vanguardia para mejorar la seguridad de los centros de detención, en Guatemala se contaba con tecnología desactualizada e insuficiente.

En los portales de ingreso de los establecimientos penitenciarios, en donde se ha producido el mayor trasiego de artículos ilícitos, los agentes penitenciarios se valían del registro manual porque muchos de los arcos detectores de metales se encontraban estropeados, mal calibrados o con falta de mantenimiento.

Los equipos de detección molecular y de rayos X que se habían instalado para el registro de encomiendas, habían dejado de funcionar, al igual que varias cámaras de circuito cerrado que garantizaban una mejor vigilancia y control de las visitas, guardias y reclusos.

Como ya se sabía por los medios de comunicación, la tecnología para el bloqueo de señal telefónica era obsoleta e inefectiva, de allí que en varias requisas se demostraba que los privados de libertad tenían capacidad de realizar llamadas y cometer extorsiones con esos aparatos.

Por otro lado, a pesar de las importantes ventajas de los equipos de videoconferencias para prevenir fugas, costos innecesarios y otros riesgos, actualmente solo hay dos salones formales que funcionan en el Centro de Detención Preventiva para Hombres de la Zona 18.

Gran parte del conjunto de software y hardware en el que se asentaban las diferentes subdirecciones del Sistema Penitenciario, estaban desactualizados y con carencias de capacidad de almacenaje.

La mayoría de las 809 computadoras personales que utilizaban los empleados penitenciarios para desarrollar sus actividades tenían aproximadamente siete años de antigüedad, con problemas de compatibilidad tecnológica, licencias de softwares vencidas, recursos virtuales limitados y conexiones vulnerables.

En algunos centros penitenciarios, habían empleados se veían obligados a compartir computadoras con sus compañeros, derivado a la escasez de recursos que existía en la institución.

Para julio de 2014, siete de 21 centros de detención estaban interconectados con la Dirección General del Sistema Penitenciario, por medio de un cableado estructurado en mal estado, cuyos efectos se traducen en pérdida de información, demora en el intercambio de datos y en la desactualización de los registros de las fichas de identificación de procesados y sentenciados, así como de la información de inteligencia criminal.

6. Inseguridad intrapenitenciaria

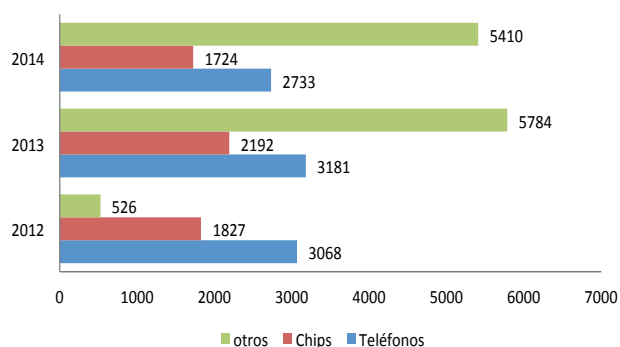
En los últimos años la situación de seguridad de los centros de detención del país se había deteriorado progresivamente por el escaso personal, instalaciones y tecnología.

Es frecuente observar en los medios de comunicación que esos recintos se habían convertido en escuelas del crimen desde donde se coordina el 80% de las extorsiones en el país (Emisoras Unidas, 2014).

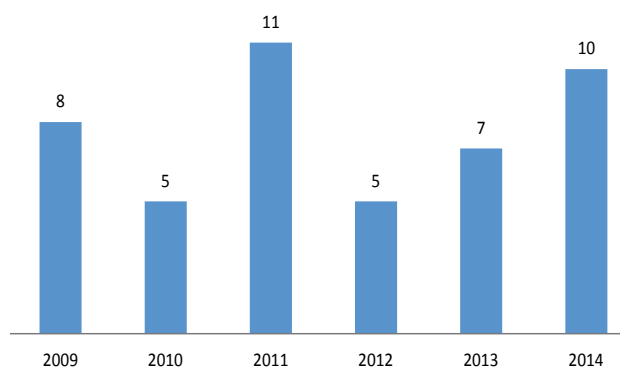
En un canal oficial de información, se destacó que en lo que va del año se han desarticulado 36 estructuras delincuenciales en el país, de las cuales 11 funcionaban dentro de los centros de detención (Larios, 2014).

Las requisas también demostraron que año con año se incrementaban las incautaciones de objetos prohibidos que estaban en propiedad de los privados de libertad y que ponían en riesgo la seguridad interna y la del medio libre.

En los últimos cinco años se observaron consecutivamente fugas, motines y tomas de rehenes, sin hablar del alto costo humano que dejó ese período con 23 privados de libertad fallecidos por situación de violencia.

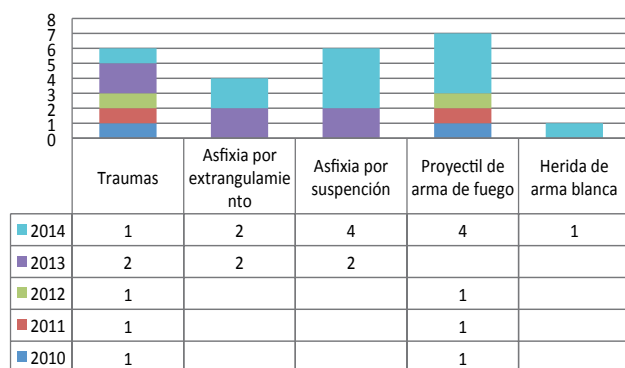


Gráfica n.º 24: Inventario anual de objetos prohibidos incautados en requisas (diciembre de 2012 – mayo 2014). Fuente: dirección general del sistema penitenciario



Gráfica n.º 25: Fuga de reclusos en el periodo 2009- agosto de 2014
Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

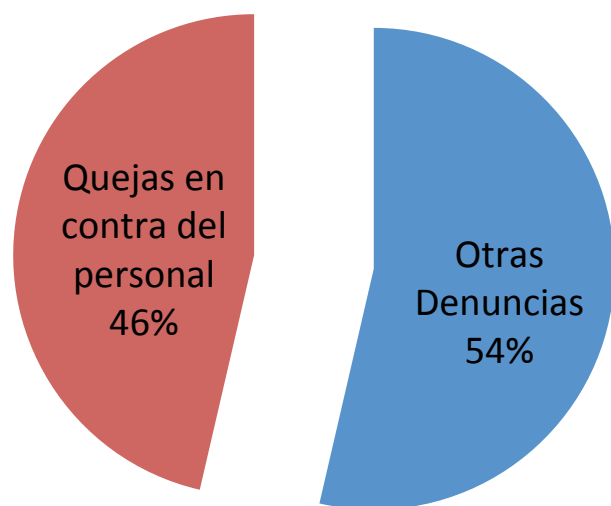
Irónicamente los centros de detención se habían convertido en lugares peligrosos en donde las tasas de violencia letal superaba a las del medio libre con 0.60 fallecidos por cada 1 000 reclusos, si se hace la comparación de las cifras de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad que en agosto de 2014 manejaba una tasa de muertes violentas de 0.20 casos por cada 1 000 habitantes (STCNS, 2014, p.6).



Gráfica n.º 26: Número de muertes violentas en custodia de 2010 a octubre de 2014. Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

Finalmente al hablar de problemas de seguridad penitenciaria, no se podía dejar por un lado el tema de la corrupción del personal que laboraba en la institución, ya que este fenómeno tenía un impacto importante en la seguridad interna de los centros de detención.

De acuerdo a la Unidad de Análisis de la Información Penitenciaria, el 46% de las quejas que se recibieron en la línea de denuncias 1533 eran en contra de empleados penitenciarios.



Gráfica n.º 27: Porcentaje de quejas en contra del personal penitenciario recibidas en la línea telefónica de denuncias 1533 de diciembre de 2013 a junio de 2014. Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

De igual manera la Subdirección de Recursos Humanos estableció que de enero a mayo de 2014, se emitieron 152 sanciones disciplinarias y 21 destituciones en contra de empleados penitenciarios que cometieron faltas a los reglamentos de los centros de detención.

7. Falta de involucramiento de la comunidad

Los registros del Departamento de Libertades de la institución, dieron cuenta que cada año un promedio de 4 660 reclusos abandonaban los centros de detención para retornar a la sociedad, lo que representaba que hipotéticamente 13 personas podrían salir del SP diariamente.

Del mismo modo se estimó que el 74% de las personas condenadas tenían altas probabilidades de cumplir sus sentencias y enfrentar el reto de insertarse a la sociedad.

Sin embargo como ya se vio, el problema es que una gran parte de esas personas regresaban al medio libre con una rehabilitación débil o nula, en un sistema discriminador y muy resistente a brindar segundas oportunidades.

Estudios en el extranjero insistían que era muy difícil lograr que los exprivados de libertad consiguieran una reinserción social exitosa si no habían programas y convenios de cooperación con el sector privado que fomentaran la resocialización, el reclutamiento y el trabajo normalizado a estas personas.

Es aún más difícil romper con el ciclo de la reincidencia si no se brindan a estas personas las alternativas de trabajo que les garanticen a ellos y a sus familias las condiciones suficientes para una existencia digna.

Actualmente el Sistema Penitenciario no ha logrado establecer convenios con la iniciativa privada para insertar a las personas que recobran su libertad, sin embargo la institución ha formalizado siete instrumentos de compromiso para permitir el involucramiento de igual número de entidades en los procesos de rehabilitación penitenciaria.

Asimismo es importante mencionar que para julio de 2014, solo una organización no gubernamental estuvo formalmente inscrita en la Dirección General del Sistema Penitenciario para colaborar con el tratamiento penitenciario y 21 iglesias para favorecer el acompañamiento espiritual de las personas reclusas.

Vale la pena exponer que el involucramiento de la comunidad en el tratamiento de privados de libertad aún es escaso, pero el apoyo de las organizaciones acreditadas fue clave para ofrecer actividades rehabilitadoras que fortalecen los vínculos de los reos con el exterior y los medios para sensibilizar el rol del servicio penitenciario.

8. La reincidencia penitenciaria

Generalmente la reincidencia penitenciaria se define como un fenómeno en el cual una persona regresa a prisión por repetir un comportamiento criminal después de haber sido liberado.

La literatura a nivel internacional sostiene que la reincidencia penitenciaria, es uno de los indicadores más importantes que miden el desempeño de los Sistemas Penitenciarios y servicios postpenitenciarios, considerando que esa variable en la mayoría de los casos es producto de deficiencias en los programas de rehabilitación y reinserción social.

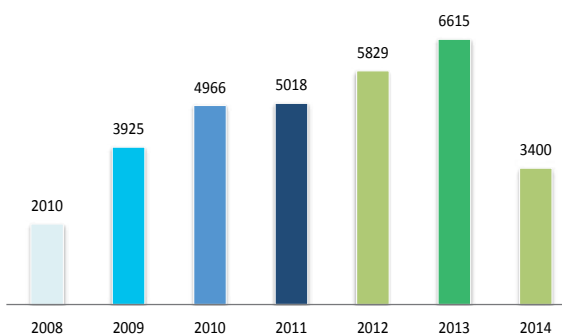
A pesar de la importancia de esos datos, el sistema informático de la Dirección General del Sistema Penitenciario no tenía la capacidad para procesar información exacta de ese tema, debido a que los formularios de las bases de datos estaban incompletos o con errores.

Sin embargo los datos que fueron posibles de calcular, eran los casos de reingreso de los privados de libertad, en donde se pudo apreciar que desde el año 2010 se ha registrado un incremento casi lineal en las estadísticas.

En los últimos tres años, el 59 por ciento de las personas condenadas que recuperaron su libertad, retornaron a los centros de detención del país por ser denunciados o sorprendidos cometiendo nuevos delitos.

De esa manera una posible explicación desde la lógica del tratamiento que propone la Ley del Régimen Penitenciario (LRP) era que los privados de libertad no estaban recibiendo las herramientas ni el soporte comunitario que les permitiera retornar exitosamente a la sociedad.

En el área de tratamiento penitenciario, se observaba que la educación formal solo llegó a 15 de 21 centros de detención, de ahí que solo 2 de cada 10 reclusos estaban inscritos actualmente en programas educativos.



Gráfica n.º 28: Número anual de atenciones en educación formal y extraescolar. Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

En el área laboral, se estableció que el 83 % de la población reclusa desarrolló algún tipo de trabajo u ocupación en los centros de detención.

No obstante a pesar del alto porcentaje, era preciso indicar que esas actividades fueron impulsadas por los mismos privados de libertad y no por el SP, a través de programas formales con sistemas de monitoreo y evaluación.

Lamentablemente una gran parte de las labores que realizaban los privados de libertad, no les ofrecían los hábitos y una formación profesional ocupacional útil para el mercado laboral del medio libre

Por otro lado hay que agregar que para junio de 2014, los tres únicos programas de resocialización formales en el Sistema Penitenciario, correspondían a un plan piloto impulsado por el Programa de Apoyo a la Seguridad y la Justicia en Guatemala, cuyo fin era promover la educación en valores y la prevención a la violencia.

9. El estigma social postpenitenciario

De acuerdo al SIAPEN, alrededor del 59% de los privados de libertad condenados retornarán a prisión por no poder integrarse al medio libre en una forma lícita, es decir que esos reclusos se verán forzados a infringir nuevamente la ley, porque en primer lugar ellos no son sensibles al daño que ocasionan sus acciones y en segundo lugar porque la sociedad no les brinda otra oportunidad.

En un sondeo de opinión realizado por un prestigioso medio de comunicación, se pudo observar claramente que existía un carácter vengativo en la sociedad guatemalteca con los transgresores de la ley, al existir un 87%

de los encuestados que manifestaron estar a favor de la aplicación de la pena de muerte (Prensa Libre, 2011).

A consecuencia de esa situación, como ya se ha mencionado en esta política, se pudo advertir un endurecimiento de las penas de prisión que había dejado como saldo una legislación punitiva y sancionatoria que no daba margen a una verdadera compensación de las víctimas por una conducta delictiva, ni a un proceso terapéutico, sensibilizador y restaurador hacia los victimarios.

10. La sobrepoblación y hacinamiento

La carencia de instalaciones adecuadas para la reclusión de las 18 524 personas detenidas en las cárceles del Sistema Penitenciario (Dirección General del Sistema Penitenciario, 2011, p.22), generó atropellos en contra de la dignidad y seguridad humana, no solo de aquellos que han infringido la ley, sino a nivel general, ya que lo que pasa en los centros penitenciarios, tiene importantes repercusiones en la sociedad (Palma, 2014).

Guatemala es el segundo país centroamericano con mayores problemas de sobrepoblación penitenciaria y a su vez ocupa el octavo lugar a nivel mundial por la misma saturación en sus establecimientos, en donde se ha presentado una densidad penitenciaria que asciende a 272.8% y una sobrepoblación de 172.8%, si se aplican las fórmulas del Comité Internacional de la Cruz Roja (Giorgio, 2011, p.18):

$$\text{Densidad penitenciaria} = \frac{\text{Número de detenidos presentes en la fecha}}{\text{Capacidad de alojamiento}} \times 100$$

$$\text{Sobrepoblación} = \text{Densidad penitenciaria} - 100$$

País	Cantidad de reclusos	Capacidad operativa de la red de cárceles	Reclusos por cada 100,000 habitantes	Densidad poblacional	Sobrepoblación	Número de centros de detención
El Salvador	26796	8328	424	322	222	27
Guatemala	17028	6500	109	262	162	21
Nicaragua	9168	4742	153	193	93	8
Costa Rica	14963	8536	314	175	75	33
Panamá	14170	8670	383	163	63	27
Honduras	12263	8120	153	151	51	24
Belice	1562	2000	476	78	-22	1
Total:	95950	46896				

Tabla n.º 2: Tasas de ocupación penitenciaria en centroamérica en el año 2013. Fuente Elaboración propia

Si se toma en cuenta la terminología del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, Guatemala alcanzó un nivel de exceso de población, denominado sobrepoblación crítica o hacinamiento,

la cual es una situación en donde todas las operaciones en los servicios penitenciarios se vieron afectadas.

En la mayoría de los centros de detención los servicios básicos habían colapsado, las personas detenidas dormían y se alimentaban en el suelo en condiciones inhumanas en donde hay poca iluminación, ventilación, higiene y espacio.

Habían edificios en donde las áreas administrativas, deportivas y de visita se convirtieron en dormitorios temporales sin las condiciones de alojamiento y seguridad mínimas. Inclusive habían centros penales en donde las gradas, techos de los baños y corredores se utilizaron para instalar dormitorios provisionales altamente inseguros.



Gráfica n.º 29: Condiciones de hacinamiento en los centros de detención guatemaltecos. Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

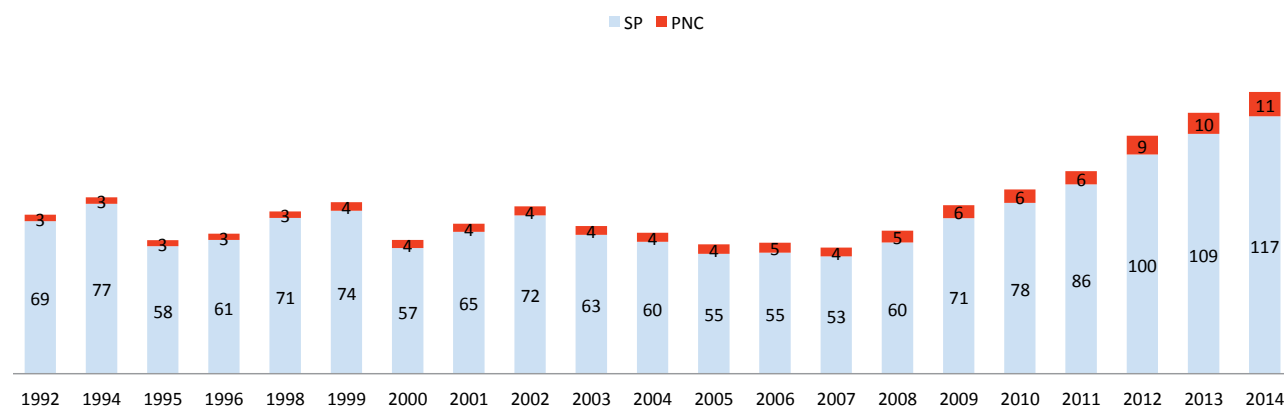
Los principales efectos que conllevaban, ese tipo de ambientes saturados, eran la falta de control, la contaminación criminógena, inseguridad, escasez, oportunidades de rehabilitación, destrucción de los vínculos familiares y la proliferación de enfermedades de diferentes tipos desde y hacia el SP.

Además de eso es importante agregar que derivado de que el país no cumplía con los instrumentos en derechos humanos sobre tratamiento de reclusos, en el 2014, el Estado de Guatemala había recibido en su contra 137 denuncias presentadas a la Procuraduría de los Derechos Humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su informe sobre personas privadas de libertad del 2011, agregó que Guatemala era uno de los países con prisiones fuera de control (CIDH, 2011, p.29).

Al hablar de la sobrepoblación penitenciaria en el país también salía a colación la falta de recursos humanos y materiales.

Los elementos de seguridad no eran suficientes para una supervisión adecuada, la cantidad de empleados para el tratamiento penitenciario no garantizaba un tratamiento individualizado para los internos y como se verá más adelante los trabajadores administrativos alimentaban la sobrepoblación al encontrarse saturados de funciones.



Gráfica n.º 30: Personas detenidas en cárceles públicas y centros de detención del SP por cada 100 000 habitantes.
Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

Centro	Capacidad	Ocupación actual	Excedente	Densidad poblacional
Granja Pavón	960	1961	1001	204.3
Anexo "B" zona 18	240	459	209	183.6
Preventivo z.18	1500	4502	3002	300.1
Fraijanes I	160	352	192	220.0
Fraijanes II	40	80	40	200.0
Pavoncito	1050	763	-287	72.7
Matamoros z.1	16	19	3	118.8
Zavala z.17	16	40	24	250.0
C.O.F.	125	460	335	368.0
Santa Teresa z.18	250	953	703	381.2
Granja Canadá	600	2698	2098	449.7
Alta Seguridad, Escuintla	100	276	176	276.0
Mazatenango Hombres	120	360	240	300.0
El Boquerón	80	456	376	570.0
Mazatenango Mujeres	20	31	11	155.0
Granja Cantel Hombres	625	1910	1285	305.6
Granja Cantel Mujeres	25	69	44	276.0
Chimaltenango Hombres	140	456	316	325.7
Chimaltenango Mujeres	20	35	15	175.0
Quiché	86	208	122	241.9
Puerto Barrios Hombres	175	822	647	469.7
Puerto Barrios Mujeres	25	45	20	180.0
Petén Hombres	115	271	156	235.7
Petén Mujeres	15	16	1	106.7
Cobán Hombres	120	432	312	360.0
Cobán Mujeres	20	24	4	120.0
Guastatoya (Caso Especial)	0	0	0	0.0
Zacapa Hombres	158	687	529	434.8
Zacapa Mujeres	8	40	32	500.0
TOTAL	6809	18425	11606	270.2

Tabla n.º3: Tasas de ocupación e índices de sobrepoblación en los centros de detención del Sistema Penitenciario Nacional en noviembre de 2014.

Fuente: reporte de conteo diario de la Subdirección Operativa de la Dirección General del Sistema Penitenciario

Capítulo V Fundamentos y orientaciones de la política de reforma

1. Justificación

En las últimas décadas Guatemala se había visto afectada por una ola de violencia y delincuencia que estaba dejando luto, dolor y miedo en las familias de cualquier estrato social, situación que no se resolverá, sin un involucramiento de todos y todas en la creación de estrategias integrales y propias para el contexto del país.

De esa manera, el Sistema Penitenciario Nacional (SPN) tenía la obligación de proponer desde su campo, soluciones al pueblo guatemalteco, mayormente porque sus funciones eran claves para contribuir a la anhelada paz que se necesitaba en la sociedad, principalmente a lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) denomina prevención terciaria, o sea medidas dirigidas a personas ya involucradas en conductas delictivas (GUALIP, 2014).

Primero que nada es necesario replantear que el SP, es la institución que tiene como función garantizar la custodia, seguridad y atención a las personas en conflicto con la ley, no solo para alejarlos de la sociedad, sino para devolverlos a la misma completamente habilitados y productivos.

Por muchos años esta institución había permanecido en el olvido y deterioro sin poder cumplir con su misión. Los centros de detención se habían convertido en escuelas del crimen y en símbolos de corrupción, peligro, hacinamiento, impunidad, delincuencia, motines, fugas y violaciones a los derechos humanos.

Se estima que la mayor parte de las extorsiones ha provenido desde los centros de detención y en respuesta a ello la Dirección General del Sistema Penitenciario, constantemente realiza costosos operativos para incautar los objetos ilícitos que han sido ingresados a dichos recintos.

Según los datos del Sistema de Apoyo Penitenciario (SIAPEN), a esta temática se sumó los 1 500 exprivados de libertad que regresaban anualmente a los centros de detención como consecuencia de no haber podido conseguir un empleo digno o los medios para subsistir de una manera lícita en la sociedad.

Con el tiempo la lista de falencias del SP se hizo peligrosamente extensa, porque los gobiernos pasados dejaron crecer la crisis penitenciaria a un punto en que los centros de detención se convirtieron en una bomba de tiempo, una amenaza que si se iba de nuestras manos, hubiese producido pérdidas humanas que lamentar y posibles sanciones internacionales que podrían disminuir las capacidades de desarrollo integral de las futuras generaciones.

Solamente cuando el Estado, por medio de la integralidad de su institucionalidad, tanto pública como privada, pudo ver, comprender y enfrentar esta realidad, se logró empezar a respirar con cierto grado de tranquilidad, para no heredar esta verdad social y entorpecer el desarrollo humano integral de Guatemala.

2. Justificación jurídico-política

Con respecto al régimen político, desde el año de 1986, entró en vigencia la Constitución Política de la República, que plantea un sistema republicano, democrático y representativo, que protege a la persona humana,

la familia y tiene como primordiales bienes jurídicos tutelados el derecho a la vida, la libertad, la justicia, la seguridad y el desarrollo integral de la persona.

Es importante indicar que la Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el Artículo 19, lo referente al Sistema Penitenciario, señalando taxativamente que deberá tender a la readaptación social y la reeducación de los reclusos y cumplir en el tratamiento de los mismos, con un conjunto de normas mínimas.

Esos aspectos expresamente determinados en la Constitución Política de la República de Guatemala, estaban dirigidos, no solamente al personal penitenciario, sino a la integralidad de la institucionalidad pública, ya que el párrafo final de este artículo señala:

“El Estado deberá crear y fomentar las condiciones para el exacto cumplimiento de lo preceptuado en este artículo”.

Esta implicación o sea este mandato dogmático constitucional, orientó de manera sumamente significativa la presente Política Nacional de Reforma Penitenciaria.

Por otro lado, el Señor Ministro de Gobernación, con fundamento en lo establecido en la Ley del Régimen Penitenciario, Decreto 33-2006, requirió al Presidente de la Comisión Nacional del Sistema Penitenciario, la creación de una Política Pública, que enfrente y resuelva progresivamente y a largo plazo, la compleja problemática del SPN.

Al elaborar el documento técnico, se ubicaron los momentos a partir de los cuales se construyó la línea base que fundamenta las propuestas, estrategias y acciones concretas que se proponen, de allí que se determina que dos documentos jurídicos fueron fundamentales para este proceso.

La línea basal fundamental para la construcción de esta Política, se fundamenta en dos hechos y normas jurídicas torales: la entrada en vigencia del Código Procesal Penal en el año 1997 y la entrada en vigencia de la Ley del Régimen Penitenciario en el año 2007.

El Código Procesal Penal, fue aprobado por medio del Decreto 51-92 del Congreso de la República, sin embargo luego de varios necesarios aplazamientos, su aplicación pudo ser plena hasta 1997 cuando entra en vigencia el Decreto 129-97 que crea la Ley del Instituto del Servicio de la Defensa Pública Penal.

Previamente en el año 1994 había entrado en vigencia el Decreto 40-94 que crea la Ley Orgánica del Ministerio Público.

La otra norma que orienta la Reforma Penitenciaria es la Ley del Régimen Penitenciario Decreto 33-2006 del Congreso de la República, que entró en vigencia en abril de 2007, obviamente por ser la norma específica para este documento es importante tomarla como referencia, sin embargo más allá de los aspectos organizativos, el impacto y confusión que implicó la aplicación del régimen progresivo en detrimento de lo establecido en la Ley de Redención de Penas, se estimó que era una de las causas de las dificultades para tramitar libertades anticipadas o aplicar en general los beneficios de excarcelación contenidos en las leyes del Estado.

La versión actual de la normativa penitenciaria internacional y particularmente de las Naciones Unidas constituyó un punto de partida orientador para los fines de esta política pública.

Es muy importante señalar que el Código Penal en Guatemala, fue decretado en el año de 1973 (Decreto 17-73), o sea tanto la

lógica, la filosofía y la forma de prescribir los delitos son 13 años anteriores a la concepción constitucional, humanista y garantista que le caracteriza.

3. Orientaciones doctrinarias

Para toda política pública y particularmente para una Política de Estado, era importante tomar en cuenta factores filosóficos tanto universales como muy particulares en este caso para Guatemala, que había sido definida como multiétnica, pluricultural y multilingüe, por lo que la Política de Reforma Penitenciaria debía obedecer a esas características.

Es sabido que la filosofía, disciplina esencialmente crítica, atraviesa por un proceso de revaluación de los valores más significativos de la cultura occidental, entre los cuales la Declaración Universal de los Derechos Humanos ocupa el centro. Toda la carta puede condensarse en una sola frase: el hombre debe ser considerado como un fin en sí y no como un medio o instrumento.

Siendo así la reforma del sistema penitenciario en Guatemala, debía considerar las diferentes diversidades, que no son solo étnicas o lingüísticas, sino socioeconómicas en donde la persona como eje de todo esfuerzo debía considerar su origen y sus condiciones, ya que ante la ley, todos somos iguales, pero en la realidad no todos habíamos estado igual. La pregunta acá es: ¿cómo abordaron estas diferencias manteniendo la dignidad de las personas, venidas a un estado de indefensión ante el Estado, al momento de ser privados de su libertad?

La dignidad humana es el valor central de la acción económica, política y jurídica, por lo tanto, toda acción en que no se haya tomado en cuenta la dignidad humana carece de valor.

Es importante que en Guatemala, se preste atención con respeto a los derechos humanos para que las políticas de cualquier índole, tomen en cuenta estos aspectos, que no evadamos los factores filosóficos vinculados a lo cultural, a lo étnico y a lo socioeconómico.

4. Instrumentos internacionales orientadores

Considerando que uno de los principios de la Política de Reforma Penitenciaria es el respeto a los derechos humanos, era importante hacer una revisión exhaustiva de los principales instrumentos ratificados por Guatemala, para que sirviesen de guía en el diseño de las actividades que transformaron el Sistema Penitenciario Nacional, así que de esa manera dentro de esas normativas, sobresalen:

- Declaración Universal de Derechos Humanos [1948]
- Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos de las Naciones Unidas [1955]
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [1966]
- Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de las personas presas o detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes [1982]
- Principios básicos de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos [1990]
- Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión [1988]

- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para las sanciones no privativas de libertad (Reglas de Tokio) [1990]
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas “Observación general N°21: Trato humano de las personas privadas de libertad (artículo 10)” (10 de abril de 1992)
- Recopilación de observaciones y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos
- Documento de las Naciones Unidas HRI/GEN/1Rev. 6 párrafo 4: Poltoratsky c Ucrania (2003), ECHR 2003
- Declaración sobre el VIH/SIDA en las cárceles del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) [abril de 1996]
- Recomendación N° R (98)7 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre Ethical and Organisational Aspects of Health Care in Prisons [Consejo de Europa: abril de 1998]
- Declaración de Edimburgo de la Asociación Médica Mundial sobre las condiciones carcelarias y la transmisión de la tuberculosis y de otras enfermedades contagiosas [octubre de 2000]
- Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA (Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas) [período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, junio de 2001]
- Grupo de Cooperación para Combatir el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas –del Consejo de Europa; septiembre de 2001
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas: vigésimo segundo período de sesiones, Ginebra: Observación general sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud [2002]
- Repertorio de recomendaciones prácticas para el trabajo en las prisiones [2002]
- Declaración de Moscú: Prison Health as part of Public Health (La salud en la cárcel como parte de la salud pública) [OMS: octubre de 2003]
- Recomendación –Rec (2006)2– del Comité de Ministros a los Estados
- Miembros sobre el Reglamento de Prisiones Europeo [Consejo de Europa: enero de 2006].
- Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)

5. Viabilidad

El concepto paradigma tiene su génesis en la palabra griega “paradigma” que significa modelo o ejemplo a seguir. La concepción psicológica del término hace referencia a los pensamientos, ideas o creencias que han sido incorporados en distintas etapas de la vida y que se han aceptado como verdaderos o falsos sin someterlos siquiera a la duda razonable (E. Khun, 2004)

Para este caso concreto, el cambio de paradigma que se esperó a partir de aprobar, aceptar, poner en práctica y evaluar la Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014-2024, era cambiar esa lógica informal de país, que indicaba que solamente las leyes pueden hacer cambios y en el peor de los casos que solamente aprobando nuevas leyes se puede tener y hacer cambios.

El otro elemento fundamental para el cambio del paradigma penitenciario, era que no es solamente una responsabilidad del personal penitenciario cambiar la realidad de las prisiones, era una responsabilidad de todos, es decir del Estado en conjunto.

Tal y como se presentó, el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, teniendo como fin supremo la realización del bien común y esto fue el principal motivo por el cual debió motivar el cambio de paradigma.

El paradigma que se ha cambiado, era el que se sustentaba en orientaciones legalistas y de supuesto cumplimiento de normas ordinarias, sobre todo basadas en las rectorías sectoriales verticales, olvidando la importancia de hacer prevalecer la Constitución Política de la República.

Básicamente lo que se propuso fue que respetando integralmente esos ejercicios especializados, estos debían interrelacionarse y generar los mecanismos de prestación de servicios en aras de mejorar las condiciones de todos los ciudadanos, no importando donde ni en qué condiciones se encontraran, ese es el cambio de paradigma que se esperaba con esta Política de Estado.

Solamente este cambio de paradigma, permitió a Guatemala, primero alcanzar mejores condiciones de vida para todos: para la sociedad que estará tranquila de que las prisiones ya no son escuelas del crimen, para los ciudadanos que visitan a familia o amigos en las prisiones, para las empresas que han encontrado en las prisiones opciones de contratación segura y eficiente y sobre todo para quienes sean, por cualquier razón privados de libertad, tengan oportunidades de ser mejores.

Por otro lado, solamente cuando se cambió el anterior paradigma, se pudo cumplir con los convenios y acuerdos firmados y ratificados por Guatemala, tanto en materia de Derechos Humanos en general como de los instrumentos vinculados a las personas privadas de libertad.

Capítulo VI Resultado esperado, objetivos, principios, líneas de acción y temporalidad de la PNRP

0. Resultado Esperado:

“Articulación de la institucionalidad del Estado, dentro del Sistema Penitenciario Nacional para el bienestar de la sociedad”

1. Objetivos de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria

1.1. Objetivo General

a) Consolidar un Sistema Penitenciario Nacional confiable y seguro para la sociedad.

1.2. Objetivos Específicos

a) Realizar y respetar la separación de PPL, preventivos y condenados;

b) Garantizar la calidad de acceso a la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud de las PPL y del personal operativo del SP;

c) Asegurar la educación y el trabajo, compatibles con las necesidades y habilidades de las PPL;

d) Estandarizar la aplicación del régimen penitenciario;

e) Crear mecanismos de vinculación al grupo familiar de las PPL;

f) Respetar la Carrera Penitenciaria como la base de la especialización y de la promoción del Personal Penitenciario;

g) Fortalecer el funcionamiento interinstitucional, al más alto nivel, de la Comisión Nacional del Sistema Penitenciario(CONASIP);

h) Promover la creación, reforma y modernización de las normas vinculadas al sistema de justicia penal;

i) Modernizar la infraestructura del Sistema Penitenciario;

j) Articular a la empresa privada con los programas de inserción social;

k) Promover el involucramiento de los gobiernos locales y las diversas formas de organización social en el cumplimiento de las metas de la política nacional penitenciaria; y

l) Monitorear y coadyuvar a la implementación de la política y de la gestión institucional.

2. Principios de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria

2.1 Respeto por los Derechos Humanos de las PPL

Como lo exigen una multiplicidad de documentos tanto de las Naciones Unidas y de otras instancias regionales, dentro de las prisiones deben respetarse los Derechos Humanos, sin embargo más allá de los contenidos de estos textos, la propuesta de esta Política será que tanto la Constitución Política de la República de Guatemala, con un conjunto de normas ordinarias, establecerán que es obligación del Estado velar por el bienestar de la persona, por la familia, por la salud, la educación y en general el desarrollo integral de los habitantes del país, estén donde estén, no importando ninguna situación, menos aun si estando privados de libertad, una norma dogmática constitucional establece que deben ser respetados como seres humanos. Este principio incluido en la Política Nacional Penitenciaria, incluye el hecho de que en todo lo que se realice dentro de los centros de privación de libertad, debe participar la institucionalidad del Estado, para que se cumpla con los preceptos constitucionales y convencionales firmados y ratificados por Guatemala.

2.2 Búsqueda permanente del bien común

“Determinar los límites de los derechos y libertades individuales dentro de la máxima libertad para todos, es función de la autoridad, mediante la ley. Tal es la regla de oro que debe observarse en el establecimiento del bien común: reconocer a los ciudadanos el máximo de libertad posible, que no debe restringirse sino cuando sea necesario y en la medida en que lo sea para no entrar en conflicto con otros” (Planiol)

Bajo este principio doctrinario y tomando en cuenta que la Constitución Política de la República de Guatemala, como parte de la teleología constitucional, mandada a cumplir con este enunciado (artículos 2 y 14) la Política Nacional de Reforma Penitenciaria, tomará como principio fundamental la búsqueda permanente, pero sobre todo cotidiana, del bien común, siendo que como lo expresa el jurista francés Marcel Planiol, es una regla de oro, desde la perspectiva que el ciudadano confía en ceder sus libertades para que el Estado, en reciprocidad restrinja a otros de igual manera y más aún si “otros” se conflictúan con la sociedad, será entonces que esta desarrolle sus mecanismos preestablecidos, para que ciertas limitaciones mantengan el bien de todos.

El bien común al que nos referimos es aplicable a todos los sujetos vinculados al Sistema Penitenciario, dentro de los cuales se encuentra el capital humano, que como fue descrito en el punto uno del presente documento, está sometido a una serie de condiciones desfavorables y desmotivadoras, razón por la cual este aspecto, estará directamente vinculado a la puesta en marcha de la carrera penitenciaria y del desarrollo de un escalafón de puestos y mandos jerárquicos, que estimulará la carrera de todos los empleados y funcionarios públicos, de allí que las estrategias y acciones concretas se refieran a la importancia de que el bien común incluya al funcionariado penitenciario y la correspondiente responsabilidad tanto de la Dirección General misma como de la Escuela de Estudios Penitenciarios.

2.3 Articulación de los servicios del Estado para la atención y rehabilitación de privados de libertad

Como hemos podido ver tanto en el despliegue de las normas constitucionales como de las normas ordinarias, el Estado de Guatemala y en el marco del respeto integral a los Derechos Humanos, a no discriminar a nadie por ningún tipo de circunstancia que afecte a un particular, ya que no importando donde esté ubicado o recluido, sigue siendo sujeto de los derechos consignados en la norma superior del Estado y en las leyes específicas.

De allí que como principio fundamental de esta Política de Estado, se involucre a todas las dependencias del Estado, que de manera directa o indirecta tienen relación con la multiplicidad de derechos que pueden prestarse a las personas privadas de libertad, ya que educación, salud, capacitación, formación para el trabajo, fortalecimiento de sus cualidades artísticas, la actividad física preventiva, etcétera, son servicios sectoriales que, por mandato legal, deben prestarse a todas las personas que se encuentren en el territorio del país, por ello nos proponemos articular toda la oferta pública e institucional de atención del Estado a favor de las personas privadas de libertad.

2.4 Responsabilidad social, empresarial y académica

Resulta que tradicionalmente, las políticas vinculadas a los sistemas penitenciarios se enmarcan únicamente en el ámbito de la seguridad, razón por la cual ni tienen éxito ni son sostenibles en el tiempo. El planteamiento de este principio radica en que la Política Nacional de Reforma Penitenciaria, se vinculará tanto a las políticas sociales del Estado, como lo ha expresado la Ley de

Desarrollo Social, así como a mecanismos de la sociedad civil y de empresas privadas, para que cooperen desde sus respectivos marcos de acción y coadyuven con la rehabilitación eficiente de guatemaltecos a quienes se debe atender doblemente porque no solo deben superar su situación de privación de libertad, sino también deberán intentar volver a una sociedad que les hará resistencia, empujándolos a regresar a lo conocido, esa es una lucha que solamente unidos como sociedad se puede enfrentar.

Es esta responsabilidad la que el sector académico guatemalteco, está llamado a acoger, ya que es urgente y muy necesario contar con profesionales y especialistas guatemaltecos, que se vinculen al Sistema Penitenciario, desde diferentes campos profesionales, a considerar: psicólogos clínicos y sociales, psicólogos y psiquiatras forenses, médicos generales, epidemiólogos, trabajadores sociales, abogados especializados en materia penitenciaria, administradores penitenciarios, nutricionistas penitenciarios, en fin, una amplia gama de expertos que en el plazo de diez o veinte años, desarrollen su experiencia en un campo sumamente nuevo en Guatemala.

3. Ejes estratégicos

Al contar con un diagnóstico de problemas puntuales, el siguiente paso para lograr una profunda Reforma Penitenciaria en Guatemala, es definir cómo es posible alcanzarlo y que esto incluya la doctrina penitenciaria a seguir, la normativa y el modelo de gestión, así como los perfiles de formación, la carrera penitenciaria, el modelo de edificaciones penitenciarias y el manual de gestión penitenciaria.

De esta manera se han diseñado diez estrategias o maneras de lograr los objetivos planteados, en donde los encargados de llevar la Reforma Penitenciaria, tendrán durante diez años una ruta clara a seguir, con líneas maestras de intervención sistemática y con un sistema formal de indicadores que permitan monitorear los avances en el proyecto.

Es así que en virtud de lo anterior, los ejes estratégicos serán:

3.1. Coordinación interinstitucional

El concepto toral de la propuesta de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria, será fortalecer los vínculos entre las instituciones del sector público y no solo de las relacionadas al sector seguridad y justicia, ya que tal y como lo recomienda el Manual de Buena Práctica Penitenciaria, esas relaciones serán claves para evitar que los sistemas penitenciarios carguen con todas las responsabilidades propias de la totalidad de la institucionalidad del Estado.

Los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social, de Educación, de Trabajo, de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de Economía, de Desarrollo Social así como de Cultura y Deportes, tendrán no solo la responsabilidad sectorial, sino también los medios y experiencia para aportar expertos y especialistas que coadyuvarán con el Sistema Penitenciario Nacional, a cumplir con el mandato constitucional de readaptar y reeducar a los reclusos y cumplir con el tratamiento de los mismos.

En este mismo orden de ideas, una de las grandes causas de la sobrepoblación y el hacinamiento penitenciario, es la mora judicial que incrementa los atrasos en la atención de los privados de libertad, en

situación preventiva, lo que tendrá una especial atención en el marco de esta coordinación.

De igual manera, se propondrá estrechar las relaciones interinstitucionales, primero para racionalizar el uso de las penas de prisión para los que cometieron delitos de baja lesividad social; segundo para evitar el abuso de multas fuera de la capacidad de pago de los condenados y tercero para promover en un corto plazo, el otorgamiento de beneficios penitenciarios para las personas en posición de desventaja que no representaron riesgo al medio libre.

3.2. Ordenamiento administrativo y programación presupuestaria

Esta línea de trabajo tendrá como objetivo principal promover que en el Sistema Penitenciario Nacional, se implemente un sistema de gestión eficiente, transparente y evaluable, en el cual se garantice en un plazo de diez años, una óptima ejecución presupuestaria y una planificación multianual que asegurará el desarrollo institucional.

Contar con una Política Nacional de Reforma Penitenciaria para 10 años, permitirá a los futuros administradores de la institucionalidad de seguridad y justicia, realizar planes con cronogramas y presupuestos puntuales, sabiendo a ciencia cierta, qué toca hacer, en qué será oportuno invertir los exiguos recursos del Estado y poderlos hacer mucho más eficientes a favor de la gobernabilidad del Estado.

Otro objetivo importante de este pilar será articular las medidas para fortalecer la planta administrativa con una organización que tendrá funciones claras y específicas, en donde el personal aspira a estabilidad laboral y retribuciones dignas, mientras se ofrece un buen desempeño y compromiso.

3.3. Implementación de la carrera penitenciaria y especialización permanente

Esta estrategia se propone, fortalecer, ampliar y acreditar junto al sector académico nacional a todo el personal del Sistema Penitenciario Nacional y brindar las guías y procesos para mejorar la incorporación, formación, capacitación y desarrollo personal de los funcionarios y empleados penitenciarios, con el fin de promover los niveles más altos de desempeño y eficiencia en las distintas actividades que se desarrollan en la institución.

La Carrera Penitenciaria y una buena práctica administrativa inician con la instauración de un mecanismo de convocatoria, identificación, evaluación y designación de la o el Director General del Sistema Penitenciario, por méritos y especialización tanto en el marco de la carrera penitenciaria, como del ejercicio profesional liberal.

En dicho proceso abierto y transparente, deberá participar un equipo de profesionales designados por el Despacho Superior del Ministerio de Gobernación, acompañado de representantes de organizaciones sociales y académicas, que coadyuven en la elaboración del perfil, la convocatoria y las evaluaciones que se realizarán a las y los candidatos a Director General del Sistema Penitenciario.

De esta manera se garantiza en un alto porcentaje, que quién dirija el Sistema Penitenciario Nacional, contará con niveles profesionales de excelencia, calidades personales y sociales próximas a la especialización penitenciaria exigida constitucionalmente.

El proceso de identificación y selección de la o del Director General del Sistema Penitenciario, se debe iniciar con una convocatoria pública que contenga el perfil requerido,

posteriormente los interesados presentan su hoja de vida y los documentos que sustentan sus créditos tanto académicos como personales.

Seguidamente el equipo ministerial evalúa en acompañamiento de los representantes de organizaciones sociales especializadas en materia penitenciaria y de Derechos Humanos, para luego preparar una terna de candidatas o candidatos, que es trasladada al Despacho Superior del Ministerio de Gobernación, para que de acuerdo a lo preceptuado por la Ley, se haga la designación y nombramiento respectivo.

Con este ejemplo político de buenas prácticas, se establecerá la carrera penitenciaria y se promoverá una gestión de recursos humanos, que incentive valores, sentido de pertenencia, motivación, seguridad, estabilidad, bienestar y una remuneración justa y equitativa al trabajo realizado, todo para alcanzar el nivel de especialización que exige la Constitución Política de la República de Guatemala.

3.4. Aplicación estricta del Régimen Progresivo

Mediante este eje estratégico se promoverá que en el Sistema Penitenciario Nacional se desarrollen programas de tratamiento institucionalizados pertinentes a las necesidades, intereses, aptitudes y potencialidades de las personas privadas de libertad, con el fin supremo de aumentar las probabilidades para que estas personas abandonen las actividades delictivas y puedan insertarse a la sociedad de una forma productiva y útil.

En ese sentido dentro de los planteamientos de atención, sobresale aumentar la cobertura educativa, las oportunidades laborales, capacitaciones, atención médica, psicológica y legal en los centros de privación de libertad.

3.5. Construcción, remozamiento y modernización de la infraestructura

Definir un nuevo concepto constructivo basado en la dignidad, habitabilidad y la convivencia armónicas en ambientes propicios para la educación, trabajo, la relación familiar y salud física, mental y social.

De esa manera se hace necesario remozar y equipar los centros de detención existentes, así como expandir la capacidad del Sistema Penitenciario Nacional, es una necesidad que al haberse aplazado durante más de dos décadas, se ha convertido en una amenaza crítica y en un eje de trabajo prioritario.

Este punto estratégico se focaliza también en dirigir los esfuerzos a mejorar y crear nuevos edificios penitenciarios para que los privados de libertad, empleados y visitas tengan a su disposición instalaciones dignas y seguras.

Se planteará también la importancia de asegurar que los centros penitenciarios devuelvan progresivamente la capacidad operativa a las autoridades, que cuenten con tecnología de vanguardia y sistemas de mantenimiento que respondan a las normas internacionales para el tratamiento de reclusos, no solo en cuestión de seguridad, sino lo que se refiere a prevención de riesgos, clasificación penitenciaria, ubicación geográfica, rehabilitación, resocialización y salud.

Vale la pena indicar que dentro de los planes se incluye implementar áreas maternas y de visita diseñadas para fortalecer los vínculos familiares de los internos y mejorar las expectativas de una reinserción social exitosa.

3.6. Seguridad interna y externa

El abordaje de este eje prioritario de intervención consiste en establecer guías para proteger a la sociedad y garantizar los derechos y la integridad física de los privados de libertad, visitas, trabajadores, proveedores e instalaciones de la institución, con los niveles más altos de custodia, control, seguridad e inteligencia penitenciaria preventiva.

Adicionalmente a lo anterior, vale la pena indicar que sólo al contar con dichas condiciones, el Sistema Penitenciario podrá ofrecer ambientes rehabilitadores seguros en donde las personas en conflicto con la ley no puedan participar en actividades ilícitas y no tengan acceso a objetos que pongan en riesgo la vida y salud de las personas.

3.7. Promoción de la refamiliarización, el involucramiento comunitario y la empresa privada

El artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala, prescribe que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; y que su fin supremo es la realización del bien común.

Sin lugar a dudas la razón de este enunciado es la importancia histórica, emocional y cultural que la familia como primer círculo de relaciones sociales, tiene para cada persona, de allí que sea la razón o motivación primigenia constitucional junto al bien común de la norma superior del Estado. En ese marco una de las estrategias básicas para que lo acá propuesto funcione realmente, consiste en crear, brindar y facilitar condiciones para que toda PPL, mantenga y fortalezca la relación con sus referentes familiares, con el objetivo de que anhele integrarse a él al concluir su período de privación de libertad.

Sin este fundamental paso, no se puede pretender iniciar una exitosa reinserción sociolaboral. Se debe trabajar para que cada PPL, encuentre sus anhelos en un ámbito externo o extramuros penitenciarios, para que desee estar allá y no en las prisiones.

Luego partiendo de que una verdadera rehabilitación y reinserción social solo es posible cuando la comunidad se involucra, acepta y apoya estos procesos, este eje de intervención prioriza brindar las estrategias para fortalecer las relaciones del Sistema Penitenciario y de los privados de libertad, con las diferentes organizaciones de la sociedad, a efecto de fortalecer los procesos de resocialización y las relaciones positivas de los privados de libertad, así como promover al mismo tiempo la diversidad en los programas de tratamiento, la reinserción social exitosa, responsabilidad social y una mejor comprensión de la importancia de ese tema.

En virtud de lo anterior, también se busca sensibilizar sobre las necesidades y problemas de los exprivados de libertad, así como los impactos de las actitudes negativas en contra de estas personas, con empresarios privados, con la intención de que abran las puertas de empresas y opciones laborales, ya que sin ellas es muy difícil construir un mecanismo antireincidencia criminal exitoso.

3.8. Reinserción socioeconómica de las PPL

Considerando que en promedio el 59% de los exprivados de libertad regresa al Sistema Penitenciario, en este eje de trabajo, el esfuerzo irá orientado a establecer convenios de cooperación para implementar programas de apoyo postpenitenciarios y sistemas de seguimiento personalizado.

Estos programas institucionales tendrán como meta facilitar a las personas que cobran su libertad, opciones para capacitarse, obtener tratamiento de adicciones, terapias psicológicas, lugar de alojamiento, asesoría legal, servicios para fortalecer sus relaciones familiares y ayuda en la búsqueda de trabajo o autoempleo.

De igual manera otro aspecto clave en esta línea de intervención es la promoción de campañas de sensibilización para disminuir la estigmatización social y difundir los beneficios e importancia de los programas postpenitenciarios para la sociedad.

3.9. Promoción de la Paz Social

De acuerdo a lo expresado por el Dr. Yvon Dandurand, en trabajo elaborado para la UNODC, señala que: “Un proceso restaurativo es cualquier proceso en el que la víctima y el ofensor y, cuando sea adecuado, cualquier otro individuo o miembro de la comunidad afectado por un delito participan en conjunto de manera activa para la resolución de los asuntos derivados del delito, generalmente con la ayuda de un facilitador” (UNODC, 2006).

El estigma social que hay en Guatemala contra los ex privados de libertad dificulta la integración laboral y social de estas personas después de cumplir sus penas, generando que se continúe con el círculo delictivo y con la reproducción de la actividad ilícita. La conciliación de las personas en conflicto con la ley, con sus víctimas y comunidad es una etapa importante del proceso de retorno e integración en la sociedad.

Asimismo, la justicia restaurativa es un proceso en el que las partes implicadas en un delito, determinan de manera colectiva las formas en que se habrán de manejar sus consecuencias e implicaciones. Representa una respuesta evolucionada al crimen,

que respeta la dignidad y la equidad de cada persona, construyendo comprensión y promoviendo la armonía social, a través de un proceso de sanación de las víctimas, ofensores y la comunidad.

Las prácticas de justicia restaurativa proporcionan la oportunidad de una transformación de la relación entre el sistema de justicia gubernamental/criminal y la comunidad. La comunidad asume un papel activo en respuesta al delito y a los conflictos y, al hacerlo, se fortalecen la capacidad de solucionar problemas, de control social informal y de cohesión social de la comunidad.

En 2005, la declaración del Undécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y el Tratamiento de la Delincuencia (2005) instó a los Estados miembros a reconocer la importancia de seguir desarrollando políticas de justicia restaurativa, procedimientos y programas que incluyan alternativas a la persecución penal (UNODC, 2006).

En muchos países, la insatisfacción y la frustración con el sistema formal de justicia generaron un interés en la preservación y el fortalecimiento del derecho consuetudinario y las prácticas tradicionales de justicia han llevado a exigir respuestas alternativas a la delincuencia y el desorden social. Muchas de estas alternativas proporcionan a las partes involucradas, y a menudo también a la comunidad que la rodea, la oportunidad de participar en la resolución de conflictos y abordar sus consecuencias.

Los programas de justicia restaurativa se basan en la creencia de que las partes en conflicto deben participar activamente en la resolución y la mitigación de sus consecuencias negativas.

De igual manera estos enfoques funcionan como medios para fomentar la expresión pacífica de los conflictos, promover la toleran-

cia y la no exclusión, así como fomentar el respeto por la diversidad y la promoción de prácticas responsables de la comunidad.

3.10. Atención especializada a mujeres, hombres, niñez y adolescencia en el ámbito penitenciario

En el marco de este eje de trabajo, la Dirección General del Sistema Penitenciario adquiere la responsabilidad de poner en práctica el tema transversal del “Abordaje diferenciado de mujeres, hombres, niñas, niños y adolescentes vinculados al SP” y de implementar procesos y procedimientos sensibles a las diferentes necesidades y perfiles de las personas según su sexo, edad, género y diversidad.

De esa cuenta las autoridades penitenciarias desde la formación tendrán la obligación de aprender, identificar y proteger las necesidades especiales de las personas que tienen relación con la institución, no solo para mejorar el servicio, sino para respetar y gozar al más alto nivel de los derechos humanos.

4. Temas transversales.

Para lograr una Reforma Penitenciaria real, es necesario trabajar todos los días y cada momento del proceso, inspirados y orientados por conceptos, valores e instrumentos especializados que permitan crear un esquema común básico de trabajo para todos los actores involucrados en esta importante tarea para el Estado de Guatemala.

Por lo tanto esas motivaciones y orientaciones son:

4.1. Anticorrupción, transparencia administrativa, financiera y técnica

Todo empleado y funcionario penitenciario, deberá cumplir con las normas del Estado de Guatemala, incluyendo toda norma ética de transparencia en los campos administrativo, financiero y técnico.

Es importante hacer la diferenciación, entre lo ético administrativo y financiero y el campo técnico profesional, responsabilidad que va desde los guardias penitenciarios hasta los mandos medios y superiores, así como para los profesionales que integran los equipos multidisciplinarios y a los profesionales de toda especialidad que trabajan en los centros de privación de libertad, ya que debemos trabajar de igual manera en los aspectos técnicos, conducidos con total apego al respeto de las normas de la transparencia en la actividad administrativa cotidiana.

4.2. Aplicación del modelo de la ONU sobre derechos y obligaciones para las PPL

Como es sabido, todas las personas privadas de libertad, deben disfrutar de los derechos contenidos en normas nacionales e internacionales de Derechos Humanos, de allí que en toda actividad, en todo acto y en todo proceso vinculado a personas privadas de libertad, se respetarán, protegerán y garantizarán, bajo el principio de igualdad y no discriminación por ningún motivo, los derechos de todo ser humano vinculado directa e indirectamente a los centros de privación de libertad. Esto desde luego, incluye a las PPL, a sus familias, a sus visitas y su posibilidad de incorporación integral al medio libre.

4.3. Participación y cooperación de la comunidad

Durante el proceso de construcción de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria y con base en experiencias vividas en otras realidades análogas, pudimos advertir la importancia de involucrar en todo el proceso de refamiliarización, rehabilitación y de reinserción socioeconómica, que la participación de autoridades y de las comunidades de origen o las que recibirán en su seno a las PPL, es sumamente importante ya que de esa aceptación o de esa relación positiva, de-

pende en alto grado la reinserción efectiva. Es un hecho comprobado que el trabajo intrapenitenciario de formación y capacitación para el trabajo, jamás será lo suficientemente efectivo, si la resocialización no principia por la comunidad. Este será un vector importante del trabajo dentro del Sistema Penitenciario Nacional.

4.4. Abordaje integral a los grupos en posición de desventaja

Este tema transversal consistirá en asegurar que en el Sistema Penitenciario se respeten las garantías constitucionales y de derecho internacional sobre la no discriminación e igualdad en oportunidades y trato, así como los derechos relacionados a la protección de todas aquellas personas que por sus condiciones físicas, psíquicas, históricas, económicas, sociales y culturales son blanco frecuentemente de discriminación, subordinación y abusos.

Lo anterior quiere decir que este componente plantea erradicar del SP todas aquellas actitudes, prejuicios discriminadores, malos tratos y abusos degradantes o humillantes que pueden sufrir las mujeres, personas LGBTI, adultos mayores y personas pertenecientes a la diversidad étnica y racial en el país.

De igual manera habría que decir que esta temática también se orienta a promover el desarrollo integral de las personas en situación de vulnerabilidad, por medio del reconocimiento de su identidad, derechos, roles y valor social.

Otros componentes que se agregan a este tema transversal son los enfoques étnico y de género, desde donde se pretende impulsar la institucionalización del tratamiento diferenciado, el acceso a la justicia, la integración social y la igualdad en oportunidades a los procesos de toma de decisiones.

4.5. Atención de género y multiculturalidad

El componente de género y multiculturalidad de este tema transversal, pretenderá institucionalizar acciones para la erradicación de cualquier práctica discriminatoria, a manera de garantizar que en el SPN, se ofrezcan las mismas actividades, servicios, derechos y privilegios del régimen penitenciario sin ninguna clase de distinción.

Además de lo anterior, dentro de este tema trasversal quedará implícito que los empleados penitenciarios deberán conocer, promover, proteger y respetar los instrumentos de derecho penitenciario sobre género y multiculturalidad adoptados por el Estado.

En lo que se refiere a la atención de género, se debe remarcar lo contemplado en las Reglas de Bangkok y en las recomendaciones emanadas del trabajo realizado por los Ministros de Justicia que conforman la Secretaría General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), las cuales fueron contempladas en el Programa Modelo en Contexto de Privación de Libertad para Iberoamérica. Este último documento fue elaborado durante las reuniones de los expertos penitenciarios, durante dos años y fue creado con base en las experiencias regionales aportadas por los asistentes a esas reuniones.

Es importante mencionar que tanto las Reglas de Bangkok como la COMJIB, coinciden con garantizar la efectiva incorporación de la perspectiva de género en la gestión y cultura organizacional, para lograr una institución libre de discriminación por motivos de género, integrando la igualdad entre varones y mujeres en las normas, principios y políticas de la institución así como desarrollar enfoques de género en programas de salud a partir del apoyo de las autoridades corres-

pondientes del medio libre con una especial atención a mujeres mayores y a otros grupos en condiciones de especial vulnerabilidad, así como el suministro de atención especializada en igual condición que en el medio libre, para lo cual es necesario desarrollar convenios interinstitucionales para asegurar un buen cuidado en la salud de las mujeres privadas de libertad y sobre todo prestar especial atención al diseño y ejecución de programas de capacitación sobre salud sexual y procreación responsable.

Todo lo anterior y tal como lo expresan las reglas de Bangkok, conlleva la necesidad de establecer acciones afirmativas o de discriminación positiva a favor de las mujeres, (las que pueden efectivizarse mediante una norma legal, una decisión judicial o una política pública) con el objetivo de lograr la igualdad de oportunidades y reducir la brecha de la desigualdad. Dichas acciones deben ser entendidas en el contexto de aplicación de la Regla 1 de Bangkok y están en consonancia con las disposiciones previstas en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, el Conjunto de Principios para la protección de las personas bajo cualquier forma de detención y los principios de la CIDH.

Todo lo anterior requiere de la implementación de una formación inicial y continua, a modo de asignatura curricular obligatoria en materia de sensibilidad de género para todo el personal ingresante al sistema penitenciario sin tener en cuenta si ocupará o no puesto de trabajo en establecimientos penitenciarios o sectores de mujeres.

De igual manera el respeto a la multiculturalidad busca prevenir y eliminar integralmente la exclusión social, prácticas discriminatorias, procesos de marginación y estigmatización en todos los ámbitos de la institución.

4.6. Abordaje diferenciado a niñas, niños y adolescentes vinculados al Sistema Penitenciario Nacional

Este tema transversal, se orientará a instaurar en el Sistema Penitenciario Nacional, programas y prácticas permanentes que fortalezcan tanto la protección integral de la niñez y la adolescencia así como evitar la no extensión de la pena a familiares y amigas y amigos de las personas privadas de libertad, reconociendo permanentemente las diferentes necesidades, por edad de las personas vinculadas al contexto penitenciario.

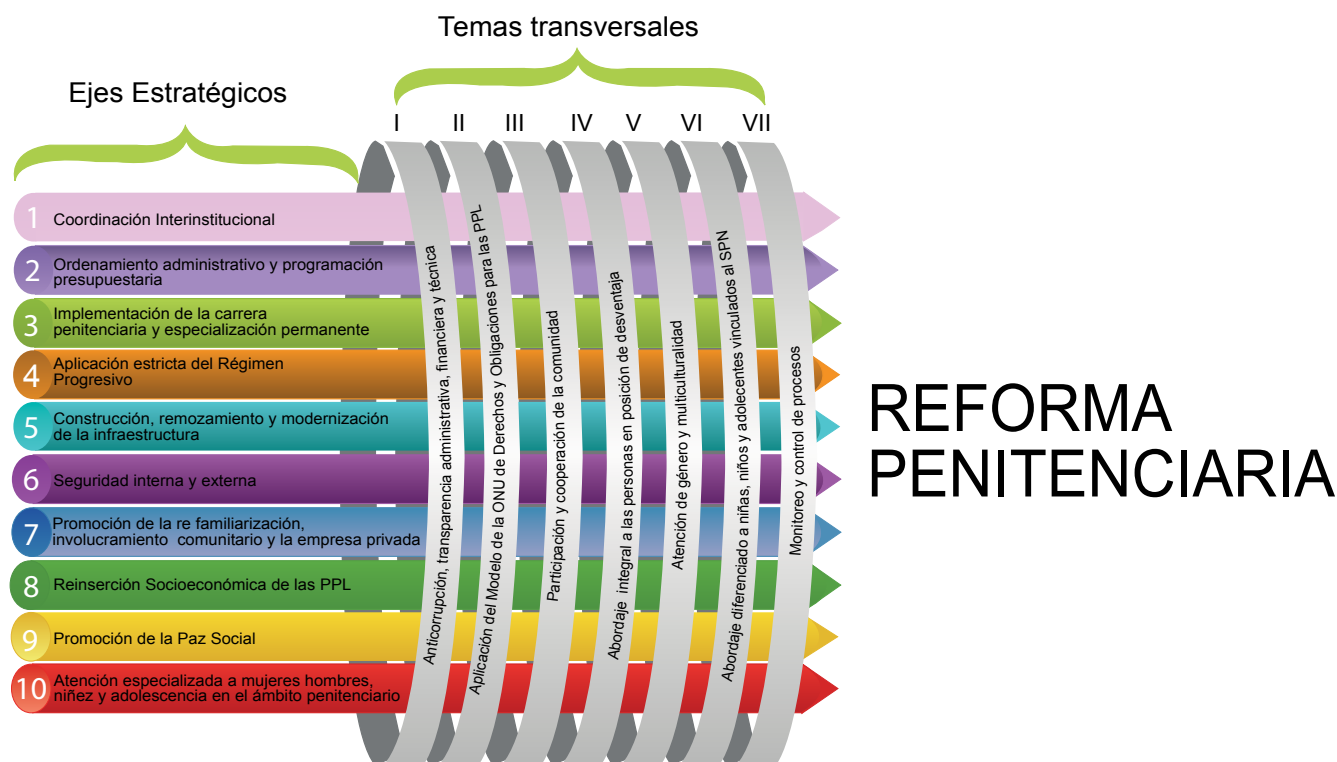
Este tema, esta intrínsecamente ligado al trabajo puntual que el Sistema Penitenciario Nacional, debe realizar en el marco de la prevención secundaria del delito. Una estimación conservadora, indica que cada persona privada de libertad tiene de 2 a 3 referentes niñas, niños y adolescentes que les visitan o no, lo que implica que para diciembre de 2014 estas personas ascienden a por lo menos 36 000 seres humanos vinculados al Sistema Penitenciario Nacional, que son fácilmente identificables y atendibles para evitar que el camino penitenciario pierda su efecto persuasivo y se normalice la cárcel. Creemos con muchísima convicción que si trabajamos directamente con quienes tienen como referentes de vida a personas privadas de libertad, estaremos siendo efectivos en el campo de la prevención del delito y protección del NNA en condición altamente vulnerable y estigmatizada. Por consiguiente al trabajar este tema transversal, damos cumplimiento a la Convención Sobre los Derechos del Niño y las observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño y el debate internacional sobre los derechos del niño que obliga a las autoridades nacionales, incluyendo las penitenciarias a velar por la erradicación de cualquier práctica discriminatoria y además garantizar el interés superior y protección de los derechos de NNA.

4.7. Monitoreo y control de procesos

En la práctica de control de procesos y proyectos, es usual establecer indicadores como guías para el control del proceso, tanto para medir el avance en su relación calidad, cantidad y tiempo, como para reorientar los procesos hacia los objetivos preestablecidos. No es frecuente que las políticas del Estado o los planes de la administración pública estén sometidos a mecanismos de control, sin embargo en este caso se convierte en un eje transversal, dada la importancia que reviste hacer bien la tarea de atención integral a las personas privadas de libertad, con el concurso de la institucionalidad pública necesaria. Es importante mencionar que estos indicadores y su monitoreo, tienen por lo menos tres períodos de evaluación: 3, 5 y 10 años para establecer avance y éxito.

En contraste al monitoreo del avance de la PNRP, la Dirección General del Sistema Penitenciario deberá a través de su Inspectoría General, garantizar la calidad del servicio penitenciario con los parámetros que establece la ley, mediante una supervisión permanente de los procedimientos, actividades administrativas y operativas, así como de la prestación de los servicios y el trato a privados de libertad.

Adicionalmente la Inspectoría General deberá cumplir estrictamente con sus funciones de controlar la carrera penitenciaria, régimen disciplinario, registros y controles de personal, armas, municiones, vehículos e información de la Dirección General y sus dependencias, a efecto de asegurar la transparencia en el empleo de los recursos y el respeto de la legalidad en las actividades del personal.



Gráfica n.º 31: Ejes estratégicos de la PNRP. Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

¿Cómo logramos la rehabilitación y la reinserción?

El proceso de rehabilitación como lo propone la PNRP 2014-2024, consiste en la integralidad de acciones en las que participa el Sistema Penitenciario Nacional, la institucionalidad del Estado, como ha sido detallado, la comunidad en la que vive o vivirá la PPL y de manera determinante el sector económico productivo. La rehabilitación no es una tarea únicamente a cargo del SPN, sino del Estado en su totalidad.

¿Cómo contribuimos a la paz social?

El Sistema Penitenciario Nacional, dentro del proceso de tratamiento y atención individualizado a la PPL, dedicará un esfuerzo de psicología clínica y trabajo social, dirigido a permitir al victimario, la comprensión de la situación de su víctima y su entorno familiar. El primer esfuerzo de atención se centrará en que las PPL comprendan el daño realizado a su propio círculo familiar, en los casos en que el delito o delitos, fueran en contra de personas integrantes de la propia familia.

¿Cómo comunicamos la importancia y trascendencia de lo que hace el SPN?

La comunicación estratégica y la apertura a presentar los procesos penitenciarios, sociales, educativos, laborales, culturales y recreativos que se desarrollan dentro de los centros de privación de libertad, serán mecanismos que se utilizarán para generar confianza en la población sobre lo que se realiza y cómo se transforman las prisiones en centros de “aprovechamiento del tiempo”.

Por otro lado la sensibilización sobre la importancia de prestar atención a los centros de privación de libertad, tanto como a los hospitales públicos, ante la posibilidad de llegar a ellos por accidente, será un elemento central de la estrategia de información.

¿Cómo se verifica la eficiencia y se monitorea la aplicación de la PNRP 2014-2024?

El control interno de los procesos en su calidad, cantidad y cumplimiento de tiempo de ejecución, estará a cargo de la Sub Dirección de Planificación General del SPN contando para ello con los indicadores definidos en la matriz general y en las matrices particulares de cada eje sustantivo de la PNRP y como medio de monitoreo, el Observatorio Penitenciario, integrado por un equipo técnico específico, por la sociedad civil organizada y la cooperación internacional, que contará con el mismo documento, con lo cual acompañará el trabajo de la totalidad de la institucionalidad del Estado que debe trabajar para el logro de los objetivos específicos establecidos.

5. Temporalidad

La historia de la Administración Pública en Guatemala, ha demostrado que cada cambio de gobierno en el marco de la alternabilidad en el poder público, implica un reinicio de los procesos sociales, lo que ha redundado en la pérdida de tiempo y recursos.

Como se ha visto, las normas constitucionales existen, las normas ordinarias están allí, incluso los reglamentos a las leyes, están allí también, sin embargo ¿qué falta?

¿Por qué hemos identificado temas críticos para la sociedad, pero no les hemos entrado de frente para resolver esas situaciones?

Lo tenemos todo en el escenario de las potenciales respuestas, pero no hemos podido acordar o construir una respuesta de largo plazo para responder a las expectativas de los gobernados, la historia ha demostrado, que no son leyes, que no son mandatos jurídicos, sino voluntad, la conocida y famosa voluntad política la que nos hace falta para resolver muchos problemas en Guatemala, una política pública puede ser una respuesta para plantear esa voluntad y justamente es el caso del Sistema Penitenciario.

¿Por qué una política pública de 10 años?, solamente un proceso en el cual se puedan aprobar, probar y corregir medidas de

seguridad activa a través de la información y formación de todo el personal penitenciario, así como procesos de habilitación e inserción socioeconómica, solo así podremos realizar verdaderas transformaciones en un Sistema Penitenciario, tan sometido a abandonos estructurales, cualquier intento de menor tiempo, solo generará expectativas que retrotraerán el problema a como se encuentra hoy.

Una parte central de las políticas públicas radicará en la transformación de procesos en productos, en impactos o efectos deseados, por cuanto que toda intervención pública deberá generar una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad.

En muchos casos, en la historia reciente de Guatemala, se ha intentado poner en práctica una buena cantidad de políticas públicas, sin embargo no se ha tenido éxito, esto puede ser debido a que las acciones efectuadas no eran las adecuadas, eran insuficientes, tanto por el tiempo breve, como por el comportamiento de los ejecutores o la calidad de los afectados no era la precisa el preciso para la consecución de los objetivos perseguidos, y/o las circunstancias del momento no eran las previstas.

Para construir la presente política pública, tomamos en cuenta el análisis de políticas públicas que han supuesto un nuevo enfoque en los estudios sobre la Administración Pública, la cual desde una perspectiva tradicional acentuaba la legitimidad y la legalidad de la actuación pública, sobre todo cuando esta actuación estaba dirigida hacia la transformación de la forma de actuar de ciertas instituciones, preferentemente por un plazo medio o largo.

Se entiende por política de Estado, el planeamiento sustantivo, programático, técnico

y articulado, que se define para que desde la institucionalidad pública, se aborde una necesidad social problematizada y que se integra a las estrategias centrales de desarrollo de un país. Son políticas que no varían a pesar del matiz político-ideológico de cada gobierno.

Las políticas de gobierno, las sectoriales, las intersectoriales, duran mientras esté vigente el gobierno que las concibió, mientras que la política de Estado obedece a un interés fundamental, por lo que debe conservarse en forma permanente, por ejemplo: la política de defensa, la política de vivienda y la política de educación, todas ellas por la importancia crucial que comporta para un país, deben ser una política de Estado y no una mera política de gobierno.

En este caso concreto la Política de Reforma Penitenciaria, tiene esa dimensión, debe ser transgubernamental, interorganismos del Estado e interdisciplinaria, para que se puedan concretar cambios estructurales en el Sistema Penitenciario Nacional.

Es importante anotar que la construcción de una Política de Estado, permitirá abordar las causas históricas, sociológicas, criminológicas e incluso étnicoculturales en el ámbito de la problemática penitenciaria.

En las últimas reuniones de trabajo en las mesas técnicas, se contó ya con plena participación social y de la institucionalidad del Estado, que incluyó la presencia de una diputada al Congreso de la República, miembro de la Comisión de Gobernación, quien viabilizó el tema de la política nacional, hacia la comisión, que cuenta con representación de muchos de los partidos políticos que integran la actual legislatura del Congreso de la República.

Por tanto, se reitera la importancia de contar con una participación amplia de todos los sectores involucrados e interesados en la construcción de la política de Reforma Penitenciaria 2014-2024, en su aplicación, ya que la suma de criterios y perspectivas que sustentan esta política de Estado, deben también participar para generar cambios estructurales dentro del Sistema Penitenciario y dentro del Sistema de Justicia Penal en Guatemala.

Estos factores nos han orientado, para tomar dos decisiones importantes: a) proponerla como política de Estado, para que la eficiencia y eficacia administrativa pueda ser medida de manera integral, y b) para diez (10) años: ya que esto implica que serán tres períodos gubernamentales los que estarán involucrados en su ejecución y evaluación.

Diez años como temporalidad mínima, permitirá a los administradores públicos involucrados en su aplicación, tener periodos de evaluación de:

a) Corto plazo: 3 años que coincidirá con el cumplimiento de 10 años de vigencia de la Ley del Régimen Penitenciario;

b) Mediano plazo: 5 años, evaluación de medio plazo, que permite analizar los indicadores y resultados en perspectiva del cumplimiento de los objetivos.

c) Largo plazo: 10 años, revisión integral y reorientación para un nuevo periodo. La propuesta de que paralelamente a la publicación del Acuerdo Gubernativo, que

autoriza la presente Política de Estado, se cree el *Observatorio Penitenciario*, tiene como objetivo mantener una observación y auditoría social permanente, sobre los contenidos, estrategias, indicadores y resultados, lo cual ayudará a los futuros administradores públicos a seguir, la hoja de ruta y la Política de Estado.

Capítulo VII La Reforma Penitenciaria

1. Coordinación interinstitucional

1.1. Breve diagnóstico

En los últimos cinco años, derivado de una escasa coordinación e intercambio de información entre las instituciones del sector seguridad y justicia, se ha registrado un abuso y prolongación de la prisión preventiva, retrasos en el otorgamiento de beneficios penitenciarios y libertades, así como una escasa aplicación y control de las penas no privativas de libertad.

Como uno de los efectos colaterales de esa falencia sobresale el alto índice de sobrepoblación penitenciaria en los centros de detención, los cuales en conjunto alcanzan un 172%.

De igual manera la falta acercamiento entre el SP y las instituciones de salud y educación han propiciado en primer lugar, que proliferen enfermedades infectocontagiosas que amenazan la salud pública desde las prisiones, y en segundo lugar, problemas de educación en la población reclusa que dificultan una reinserción social exitosa y productiva.

Hay que agregar que en los establecimientos penitenciarios se registra presencia de personas con discapacidades mentales que de acuerdo a las recomendaciones de las Naciones Unidas, deben ser internadas en centros psiquiátricos para un tratamiento especial.

1.2. Estrategias y acciones

1.2.1. Fortalecer las relaciones interinstitucionales.

- a) Identificar y priorizar los vacíos de comunicación interinstitucional del Sistema Penitenciario.
- b) Crear el Observatorio Nacional Penitenciario.
- c) Fortalecer las relaciones formales e informales de los funcionarios del Sistema Penitenciario con otras entidades de gobierno.
- d) Establecer relaciones y espacios de cooperación, coordinación y colaboración con las entidades gubernamentales y de cooperación internacional.

1.2.2. Control permanente de la cooperación, coordinación y colaboración interinstitucional e intersectorial.

- a) Fortalecer e implementar mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación (memorias de entendimiento y otros) a los convenios de coordinación, cooperación y colaboración intergubernamental e intersectorial del Sistema Penitenciario, desde la Subdirección de Planificación Social.

1.2.3. Promover mecanismos de cooperación, coordinación y colaboración interinstitucional e intersectorial.

- a) Promover a través de la CONASIP mecanismos de organización intersectorial e intergubernamental con el sector justicia, para solucionar las problemáticas extrínsecas que afectan el desempeño de estas entidades.
- b) Establecer acuerdos de cooperación, coordinación y colaboración.
- c) Establecer convenios para el intercambio de información permanente entre las instituciones que componen el sector seguridad y justicia.
- d) Implementar planes de cooperación, coordinación y colaboración intergubernamental.
- e) Establecer fuerzas de tarea y comités para la resolución de problemas interinstitucionales.

1.2.4. Implementar en el SP un control de la situación jurídica de la población privada de libertad:

Implementar un sistema automatizado e interinstitucional para el control del cumplimiento de penas y para la vinculación de los registros de las personas privadas de libertad con las bases de datos del RENAP y sistema AFIS.

1.2.5 Reducir de forma segura la población reclusa:

- a) Promover en el sector justicia la racionalización del uso de la prisión preventiva y de las penas de prisión para delitos de baja lesividad social.
- b) Proponer una revisión de la legislación para desarrollar sanciones no privativas de libertad y utilizar el servicio comunitario como medio para sancionar los delitos de baja lesividad social.

- c) Proponer una revisión de la legislación para revisar el sistema de pago de multas a razón de cinco a cien quetzales.
- d) Coordinar con el Organismo Judicial programas para permitir a los reclusos saldar sus multas con trabajo fuera de los centros de detención, una vez cumplidas sus penas de prisión.
- e) Agilizar el otorgamiento de beneficios penitenciarios para las personas con enfermedades terminales o discapacidades graves.
- f) Proponer proyectos de amnistía para los reclusos de la tercera edad que no representan riesgo a la sociedad.
- g) Implementar programas de tratamiento de drogodependencia, para las personas condenadas por cometer delitos bajo efectos de alguna droga o por padecer determinada clase de dependencia o adicción.
- h) Proponer la desviación de la prisión a centros de tratamiento de drogodependencia a las personas que son penadas por el delito de posesión para el consumo y con problemas de adicción, bajo el marco del Programa de Tribunales de Tratamiento de Drogas en las Américas de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA).
- i) Coordinar con el MSPAS la instalación de módulos y programas de tratamiento psiquiátrico para el traslado de reclusos con discapacidades mentales.
- j) Proponer una ley que prohíba la sobrepoblación en los centros de detención.

1.2.6. Disminuir la mora judicial:

- a) Promover un incremento de audiencias y diligencias judiciales mediante videoconferencias (para reducir el número de audiencias suspendidas por inasistencia de reclusos y los riesgos de traslado de los mismos).
- b) Eliminar las cárceles públicas y responsabilizarse de su población reclusa.
- c) Fiscalizar y sancionar la falta de cumplimiento de los límites legales de la prisión preventiva.
- d) Establecer convenios de cooperación con las facultades de derecho para revisar los expedientes jurídicos de las PPL y acelerar sus procesos penales o de redención de penas.

2. Ordenamiento administrativo y programación presupuestaria

2.1 Breve diagnóstico

La ausencia de personal penitenciario formado y especializado, la alta rotación de personal, un sistema organizativo obsoleto y la falta de políticas de trabajo claras, son parte de una mezcla de factores que ha frenado significativamente la modernización y eficiencia del Sistema Penitenciario Nacional.

La falta de una carrera penitenciaria y el cambio constante de autoridades ha generado inconsistencia y atrasos en la planificación penitenciaria, sin mencionar la incongruencia actual que hay entre los recursos y las necesidades existentes.

Actualmente el SP cuenta con un sistema organizacional obsoleto que resulta en conflictividades internas por imprecisiones en la definición de responsabilidades y funciones.

En este contexto se debe resaltar que la Comisión Nacional del Sistema Penitenciario no ha podido cumplir con la responsabilidad de implementar políticas para dirigir el desempeño institucional ni acciones para evaluar el cumplimiento de los plazos de los proyectos que se proponen en la Ley del Régimen Penitenciario, lo que en conjunto ha generado en gran manera la actual crisis penitenciaria.

2.2. Estrategias y acciones

2.2.1. Fortalecer el componente de planificación penitenciaria de la dirección general y de los centros de detención:

- a) Establecer una unidad específica en la Subdirección de Planificación para la programación y proyección presupuestaria, así como para la planificación del recurso humano.
- b) Potenciar y fortalecer la Subdirección de Planificación y el componente administrativo en los centros de detención, a efecto de establecer sistemas de planificación y programación presupuestaria integrales.
- c) Exigir planes formales de adquisiciones y de planeación de recursos humanos en cada centro de detención.

2.2.2. Fortalecer a la CONASIP:

- a) Facilitar la capacitación y actualización técnica al equipo de la CONASIP en el tema penitenciario.
- b) Promover y potenciar las sesiones de la CONASIP por lo menos una vez al mes.

2.2.3. Modernizar el modelo organizativo de la DGSP:

- a) Reformar la ley y el reglamento penitenciario para redefinir la organización y las responsabilidades institucionales.
- b) Implementar la reforma organizacional.
- c) Actualizar y modificar manuales de puestos, procesos y procedimientos.
- d) Crear una secretaría general para la DGSP.

2.2.4. Certificar la calidad del servicio administrativo penitenciario

- a) Implementar desde Inspectoría General los controles internos, carrera penitenciaria, régimen disciplinario, registros y controles de personal, armas, municiones, vehículos e información de la Dirección General y sus dependencias.
- b) Supervisar desde la Inspectoría General los procedimientos, actividades administrativas y operativas, la prestación de servicios, el trato a privados de libertad, que se lleven a cabo de conformidad con la ley.
- c) Velar desde la Inspectoría General la eficiencia y eficacia, la transparencia en el empleo de los recursos asignados y el respeto a la legalidad en las actividades del personal.
- d) Desarrollar manuales de calidad penitenciaria.
- e) Implementar un sistema de gestión de la calidad de la DGSP.

2.2.5. Transparentar la gestión administrativa

- a) Implementar sistemas de rendición de cuentas para la ciudadanía.
- b) Establecer en Inspectoría General una unidad para el control interno de la planeación y gestión de calidad penitenciaria.
- c) Abrir espacios para involucrar a los ciudadanos y organizaciones de sociedad civil en los procesos de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de la gestión penitenciaria.

3. Implementación de la carrera penitenciaria y especialización del personal penitenciario

3.1. Breve diagnóstico

A pesar de que la Ley del Régimen Penitenciario establece la creación de una carrera penitenciaria, al día de hoy la institución carece de ese sistema para formar, capacitar, profesionalizar, evaluar y promover a los empleados penitenciarios.

De esa cuenta aunque el trabajo penitenciario es uno de los más peligrosos y con mayor responsabilidad social, la mayoría de los empleados del SP no cuentan con estabilidad laboral, ni con los incentivos salariales ecuanímenes que se ofrecen en las demás instituciones del sector justicia y seguridad.

Sin la carrera penitenciaria, la entidad enfrenta problemas de corrupción, bajo desempeño laboral y constantes limitantes para cumplir con el mandato constitucional de estar integrado con “personal especializado”.

3.2. Estrategias y acciones

3.2.1. Establecer la carrera penitenciaria

- a) Implementar y legalizar para finales del año 2015 la carrera penitenciaria.
- b) Implementar una escala jerárquica.
- c) Establecer un reglamento interno.
- d) Legalizar una ley de asensos y recompensas.
- e) Homologar y reclasificar a los empleados.

3.2.2. Especializar al personal del Sistema Penitenciario

- a) Fortalecer a la Escuela de Estudios Penitenciarios.
- b) Establecer convenios con las universidades del país para ofrecer educación superior a los empleados en el tema penitenciario.
- c) Coordinar capacitaciones con la Academia Regional Penitenciaria.
- d) Garantizar salarios y condiciones laborales dignos.
- e) Fortalecer los procesos de selección y reclutamiento de personal.
- f) Respetar el procedimiento de convocatoria, identificación, evaluación y designación de la o el Director del SPN, en el que participa la sociedad civil organizada y representantes académicos, para que el Ministro de Gobernación realice el nombramiento respectivo.
- g) Formar, capacitar y actualizar periódicamente al personal penitenciario en su campo laboral.

- h) Reclutamiento de nuevos profesionales cualificados.
- i) Eliminar la práctica de nombrar personal con funciones administrativas en plazas de seguridad.

4. Aplicación estricta del Régimen Progresivo

4.1. Breve diagnóstico

Ante la sobrepoblación y escasez presupuestaria, la Subdirección de Rehabilitación Social, no ha contado con infraestructura, personal y recurso material para brindar un tratamiento individualizado de los privados de libertad.

Los pocos profesionales asignados en el área de tratamiento y entidades que apoyan al SP, se ven saturados de trabajo y sin capacidad para planificar suficientes proyectos formales para ofrecer a los privados de libertad, atención médica, psicológica y las herramientas necesarias para insertarse positiva y productivamente en la sociedad.

4.2. Estrategias y acciones

4.2.1. Fortalecer los equipos multidisciplinarios y la unidad de grupos vulnerables.

- a) Instalar equipos multidisciplinarios de diagnóstico y ubicación completos en los centros de detención preventiva.
- b) Implementar en los centros de detención una unidad de criminología para asesorar a los equipos multidisciplinarios en la separación de los privados de libertad de acuerdo a su situación legal, perfil criminológico, edad, sexo, género, conducta, pertenencia a grupos sociales y estado de salud.

- c) Capacitación de grupos de privados de libertad y empleados para la detección y asistencia de perfiles suicidas.
- d) Proporcionar áreas especiales de recepción y ayuda psicológica tanto a internos de primer ingreso como a los que están por cumplir sus condenas.
- e) Asegurar la separación de las PPL en situación preventiva y cumplimiento de condena.
- f) Ubicar a la población reclusa femenina en centros de detención exclusivos para mujeres.
- g) Ofrecer un régimen de tratamiento diferenciado, separado y apropiado a las personas acusadas por su derecho de presunción a la inocencia.

4.2.2. Mejorar la calidad y la diversidad de los programas de tratamiento.

- a) Aplicación del programa individualizado de tratamiento para cada PPL en las áreas de salud, educación, atención social, comunidad y servicio legal.
- b) Implementar programas educativos y laborales que sean medibles y evaluables para el tratamiento de las PPL.
- c) Garantizar en los centros de detención la protección y tratamiento diferenciado de los grupos vulnerables.
- d) Desarrollar programas específicos para el tratamiento a los reclusos que enfrentan más dificultad para reinserirse.
- e) Instalar dos equipos multidisciplinarios completos en los centros de cumplimiento de condena.

- f) Asignar a un miembro del personal penitenciario para que actúe como punto de contacto para los reclusos con discapacidad.
- g) Ubicar a los privados de libertad que no hablan español con otros reclusos que compartan el mismo idioma.
- h) Regular un sistema de incentivos para promover la participación de los reclusos en las actividades y programas de tratamiento penitenciario.
- i) Desarrollar proyectos de rehabilitación para el arte en los centros de detención.
- j) Promocionar la lectura y la escritura.
- k) Aumentar con estrategias de comunicación la credibilidad de la aplicación de programas específicos de rehabilitación.
- l) Promover la actividad deportiva como la herramienta de salud preventiva y rehabilitación.

4.2.3. Fortalecer las unidades de servicios médicos y psicológicos en los centros de detención.

- a) Abastecer mensualmente las clínicas y enfermerías de todos los centros de detención con los medicamentos e insumos básicos.
- b) Integrar al sistema de salud pública para facilitar el acceso a la promoción, prevención, atención y rehabilitación de la salud para las PPL y personal operativo del SP.
- c) Coordinar jornadas de educación sexual y prevención de infecciones de transmisión sexual (ITS) en los centros de detención.

d) Promover jornadas rutinarias de salud sexual y reproductiva en los centros de detención.

e) Coordinar programas de vacunación dentro de los centros de detención para la reducción de la hepatitis, tuberculosis y otras enfermedades infectocontagiosas en la sociedad.

f) Capacitar al personal de servicios médicos para la atención de personas LGBTI y otros grupos vulnerables.

g) Coordinar con las autoridades del Hospital Nacional de Salud Mental y otros centros de atención psiquiátrica, la integración de un equipo de atención para las personas en conflicto con la ley penal.

4.2.4. Favorecer fuentes de empleo sustentable, justo, formativo, productivo y con valor para la comunidad.

a) Subscribir convenios con la iniciativa privada para promover el empleo dentro de los centros de detención.

b) Legalizar los procesos productivos penitenciarios.

c) Institucionalizar un modelo productivo en el sistema penitenciario.

d) Incrementar el valor añadido de los productos fabricados en las cárceles.

4.2.5. Ampliar la cobertura y la calidad de la Coordinación Educativa del sistema penitenciario.

a) Ofrecer programas educativos de acuerdo al nivel académico de las PPL.

b) Dotar de material didáctico a la coordinación de educación.

- c) Fomentar la expansión de las ofertas dirigidas al desarrollo personal y títulos académicos y profesionales.
- d) Involucrar a las dependencias estatales de educación en las tareas de tratamiento penitenciario.

5. Construcción, remozamiento y modernización de la infraestructura

5.1. Breve diagnóstico

Todos los centros de detención presentan altos niveles de sobrepoblación además de signos de deterioro estructural, obsolescencia, fallas en los sistemas eléctricos, carestía de servicios sanitarios, colapso de drenajes y escasez de tecnología.

Es importante señalar que todas esas deficiencias repercuten directamente en la calidad de seguridad, control de siniestros, rehabilitación y desempeño laboral de los empleados penitenciarios.

Al día de hoy, el SP no ofrece las condiciones de reclusión, visita y trabajo dignas que establecen los instrumentos nacionales e internacionales sobre derechos humanos.

5.2 Estrategias y acciones

5.2.1. Plantear y expandir el servicio penitenciario

- a) Diseñar los modelos de establecimientos penitenciarios compatibles con las doctrinas y normativas penitenciarias de Guatemala e internacionales. También en correspondencia con las condiciones socioeconómicas del país, normativas sanitarias vigentes, tomando en cuenta además los factores culturales y climáticos concretos (El proceso de diseño debe

iniciarse con el diseño de un centro de detención modelo que aplique las directrices de la PNRP).

- b) Proyectar la infraestructura física y tecnológica necesaria al sistema penitenciario de Guatemala por un período de 20 años (teniendo en cuenta la evolución demográfica, los perfiles criminológicos de los privados de libertad, la evolución de la implementación de medidas de medio libre, etc.).
- c) Construcción de nuevos módulos de deshacinamiento.
- d) Construcción de nuevos centros de detención (de cumplimiento de condena y de detención preventiva para hombres y mujeres) con un diseño amigable para las personas con discapacidad y con plazas estandarizadas conforme a las recomendaciones internacionales.
- e) Instalar en los centros de cumplimiento de condena establecimientos educativos y talleres de trabajo.
- f) Completar la construcción de áreas para visitas íntimas en todos los centros de detención.
- g) Instalar espacios de guardería infantil o locales especiales y separados de las áreas de reclusión, para el cuidado de los niños y niñas que visitan o viven en los centros de detención.
- h) Coordinar el establecimiento de un centro de referencia del MSPAS para acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación en salud de privados de libertad.

5.2.2. Mejorar las condiciones de reclusión.

- a) Remozar y renovar anualmente los sistemas de agua y saneamiento (suministro de agua, servicios sanitarios y sistema de manejo de basura) a las normativas vigentes, para brindar condiciones sanitariamente seguras a las PPL y evitar que las instalaciones representen un factor de riesgo externo en cuanto a la salud y ambiente.
- b) Trabajar semestralmente en la rehabilitación de las instalaciones eléctricas de un centro de detención específico.
- c) Instalar estructuras para facilitar el internamiento de personas con discapacidades físicas.
- d) Adecuar y equipar las instalaciones con infraestructura de seguridad industrial.

5.2.3. Mejorar las instalaciones administrativas y de alojamiento de los empleados penitenciarios.

- a) Ampliar, remozar y renovar las condiciones de alojamiento de los empleados penitenciarios.
- b) Construir comedores y áreas de dispersión para los empleados penitenciarios.
- c) Ampliar, restaurar y remozar las instalaciones administrativas de los centros de detención.
- d) Ajustar los sistemas de agua y saneamiento a las normativas vigentes, para brindar condiciones sanitariamente seguras a empleados penitenciarios.
- e) Habilitar espacios de parqueo de automóviles en los centros de detención.
- f) Habilitar teléfonos públicos para el uso de los empleados penitenciarios.

5.2.4. Equipar los centros con tecnología de apoyo al trabajo técnico y administrativo.

- a) Adquirir equipo de cómputo para el personal.
- b) Instalar la infraestructura necesaria para garantizar la conectividad informática de todos los centros de detención.

6. Seguridad interna y externa

6.1. Breve diagnóstico

Los centros de detención se han convertido en lugares de internamiento y trabajo peligrosos en donde se desarrolla y se reproduce la actividad delictiva.

En la actualidad el Sistema Penitenciario no tiene la capacidad operativa de garantizar la custodia y seguridad de los privados de libertad para el resguardo de la sociedad.

6.2. Estrategias y acciones

6.2.1. Fortalecer la seguridad interna y los procesos de supervisión e inteligencia penitenciaria.

- a) Implementar un modelo de seguridad dinámica.
- b) Destacar unidades de información penitenciaria en cada centro de detención.
- c) Desarrollar periódicamente inspecciones en las áreas de reclusión y laborales.
- d) Implementación de mecanismos de alerta temprana para prevenir crisis o emergencias penitenciarias (análisis de inteligencia).
- e) Prohibir el uso de armas de fuego en el interior de las áreas de reclusión salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas.

6.2.2. Mejorar los sistemas de seguridad instrumental y tecnológica.

- a) Contratar servicios para instalar, arrendar y operar escáneres de rayos X y detectores de metales (de arco y sillas para cavidades) en los portales de ingreso y egreso de todos los centros de detención.
- b) Contratar servicios para arrendar, operar y dar mantenimiento a equipos de circuito cerrado de televisión de todos los centros de detención.
- c) Adquisición de armamento no letal.
- d) Equipar los centros de detención preventivos con un salón de videoconferencias.
- e) Exigir a las empresas de telefonía cumplir con el Decreto 12-2014 (Ley de Control de las Telecomunicaciones Móviles en Centros de Privación de Libertad y Fortalecimiento de la Infraestructura para la Transmisión de Datos).
- f) Remozar los muros perimetrales de los centros de detención.
- g) Equipar todos los centros penitenciarios con aparatos de radiocomunicación.
- h) Equipar los torreones y perímetros de los centros de detención con reflectores e iluminación suficiente.
- i) Aumentar el estado de fuerza del personal operativo interno y externo, a través de la formación desde la EEP, para garantizar su operatividad, movilidad y efectividad.
- j) Optimizar el recurso humano con planes de distribución de personal en cada centro de detención, de acuerdo a su diseño, condición filosófica, perfil criminológico de los internos, tecnología al alcance y experiencia.

- k) Fortalecer la supervisión de grupos vulnerables (población de la tercera edad, LGBTI, menores de edad y personas con discapacidades físicas o mentales) para asegurar su seguridad e integridad.

6.2.3. Fortalecer la seguridad externa de los centros de detención.

- a) Reducir las amenazas naturales que ponen en riesgo la integridad de vidas humanas y de la infraestructura de los centros de detención (deslaves, desbordamiento de ríos, sequía de pozos, hundimientos de tierra, caída de árboles en muros perimetrales, infestaciones de plagas, etc.).
- b) Implementar una sección de seguridad externa en los centros penitenciarios.
- c) Resguardar el perímetro de instalaciones y asentamientos humanos que amenazan la seguridad de los establecimientos penitenciarios.

6.2.4. Mejorar el régimen de seguridad sistemática.

- a) Elaboración y operativización de planes de contingencia.
- b) Fortalecimiento y actualización de los protocolos de seguridad de cada centro de detención.
- c) Fortalecimiento de los protocolos de seguridad y custodia de privados de libertad internados en los centros hospitalarios.
- d) Implementar políticas de cero tolerancia a abusos, conductas violentas y discriminatorias en ambientes laborales y de reclusión.

- e) Capacitación de los empleados en la identificación, manejo y denuncia de cualquier tipo de abuso o discriminación.
- f) Fortalecer la Inspectoría General, para que se investiguen las denuncias de irregularidades recibidas o detectadas contra el personal penitenciario.

6.2.5. Promover adecuados procesos de seguridad volitiva.

- a) Implementar un sistema de sanciones, distinciones y ascensos en cada centro de detención.
- b) Fortalecer y equipar la Unidad de la Información Penitenciaria con una sección para el control de la confiabilidad de los aspirantes y empleados penitenciarios así como para realizar investigaciones de seguridad para el personal.
- c) Fortalecer los sistemas de denuncias y quejas intra y extra penitenciarios.
- d) Establecer límites para el contrato de familiares directos de los empleados penitenciarios, a través de un reglamento.

7. Refamiliarización, involucramiento comunitario y empresarial

7.1. Breve diagnóstico

Actualmente el Sistema Penitenciario Guatemalteco no puede ofrecer a los privados de libertad alternativas complementarias a los programas de readaptación, tratamiento e inserción social, tales como actividades deportivas, sociales, religiosas, educativas y laborales.

Con mucha razón el artículo 11 de la LRP, establece que los órganos de la DGSP deberán favorecer la colaboración y participación activa de entidades legalmente reconocidas, con el fin de facilitar el retorno de los privados de libertad a la sociedad.

No obstante, a nivel República son muy pocas las organizaciones no gubernamentales y comunitarias que apoyan esos procesos y de esa cuenta los privados de libertad no consiguen fortalecer los vínculos con el exterior ni relaciones para obtener un futuro empleo en la vida libre.

Otro aspecto que es de vital importancia y que no se ha podido cumplir es el fortalecimiento de los vínculos familiares de los reclusos, los cuales son componentes claves para una rehabilitación y reinserción exitosa

7.2. Estrategias y acciones

7.2.1. Fortalecer el vínculo de los privados de libertad con sus familias y con amigos de buena reputación.

- a) Ubicar a los privados de libertad en un establecimiento cercano al lugar de residencia.
- b) Facilitar transporte y parqueo vehicular dentro del interior de los complejos penitenciarios a los familiares con discapacidades físicas o mentales.
- c) Habilitar un centro de información virtual y telefónica para las familias que requieran consultar los requisitos para el ingreso de visitas.
- d) Instalar suficientes teléfonos antivandálicos en los centros de detención¹.
- e) Asignar un espacio con equipo de cómputo u otras tecnologías, para garantizar la comunicación de los reclusos “extranjeros” con sus familiares.
- f) Coordinar con el Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito la asistencia de las familias de los privados de libertad con menores de edad con los programas sociales pertinentes.

¹ Personas que no tienen historial de haber o querer participar en situaciones que amenacen la seguridad y orden en los centros penitenciarios (Reforma Internacional Penal, 1997, p.103)

- g) Promover programas de apadrinamiento para garantizar el bienestar de los niños que viven en los centros de detención en compañía de sus madres.
 - h) Implementar programas y talleres sobre el fortalecimiento de las relaciones de parejas y familia.
 - i) Normalizar y garantizar el acceso igualitario a la visita íntima (para hombres, mujeres y personas LGBTI)
 - j) Desarrollar diagnósticos sobre la situación familiar de las PPL.
 - k) Erradicación de las prácticas de suspender visita como castigos disciplinarios.
 - l) Coordinar con el Organismo Judicial la participación de las PPL en los procesos judiciales de sus hijos e hijas.
 - m) Incrementar la interacción de las PPL con sus familias mediante modificaciones a los horarios de visita en horas laborales inhábiles.
 - n) Coordinar la inscripción oportuna de las hijas e hijos de los privados de libertad.
- 7.2.2. Promover la participación comunitaria, municipal, nacional e internacional en el funcionamiento integral del Sistema Penitenciario Nacional y sus centros de detención.
- a) Implementar programas de voluntariado para ampliar la variedad de programas de rehabilitación.
 - b) Establecer convenios con las universidades públicas y privadas para dirigir a los alumnos graduandos a efectuar sus Estudios Profesionales Supervisados en los centros de detención.
 - c) Establecer convenios con instituciones académicas de nivel diversificado para dirigir a sus alumnos graduandos a desarrollar seminarios y prácticas supervisadas en los centros de detención.
 - d) Establecer contacto con organizaciones especializadas en el tema de discapacidad para ofrecer programas laborales y terapéuticos a las personas con capacidades especiales.
 - e) Agilizar los trámites de acreditación de los colaboradores para el trabajo en los centros de detención.
 - f) Contratar personas idóneas para fortalecer los vínculos de los colaboradores del SP.
 - g) Desarrollar protocolos de seguridad, ágiles y estables para el ingreso de los colaboradores a los centros de detención.
 - h) Creación de canales de cooperación interinstitucional, con las ONG y empresas privadas.
 - i) Coordinar con el Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito la atención y apoyo psicopedagógico para los hijos de las PPL.

8. Reinserción socioeconómica de las PPL

8.1. Breve diagnóstico

En el presente el SIAPEN registra que anualmente cerca de 1 500 exprivados de libertad reingresan a los centros de detención por no poder insertarse exitosamente en la sociedad.

Gran parte de esa situación se debe principalmente a que la sociedad no ha brindado una segunda oportunidad a esas personas y en segunda instancia a la incapacidad para poner en práctica el régimen progresivo o un servicio postpenitenciario que asista y dé seguimiento al proceso de inserción social.

8.2. Estrategias y acciones

8.2.1. Implementar acciones puntuales para reducir la reincidencia y el capital social negativo o prodelictivo de los exprivados de libertad.

- a) Coordinar con la iniciativa pública y privada para que los exprivados de libertad tengan acceso gratuito y temporal al transporte público o a la tramitación de sus licencias de conducir.
- b) Realizar acercamientos con las empresas bancarias para suspender los intereses acumulados en el período de reclusión de los privados de libertad.
- c) Coordinar con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para la recepción de exprivados de libertad con necesidades especiales sin hogar.
- d) Coordinar un albergue temporal para los exprivados de libertad sin hogar y apoyo familiar.

e) Implementar programas de colaboración interinstitucional para proveer temporalmente medicamentos a los exprivados de libertad con insolvencia económica.

f) Implementar programas de empleo distante para romper el capital social negativo de reclusos afiliados a pandillas.

g) Promover la creación de comunidades terapéuticas para mantener alejados a los reclusos de influencias negativas.

8.2.2. Reducir el estigma social en contra de los exprivados de libertad.

a) Sensibilizar por medio de campañas de comunicación, la importancia del tratamiento de los reclusos y la erradicación del estigma en contra de los exprivados de libertad.

b) Involucrar a los exprivados de libertad en labores humanitarias.

c) Promover la protección del honor y reputación de las personas acusadas cuando son enviadas a los tribunales (protegerlas de la exposición pública en los medios de comunicación).

d) Promover la creación de una ley para prohibir y eliminar la práctica de exhibir públicamente en los medios de comunicación a las personas acusadas.

8.2.3. Promover y facilitar el empleo y autoempleo de los exprivados de libertad.

a) Promover la creación de leyes para prohibir el rechazo del empleo de exprivados de libertad.

b) Extender certificados de rehabilitación positiva.

- c) Promover la implementación de certificados de inocencia (para los exprivados de libertad que hayan sido hallados inocentes).
- d) Establecer alianzas con reclutadoras de personal públicas y privadas para promocionar el empleo de los exprivados de libertad.
- e) Proponer leyes para que los proveedores del estado ofrezcan un trabajo transitorio a por lo menos un exprivado de libertad.
- f) Coordinar la agilización del enrolamiento de los privados de libertad en el RENAP.
- g) Coordinar servicios de guardería gratuitos para los hijos de exprivados de libertad.
- h) Favorecer interinstitucionalmente el ofrecimiento de becas educativas a los exprivados de libertad.
- i) Subscribir convenios con la iniciativa privada para promover el empleo dentro de los centros de detención.
- j) Implementar programas de capacitación para el empleo.

8.2.4. Implementar una instancia de gestión del medio libre.

- a) Definir la estructura de gestión del medio libre para personas en conflicto con la ley.
- b) Agenciar el personal para la gestión del medio libre.
- c) Implementar medidas de alejamiento y de circulación restringida.
- d) Establecer casas del medio libre para personas en conflicto con la ley.

9. Promoción de la paz social

9.1. Breve diagnóstico

Las estadísticas de reincidencia penitenciaria sugieren que en los tres últimos años, el 59% de los exconvictos vuelve a prisión por ser sospechosos o culpables de cometer hechos delictivos.

Estas cifras elevadas de reincidencia, apuntan a que el Sistema Penitenciario no está cumpliendo su función en el tema de tratamiento y que los exprivados de libertad enfrentan problemas para insertarse al mercado laboral.

En lo que se refiere al tratamiento penitenciario, se puede suponer que las PPL no reciben en primer lugar la preparación académica, técnica y laboral suficiente; y en segundo lugar, procesos terapéuticos de concientización sobre el daño que han ocasionado con sus delitos.

Con respecto a la reinserción social se debe destacar que los exprivados de libertad enfrentan a una sociedad discriminadora y con resentimiento al comportamiento delictivo, les impone una identidad estigmatizada que a su vez disminuye en gran medida las oportunidades para que se integren a la sociedad.

Hay que subrayar que en el presente hay pocos espacios en Guatemala, para reparar dichos vínculos sociales tanto desde el punto de vista del victimario como de la víctima.

9.2. Estrategias y acciones

9.2.1. Promoción de reformas legislativas.

Promover revisiones y ajustes en la legislación para aplicar modelos de justicia restaurativa para personas que cometen delitos menores y con problemas de adicción a las drogas, bajo el marco del programa Tribunales de Tratamiento de Drogas en las Américas.

9.2.2. Conciliación y retribución familiar

Implementar programas para conciliar o reconstruir los vínculos familiares de aquellos reclusos que damnificaron a uno de sus seres queridos.

9.2.3. Reparación material y simbólica del daño a la comunidad.

- a) Promover programas de voluntariado en los cuales las personas en conflicto con la ley, tengan la oportunidad de reparar los daños que han hecho a personas particulares y a la sociedad (a través de donaciones económicas o en especie a las ONG o a particulares).
- b) Coordinar programas de justicia restaurativa para promover en los privados de libertad, la reflexión y sensibilización del impacto social de sus delitos.

9.2.4. Reconciliación con la víctima.

Implementar un banco de correspondencia para privados de libertad que deseen voluntariamente enviar cartas de disculpa a sus víctimas o a personas que han sufrido por la delincuencia y violencia.

9.2.5. Involucramiento y compromiso de la comunidad.

- a) Desarrollar alianzas estratégicas con organizaciones en pro de las víctimas del crimen para el tratamiento de privados de libertad y para el desarrollo de clases o paneles de impacto de la delincuencia.
- b) Promover programas de voluntariado para las víctimas que deseen facilitar clases sobre el impacto del crimen en la vida de las víctimas.

9.2.6. Desarrollo personal de las PPL.

Implementar programas en los centros de detención para fortalecer en las PPL sus habilidades de resolución de conflictos.

10. Atención diferenciada de niñas, niños, adolescentes y mujeres

10.1. Breve diagnóstico

En la actualidad, no es difícil identificar que el Sistema Penitenciario Guatemalteco no solo ha sido desatendido, sino que ha permanecido estático frente los cambios sociales y a la diversidad cultural.

Los centros de detención conservan una filosofía que responden a modelos de la masculinidad hegemónica que está en conflicto con las nuevas tendencias. Un claro ejemplo de esta situación fue una disposición que fue anulada por la Corte de Constitucionalidad ya que se violaba los derechos de igualdad de las personas, al ordenar a los privados de libertad homosexuales vestir y utilizar un corte de cabello conforme a su sexo.

Ese mismo patrón se observa en la formación de los agentes penitenciarios que en su mayoría son hombres, en los uniformes del personal unisex, en los procesos de visitas y en la falta de acceso que tienen algunos grupos minoritarios de privados de libertad a la visita íntima.

Adicionalmente hay que señalar que debido a la proporción de la población de PPL, hay sólo cuatro centros de detención exclusivos para mujeres y cuatro establecimientos mixtos en donde las mujeres aunque están en módulos separados de los que son para hombres, no cuentan con las instalaciones adecuadas para sus necesidades ni para la de sus hijos que viven con ellas.

10.2 Estrategias y acciones

10.2.1. Implementar procesos y procedimientos sensibles a las necesidades particulares de las personas vinculadas al SP.

- a) Implementar desde la Subdirección de Recursos Humanos, protocolos especiales para el cuidado prenatal y postnatal de las guardias del Sistema Penitenciario
- b) Establecer mecanismos de ubicación de personal operativo y administrativo con responsabilidad familiar, en lugares cercanos a sus residencias.
- c) Garantizar un régimen alimenticio especial para las guardias y privadas de libertad en etapa prenatal y posparto.
- d) Garantizar atención ginecológica y obstétrica en los centros de detención, tanto para guardias como privadas de libertad.
- e) Capacitar al personal penitenciario en el tema de sensibilización en género.
- f) Implementar con el apoyo de organizaciones especializadas, programas de capacitación sobre el cuidado de los recién

nacidos, neonatos, lactantes y preescolares en los centros de detención femeninos.

- g) Desarrollo de programas de formación laboral que sean valorados por la sociedad, que no tengan componentes sexistas y que permita mejorar la situación socioeconómica de las PPL.
- h) Implementación de diagnósticos para detectar necesidades e intereses de género en los centros de detención.
- i) Definir protocolos y un comité especial para la ubicación y clasificación de privados de libertad intersexuales.
- j) Poner programas educativos para madres y padres en prisión.
- k) Implementar programas terapéuticos sobre la deconstrucción de la masculinidad hegemónica.
- l) Promover campañas de acogimiento familiar temporal para hijos de privados de libertad.
- m) Fortalecer la unidad de género con especialistas en ese campo.
- n) Elaborar presupuestos con enfoque de género.
- o) Realizar monitoreos para la identificación de las necesidades familiares y personales de los trabajadores del SP.
- p) Implementar una unidad específica para dar seguimiento a las denuncias por hostigamiento sexual en el SP.
- q) Estandarizar protocolos para el registro de personas con discapacidades, integrantes LGBTI, mujeres, hombres, niños y niñas.
- r) Crear una unidad de protección de los Derechos Humanos para las personas vinculadas al SP.

Capítulo único

En este Capítulo, se concentrarán las descripciones esenciales para la comprensión y aplicación de la PNRP 2014 – 2024.

1. Misión

Cumplir, en el periodo 2014 a 2024, con la reeducación de las personas privadas de libertad, para su readaptación socioeconómica integral, creando las condiciones para la participación de la institucionalidad del Estado y de las organizaciones sociales, para lograr el bien común y la paz social.

2. Indicadores de impacto

2.1. Rehabilitación y reinserción socioeconómica.

2.2. Prevención del delito y la delincuencia en los niveles secundario y terciario.

2.3. Diferenciación de tratamiento procesal: a) patologías (psicológicas, psiquiátricas, alcohol y drogas); b) sociopatías; y c) psicopatías.

2.4. Control y monitoreo del medio libre: La Casa del Piloto; control de medidas sustitutivas a cargo de la Corte Suprema de Justicia, las Municipalidades y COCODES, coordinados desde el CONADUR.

2.5. Definición y sostenibilidad de la tipología de centros:

- a) Centros de detención preventiva.
- b) Centros de cumplimiento de condena.
- c) Centros especiales de detención o de máxima seguridad.

3. Descripción de los objetivos específicos

Los objetivos específicos dentro de la PNRP 2014-2024, están redactados a manera de “pasos del proceso para alcanzar el objetivo planteado y cumplir con la Misión definida”, de allí que se estima necesario describir brevemente cada uno de ellos.

3.1. Realizar y respetar la separación de PPL, en detención preventiva y condena.

Es fundamental para que se puedan realizar todas las acciones y sobre todo alcanzar las metas definidas, separar a las PPL en situación preventiva de las que ya cumplen sentencia firme, ya que está comprobado que la clasificación penitenciaria es la columna vertebral de cualquier servicio penitenciario para mantener el orden y el adecuado tratamiento de dicho grupo.

De igual manera es necesario desarrollar procesos efectivos de clasificación para cada PPL de acuerdo a su historial delictivo, al tipo de delito actual, tiempo de sentencia, edad, género, vulnerabilidad, situación jurídica, perfil criminológico, estado de salud, historial penitenciario², pertenencia étnica, formación en fuerzas armadas, afiliación a pandillas, estado familiar y comunitario.

3.2. Garantizar la calidad de acceso a la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud de las PPL y del personal operativo del SPN.

La salud, es un derecho humano y un bien público inalienable e inherente para todos los guatemaltecos libres o privados de libertad, de esa manera la finalidad de la

² Informes de conducta, educación, trabajo, infracciones disciplinarias, intentos de evasión, etc.

misión del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, de “mejorar el estado de salud y bienestar de la población” debe extenderse dentro de los centros de detención, considerando que dicha instancia tiene el mandato sectorial, el personal, conocimiento y mecanismos para cumplir con este factor, en todos sus momentos.

3.3. Asegurar la educación y el trabajo, compatibles con las necesidades y habilidades de las PPL

Los Ministerios de Estado, tanto de educación como de trabajo y previsión social, son parte de la CONSIET, por lo que se debe trascender y avanzar hacia una identificación precisa de las capacidades y oportunidades de las PPL, al reintegrarse a la vida socioeconómica en el medio libre.

3.4. Estandarizar la aplicación del régimen penitenciario.

En el marco del Derecho a la Igualdad, todos las PPL, deben tener acceso y garantía de que se respetarán los procesos de educación, trabajo y servicios intrapenitenciarios, que redunden en una adecuada, clara y puntual aplicación del régimen establecido en las leyes del Estado.

3.5. Crear mecanismos de vinculación al grupo familiar de las PPL.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el artículo 1, la protección de la persona y de la familia, como base fundamental para lograr el bien común. Por esta razón y tomando en cuenta que las PPL, tendrán que volver a su familia y a su comunidad, se trabajará arduamente en mantener, reforzar o bien reconstruir las relaciones familiares de las PPL, coincidiendo con lo que refiere el “Manual de Buenas Prácticas Penitenciarias” que dicho círculo

representa el núcleo más sólido para la reintegración social”.

3.6. Promover la Carrera Penitenciaria como la base de la especialización y de la promoción del Personal Penitenciario.

En concordancia con el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en donde se establece que el personal penitenciario deberá ser civil y especializado, la PNRP apuesta que se debe implementar el modelo de la Carrera Penitenciaria que propone la Ley del Régimen Penitenciario, en donde por medio de un sistema de clasificación de puestos y salarios se garantiza una ruta ideal para lograr un SPN, profesional y administrativamente competitivo.

3.7. Fortalecer el funcionamiento interinstitucional, al más alto nivel, de la Comisión Nacional del Sistema Penitenciario (CONASIP).

La Ley del Régimen Penitenciario, establece la organización de la CONASIP y participan en ella únicamente designados institucionales a nivel de ejecución penal y es necesario contar con un mecanismo de toma de decisiones en los niveles procesales e incluso administrativos, razón por la cual debe constituirse una instancia de coordinación pragmática al más alto nivel del Ministerio de Gobernación, de la Defensa Pública Penal, del Ministerio Público y de la Corte Suprema de Justicia por medio de la Cámara Penal.

3.8. Promover la creación, reforma y modernización de las normas vinculadas al sistema de justicia penal.

A la fecha existen ya identificadas necesidades de reformas a diferentes normas vinculadas al sector de la justicia penal y seguramente a partir de la aplicación de la PNRP 2014-2024, surgirán otras iniciativas de reforma, derogatoria e incluso de creación de nuevas leyes, lo que será menester remitir al Congreso de la República.

3.9. Modernizar la infraestructura del Sistema Penitenciario.

Es evidente, que en una PNRP 2014-2024, centrada en la rehabilitación de las PPL, necesitará de diseños constructivos penitenciarios, con características muy diferentes y que progresivamente pasará de modernizar, adecuar a construir los mejores centros de privación de libertad, que permitan reunir las mejores condiciones de seguridad para la reeducación y rehabilitación penitenciaria.

3.10. Articular a la empresa privada con los programas de inserción social.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, la tarea de cumplir con lo establecido en el Artículo 19, es un deber del Estado, lo que incluye a la empresa privada. Sin este concurso no se podrá lograr una reinserción socioeconómica exitosa.

3.11. Promover el involucramiento de los gobiernos locales y las diversas formas de organización social en el cumplimiento de las metas de la política nacional penitenciaria.

El Estado de Guatemala, está dividido a la fecha en 338 circunscripciones municipales, autónomas y coordinadas por lo establecido en el artículo 134 constitucional. Con este fundamento se coordinaran dos acciones concretas: a) notificar a los alcaldes, la necesidad de oportunidades para PPL que logren su libertad y b) que los alcaldes, coadyuven al control del medio libre, particularmente sobre aquellas personas que han recibido una medida sustantiva. De igual manera la Ley de Consejos de Desarrollo y particularmente el CONADUR, pueden coadyuvar a que los COCODES, se involucren en los mismos dos procesos descritos para los alcaldes.

3.12. Monitorear y coadyuvar a la implementación de la política y de la gestión institucional.

La creación de un conjunto de indicadores de avances y de indicadores de impacto, permite el control permanente, cotidiano y puntual de una política pública, establecida para 10 años.

Este mecanismo, cuenta con una parte interna: Inspectoría General, y una parte externa: el Observatorio Penitenciario.

4. Coordinaciones a cargo del MINGOB, de la DGSP y directores de los centros de detención.

4.1. MINGOB: CONASIP, al más alto nivel (MINGOB, OJ, MP e IDPP).

4.2. MINGOB: Coordinación de Políticas Públicas (Política de Prevención del Delito, Política Criminal del Estado, otras).

4.3. MINGOB -DGSP: Articulación de la institucionalidad del Estado (13 ministerios de Estado, COPREDEH, etc).

4.4. MINGOB-DGSP: Coordinación de instituciones de control no jurisdiccional del Estado (PGN, PDH y MP).

4.5. DGSP: Coordinación de las comisiones especializadas de régimen; (sociedad civil, PDH, MINGOB, PNC, COPREDEH).

4.6. DGSP: Coordinación de comisiones especializadas de tratamiento (salud, trabajo, educación, agricultura, economía, empresarios, CONADUR, ANAM, AGAAI, etc).

4.7. DGSP: Coordinación de la comisión de atención a niños, niñas y adolescentes (NNA) y a la familia (sociedad civil, SOSEP, MIDES, SBS, DEMI, COPREDEH, CONAPREVI, etc).

4.8. DGSP: Convocatoria y coordinación de la empresa, academia y cooperación (Sociedad Civil, EEP, comisión de Sub Directores, Universidades, INAP, etc).

4.9. DGSP: Coordinación de la comisión de control de procesos y procedimientos (Auditoría Interna y Sub Dirección de Inspectoría).

4.10. DGSP: Coordinación especializada con el mecanismo contra la tortura.

4.11. Directores de centros de detención: Coordinación con el Gobernador Departamental, representantes de instituciones del Estado en el departamento y con representantes de organizaciones sociales del departamento.

4.12. Directores de centros de detención: Coordinación con el delegado departamental de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) para la capacitación, elaboración e implementación de acciones, políticas y planes de emergencia de los centros de detención.

4.13. DGSP: Hospital Nacional de Salud Mental Dr. Federico Mora para la mejora de la atención y custodia de las personas privadas de libertad con discapacidades mentales.

5. Inventario de actores

A continuación se presenta el inventario de actores de la PNRP y su relación con los ejes estratégicos y las estrategias de ejecución.

Es importante mencionar que dentro del Organismo Ejecutivo, participan en la PNRP 2014-2024, 13 de los 14 ministerios de Estado.

Ejes estratégicos	Estrategias	Agentes participantes	
		Orientación y coordinación	Soporte técnico y estratégico
Coordinación interinstitucional	Fortalecer las relaciones interinstitucionales	DGSP	MINGOB, Observatorio Nacional Penitenciario
	Control permanente de la cooperación, coordinación y colaboración interinstitucional e intersectorial	DGSP	DGSP, Observatorio Nacional Penitenciario
	Promover mecanismos de cooperación, coordinación y colaboración interinstitucional e intersectorial	DGSP	DGSP, Observatorio Nacional Penitenciario
	Implementar en el SP un control de la situación jurídica de la población privada de libertad	DGSP	OJ, MP, IDPP, PNC, RENAP
	Reducir de forma segura la población reclusa	Organismos Ejecutivo y Judicial	MINGOB, OJ, MP, IDPP
	Disminuir la mora judicial	Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial	MINGOB, OJ, MP, IDPP

Ordenamiento administrativo y programación presupuestaria	Fortalecer el componente de planificación penitenciaria de la dirección general y de los centros de detención	DGSP, MINGOB	DGSP, SEGEPLAN
	Fortalecer a la CONASIP	MINGOB	DGSP, EEP
	Modernizar el modelo organizativo de la DGSP	Organismos Ejecutivo, Legislativo y MINGOB	MINFIN, ONSEC, INAP, Observatorio Nacional Penitenciario
	Certificar la calidad del servicio administrativo penitenciario	MINGOB	OJ, PDH, MINTRAB, MSPAS, CONRED, DGSP, INAP, ONSEC, Observatorio Nacional Penitenciario , Comisión Contra la Tortura
	Transparentar la gestión administrativa	MINGOB	DGSP, CGC, MINFIN, PGN, Congreso de la República, Observatorio Nacional Penitenciario
Implementación de la carrera penitenciaria y la especialización del personal penitenciario	Establecer la carrera penitenciaria	Organismo Ejecutivo y MINGOB	MINFIN, MINGOB, ONSEC, DGSP
	Especializar al personal del Sistema Penitenciario	MINGOB, DGSP, EEP, SEGEPLAN, CONASIP	Academia Regional Penitenciaria, Universidad estatal y privadas, ONSEC, INAP

Aplicación estricta del Régimen Progresivo	Fortalecer los equipos multidisciplinarios y la unidad de grupos vulnerables	MINGOB, DGSP, CONASIP, CONSIET	DGSP, MSPAS, USAC y universidades privadas
	Mejorar la calidad y la diversidad de los programas de tratamiento	MINGOB, MICUDE, MINEDUC, MSPAS, DGSP, CONSIET, CONASIP	MINGOB, MICUDE, MINEDUC, MAGA, MSPAS, DGSP, CONSIET, CONASIP, INTECAP, organizaciones de cooperación, voluntarios, Observatorio Nacional Penitenciario, ALMG,
	Fortalecer las unidades de servicios médicos y psicológicos en los centros de detención	MINGOB, DGSP, MSPAS,	MSPAS, institutos nacionales, facultades de ciencias médicas, organismos de cooperación, profesionales de la salud, Observatorio Nacional Penitenciario, empresas farmacéuticas y de salud
	Favorecer fuentes de empleo sustentables, justas, formativas, productivas y con valor para la comunidad	MINGOB, MINTRAB, DGSP, CONSIET, Gremiales empresariales	DGSP, organismos de cooperación, empresas privadas, Observatorio Nacional Penitenciario
	Ampliar la cobertura y la calidad de la Coordinación Educativa del sistema penitenciario	MINGOB, DGSP, CONSIET, CONASIP, SEGEPLAN	DGSP, MINEDUC, SEGEPLAN, colegios profesionales, organismos internacionales, Observatorio Nacional Penitenciario, centros de educación diversificada y superior (estatales y privados)

Construcción, remozamiento y modernización de la infraestructura	Plantear y expandir el servicio penitenciario	MINGOB, DGSP	MINGOB, MARN, DGSP, CIV, municipalidades, MSPAS, CONRED, cuerpos de bomberos, universidades estatales y privadas, organismos de cooperación, Observatorio Nacional Penitenciario
	Mejorar las condiciones de reclusión	MINGOB, DGSP	MINGOB, DGSP, CIV, MINDEF, municipalidades, MSPAS, CONRED, cuerpos de bomberos, organismos de cooperación, universidades estatales y privadas, Observatorio Nacional Penitenciario
	Mejorar las instalaciones administrativas y de alojamiento de los empleados penitenciarios	MINGOB, DGSP	MINGOB, MINDEF, MSPAS, DGSP, CIV, municipalidades, organismos de cooperación, Observatorio Nacional Penitenciario
	Equipar los centros con tecnología de apoyo al trabajo técnico y administrativo	MINGOB, DGSP	Cuarto viceministerio de tecnología, DGSP, institutos tecnológicos, universidades, organismos de cooperación, sector privado, CONCYT
Seguridad interna y externa	Fortalecer la seguridad interna y los procesos de supervisión e inteligencia penitenciaria	MINGOB, DGSP	DGSP, RENAP, OJ, PNC, DIGICI, SIE, MP, organismos de cooperación, Observatorio Nacional Penitenciario
	Mejorar los sistemas de seguridad instrumental y tecnológica	MINGOB, DGSP	MINGOB, DGSP, organismos de cooperación,
	Fortalecer la seguridad externa de los centros de detención	MINGOB, DGSP	MINGOB, DGSP, PNC, PMT, MINDEF, CONRED, MSPAS, PGN, CIV
	Mejorar el régimen de seguridad sistemática	MINGOB, DGSP	OJ, DGSP, CONRED, PNC, MP, DIGICI, INACIF, IDPP, RENAP,
	Promover adecuados procesos de seguridad volitiva	MINGOB, DGSP	DGSP

Refamiliarización, involucramiento comunitario y empresarial	Fortalecer el vínculo de los privados de libertad con sus familias y con amigos de buena reputación	MINGOB, DGSP	Tercer Viceministerio de Prevención del Delito y la Violencia, MINECO, CSJ, IDPP, DGSP, MIDES, RENAP, empresas privadas, alcaldías municipales, CONADUR, SOSEP, SBS, PGN
	Promover la participación comunitaria, municipal, nacional e internacional en el funcionamiento integral del Sistema Penitenciario Nacional y sus centros de detención	MINGOB, DGSP	MINEDUC, MINGOB, las ONG, DGSP, organizaciones religiosas, municipalidades, empresas del sector privado, Observatorio Nacional Penitenciario
Reinserción socioeconómica de las PPL	Implementar acciones puntuales para reducir la reincidencia y el capital social negativo o prodelictivo de los exprivados de libertad	MINGOB, DGSP	MINGOB, MIDES, MSPAS, MINTRAB, DGSP, municipalidades, empresas del sector privado, instituciones humanitarias, organizaciones de cooperación, medios de comunicación, Observatorio Nacional Penitenciario
	Reducir el estigma social en contra de los exprivados de libertad	MINGOB, DGSP	Tercer Viceministerio de Prevención del Delito y la Violencia, MIDES, MINTRAB, MINECO, DGSP, municipalidades, empresas del sector privado, instituciones humanitarias, organizaciones de cooperación, medios de comunicación
	Promover y facilitar el empleo y autoempleo de los exprivados de libertad	MINGOB, DGSP	Tercer Viceministerio de Prevención del Delito y la violencia, OJ, MIDES, MINTRAB, MINECO, DGSP, reclutadoras de personal, cámaras empresariales, municipalidades, empresas del sector privado, instituciones humanitarias, organizaciones de cooperación, medios de comunicación, Asociación de Usuarios de Transporte Urbano y Extraurbano,
	Implementar una instancia de gestión del medio libre	CSJ, MINGOB, DGSP	Organismo Judicial, Organismo Legislativo, Organismo Ejecutivo, MINGOB, MIDES, DGSP, IDPP, PNC, municipalidades, empresas del sector privado, instituciones humanitarias, organizaciones de cooperación, medios de comunicación, Observatorio Nacional Penitenciario

Promoción de la paz social	Promoción de reformas legislativas	MINGOB, DGSP	OJ, Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo, IDPP, PNC, DGSP, CONASIP, CONSIET, SOSEP, SBS, Observatorio Nacional Penitenciario
	Conciliación y retribución familiar	MINGOB, DGSP	DGSP, ONG, organizaciones religiosas, de cooperación, familias de las PPL, municipalidades, CONADUR
	Reparación material y simbólica del daño a la comunidad	MINGOB, DGSP	MINGOB, OJ, MIDES, MINTRAB, DGSP, reclutadoras de personal, cámaras empresariales, municipalidades, empresas del sector privado, instituciones humanitarias, organizaciones de cooperación, medios de comunicación
	Reconciliación con la víctima	MINGOB, DGSP	Tercer Viceministerio de Prevención del Delito y la Violencia, OJ, Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo, IDPP, PNC, DGSP
	Involucramiento y compromiso de la comunidad	MINGOB, DGSP	OJ, Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo, IDPP, PNC, DGSP, CONADUR, municipalidades,
	Desarrollo personal	MINGOB, DGSP	DGSP, las ONG, organizaciones religiosas, de cooperación, universidades, familias de las PPL, Observatorio Nacional Penitenciario
Atención diferenciada de niñas, niños, adolescentes y mujeres	Implementar procesos y procedimientos sensibles a las necesidades particulares de las personas vinculadas al SP	MINGOB, DGSP	DGSP, MSPAS, SBS, organizaciones religiosas, de cooperación, las ONG

Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

Capítulo VIII Monitoreo y evaluación de la PNRP

1. Mecanismo de control interno y mecanismo de control externo

Los proyectos de toda índole, ya sea de seguridad, sociales o de inversión en infraestructura, requerirán de un conjunto de mecanismos periódicos de monitoreo y evaluación externos, internos o participativos, a efecto de garantizar que los objetivos planificados, se cumplan a cabalidad.

En ese contexto, existen diversas formas para monitorear el ciclo de vida, procesos y avances particularmente de las políticas públicas.

La Política Nacional de Reforma Penitenciaria (PNRP) 2014-2024, propondrá dos momentos de evaluación concurrente, el primero en tres años y el segundo a los cinco años de vigencia de la misma, para posteriormente continuar con una evaluación *ex post* a diez años de su implementación.

Vale la pena destacar que la Dirección General del Sistema Penitenciario, estará en la obligación de desarrollar las debidas evaluaciones e informes internos de las intervenciones. Sin embargo las evaluaciones externas y participativas serán las que jueguen un papel clave en la trascendencia de la PNRP 2014-2024.

De esa manera al considerar que en Guatemala, existió dificultad para el acceso a la información penitenciaria, es necesario ahora implementar un mecanismo para facilitar y poner periódicamente al alcance de las y los ciudadanos, datos de los indicadores que utiliza la PNRP 2014-2024, para medir los avances y resultados.

En ese sentido para cumplir con lo anterior se propone la creación de un Observatorio Nacional Penitenciario, cuyo objetivo principal será establecer un espacio permanente y estratégico de documentación, investigación, monitoreo, análisis y evaluación sobre el progreso de las acciones de la PNRP.

1.1. Sistema de monitoreo y evaluación interno desde la DGSP

Con la implementación de la PNRP, la Dirección General del Sistema Penitenciario deberá, por medio de la Subdirección de Planificación, poner en marcha un sistema de seguimiento continuo (monitoreo) que permita de forma sistemática, medir y constatar el logro de los objetivos, resultados, estrategias, acciones e indicadores propuestos en la política pública, a fin de orientar el uso de medidas para corregir oportunamente durante la marcha, cualquier problema o retroceso inesperado que impida asegurar la reforma penitenciaria en el país.

1.1.1 Fases del modelo cíclico de monitoreo y evaluación

En virtud de cumplir con lo anterior, el sistema de monitoreo y evaluación de la PNRP acogerá un modelo cíclico que consta de cinco fases:

- a) *Captación de información.* Fase que implica un proceso periódico de recolección de información cualitativa y cuantitativa sobre los indicadores de la PNRP.
- b) *Análisis y cotejo de resultados.* Se refiere a considerar anualmente la información recolectada, para realizar un diagnóstico sobre el avance puntual de los objetivos, resultados, estrategias, y acciones de la PNRP sobre una línea base.

- c) *Evaluación de acciones correctivas.* Es la fase en la cual se identifican acciones o actividades que permitan superar las dificultades en la ejecución de la PNRP.
- d) *Implementación de acciones correctivas.* Consiste en una etapa que tiene como fin ejecutar acciones o actividades para corregir en marcha las dificultades que ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos de la PNRP.
- e) *Sistematización de la información.* Se refiere a la fase que tiene como objetivo registrar el avance de la PNRP a través de informes de gestión internos e informes de gestión públicos, que funcionen como una fuente de información sobre los resultados, experiencias costos y dificultades en la implementación de la misma política pública.

Los informes de gestión internos son los documentos anuales emitidos por la Subdirección de Planificación, que están dirigidos a las autoridades superiores de la DGSP y que recopilan la evolución que existe en el cumplimiento de los objetivos de la PNRP, para fines de la evaluación y estabilidad institucional del proyecto de dicha reforma penitenciaria.

En cuanto a los informes públicos, se refiere a los tres documentos formulados por la Dirección General, que tienen como fin primordial, informar a la ciudadanía y a los organismos de control, sobre el cumplimiento de los objetivos de la PNRP en sus tres períodos de temporalidad (tres, cinco y diez años).



Gráfica n.º 32: Fases del Sistema de Monitoreo y Evaluación
Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario

1.2. El Observatorio Nacional Penitenciario (ONP)

1.2.1. Definición

El Observatorio Nacional Penitenciario, es una instancia que reúne a la sociedad civil especializada en materia penitenciaria, entidades académicas y de cooperación nacional e internacional para analizar, dar seguimiento y asegurar el avance de la PNRP 2014-2024.2.2.

1.2.2. Misión

Monitorear, acompañar, asesorar, evaluar, fortalecer y asegurar desde las organizaciones sociales, académicas y de cooperación, el cumplimiento de los objetivos, estrategias y resultados esperados de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014-2024, de manera que el proceso para alcanzarlos no sea afectado por las transiciones administrativas o de gobiernos.

1.2.3. Visión

Ser un sistema de vigilancia ciudadana y de orientación, que favorezca la Reforma Penitenciaria en Guatemala.

1.2.4. Justificación

Tal y como se presentó anteriormente, el Sistema Penitenciario Nacional, es una institución que históricamente ha sido afectada no solo por la carencia de recursos, sino por las varias transiciones desordenadas de administraciones y gobiernos, que han obstaculizado el cumplimiento de los planes de prestación de servicios a la población y de desarrollo institucional.

Adicionalmente a esa problemática, la falta y la restricción de acceso a la información penitenciaria, ha limitado a las organizaciones sociales en la tarea de monitorear los

avances y por ende de presentar propuestas de transformación para el Sistema Penitenciario Nacional.

Para asegurar la Reforma Penitenciaria en Guatemala, es necesario contar con un mecanismo autónomo, plural y crítico, que constituya una herramienta de vigilancia y de auditoría social, que empodere a la ciudadanía a participar activamente en la solución de un problema que tiene trascendencia en el medio libre.

1.2.5. Funciones

- a) Revisar el curso de acción de la PNRP 2014-2024;
- b) Comparar los resultados esperados de la política con sus objetivos originales;
- c) Asesorar, informar y mantener comunicación con las autoridades, tanto de la DGSP como del MINGOB;
- d) Verificar y anticipar la efectividad de los alcances de la Política;
- e) Conocer lo impactos de la política;
- f) Facilitar espacios de diálogo y discusión para el fortalecimiento de la DGSP en la aplicación de la PNRP, y
- g) Divulgar el grado de cumplimiento de los objetivos y de las acciones de la PNRP.

1.2.6. Objetivos

1.2.6.1. General

Garantizar el avance y cumplimiento de la Reforma Penitenciaria en Guatemala, diseñada para el período 2014-2024.

1.2.6.2. Específicos

- a) Conocer la PNRP 2014-2024.
- b) Promover e impulsar las estrategias y acciones de la PNRP 2014-2024.
- c) Realizar estudios, investigaciones e informes periódicos, para recabar, organizar, analizar y evaluar los avances o retrocesos de la PNRP 2014-2024.
- d) Evaluar, orientar y participar activamente en el progreso del servicio penitenciario dentro del marco del cumplimiento de los objetivos de la PNRP 2014-2024.
- e) Organizar y poner en marcha un sistema de vigilancia social que facilite a los actores políticos, administrativos, sociales y a la ciudadanía en general, la información necesaria y actualizada sobre los indicadores de la PNRP 2014-2024.
- f) Establecer mecanismos permanentes de incidencia política y administrativa que viabilicen el cumplimiento de los objetivos de la PNRP 2014-2024.

1.2.7. Organización

El Observatorio Nacional Penitenciario se fundamenta en la creación de un equipo intersectorial que será conformado por representantes de organizaciones sociales que son especializadas en materia penitenciaria, entidades privadas, académicas y de cooperación.

Capítulo IX Glosario

1. **Abandono político y administrativo:** Situación de desatención institucional por transiciones de gestión desordenadas, desinterés gubernamental y rechazo social.
2. **Acusado:** Toda persona arrestada o encarcelada por imputársele una infracción a la ley penal, detenida en un local de policía o en prisión, pero que todavía no ha sido juzgada.
3. **Beneficio penitenciario:** Es una figura jurídica que permite reducir el tiempo de prisión a un convicto, con el fin de incentivar, fomentar y recompensar la ocupación productiva mientras permanece recluido en un centro de detención de cumplimiento de condena.
4. **Canasta alimentaria básica:** Es el conjunto de alimentos de referencia que han sido seleccionados en función de los hábitos de consumo de la población.
5. **Canasta vital básica:** Es el conjunto de los bienes y servicios esenciales para satisfacer las necesidades de una familia compuesta por cinco miembros.
6. **Capital social:** Es la red de relaciones que tiene una persona entre individuos, grupos y entidades.
7. **Carrera penitenciaria:** Sistema que comprende los procesos de formación, capacitación y profesionalización del recurso humano al servicio del SP.
8. **Casa de transición:** Es una residencia temporal para las personas que recobran su libertad y que requieren cierto tratamiento de preparación antes de insertarse completamente a la comunidad.
9. **Centro de detención:** Lugar que está legal y públicamente destinado para recluir a las personas en conflicto con la ley penal.
10. **Comisión Nacional del Sistema Penitenciario:** Es un órgano asesor y consultivo de la Dirección General del Sistema Penitenciario que tiene como función proponer políticas penitenciarias, participar en la negociación de ayuda para el incremento del presupuesto del SP y favorecer el desarrollo de la Escuela de Estudios Penitenciarios.
11. **Comunicación interinstitucional:** Proceso de intercambio bidireccional de información y colaboración entre instituciones.
12. **Convicto:** Persona con sentencia firme.
13. **Densidad penitenciaria o tasa de ocupación:** Es el porcentaje de espacio ocupado en un centro de detención de acuerdo a su capacidad instalada.
14. **Detención preventiva:** Es una medida cautelar que limita temporalmente el derecho a la libertad de una persona que es sindicada un hecho punible y que puede entorpecer la investigación o bien fugarse.
15. **Equipo multidisciplinario:** Es la instancia conformada por técnicos y profesionales de diferentes disciplinas, que por disposición de la ley deben ejecutar las fases del régimen progresivo.
16. **Exprivado de libertad:** Persona que ha recuperado su libertad luego de haber permanecido detenido por cumplimiento de condena o por orden de prisión preventiva.

17. **Hacinamiento:** Es la situación en que la tasa de ocupación de un centro de detención supera el 120%.
18. **Infraestructura tecnológica:** Conjunto de elementos tecnológicos que integran el servicio penitenciario.
19. **Justicia restaurativa:** Es un modelo de administración de la justicia que propone incentivar a los victimarios a reparar el daño causado por un delito, falta u ofensa a sus víctimas.
20. **Medida sustitutiva a la prisión preventiva:** 1. Son medios jurídicos establecidos en el Código Penal Procesal, para que los jueces o tribunales competentes, tengan la opción en la etapa preparatoria del proceso, sustituir la prisión preventiva con medidas menos graves para un imputado. 2. Conjunto de sustitutivos a la persecución penal y al encarcelamiento (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas, 2014, p.2).
21. **Medio libre:** Término que hace referencia a la sociedad fuera de los centros de detención
22. **Mora judicial:** Es un problema multicausal que se manifiesta en el retraso malicioso o involuntario de los procesos judiciales.
23. **Personas de la tercera edad:** Grupo de individuos mayores de 60 años de edad
24. **Política pública:** Es un conjunto de lineamientos formulados en un instrumento jurídico, que rigen la acción de las dependencias del Estado para ofrecer una solución a un problema de interés social.
25. **Persona privada de libertad:** En sintonía con la terminología utilizada por la CIDH y al artículo 4 de la LRP, se entiende persona privada de libertad como un término genérico que se aplica a toda persona privada judicialmente de su libertad ya sea como resultado de una sentencia o como una medida cautelar.
26. **Política pública [...]** una serie de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no tan públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios). (Subirats 2008: 37) Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica. http://diccionario.pradpi.org/inicio/index.php/terminos_pub/view/24
27. **Readaptación:** Proceso en el cual se intenta por medio de un tratamiento individualizado devolver a la sociedad, personas en conflicto con la ley, regeneradas y autosuficientes.
28. **Reeducación:** Mejorar la calidad educativa y moral.
29. **Refamiliarización:** Fortalecer o construir los vínculos familiares de las personas vinculadas al Sistema Penitenciario.

30. **Reincidencia penitenciaria:** 1. Fenómeno en el cual una persona regresa a prisión por cometer un nuevo delito después de haber regresado al medio libre. 2. Segundo ingreso a prisión de una misma persona por una sentencia o una orden de prisión preventiva.
31. **Reforma penitenciaria:** Es el conjunto de proyectos y programas orientados a mejorar la eficiencia del servicio penitenciario y del sistema penal.
32. **Régimen progresivo:** Conjunto de actividades divididas por fases que están dirigidas a la reeducación y readaptación de los condenados.
33. **Reincidencia:** fenómeno en el cual una persona regresa a prisión por repetir un comportamiento criminal después de haber sido liberado.
34. **Seguridad dinámica:** Es una técnica que se basa desarrollar una interacción respetuosa y profesional entre custodios y reclusos, con el fin de recabar constantemente información para garantizar la seguridad en los centros de detención.
35. **Seguridad externa:** Es el conjunto de medidas y dispositivos que en primer lugar garantizan la integridad de las instalaciones penitenciarias de factores extrínsecos y en segundo lugar de mantener el resguardo de los privados de libertad y de los recursos de la institución cuando salen de los muros de dichos recintos.
36. **Seguridad instrumental:** Se refiere a la incorporación de recursos materiales y tecnológicos para facilitar la protección del personal e instalaciones penitenciarias.
37. **Seguridad interna:** Es el control ejercido dentro del perímetro penitenciario.
38. **Seguridad sistemática:** Es la implementación de los sistemas de operación que garantizan el correcto funcionamiento de la institución.
39. **Seguridad volitiva:** Es la que resulta del correcto desempeño, disposición y voluntad del personal penitenciario.
40. **Sobrepoblación penitenciaria:** Situación en la que la población reclusa excede la capacidad instalada de un centro de detención por arriba del 100% de la densidad poblacional.
41. **Tratamiento penitenciario:** Es una fase del régimen progresivo en la cual a través de un plan técnico individualizado se pretende desarrollar las potencialidades de las personas reclusas de acuerdo a sus necesidades.

Capítulo X Referencias Bibliográficas

Cid Gallup Latinoamérica (2013) *Los centroamericanos se preocupan más por el crimen callejero*. Recuperado el 04 de junio de 2014, de: <http://www.cidgallup.com/Documentos/LOS%20CENTROAMERICANOS%20SE%20PREOCUPAN%20M%C3%81S%20POR%20EL%20CRIMEN%20CALLEJERO.pdf>

Colectivo Artesana (2014) *Monitoreo sobre la situación de las hijas e hijos de las mujeres privadas de libertad en Guatemala*. Guatemala: [s.n].

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011) *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*. Estados Unidos: [s.n].

Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas (2014) *Propuestas de alternativas a la persecución penal y al encarcelamiento por delitos de drogas en América Latina*. Reino Unido: [s.n].

Cuerda (2011) *La cadena perpetua y las penas muy largas de prisión: por qué son inconstitucionales en España*. España: Atelier

De León, E. (2014) *Aportes de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos para la Política Pública Penitenciaria*. Guatemala: [s.n].

Dirección General del Sistema Penitenciario (2011) *Memoria de Labores 2008-2011*. Guatemala: Graphix Inversiones Lisa, S.A.

Emisoras Unidas (20 de febrero de 2014) *El 80% de extorsiones provienen desde las cárceles*. Emisoras Unidas. Recuperado el 20 de mayo de 2014 de: <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/80-ciento-extorsiones-proviene-desde-carceles>

Giorgio, P. (2011) *Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles*. Recuperado el 13 de noviembre de 2014 de: https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0823.pdf

Gualip, C. (2014) Síntesis de información del “Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas”, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos. Guatemala: [s.n].

INE (2013) *Caracterización estadística, República de Guatemala*. Recuperado el 04 de junio de 2014, de: <http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/26/5eTCcFIHERnaNVeUmm3iabXHaKgXtw0C.pdf>

Lahera, E. (2004) *Política y políticas públicas*. Recuperado 19 de noviembre de 2014 de <http://www.cepal.org/id.asp?id=19485>

Larios, B. (2014) *Los homicidios se reducen en Guatemala en primeros cinco meses de 2014*. Recuperado el 04 de junio de 2014, de: <http://www.agn.com.gt/index.php/world/fashion/item/16567-los-homicidios-se-reducen-en-guatemala-en-primeros-cinco-meses-de-2014>

Larios, B (2014) *Policía desarticula banda de extorsionistas en Guatemala*. Recuperado el 07 de septiembre de 2014, de: <http://www.agn.com.gt/index.php/world/fashion/item/18741-polic%C3%ADa-desarticula-banda-de-extorsionistas-en-guatemala>

Ley marco del Sistema Nacional de Seguridad. Diario de Centro América, Guatemala, 15 de abril de 2008

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2012) *10 Medidas de reforma del sistema penitenciario.* Recuperado el 04 de junio de 2014, de: http://www.inpe.gob.pe/pdf/10_medidas.pdf

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2013) *Global Study on Homicide.* Recuperado el 04 de junio de 2014, de: http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

Orozco, S. (1977) *El Ministerio de Gobernación de Guatemala, Historia, Legislación, funciones, dependencias, organigramas, cronologías, Índices.* Guatemala: Tipografía Nacional

Oszlak y O'Donnell (1995) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.* Recuperado el 19 de noviembre de 2014 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004>

Palma, E. (2015) *Proyecto de tesis doctoral: Efectos de la sobrepoblación penitenciaria en Guatemala.* Universidad Panamericana. Facultad de Ciencias de la Comunicación. Guatemala.

Prensa Libre (12 de noviembre de 2010) *Sociedad se enfrenta por aplicación de la pena de muerte.* Prensa Libre. Recuperado el 20 de mayo de 2014 de http://www.prensalibre.com/noticias/politica/pena_muerte-debate_0_370763086.html

Reforma Penal Internacional (1997) *Manual de Buena Práctica Penitenciaria.* Recuperado el 13 de noviembre de 2014 de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/10616.pdf>

Samayoa, O (2014) *Elementos para el debate penitenciario en Guatemala.* Guatemala: Beller Palacios

Secretaría de la Paz (2013) *Política Pública Cultura de Paz.* Secretaría de la Paz. Guatemala: [s.n].

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad (2012) *Política Nacional de Seguridad.* Recuperado el 13 de noviembre de 2014 de: http://inspectoriageneral-sns.gob.gt/pdf/Politica_Nacional_de_Seguridad.pdf

STCNS (2014) *Reporte de tasa de muertes violentas por cada 100 mil habitantes a nivel nacional 2008 a 2014.* Consejo Nacional de Seguridad. Guatemala: [s.n].

UNODC (2006) *Handbook on Restorative Justice Programmes.* Recuperado el 20 de mayo de 2014 de: http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/06-56290_Ebook.pdf

Wagner, K. (2002) *Proceso de modernización y fortalecimiento del sistema de justicia: avances y dificultades.* Recuperado el 13 de noviembre de 2014 de <http://www.asies.org.gt/sites/default/files/articulos/publicaciones/200112informejusticia2asies.pdf>

Wagner, W. (2001) *Proceso de modernización y fortalecimiento del sistema de justicia: avances y dificultades.* Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Capítulo XI Organizaciones participantes en la construcción de la PNRP

1. Organismos gubernamentales

1.1. Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo

Aura Alicia Chumil Bocel

1.2. Comisión Presidencial de Derechos Humanos

Andrea Gabriela Donis Yanes

Estefanía Rodríguez Román

Gerson Lorenzana

Humberto Rolando Cabrera Figueroa

Luis Fernando De León Laparra

Neisy Mercedes Cristal Muruch

1.3. Comisión de Gobernación del Congreso de la República

Gloria Sánchez Abascal

1.4. Dirección General del Sistema Penitenciario

Alida Tuna Castillo de Rodríguez

Alonzo Roberto Fuentes

Angela Figueroa

Audry Lucrecia Chinchilla Monterroso

Baltazar Cacoj Tzián

Brenda Cristina Umaña López

Carlos A. Rivera

Carlos Enrique Gualip Argueta

Carlos Enrique Hernández López

Carlos Porfirio Gudiel

Clansi Rodríguez

Claudia Elisa Iriarte

Claudia García de Reiche

Claudia Lisseth Pascual de Monzón

Eddie Cristian Ruano Arriola

Edgar Fernando Rodríguez Santos

Edgar Rolando Escobar Quiroz

Edgar Rolando Hernández Franco

Edgar Vicente Sazo García

Elsa Carina Lara Soto

Enia Mary Jacinto

Fidelia Pérez Espinoza

Flor de María López Barrios

Francisco Miguel Aldana Rodríguez

Francisco Pérez Sanchez

Gabriel Callejas Benítez

Glenda Elizabeth Chajón Tacatic

Hugo Adolfo Orellana Cano

Iris Nicolette Gutiérrez Serrano

Jackelyn Rivera Valenzuela

Jaime Teodoro Girón Rivera

Jennifer Chiong Estrada

Johana Lisseth Per

José Francisco Burgos Tesucún

José Gabriel Reyes Palencia

Josué Samuel González García

Juan Carlos De Paz González

Juan Carlos García

Juan José García Valdez

Karen Elizabeth Díaz De León

Karla Viviana Lima Chacón

Lilian Julisa Méndez Ardón

Luis Fernando Juárez

Mario Alberto Morales Sánchez

Mario Antonio López

Marta Alicia Ramírez Cifuentes

Marvin Geovany Martínez

Max Adolfo Bautista Soto

Militza Viera

Miriam Judith López Loarca

Mirna Oralia Vargas Oliva

Mónica José González López

Nury Elizabeth Menéndez Polanco

Ostilio Novegil Meléndez

Otto León Franco

Otto René Aguilar Barrera

Patricia Lisbeth Orozco Maldonado

Rafael Enrique Gutiérrez López

Ramón Rivera Juárez

Sergio Indalecio Madariaga Monroy

Silvia Argentina Guinea Chavarría

Vilma Elizabeth Monzón Vargas

Wendy Aneyka Papa Pereira

1.5. Inspectoría General del Sistema
Nacional de Seguridad

Chistied Elizabeth Herwig Alfaro

Edwin Osbaldo Castillo Rivas

Estuardo Leonel Herrera Rodas

1.6. Instituto de la Defensa Pública Penal

Ana Patricia Secaida Marroquín

Julián Schaad

Milagro López Aguilar

1.7. Instituto Nacional de Administración
Pública

Edgar Norberto Nuyens Canté

1.8. Ministerio de Cultura y Deportes

Abba Balcarcel

María José Pirir Barrera

Liliana Murga

Gustavo Federico Cifuentes Castellanos

1.9. Ministerio de Desarrollo

Jorge Josué Meng Melgar

1.10. Ministerio de Educación

Anaceli Aguilar Burgos

Wendy Melina Rodríguez Alvarado

1.11. Ministerio de Gobernación

Guillermo Díaz

Irma Graciela Azmitia Dorantes

1.12. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

María del Pilar Said Flores

Mirna Fajardo Ventura

Onán Isaí Ajanel Noriega

Ruben Rodolfo Pérez Oliva

Susana Lemus Guzmán

1.13. Ministerio de trabajo

Sara Marina Pérez Hernández

Mario Prado

Ana Lucía Molina

1.14. Ministerio Público

Walter Aroldo Del Cid Chajón

1.15. Organismo Judicial

Oscar Armando Rivas Rayo

1.16. Procuraduría de los Derechos Humanos

Alberto Mazariegos A.

Ana Lucrecia Bautista González

Ana María Camas Calderón

Ana Ruth Mérida Velásquez

Gerardo Villamar R.

Juan Orlando Velásquez Santizo

Miriam Domínguez

Rony Hernández

Yohana Quiroa Peralta

1.17. Procuraduría General de la Nación

Yolanda Lam de Fong

1.18. Registro Nacional de Personas

Paola Cruz Barrientos

Sara Marina Spennemann Gramajo

1.19. Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente de la República

Diana Lizeth de León

Sussan Michelle Valdez Luther

1.20. Secretaría Presidencial de la Mujer

Lucrecia Turcios

Mareny Rosana Mérida Mérida

1.21. Vicepresidencia de la República

Jeniffer García

2. Organismos no gubernamentales participantes en el diseño de la PNRP

2.1. Asociación Comunicación y Derecho

Adelzo Hernández Morán

Haroldo Lemus Flores

Sonia Francisca Ixén Ajú

2.2. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales

Corinne Dedik

2.3. Colectivo Artesana

Andrea Barrios

Lorena Guadalupe Guerra Ascencio

María Dolores Rivera García

Nadia Lucía García Rivera

2.4. Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala

Claudia Lisseth Aguilar

Salvador Soto

2.5. Comité Internacional Cruz Roja

Oswaldo Samayoa

2.6. Consejo Nacional de Apoyo Penitenciario

Gonzalo Cano González

Rodolfo de León Alvarado

2.7. Consejo de Investigaciones para el Desarrollo de Centroamérica

Vivian Mack

2.8. Fundación CRECE

Francisco Castro

Luis López

2.9. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales

Juan Luis Velásquez Carrera

Juan José Larios

Gary Estrada

2.10. Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible

Ana Belber Contreras Montoya

2.11. Ministerio Cristiano “Llama de Fuego”

Nohemí Rodas de Urrutia

2.12. Programa de Desarrollo Humano

Jaime B. Ramírez G.

2.13. Red Legal

Henry España

2.14. Partido Político Todos

Emerson García

Juan Diego Hernández

Julio César Minas

2.15. Fundación Cívica por un Mejor País

Héctor Antonio Pérez Villatoro

Raúl Amílcar Barrera Robles

Ana Silvia Estrada Muralles

3. Organizaciones internacionales

3.1. Oficina Nacional de Prevención de la Tortura

Silvia Lucrecia Villalta

Otto Marroquín

Roderico Pineda

3.2. Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericano

Nelson Rauda Portillo

3.3. Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente

Elías Carranza

3.4. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito

María Noel Rodríguez

3.5. Escuela Regional Penitenciaria

Ysmael Paniagua

4. Organismos de cooperación externa

4.1. Embajada de Taiwán, República de China

Excelentísimo señor embajador Adolfo Ta-Chen Sun

Verónica Tsao

4.2. Embajada de Reino Unido

Excelentísima señora embajadora Sarah Dickson

Sara del Cid

Stephen Fradley

4.3. Embajada de República Dominicana

Excelentísimo señor embajador René Santana

4.4. Programa de Apoyo a la Seguridad y la Justicia en Guatemala

José Antonio Moreta

Karen Bellarilse García Morales

4.5. Programa Europeo para la Cohesión Social en América Latina

Luis Couto

5. Representantes independientes

Byron Pérez García

Jorge Castillo

Astrid María Perdomo de Arriola

Sonia Annabella Girard Luna

Nick Brooke