



*¡Marcando el rumbo!*

## El Sistema Penitenciario en Guatemala

Proyecto de Lineamientos de Política Económica, Social  
y de Seguridad 2011-2021

Guatemala, abril de 2015

### DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN

Este documento se realizó gracias al apoyo financiero del proyecto Mejoramos Guate y del Centro para la Empresa Privada Internacional -CIPE-

Este documento forma parte de una serie de investigaciones en distintos campos que en conjunto establecen una Agenda de Desarrollo para Guatemala para los próximos años. El mismo servirá como base de discusión para ser retroalimentado y mejorado por expertos y miembros de distintos partidos políticos. Fue preparado por un equipo multidisciplinario de profesionales del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Su contenido (información, metodología, procesos y procedimientos) está sujeto a los respectivos derechos de autor. Cualquier reproducción del mismo, sea total o parcial, y sin importar el medio que se utilice para ello, requiere citar la fuente. Investigador responsable: Corinne Dedik.

## CONTENIDO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Introducción</b>   | <b>3</b>  |
| <b>2. Marco Legal y Organización del Sistema Penitenciario</b> | <b>4</b>  |
| 2.1. Marco Legal   | 4         |
| 2.1.1. Constitución de la República                            | 4         |
| 2.1.2. Ley del Régimen Penitenciario                           | 4         |
| 2.1.3. Reglamento de la Ley del Régimen Penitenciario          | 7         |
| 2.1.4. Otros reglamentos                                       | 7         |
| 2.1.5. Política Pública Penitenciaria                          | 8         |
| 2.2. Organización interna                                      | 9         |
| <b>3. ¿Cómo opera el Sistema Penitenciario?</b>                | <b>12</b> |
| 3.1. Las Teorías de la Pena y el Modelo Penitenciario          | 12        |
| 3.1.1. El desafío del control interno                          | 13        |
| 3.1.2. Oportunidades de rehabilitación                         | 14        |
| 3.2. Recurso Humano  | 17        |
| 3.2.1. Reclutamiento de los agentes penitenciarios             | 17        |
| 3.2.2. Formación inicial de los agentes penitenciarios         | 20        |
| 3.2.3. Carrera Penitenciaria                                   | 21        |
| 3.2.4. Régimen Disciplinario                                   | 23        |
| 3.2.5. Jubilación  | 24        |
| 3.3. Infraestructura Penitenciaria                             | 24        |
| 3.3.1. Ocupación carcelaria y hacinamiento                     | 24        |
| 3.3.2. Efectos del hacinamiento                                | 28        |
| 3.3.3. Factores que impiden construir nueva infraestructura    | 28        |
| 3.3.4. Los módulos de deshacinamiento                          | 29        |
| 3.3.5. Los bloqueadores de señal de telecomunicaciones         | 30        |
| <b>4. Análisis Presupuestario</b>                              | <b>32</b> |
| 4.1. Presupuesto vigente por renglón                           | 33        |
| 4.2. Ejecución presupuestaria                                  | 33        |
| 4.3. Objeto gasto  | 33        |
| <b>5. Conclusiones</b>   | <b>34</b> |
| <b>6. Recomendaciones</b>                                      | <b>35</b> |
| <b>ANEXOS</b>  | <b>40</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>  | <b>41</b> |

## 1. Introducción

---

El Sistema Penitenciario –SP– es la institución encargada de todo lo relacionado con la privación de libertad de las personas mayores de edad. Su propósito es mantener la custodia y la seguridad de las personas reclusas y proporcionar las condiciones favorables para que las mismas se puedan rehabilitar.<sup>1</sup> El concepto de la privación de libertad que adoptó Guatemala a través de la Ley del Régimen Penitenciario es uno orientado hacia la rehabilitación y resocialización, y no hacia el castigo.

La cárcel suele ser un tema incómodo. Poco interés se ha puesto al SP hasta hace algunos años que la crisis de la institución se hizo muy evidente con una de las tasas de hacinamiento más altas a nivel mundial, un recurso humano laborando sin perspectivas de carrera ni condiciones dignas y con cárceles lejos de ser lugares ordenados en donde se rehabilita a los reclusos, pero en los cuales reina el desorden, la inseguridad y las reglas de los mismos internos. La administración de los penales se vuelve cada vez más difícil ante las múltiples carencias y un perfil de privados de libertad más demandante, mientras que la situación de los internos se torna más precaria por la creciente sobrepoblación y sus respectivos efectos negativos.

En el medio guatemalteco se habla de mejorar la seguridad y la justicia, pero no se suele incluir al SP en estas reformas. Las cárceles son un elemento clave en toda la cadena de seguridad y justicia. Pero se necesita voluntad y determinación para lograr un verdadero cambio en la institución, iniciando por la recuperación del control interno de las cárceles, lo cual se considera el mayor reto actual de la institución. Para lograr cambiar una cultura tan arraigada no basta con emitir nuevas leyes, se necesitan cambios más amplios como en el tema de infraestructura, recurso humano y gestión de la institución.

A continuación se presenta en una primera parte el marco legal e institucional del SP y luego un diagnóstico de cómo opera la institución en la realidad, abordando los temas del modelo penitenciario, recurso humano, infraestructura y un análisis presupuestario. Se cierra el documento con una serie de conclusiones y recomendaciones de lineamientos a corto y mediano plazo para lograr un mejor funcionamiento de la institución.

---

<sup>1</sup> Artículo 3 de la Ley del Régimen Penitenciario.

## 2. Marco Legal y Organización del Sistema Penitenciario

---

### 2.1. Marco Legal

#### 2.1.1. Constitución de la República

El tema de la privación de libertad tiene su fundamento legal en el artículo 19 de la Constitución de la República<sup>2</sup>. Este artículo norma como finalidad del SP la readaptación social y la reeducación de los reclusos.

El inciso a norma las reglas mínimas del tratamiento que deben recibir las personas privadas de libertad, garantizando que se les respete como seres humanos.

El inciso b establece que deben existir lugares específicos para cumplir las penas y que los centros carcelarios deben ser de carácter civil con personal especializado. Esto con el propósito de contar con penales que no forman parte del ejército y que las personas privadas de libertad sean atendidas por personal profesional en la materia de privación de libertad.

El inciso c garantiza el derecho a la comunicación por parte de los privados de libertad.

El segundo párrafo deja claro que el Estado debe cumplir con lo expuesto en el presente artículo, ya que de lo contrario se le puede demandar. En consecuencia, la Constitución norma explícitamente que la materia penitenciaria es responsabilidad del Estado, ya que es el único ente al cual le corresponde cumplir el artículo 19.

#### 2.1.2. Ley del Régimen Penitenciario

En septiembre del 2006 se aprobó la Ley del Régimen Penitenciario, la primera ley que regula la materia penitenciaria en su conjunto. Anteriormente se contaba con distintos decretos que normaron únicamente aspectos aislados del tema de privación de libertad. Dicha ley entró en vigencia el 7 de abril del 2007.

Los aspectos más importantes de la misma se detallan a continuación:

- La ley establece dos fines para el SP: 1) Mantener la custodia de las personas reclusas y velar por su seguridad, y 2) Garantizar la readaptación social y la

---

<sup>2</sup> Artículo 19: El sistema penitenciario debe tender a la readaptación social y a la reeducación de los reclusos y cumplir en el tratamiento de los mismos, con las siguientes normas mínimas: a) deben ser tratados como seres humanos; no deben ser discriminados por motivo alguno, ni podrán infligírseles tratos crueles, torturas físicas, morales, psíquicas, coacciones o molestias, trabajos incompatibles con su estado físico, acciones denigrantes a su dignidad, o hacerles víctimas de exacciones, ni ser sometidos a experimentos científicos; b) deben cumplir las penas en los lugares destinados para el efecto. Los centros penales son de carácter civil y con personal especializado; y c) tienen derecho de comunicarse, cuando lo soliciten, con sus familiares, abogado defensor, asistente religioso o médico, y en su caso, con el representante diplomático o consular de su nacionalidad.

La infracción de cualquiera de las normas establecidas en este artículo, da derecho al detenido a reclamar del Estado la indemnización por los daños ocasionados y la Corte Suprema de Justicia ordenará la protección inmediata. El Estado deberá crear y fomentar las condiciones para el exacto cumplimiento de lo preceptuado en este artículo.

reeducación de los privados de libertad, así como el respeto de sus derechos humanos.

- Se determinan los cuatro órganos del SP: a) Dirección General del Sistema Penitenciario –DGSP–, b) Comisión Nacional del SP, c) Escuela de Estudios Penitenciarios, y d) Comisión Nacional de Salud, Educación y Trabajo.
- Se norma la organización mínima de la DGSP con sus respectivas Subdirecciones.
- Se estipula la creación de la carrera penitenciaria.
- Se clasifican los centros carcelarios en centros de detención preventiva con sectores de mínima, mediana y máxima seguridad, así como centros de detención de cumplimiento de penas con diferentes niveles de seguridad.
- La ley exige que se debe adecuar la infraestructura carcelaria para eliminar la sobrepoblación carcelaria.
- En el tema de la rehabilitación se introduce el régimen progresivo, el cual contempla cuatro fases para que el privado de libertad se logre rehabilitar y reinsertar a la sociedad: 1) Diagnóstico y ubicación, 2) Tratamiento, 3) Pre-libertad, y 4) Libertad controlada. Se deben conformar equipos multidisciplinarios a cargo de llevar a cabo el régimen progresivo y realizar las evaluaciones e informes que el mismo demanda.
- Se norma el régimen disciplinario para las personas privadas de libertad, estableciendo faltas leves, graves y gravísimas con sus respectivas sanciones.
- La ley exige un sistema de información pública acerca de las personas privadas de libertad, el cual debe contener los datos más relevantes de cada interno.

**Tabla 1. Proceso de implementación de la ley hasta la fecha**

| Objetivo                                   | Plazo   | Vencimiento plazo | Fecha implementación                                    |
|--|---------|-------------------|---|
| Emisión del reglamento general             | 3 meses | 6 de julio 2007   | 31 de diciembre 2011                                    |
| Emisión reglamentos centros carcelarios    | 6 meses | 6 de octubre 2007 | Pendiente   |
| Reorganización administrativa DGSP         | 2 años  | 6 de abril 2009   | Durante del 2008  |
| Implementación equipos multidisciplinarios | 2 años  | 6 de abril 2009   | Parcialmente, desde el 2009                             |
| Implementación carrera penitenciaria       | 4 años  | 6 de abril 2011   | Pendiente, algunos avances aislados                     |
| Readecuar infraestructura                  | 10 años | 6 de abril 2017   | Pendiente y atrasado                                    |
| Implementación régimen progresivo          | 10 años | 6 de abril 2017   | Menos de un 10% de los condenados, solo la primera fase |
| Implementación completa de la ley          | 10 años | 6 de abril 2017   |   |

*Fuente: elaboración propia.*

Analizando el proceso de implementación de la ley, se puede concluir que a la fecha, transcurridos ya 8 de los 10 años para cumplir con la ley, la misma no se ha logrado implementar a la velocidad prevista y se presentan atrasos importantes que no permitirán cumplir con el plazo previsto de los 10 años.

Los obstáculos que no han permitido una pronta aplicación de la ley se pueden dividir en tres grupos:

- A. Obstáculos financieros: La falta de un presupuesto adecuado dificulta el debido funcionamiento de cualquier institución.
- En el caso del SP, la institución cuenta con un presupuesto muy ajustado desde varios años, tomando en cuenta que la cantidad de personas privadas de libertad a atender ha crecido de manera sobre proporcional sin que se haya compensado ese gasto de manera periódica en el presupuesto.
  - Los fondos que se han venido asignando a la institución antes del 2012 alcanzaban a penas para el funcionamiento. Sin embargo, la ley establece nuevos compromisos cuyo cumplimiento requiere inversiones importantes en personal e infraestructura. Dichos fondos adicionales no se han asignado después de haberse aprobado la ley en el 2006.
- B. Obstáculos legales: La ley contiene vacíos legales cuya interpretación dejó incertidumbre:
- Mientras que la Ley del Régimen Penitenciario derogó expresamente la Ley de Redención de Penas, la nueva ley no aclara todos los temas regulados en la ley derogada.
  - Asimismo la nueva ley no deroga otros cuerpos legales que a su vez norman la misma materia.

A parte, la misma Ley del Régimen Penitenciario contiene varias disposiciones que han dificultado la aplicación de la misma:

- Hay contradicciones en la normativa que regula la estructura organizativa de los órganos del SP, en especial el caso de la Escuela de Estudios Penitenciarios.
- No queda clara la posición jerárquica del Inspector General del SP.
- La ley norma que todo lo respectivo a la carrera penitenciaria debe ser regulado en un reglamento, sin embargo las bases debieran estar definidas en la ley, ya que se trata de un aspecto medular del SP.
- Falta un régimen disciplinario para el personal penitenciario.
- No pueden co-existir el régimen progresivo y la redención de penas, ya que uno anula el otro en la práctica.

Además, la tardanza en emitir el reglamento general (más de 4 años) y la falta de otros reglamentos importantes que requiere la ley, son parte de las dificultades para lograr una eficiente aplicación del marco legal.

C. Obstáculos de gestión: Una eficiente gestión es clave para lograr una buena gerencia de la institución cuyos actos se basan en su marco legal:

- La frecuente rotación de personal de nivel alto y medio implica la necesidad de capacitar frecuentemente al nuevo recurso humano para garantizar la plena comprensión de las bases legales de la institución. Particularmente al personal que labora como directores y subdirectores en los centros carcelarios.
- Implementar el régimen progresivo requiere de personal calificado en el tema de rehabilitación. Sin embargo, ante las condiciones laborales actuales es difícil atraer y retener personal técnico con las capacidades necesarias.
- Adecuar y ampliar la infraestructura penitenciaria necesita una minuciosa planificación a mediano y largo plazo, para lograr ejecutar los proyectos y para que los recursos financieros sean asignados. Sin embargo, la institución se ha caracterizada por la ausencia de una planificación a mediano y largo plazo por lo cual no ha sido posible avanzar en el tema de infraestructura.
- La falta de un régimen disciplinario para el personal penitenciario no ha permitido una eficiente depuración del recurso humano.

La Ley del Régimen Penitenciario demanda cambios profundos para convertir el actual Sistema Penitenciario en uno más moderno, pero existe una gran brecha entre lo estipulado en la ley, la realidad y los recursos disponibles.

### **2.1.3.Reglamento de la Ley del Régimen Penitenciario**

En diciembre del 2011 se publicó el Acuerdo Gubernativo 513-2011, el cual contiene el Reglamento de la Ley del Régimen Penitenciario. El reglamento entró en vigencia a partir del 31 de diciembre del 2011, cuatro años y medio más tarde de lo que estipula la Ley.

El reglamento está dividido en tres partes, al igual que la ley. En la primera se regulan los derechos, obligaciones y prohibiciones de los privados de libertad. Se refuerzan especialmente los derechos humanos de los reclusos. La segunda parte aborda la organización administrativa y las funciones de los órganos y dependencias del SP. La tercera se refiere al régimen progresivo, al régimen de redención de penas y al régimen disciplinario de los privados de libertad. Se establecen los procedimientos administrativos y organizativos para poder cumplir con lo establecido en la ley, logrando una aplicación sistemática y uniforme de la misma. El tema no abordado es, como en la ley, el recurso humano del SP.

### **2.1.4.Otros reglamentos**

Tanto la ley como el reglamento general norman la emisión de reglamentos adicionales para tratar temas específicos. Sin embargo, hasta la fecha no se ha emitido ninguno de esos instrumentos, lo cual significa que la institución sigue operando sin una base legal adecuada, actualizada y sistematizada.

**Tabla 2. Reglamentos que se deberían de emitir según la ley**

| Artículo de la ley | Materia del reglamento   | Plazo para la emisión | Emitido  |
|--------------------|--|-----------------------|--|
| Artículo 99        | Reglamento general de la ley   | 3 meses               | Si, en diciembre 2011.   |
| Artículo 40 y 41   | Reglamento general debe contener: <ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de concursos y oposiciones para ascensos y nombramientos de personal</li> <li>Proceso de selección, capacitación y evaluación del personal</li> </ul> |                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>El reglamento no contiene disposiciones al respecto.</li> <li>Se refiere a un manual de jerarquización, de puestos y salarios. No hay claridad si este manual ya ha sido aprobado.</li> </ul> |
| Artículo 100       | Reglamentos de cada centros  | 6 meses               | No   |

*Fuente: elaboración propia.*

### 2.1.5. Política Pública Penitenciaria

Por primera vez se construyó una política pública en materia penitenciaria. La misma fue elaborada durante el año 2014, con expertos internacionales en la materia y mesas de trabajo integrados por distintos sectores de la sociedad. La misma se oficializó en marzo del 2015.

La política pública se plasma para un periodo de 10 años de 2014 a 2024, como una política de estado. Sin embargo se cuestiona su presentación hasta el tercer año de gobierno, ya que queda poco tiempo para sentar las bases para su implementación antes del cambio de gobierno, lo cual pone en riesgo su continuidad. De acuerdo al documento se instalará un observatorio integrado por varios actores para monitorear la implementación de la política pública.

La política pública penitenciaria tiene los siguientes 10 ejes estratégicos<sup>3</sup>:

1. Coordinación interinstitucional
2. Ordenamiento administrativo y presupuesto
3. Carrera penitenciaria y especialización permanente
4. Aplicación del régimen progresivo
5. Modernización de infraestructura
6. Seguridad interna y externa
7. Promoción de la refamiliarización, involucramiento comunitario y empresa privada
8. Reinserción socioeconómico de los privados de libertad
9. Promoción de la paz social
10. Atención especializada a grupos vulnerables.

<sup>3</sup> Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014–2024 (2015), pág. 73.



Si bien se considera adecuado elaborar una política pública en el tema penitenciario, la cual puede servir de “guía” a largo plazo, así como la selección de los ejes estratégicos, la política no alcanza el nivel técnico deseado. El documento muestra deficiencias, ya que contiene propuestas irrealistas e incongruentes con los recursos financieros disponibles, propuestas incoherentes que además podrían convertirse en incentivos perversos, se mezclan lineamientos generales con acciones de implementación y hay poca claridad sobre la forma de priorizar los temas. La priorización es especialmente importante, ya que los recursos son muy limitados y se requieren de muchas intervenciones para reformar la institución.

El reto de la próxima administración será evaluar los avances en la implementación de la política pública y luego establecer las prioridades para el tiempo de su administración, así como ajustar el cronograma de implementación acorde a esas prioridades y en función de los recursos que estarán disponibles para ese período.

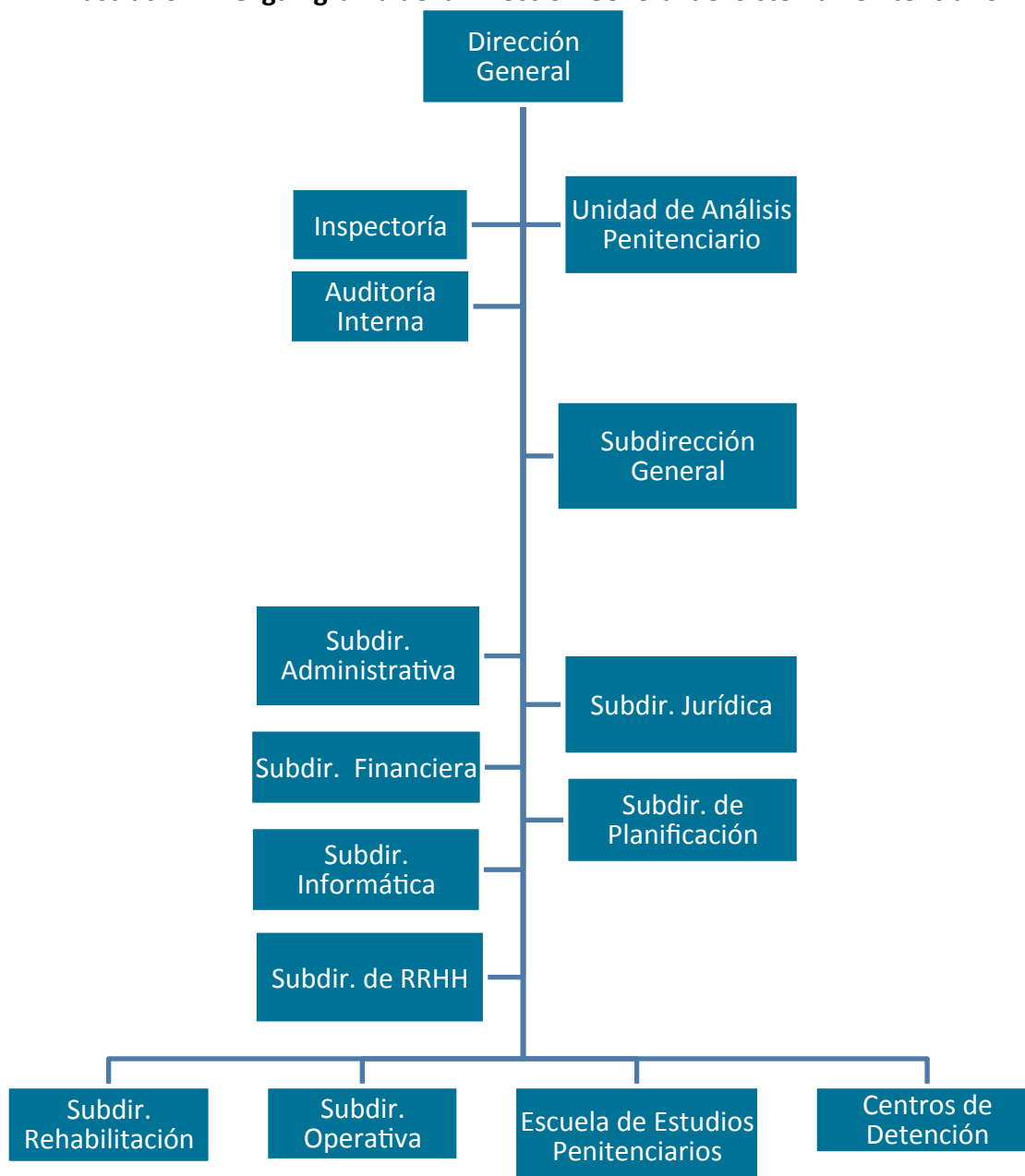
## 2.2. Organización interna

La Ley del Régimen Penitenciario establece las bases de la organización de todo el Sistema Penitenciario. En el artículo 34 se detalla que el mismo tiene cuatro órganos:

1. **Dirección General del SP:** responsable de la planificación, organización y ejecución de las políticas penitenciarias. Es el encargado del funcionamiento de la institución.
2. **Comisión Nacional del SP:** responsable de proponer políticas penitenciarias, de lograr un presupuesto adecuado y fortalecer la escuela de estudios penitenciarios. Es un órgano asesor y consultivo integrado por el Viceministro de Seguridad del Ministerio de Gobernación –MINGOB-, Director General del SP, un fiscal del Ministerio Público –MP-, el jefe de la unidad de ejecución del Instituto de la Defensa Pública Penal –IDPP- y un juez de ejecución.
3. **Comisión Nacional de Salud integral, Educación y Trabajo:** responsable de proponer las políticas en el tema de la rehabilitación. Es un órgano asesor y consultivo de índole técnico integrado por un representante de la Dirección General del SP, Ministerio de Educación –MINEDUC-, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Salud pública y Asistencia Social, Sector empresarial organizado, Sector laboral organizado y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad –INTECAP-.
4. **Escuela de Estudios Penitenciarios:** encargada de los programas de formación y capacitación del personal penitenciario y de garantizar una carrera penitenciaria en base a méritos y excelencia profesional. Es un órgano educativo integrado por personal propio.

La Dirección General del Sistema Penitenciario –DGSP- está estructurada de la siguiente manera y cumple con los requisitos mínimos establecidos en el artículo 35 de la ley:

**Ilustración 1. Organigrama de la Dirección General del Sistema Penitenciario**



*Fuente: elaboración propia con base en información de la DGSP.*

De acuerdo a la ley, el Director General del SP debe cumplir por lo menos los siguientes requisitos: a) ser guatemalteco, b) tener más de 30 años de edad, y c) poseer un título universitario. Tanto el director general como el subdirector general son nombrados por el Ministro de Gobernación.

El más reciente nombramiento del director general se realizó mediante un proceso nuevo, en el cual participó la sociedad civil. Se llevó a cabo de la siguiente manera:

1. Elaboración de los requisitos para el cargo por la sociedad civil.
2. Publicación de la convocatoria pública.
3. Primera revisión y depuración de los expedientes por la comisión evaluadora del MINGOB<sup>4</sup>.
4. Calificación de los candidatos por la sociedad civil de acuerdo a una tabla de gradación que incluye aspectos académicos, profesionales y proyección humana.
5. Pruebas psicométricas.
6. Entrevista por la comisión evaluadora del MINGOB.
7. Elaboración de terna con tres candidatos de los cuales el Ministro de Gobernación nombró el director general.

Este procedimiento quedó establecido en la política pública en el punto 3.2.2. literal f. Sin embargo no es legalmente vinculante. El CIEN considera que el nuevo procedimiento establecido no es el indicado para elegir a un director general del SP, ya que el mismo debiera provenir del equipo del Ministro de Gobernación, por ser un puesto de mucha importancia que requiere confianza, conocimiento técnico y habilidad para dirigir.

Los dos órganos asesores, la Comisión Nacional del SP y la Comisión Nacional de Salud integral, Educación y Trabajo no han logrado cumplir con la función para la que fueron creados. Mientras que la primera ha sido inoperante<sup>5</sup>, la segunda se dedica más que todo al trabajo técnico de la emisión de dictámenes en materia de redención de penas<sup>6</sup>. Por lo mismo, ninguna de las dos comisiones está cumpliendo con las funciones que les fueron atribuidas por la ley.

Acerca de la Escuela de Estudios Penitenciarios no existe claridad en su ubicación dentro de la estructura organizacional del SP. Si bien la Ley del Régimen Penitenciario establece que la escuela es considerada como uno de los cuatro órganos del Sistema Penitenciario<sup>7</sup>, en el organigrama actual la institución se coloca como una dependencia de la Dirección General (considerado órgano del SP también), al mismo nivel de las Subdirecciones, ya que el reglamento en su artículo 46 establece que la escuela está subordinada jerárquicamente a la Dirección General. Existe una contradicción entre la ley y el reglamento. El hecho de que la Escuela pertenece a la Dirección General, lo cual se considera apropiado, significa que el Director de la Escuela debe responder al Director General del SP. En caso que fuera considerado un órgano del SP, la misma estaría ubicada en el mismo nivel jerárquico que la Dirección General, y debería reportar a nivel de ministerio, lo cual no hace sentido.

---

<sup>4</sup> La comisión evaluadora del MINGOB se integró con el siguiente personal del MINGOB: a) Director de Recursos Humanos, b) Director de Planificación, c) Director de Servicios Administrativos y Financieros, d) Subdirector de Recursos Humanos, e) Director de Auditoría Interna, f) Subdirector Administrativo.

<sup>5</sup> Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014 – 2024 (2015), pág. 45.

<sup>6</sup> CIEN (2013), “La rehabilitación de los privados de libertad, ¿mito o realidad?”, pág. 9.

<sup>7</sup> Artículo 34 de la Ley del Régimen Penitenciario: “Son órganos del Sistema Penitenciario: a) La Dirección General del Sistema Penitenciario, b) La Comisión Nacional del Sistema Penitenciario, c) La Escuela de Estudios Penitenciarios, d) La Comisión Nacional de Saludo, Educación y Trabajo.”

### 3. ¿Cómo opera el Sistema Penitenciario?

---

#### 3.1. Las Teorías de la Pena y el Modelo Penitenciario

El suplicio que acompañaba a las penas impuestas en el Siglo XVI dista mucho de cómo evolucionó la penología en los siguientes siglos a partir de las reformas realizadas a los códigos penales y al cambio en la forma de entender el derecho del Estado a castigar, lo cual estableció una nueva era en la justicia penal.<sup>8</sup>

En esta nueva era de justicia penal se reduce de forma gradual el castigo físico y la teatralidad-espectáculo en la forma en que se realizaba, hasta lograr su desaparición a inicios del Siglo XIX<sup>9</sup>. El castigo se convierte en la parte más oculta del proceso penal, evolucionando del tormento hacia los derechos suspendidos, otorgándosele a la pena un carácter esencialmente correctivo. La cárcel aparece como una pena más humanitaria que las existentes hasta entonces y su objetivo es el reformar al delincuente modificando su conducta y actitudes para reintegrarlo a la sociedad convertido en una persona que no volverá a delinquir.

En la actualidad el derecho del Estado a castigar es entendido desde dos perspectivas: las teorías absolutas de la pena y las teorías relativas o utilitarias.

La teoría absoluta se basa en el principio de retribución: la compensación del mal causado por el delito. Bajo esta teoría, el único fin de la pena es castigar. La teoría de retribución es insostenible en un Estado social y democrático de derecho como el establecido en nuestra Constitución, pues en un Estado con tales características, la pena debe tener un fundamento racional en función de los objetivos del derecho penal: preservar la paz social y la seguridad jurídica.<sup>10</sup>

Por su parte, las teorías relativas se dividen en dos posturas: la prevención general (dirigida a la colectividad) y la prevención especial (dirigida al delincuente en particular). Estas a su vez se subdividen en dos tipos cada una.<sup>11</sup>

Las dos formas de la teoría de prevención general son:

- a) teoría de prevención general negativa o intimidatoria: tiene como fin enviar una señal a la sociedad sobre las consecuencias de delinquir. Para lograrlo se castiga al transgresor para que su castigo sirva de ejemplo.
- b) teoría de prevención general positiva: justifica la pena como un modo de estabilizar a la sociedad a través de reafianzar los valores éticos. Su fin es reforzar la confianza jurídica de la sociedad y pretende ser un mecanismo para calmar la ansiedad o el miedo de la población hacia ciertos hechos delictivos.

---

<sup>8</sup> Foucault(1975), "Vigilar y Castigar", págs. 15-18 y 38-39.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 22.

<sup>10</sup> Díez Ripollés & Giménez-Salinas (2001), "Manual de Derecho Penal Guatemalteco", págs. 525 y 526.

<sup>11</sup> Fernández Muñoz, pág. 908; Díez Ripollés & Giménez-Salinas (2001), págs. 526-535.

Las dos formas de la teoría de prevención especial son:

- a) teoría de prevención especial negativa: busca evitar que el delincuente siga delinquir en libertad (confinamiento).
- b) teoría de prevención especial positiva: su fin es evitar que quien delinquiró vuelva a hacerlo (rehabilitación).

La crítica hacia la prevención general es que no es admisible en una sociedad democrática intentar fines pedagógicos con el derecho penal. Diversos autores han concluido que ni el castigo ni la amenaza de penas rigurosas han sido capaces de impedir la comisión de hechos punibles, por lo que la única justificación de la pena está en la teoría de prevención especial positiva: la resocialización del delincuente.<sup>12</sup> En ese sentido, el objetivo de la pena de prisión en la actualidad es suprimir o reducir la reincidencia a través del tratamiento penitenciario, aunque así mismo se reconoce que no todos los delincuentes pueden ser resocializados.<sup>13</sup>

Este es el modelo penitenciario que adoptó Guatemala con la Ley del Régimen Penitenciario: un modelo orientado hacia la rehabilitación implementado a través del sistema progresivo<sup>14</sup>. Eso significa que uno de los propósitos primordiales del SP es proporcionar las condiciones para que los reclusos puedan rehabilitarse y no vuelvan a delinquir. Sin embargo, existen desafíos grandes en el tema del control interno, ya que las cárceles carecen de autoridad a lo interno, lo cual dificulta o imposibilita cumplir con el mandato de la rehabilitación.

### 3.1.1. El desafío del control interno

El control interno es el reto más grande que enfrenta el Sistema Penitenciario, ya que el descontrol en las cárceles es evidente. La ausencia de la institución en los centros carcelarios, originada por el déficit de personal operativo y las dificultades que conlleva el hacinamiento para supervisar, pero también por la corrupción que permite que los internos dispongan de objetos ilícitos con los cuales cometen delitos, p.e. celulares para extorsionar o armas de fuego para disputas internas, ponen en peligro la seguridad interna de los centros penales.<sup>15</sup> Además de la falta de seguridad interna, tampoco hay capacidad de hacer cumplir las normas del régimen interno. A lo largo de tiempo, con la influencia del aumento drástico de la población y con más reclusos con liderazgos fuertes, los penales se han convertido en espacios desordenados, sin adecuada supervisión y en donde no se cumplen las reglas internas y reina la corrupción y extorsión.

Un factor que dificulta particularmente mantener el orden interno es que actualmente no existe una separación de los privados de libertad de acuerdo a su perfil criminológico y su peligrosidad, su etapa judicial y su reincidencia o primer ingreso. El único criterio que se

<sup>12</sup> Roxin (1972), "Las nuevas corrientes de política criminal en la República Federal Alemana", pág. 389, citado en Fernández Muñoz, pág. 908.

<sup>13</sup> Muñagorri (1977) "Sanción penal y política criminal", pág. 136.

<sup>14</sup> Ley del Régimen Penitenciario, artículos del 56 al 69.

<sup>15</sup> Según datos de la DGSP, en las requisas realizadas durante el 2014 se incautaron más de 2,000 celulares y 1,400 chips.

aplica a la fecha para separarlos es la pertenencia a una pandilla, lo cual es cuestionado por varios expertos.<sup>16</sup>

Durante el 2014 se iniciaron acciones aparentemente encaminadas a recuperar el control interno: a) la aprobación de la Ley de Control de Telecomunicaciones en abril, la cual prohíbe la señal de la telefonía móvil en el perímetro de los penales como medida para contrarrestar las extorsiones que salen de las cárceles, y b) la adquisición de módulos de deshacinamiento para aliviar la sobrepoblación e implementar medidas de seguridad más estrictas para reclusos que lo ameriten. El éxito de la primera medida no ha sido el deseado hasta el momento, ya que aparentemente no se ha logrado implementar la ley aún. El éxito dependerá de si el SP, a pesar de sus carencias, y las empresas de telecomunicaciones logren conjuntamente, cada uno en su ámbito que le corresponde, un bloqueo efectivo. Respecto a la segunda medida, se cuestiona el mecanismo de adquisición, ya que la nueva infraestructura será realizada por compra por excepción. Según las autoridades, los nuevos módulos serán inaugurados en octubre del presente año.

### 3.1.2. Oportunidades de rehabilitación

A pesar de haber adoptado un modelo penitenciario rehabilitador, a la fecha la rehabilitación de los privados de libertad aún es el tema olvidado en el SP. Por un lado se dificulta inmensamente llevar a cabo verdaderas actividades de rehabilitación con las condiciones actuales en las cárceles, y por otro lado no hay conciencia aún en la institución de la importancia del tema de rehabilitación. La mayoría de los recursos económicos se concentran en temas de control y seguridad. En el año 2013, la institución emprendió un esfuerzo de sensibilizar su personal acerca de la importancia del tema de la rehabilitación para cambiar la mentalidad en la institución. Este esfuerzo se refleja por ejemplo en que el tema de rehabilitación ahora ocupa más importancia en la formación inicial de los guardias, ya que antes prácticamente no se abordaba ese tema.

Actualmente todos los reclusos reciben la misma atención y tienen a su disposición un Equipo Multidisciplinario –EM– integrado por un médico, un psicólogo, un trabajador social, un pedagogo, un encargado laboral y un abogado.<sup>17</sup> Solo hay dos centros que cuentan con un EM completo, los otros comparten personal.<sup>18</sup> Dichas personas proporcionan los siguientes servicios:

---

<sup>16</sup> Se inició la práctica de separar a los pandilleros por su grupo de pertenencia, para evitar problemas entre ellos en la cárcel. Sin embargo expertos aseguran que tener a todos los integrantes de una sola pandilla juntos es contraproducente porque se logran fortalecer, ejercen mayor poder y control en la cárcel y siguen con sus actividades criminales. El Salvador anunció en el segundo semestre del 2014 terminar con la política de separación de las pandillas en cárceles, la cual había iniciado a implementar en el año 2004. (Bargent, James (2014). “Gobierno de El Salvador planea terminar la segregación de pandillas en las cárceles”; Valencia, Roberto (2014a). “El país que entregó las cárceles a sus pandilleros”; y Valencia, Roberto (2014b). “La separación fue indispensable para conservar el control de los centros penales”. Entrevista con Rodolfo Garay Pineda, ex director de Centros Penales).

<sup>17</sup> De acuerdo al artículo 102 del Reglamento de la Ley del Régimen Penitenciario.

<sup>18</sup> Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014 – 2024 (2015), pág. 47.

- Atención médica: el médico proporciona atención médica básica a los internos. Sin embargo para exámenes, atención especializada o emergencias graves los privados de libertad deben ser trasladados hacia un centro hospitalario para ser atendidos.<sup>19</sup> Hay una enfermera a disposición las 24 horas. Actualmente hay 14 médicos contratados, lo cual da una relación de un médico por 1,264 privados de libertad<sup>20</sup>.
- Atención psicológica: los psicólogos están a cargo de brindar apoyo psicológico a los reclusos. Sin embargo este consiste básicamente en una sesión de evaluación cada 6 meses para el informe del juzgado. La escasez de los profesionales no permite una atención periódica y personalizada. A la fecha hay 16 psicólogos contratados, lo cual da una relación de un psicólogo por 1,120 reclusos<sup>21</sup>.
- Trabajador social: está a cargo de estimular un entorno favorable en el centro para el privado de libertad y una sana relación con su familia.
- Pedagogo: es el encargado de organizar y asignar las actividades de estudio en el centro penal. Debe verificar las necesidades y niveles de estudio de los privados de libertad, así como la posibilidad de reclusos que puedan impartir clases, ya que el MINEDUC no proporciona suficientes maestros. Asimismo debe controlar el cumplimiento de los requisitos por parte de los internos para concluir exitosamente su ciclo escolar y recibir el diploma correspondiente.
- Encargado laboral: debe supervisar y llevar el registro de las actividades laborales en los centros penitenciarios. Además debe proveer orientación vocacional a los privados de libertad.
- Abogado: le corresponde llevar toda la correspondencia necesaria entre el centro de penal y el Organismo Judicial –OJ-. No funge como consejero de los privados de libertad, sino únicamente como encargado de cumplir con los requerimientos del OJ.

En el tema educativo se ha logrado formalizar los programas. Un 13% de los privados de libertad está participando en una actividad de educación formal y un 20% en actividades de educación extra escolar, cuyos cursos varían entre idiomas, música, lectura, computación y bisutería, ajedrez, yogau otros deportes. De los privados de libertad estudiando en un nivel de educación formal, la mayoría se encuentran en programas de alfabetización o en el nivel de educación primaria como se muestra en la Gráfica 1.

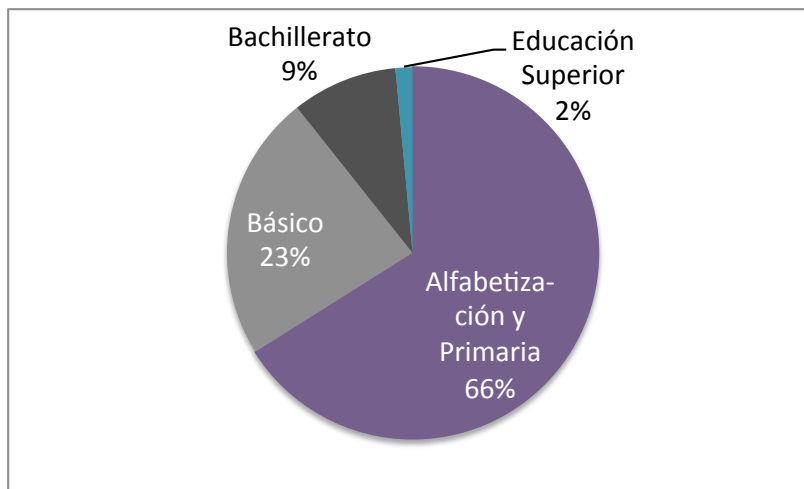
---

<sup>19</sup> Lo riesgoso que son estos traslados se evidenció recientemente en hechos que incluyen diversas fugas de privados de libertad durante el traslado hacia o durante la estadía en un centro médico e incluso un atentado al transporte del SP al llegar a un hospital. De acuerdo a las autoridades se transportan 25 privados de libertad a diario a un centro asistencial. A raíz de esos sucesos se abrió una clínica médica en el complejo carcelario ubicado en Fraijanes el 8 de abril del 2015 y está previsto abrir otra en junio en el Centro de Detención Preventiva de la Zona 18. (La Hora y Diario de Centroamérica, 9 de abril de 2015).

<sup>20</sup> Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014 – 2024 (2015), pág. 48.

<sup>21</sup> Íbid, pág. 47.

**Gráfica 1. Porcentaje de privados de libertad en los programas de educación formal**



*Fuente: CIEN (2013), con base en datos de la DGSP.*

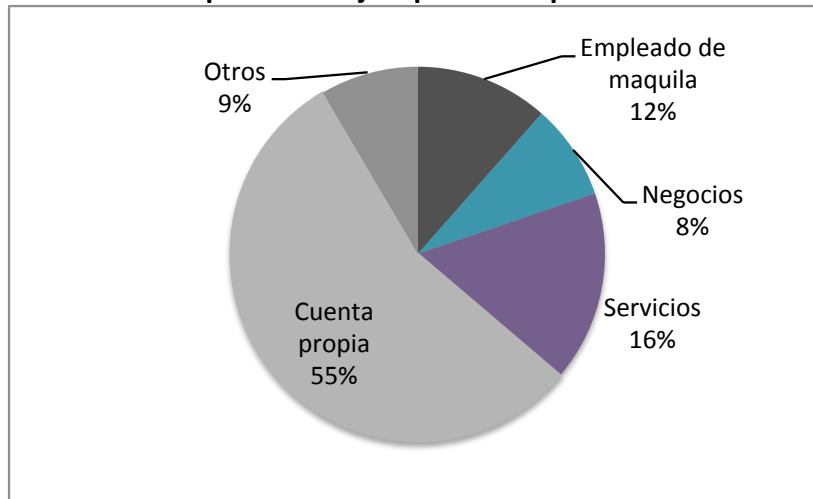
El tema laboral es aún insatisfactorio. Además de la escasez de fuentes de trabajo, se ha observado que las actividades se rigen por el modelo que prevalece a raíz de la dinámica y cultura interna del centro y no por un concepto formal que impulsa el SP. La poca presencia que tiene la institución en los penales y la ausencia de estructura y reglas es aprovechada por algunos privados de libertad para imponer su orden. En consecuencia, los sistemas de trabajo tienen en común que se basen en la discrecionalidad, privilegios y desigualdad debido a las relaciones de poder interno y recursos económicos disponibles. No existe ninguna sistematización de los negocios adentro de las cárceles, una supervisión adecuada ni espacios ordenados. De los privados de libertad que realizan una actividad laboral, la mayoría lo hacen en un trabajo por cuenta propia según se muestra en la Gráfica 2. Además, el nivel de ocupación varía de un centro a otro desde más del 90% de los internos que trabajan en algunos centros hasta otros donde la cifra no llega al 50% (ver Gráfica 3).

Preocupa que el problema de adicciones suela ser subestimado. A la fecha no existen intervenciones específicas llevadas a cabo por personal especializado en el proceso de tratamiento de adicciones. Según un estudio realizado por la SECCATID<sup>22</sup>, un 53% de los privados de libertad afirma que se consumen drogas dentro de los penales, siendo las de mayor consumo el tabaco, la marihuana y el alcohol. Además, un 30% admite que es fácil conseguir drogas en la cárcel. Sin embargo, el estudio no permite concluir qué porcentaje de la población reclusa consume regularmente drogas. Según estimaciones propias se asume que es por lo menos un 50%.

<sup>22</sup> SECCATID, "Estudio sobre el consumo de drogas en la población privada de libertad y su relación con la conducta delictiva", págs. 27 y 28.

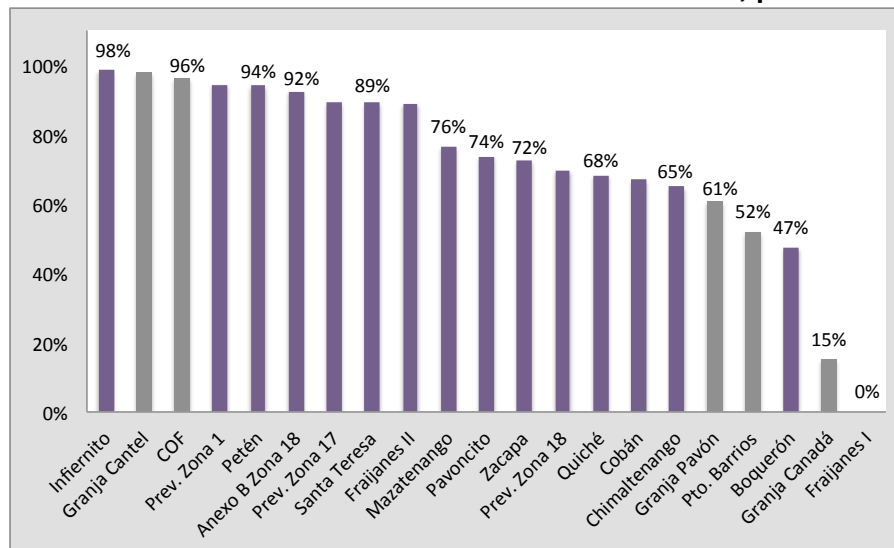


**Gráfica 2. Tipo de trabajos que desempeñan los reclusos**



Fuente: CIEN (2013), con base en datos de la DGSP.

**Gráfica 3. Reclusos desarrollando actividades laborales, por centro**

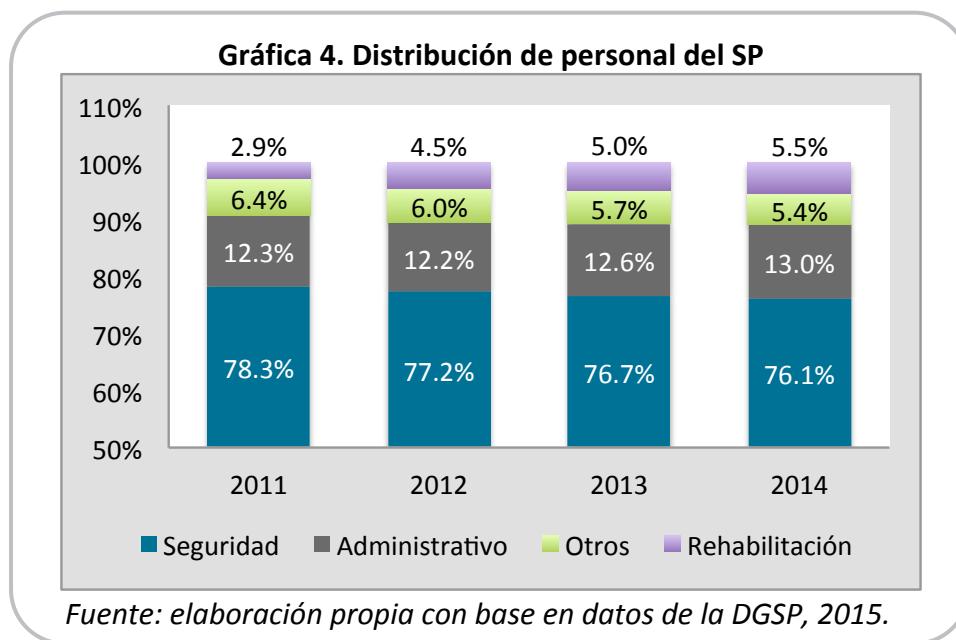


Fuente: CIEN (2013), con base en datos de la DGSP.

## 3.2. Recurso Humano

### 3.2.1. Reclutamiento de los agentes penitenciarios

El SP diferencia cuatro categorías de personal: a) personal de seguridad (guardias penitenciarios), b) personal de rehabilitación (personal del EM), c) personal administrativo, y d) otro personal. La Gráfica 4 muestra que el 76% del recurso humano de la institución es personal de seguridad y que la categoría con menos personal es la de rehabilitación, lo cual evidencia la concentración del recurso humano en temas de seguridad y control.



A la fecha, el SP cuenta con 3,811 agentes penitenciarios. El proceso de reclutamiento se lleva a cabo de la siguiente manera:

**1. Convocatoria y requisitos**

La convocatoria para los agentes penitenciarios se publica en tres diarios de cobertura nacional. Los requisitos para poder aplicar son:

- Ser guatemalteco de origen
- De 19 a 28 años
- Nivel académico de diversificado
- Estatura de 1.60 metros para hombres y 1.55 para mujeres

**2. Revisión de papelería y convocatoria para primeros exámenes**

Todos los aspirantes que cumplen con los requisitos son invitados a participar en las primeras evaluaciones en la Escuela de Estudios Penitenciarios. Se les realiza un examen de condición física, así como un examen médico para determinar si el aspirante goza de buena salud y si no tiene tatuajes.

**3. Exámenes psicométricos y entrevista psicológica**

El aspirante debe someterse a una serie de exámenes psicométricos para conocer a más detalle su personalidad. También es entrevistado por una psicóloga.

**4. Estudio socioeconómico**

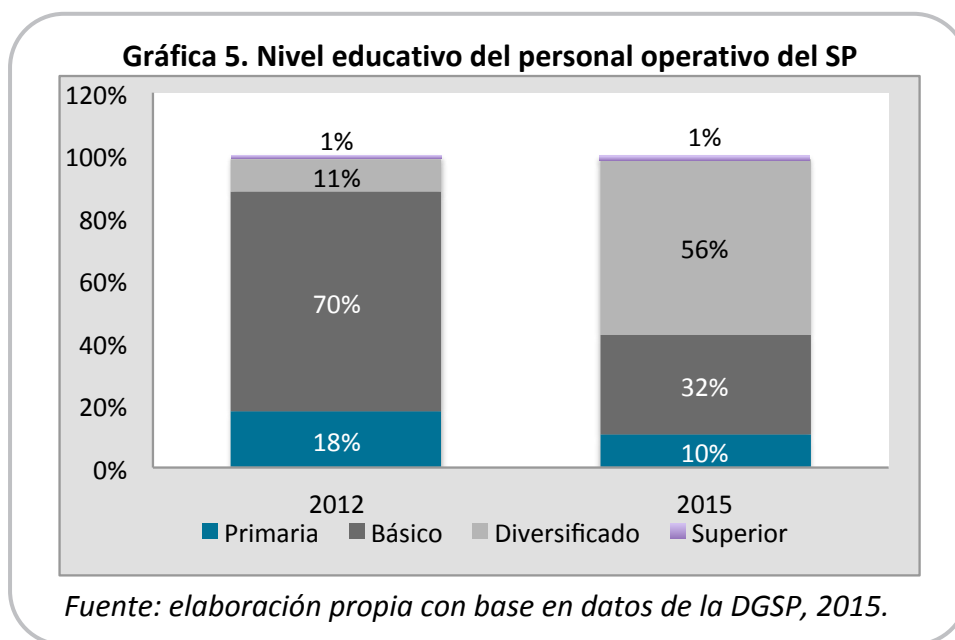
Por último, se realiza un estudio socioeconómico del aspirante, en el cual se analiza su entorno familiar y social, su situación económica actual y desde el 2013 también si el

aspirante tiene algún familiar privado de libertad o ha realizado visitas a algún centro penal anteriormente.

En promedio se reciben de 500 a 700 aplicaciones y se reclutan a 300 aspirantes para formar una promoción.

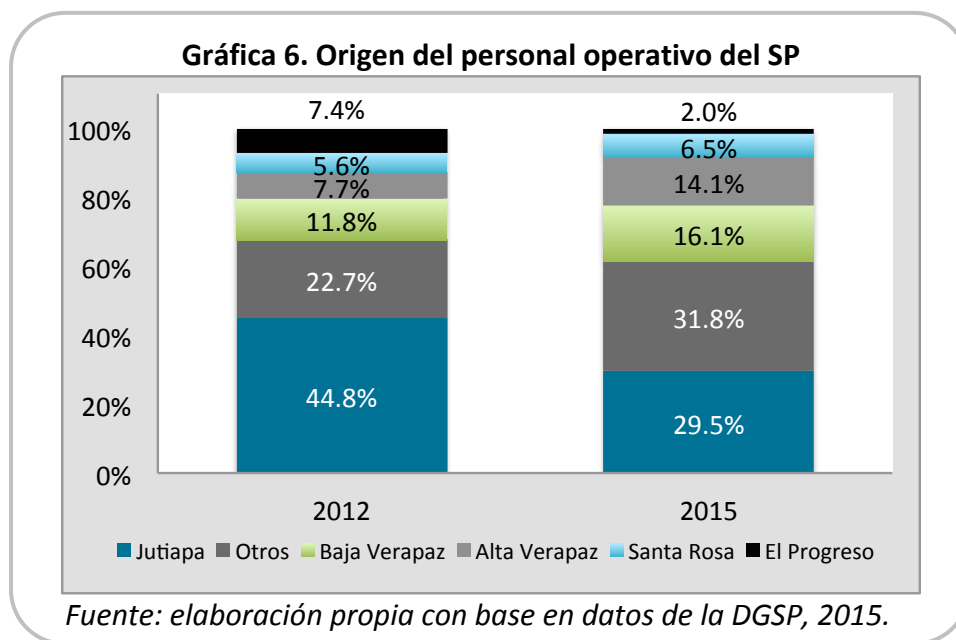
Las Gráficas 5 y 6 muestran que se lograron avances importantes en el reclutamiento del personal operativo en dos aspectos:

1. Elevación del nivel educativo: El hecho de establecer el nivel de diversificado como requisito de admisión, y no como antes el nivel básico, ha contribuido a alcanzar un nivel educativo más alto. Además, el SP puso a disposición un programa educativo de diversificado para su personal durante varios años. Estas dos medidas lograron que actualmente más de la mitad del personal operativo tenga un nivel educativo de diversificado, mientras que hace tres años todavía la mayoría contaba con un nivel académico de tercero básico. También se redujo la cantidad de agentes con educación primaria, ya que suele ser personal que ya está cumpliendo sus años de servicio y se está retirando.



2. Mayor diversidad en el origen del personal operativo: Mientras que hace tres años casi la mitad del personal operativo provino del departamento de Jutiapa, actualmente el porcentaje se redujo a menos del 30%. Los departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz y Santa Rosa continúan como los principales lugares de origen del personal operativo y han venido incrementando su participación respecto al total. Actualmente se observa una mayor dispersión del lugar de origen, pues el porcentaje del personal que proviene de los departamentos que no son los cinco principales ha incrementado del

23% al 32%. Esto cobra importancia ya que anteriormente se estimadaba que un 85% de los agentes venían referidos por familiares que ya laboraban en la institución.



La alta presencia de agentes provenientes del departamento de Jutiapa se explica porque hasta el año 2012 la formación inicial de los guardias se llevaba a cabo en la base militar de ese departamento, lo cual favorece que las personas de esta área tengan conocimiento de esas oportunidades laborales. Otra explicación es la alta representación de personas de ese departamento en todas las instituciones de seguridad como fenómeno general.

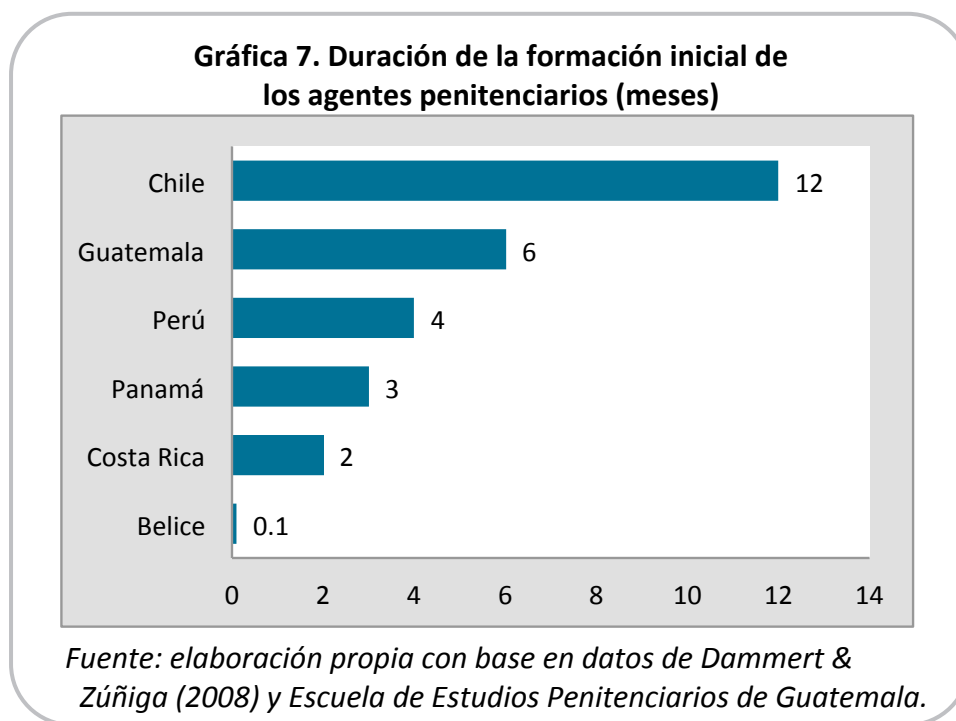
### 3.2.2. Formación inicial de los agentes penitenciarios

Los aspirantes a guardias reciben una formación inicial de 5 meses. Seguido realizan una práctica en un centro carcelario durante 4 semanas para luego graduarse de agente penitenciario al haber recibido entrenamiento por 6 meses.

Actualmente los guardias son capacitados en temas de técnicas y tácticas penitenciarias, marco legal del SP, derechos humanos, relaciones interpersonales, rehabilitación, planes de emergencia, condición física, defensa propia, entre otros. El fin es familiarizarlos con los protocolos que se manejan con los privados de libertad y reforzarles sus valores para que no cometan actos delictivos.

En el 2006, con la creación de la Escuela de Estudios Penitenciarios, el SP inició a entrenar a sus agentes, anteriormente fueron capacitados en la PNC. En los nueve años de funcionamiento, la escuela ha graduado 19 promociones y un total de 3,440 agentes. El pensum de estudio ha pasado por diversas modificaciones. Las primeras promociones se capacitaron durante 3 meses nada más, pero el tiempo de formación fue incrementado

paulatinamente hasta llegar a 6 meses como lo es actualmente. En comparación con otros países latinoamericanos, la duración de la formación no destaca por ser particularmente corta.



Del 2006 al 2011 la formación inicial se impartió en una base militar ubicada en Jutiapa. El SP contaba con un convenio con el Ministerio de la Defensa. Sin embargo, a partir del 2012 este apoyo fue eliminado. En consecuencia, durante el primer semestre del 2012 no se capacitaron agentes, ya que la escuela no tenía espacio físico donde entrenarlos. Después de haber acomodado un área de entrenamiento y alojamiento en Fraijanes, la escuela reinició sus actividades de formación inicial con una promoción en 2012, la cual fue albergada en carpas por carecer de infraestructura física. A finales del mismo año, la escuela logró el acceso a un edificio en las cercanías del área de entrenamiento para albergar a los aspirantes. Durante el 2013 se graduaron dos promociones y una más durante el 2014. Esta última se capacitó durante 11 meses, recibiendo la formación inicial y la de especialización, con la idea de poder colocarlos en puestos operativos de mayor responsabilidad (alcaide, jefe de seguridad y jefe de servicio).

### 3.2.3. Carrera Penitenciaria

Por carrera penitenciaria se entiende una clasificación de puestos de acuerdo a un sistema jerárquico, que consiste de distintos niveles y que establece los requisitos para ascender al siguiente nivel, con el fin de que el personal pueda lograr ascensos de acuerdo a su desempeño y mérito profesional. El SP no cuenta, como otras instituciones de seguridad como el Ejército o la PNC, con una carrera para su recurso humano. Actualmente el

personal operativo se desempeña como “Agente Penitenciario I” y no tiene posibilidad de ascender a otro rango. En la práctica los agentes asumen distintas responsabilidades durante sus turnos, desde revisión de visita y supervisión de celdas hasta jefe de seguridad, alcaide o grupo élite. El rango y la remuneración es la misma para todos.

**Tabla 3. Desglose del salario de los Agentes Penitenciarios**

|                                 |               |
|---------------------------------|---------------|
| Salario base                    | Q1,925        |
| Bono de riesgo                  | Q300          |
| Bono Acuerdo Gubernativo 66-200 | Q250          |
| Bono específico DGSP            | Q1,200        |
| <b>Total</b>                    | <b>Q3,675</b> |
| Bono de antigüedad:             |               |
| 5 años de servicio              | Q35           |
| 10 años de servicio             | Q50           |
| 20 años de servicio             | Q75           |

*Fuente: elaboración propia con base en información de la Escuela de Estudios Penitenciarios, 2015.*

**Tabla 4. Salario del personal directivo<sup>23</sup> de los centros carcelarios**

|                       |         |
|-----------------------|---------|
| Director de centro    | Q17,000 |
| Subdirector de centro | Q15,500 |

*Fuente: elaboración propia con base en información de Recursos Humanos de la DGSP, 2015.*

Según las autoridades, los agentes de mandos bajos son rotados cada 3 meses a un penal nuevo, mientras que los mandos medios se cambian cada 6 a 9 meses a otra cárcel. El propósito de la frecuente rotación es no permitir que los guardias se familiaricen con los privados de libertad, ni con sus compañeros. Respecto a la asignación de los puestos durante los turnos hay poca claridad, ya que queda a criterio del Jefe de seguridad y Jefe de Servicio de turno.

La Ley del Régimen Penitenciario establece en el artículo 40 la creación de la carrera penitenciaria. Según la ley, la misma “... comprende el proceso de formación con capacitación, profesionalización, evaluación y promoción, a través del cual la administración penitenciaria se garantiza personal debidamente calificado, con vocación de servicio y ética en el desempeño de sus funciones.”<sup>24</sup> En el segundo párrafo del mismo artículo se detalla que “el personal deberá estar sujeto a un manual de clasificación de puestos y salarios, en el que se determina como mínimo: denominación, especializaciones, funciones, responsabilidades y requisitos de cada puesto, su escala jerárquica y el salario

<sup>23</sup> Los directores y subdirectores de centro no suelen ser contratados en el renglón 011, sino en el renglón 022. Pero se ha visto la práctica de nombrar agentes penitenciarios como directores y subdirectores de centros, siempre manteniendo su plaza de agente en el renglón 011 y ganando el salario de un agente.

<sup>24</sup> Párrafo 1 del Artículo 40 de la Ley del Régimen Penitenciario.

correspondiente, así como las condiciones para los ascensos, remociones y traslados en donde se consideran las calificaciones de mérito y evaluaciones permanentes de desempeño”. El párrafo 4 del mismo artículo norma que el Reglamento de la ley deberá establecer el sistema de concursos de oposición para los ascensos y nombramientos. Sin embargo, el Reglamento General no contiene ninguna disposición al respecto y hace referencia al manual de clasificación de puestos y salarios.<sup>25</sup>

A pesar que la ley establece un plazo de cuatro años máximo<sup>26</sup> para la implementación de la carrera penitenciaria, la misma no ha sido creada. Según las autoridades actuales, durante el 2014 se ha trabajado un manual de puestos que reúne lo requerido por la ley, pero el mismo no ha sido socializado ni hecho público.<sup>27</sup> Se encuentra pendiente de ser aprobado por la ONSEC y la DIPLAN. A la fecha no existe un diseño consensuado de la carrera penitenciaria que podría ser implementado.

La implementación de la carrera penitenciaria y la clasificación de puestos y salarios también son metas establecidas en la Política Pública Penitenciaria. De acuerdo al cronograma de implementación de la misma, durante el primer semestre del 2015 se deberá contar ya con una ley de ascensos y recompensas, así como una homologación y reclasificación de los empleados y la implementación de una escala jerárquica para la guardia penitenciaria para luego a partir del segundo semestre del presente año garantizar salarios y condiciones laborales dignos.<sup>28</sup>

### 3.2.4. Régimen Disciplinario

Actualmente el SP no cuenta con un propio régimen disciplinario para su personal. La Ley del Régimen Penitenciario no aborda este tema. En ausencia de un régimen disciplinario propio, lo referente al personal se rige por las disposiciones de la Ley del Servicio Civil.

Sin embargo, el reglamento de la misma ley en el artículo 9, establece explícitamente que la DGSP es un cuerpo de seguridad. Y los mismos, de acuerdo al artículo 32, numeral 11 de la Ley del Servicio Civil, son exentos al servicio civil y por lo tanto, deberán contar con su propio régimen para el recurso humano. Sin embargo, eso es el gran tema ausente en la Ley del Régimen Penitenciario.

A raíz de la ausencia de un propio régimen para el personal, a los agentes penitenciarios se les aplican las disposiciones del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil. Esta situación conlleva las siguientes dificultades:

- Procesos burocráticos y tardados para poder depurar el personal
- Sanciones no aptas para ese tipo de personal (personal de seguridad)
- La clasificación de puestos debe ser aprobada previamente por la ONSEC

<sup>25</sup> Artículo 88 del Reglamento de la Ley del Régimen Penitenciario.

<sup>26</sup> Artículo 97, párrafo 1, literal d de la Ley del Régimen Penitenciario.

<sup>27</sup> Según entrevista con la Directora interina, septiembre de 2014.

<sup>28</sup> Guía operativa de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria (2015), págs. 36 y 39.

### 3.2.5. Jubilación

A raíz de la ausencia de un propio régimen para el personal penitenciario, tanto su contratación como su jubilación se rigen de acuerdo a la Ley del Servicio Civil. Para los guardias aplica el sistema de las Clases Pasivas Civiles del Estado en el tema de la jubilación. Eso significa lo siguiente:

- Los agentes penitenciarios tienen una tasa de cotización del 11% de su remuneración.<sup>29</sup>
- En beneficio de vejez reciben desde el 37% al acumular 10 años de contribución hasta el 100% con 30 años de contribución. Adicionalmente se suma un bono mensual de Q 500.<sup>30</sup>

## 3.3. Infraestructura Penitenciaria

En Guatemala existen actualmente 22 centros carcelarios que suman 6,500 espacios disponibles. Sin embargo, uno de ellos, un centro preventivo departamental, esta deshabilitado por el momento por sus malas condiciones. Hay dos penales exclusivamente para mujeres y varias cárceles que tienen algunos espacios para la población femenina. En el 2010 se habilitaron dos centros de 16 espacios cada uno en dos bases militares ubicadas en la capital (San Rafael de Matamoros z.1 y Brigada Mariscal Zavala z.16). Dichos centros se crearon para albergar a privados de libertad involucrados en casos de alto impacto. Cabe añadir que la Constitución de la República norma explícitamente en el artículo 19 que todo lo relativo al SP debe ser de carácter civil, por lo mismo no se deben usar bases militares como cárceles. La ocupación carcelaria por etapa judicial en cada centro y el tipo de centro se muestra en la Gráfica 8.

### 3.3.1. Ocupación carcelaria y hacinamiento

El tema de la adecuación de la infraestructura carcelaria es uno de los desafíos más grandes que tiene el SP. Actualmente, la capacidad de la infraestructura carcelaria guatemalteca ha sido rebasada casi dos veces, lo cual significa que existe un alto grado de hacinamiento en los penales. El hacinamiento es sinónimo de sobrepoblación penitenciaria crítica, o sea cuando la densidad penitenciaria es igual o mayor a 120<sup>31</sup>.

En la Gráfica 9 se puede observar que el problema del hacinamiento no es únicamente de Guatemala, sino un fenómeno regional. Sin embargo al comparar los niveles de ocupación carcelaria en Latinoamérica, Guatemala (280%), El Salvador (322%) y Venezuela (286%) destacan por sus altos niveles de ocupación. De hecho, Guatemala se sitúa entre los 10 países con mayor hacinamiento carcelario a nivel mundial<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Artículo 18, literal c de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

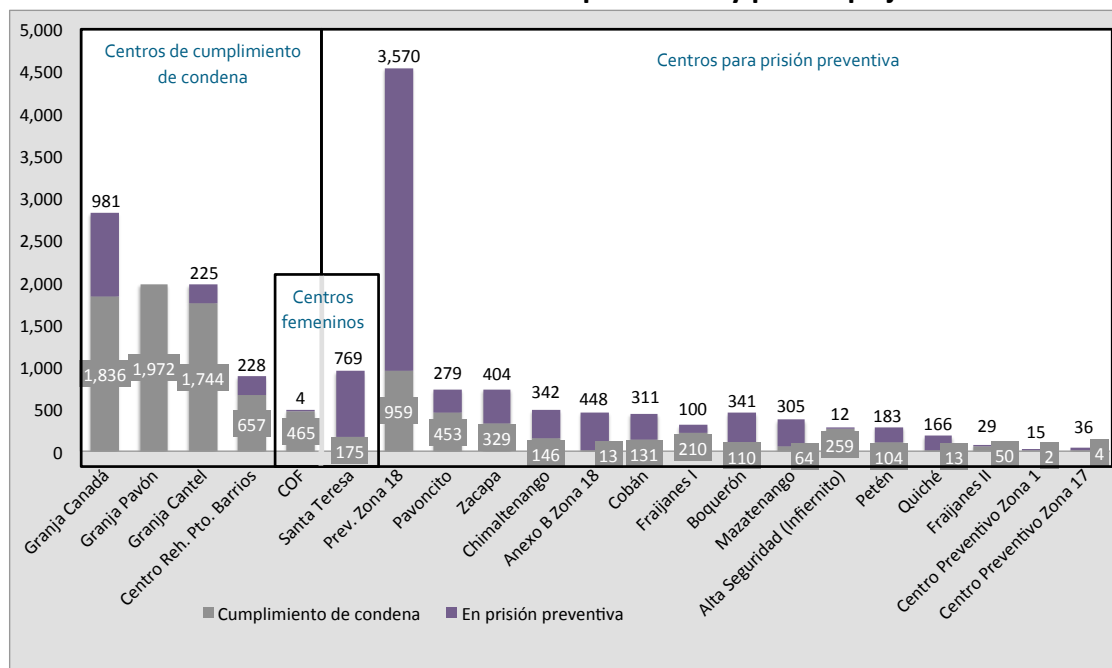
<sup>30</sup> CIEN (2011), "Previsión Social" pág. 39.

<sup>31</sup> Densidad penitenciaria es la relación entre la capacidad de la prisión y el número de personas alojadas. La sobrepoblación penitenciaria existe cuando la densidad es mayor a 100. Se considera una sobrepoblación crítica (hacinamiento) en caso de que la densidad alcanza 120 o más.

<sup>32</sup> International Center for Prison Studies en [www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org).

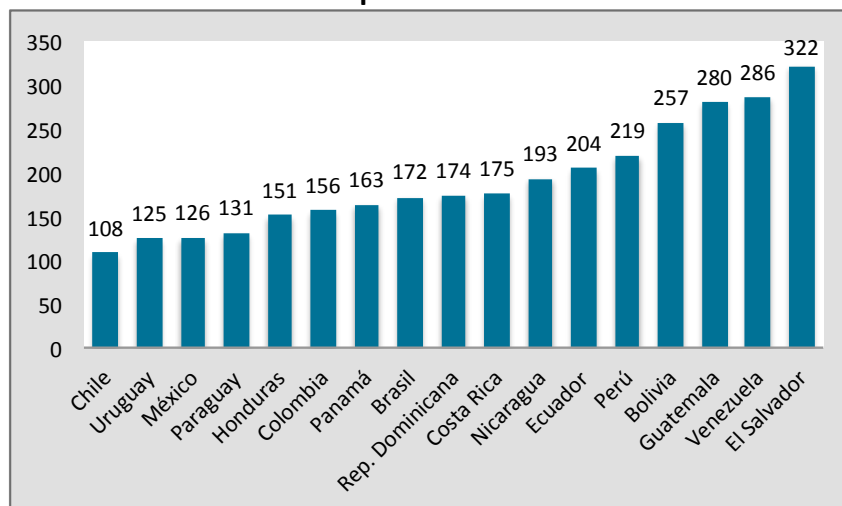


**Gráfica 8. Privados de libertad por centro y por etapa judicial**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la DGSP, 2015.

**Gráfica 9. Tasas de ocupación carcelaria en Latinoamérica**

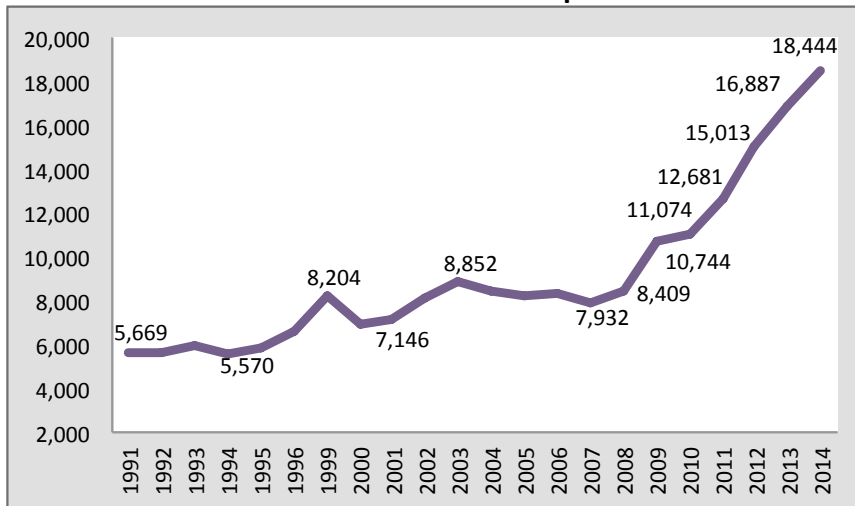


Fuente: International Center for Prison Studies y DGSP, 2014.

Mientras que la población privada de libertad se había mantenido relativamente estable por muchas décadas (entre 6,000 a 8,000 personas), a partir del 2008 se registra un crecimiento acelerado duplicándose en cinco años, alcanzando 18,444 personas a finales del 2014 y

18,726 reclusos a marzo del 2015. A diciembre de 2014, el 49% del total de privados de libertad estaban en prisión preventiva y 51% se encontraban cumpliendo condena.

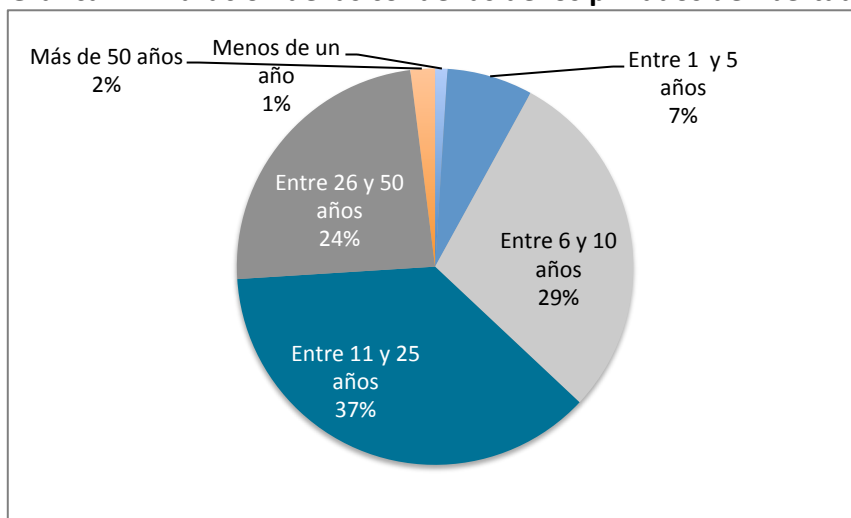
**Gráfica 10. Evolución de la cantidad de privados de libertad**



Fuente: CIEN (2014a), con base en datos de la DGSP.

Adicionalmente al crecimiento veloz, otra característica de la población son las condenas largas de los privados de libertad: 24% de los condenados tiene sentencias entre 26 y 50 años de prisión y 37% tienen sentencias entre 11 y 25 años de prisión (ver Gráfica 11). Este fenómeno está relacionado con los delitos que cometen las personas privadas de libertad. De los ocho delitos más frecuentes ninguno establece una condena menor de seis años, y varios de ellos penas de 40 o hasta 50 años de cárcel y excluyen la redención de pena (ver Gráfica 12).

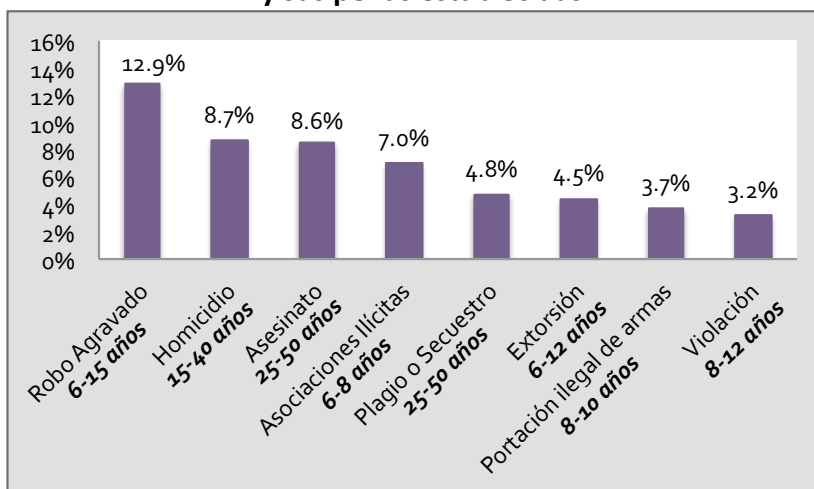
**Gráfica 11. Duración de las condenas de los privados de libertad**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la DGSP, 2014 y Política Pública Penitenciaria, 2015.

Este fenómeno está relacionado con los delitos que cometen las personas privadas de libertad. De los ocho delitos más frecuentes ninguno establece una condena menor de seis años, y varios de ellos penas de 40 o hasta 50 años de cárcel y excluyen la redención de pena.

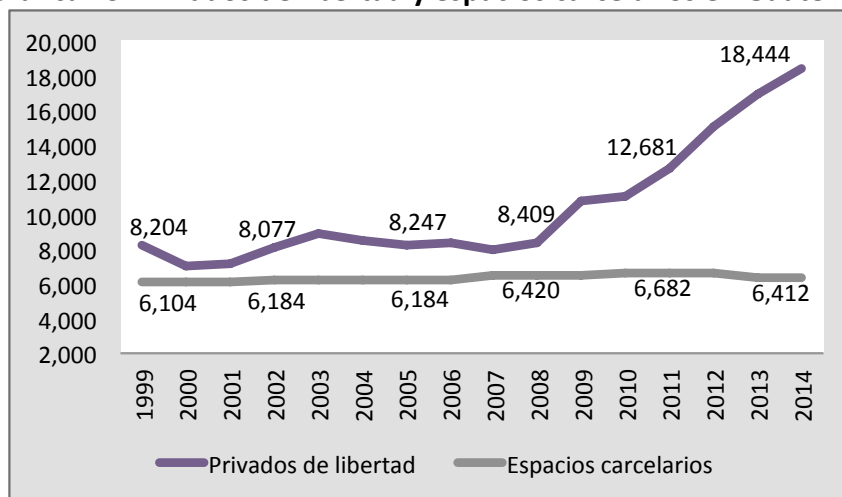
**Gráfica 12. Los delitos más comunes de los reclusos y sus penas establecidas**



Fuente: CIEN (2014a), con base en datos de la DGSP y Código Penal.

Mientras que la población reclusa ha aumentado rápidamente, los espacios carcelarios no registran cambios significativos en 15 años. Otros países latinoamericanos han aumentado su capacidad carcelaria entre 1999 a 2014 (Colombia 92%, Brasil 75%, México 65% y El Salvador 36%), sin embargo en Guatemala solo aumentó 5%.<sup>33</sup>

**Gráfica 13. Privados de libertad y espacios carcelarios en Guatemala**



Fuente: CIEN (2014a), con base en datos de la DGSP.

<sup>33</sup> CIEN (2014a), "Cárceles hacinadas, ¿un problema de pocos o de todos?", pág. 8. Datos de Carranza et al. (2009) y del International Center for Prison Studies, 2014.

### 3.3.2. Efectos del hacinamiento

El hacinamiento no solo conlleva consecuencias para los privados de libertad, sino también para la institución y la seguridad ciudadana.

Los pocos recursos y servicios disponibles para los reclusos (camas, duchas, agua, luz, trabajo, estudio, etc.) deben ser repartidos entre más personas y la escasez origina problemas como aburrimiento por la falta de ocupación, alteración del sueño por no tener un lugar idóneo para dormir, falta de privacidad y constante exposición al ruido, agresividad y violencia. Esa inseguridad interna origina que las personas vivan con constante miedo de sus compañeros. Además no es posible proporcionarles un tratamiento apropiado, ya que por la escasez de espacios, no se logra una adecuada separación de los reclusos de acuerdo a sus perfiles. En un ambiente así se hace sumamente difícil pensar en una exitosa rehabilitación.

Para la institución el hacinamiento significa un desgaste acelerado de la infraestructura por su uso sobreproporcional y la falta de un mantenimiento adecuado agrava esa situación aún más. Además, la institución tiene una presencia débil a lo interno, ya que opera con un déficit de personal cada vez más grande porque la población reclusa crece más aceleradamente que el personal operativo. Por lo mismo ya no se puede garantizar el cumplimiento de los protocolos y normas internas. Ese poco control de las autoridades resulta en espacios desordenados sin consecuencias para los reclusos en caso de incumplir el régimen interno.

Lo anterior expuesto viene a afectar a la sociedad guatemalteca, ya que la mayoría de los privados de libertad en algún momento sale de la cárcel. Sin embargo la escasa rehabilitación dificulta su exitosa reintegración a la sociedad. Otro desafío son los crímenes que se cometen o coordinan desde adentro de las cárceles y van dirigidos a la sociedad. Se estima que el 80% de las extorsiones provienen de algún centro carcelario.<sup>34</sup>

### 3.3.3. Factores que impiden construir nueva infraestructura

Llama la atención que no se ha invertido en actualizar a la infraestructura a pesar de que el hacinamiento creció durante varios años y la Ley del Régimen Penitenciario norma específicamente la readecuación de la infraestructura penitenciaria en el artículo 96. En cumplimiento al párrafo 2 de ese artículo, se deberían construir 19 penales adicionales en un plazo de 10 años<sup>35</sup>, el cual vencerá en el 2017. Sin embargo, nisiquiera se ha iniciado con ese proceso.

Se identifican tres factores principales que impiden la construcción de nueva infraestructura:

---

<sup>34</sup> De acuerdo a la Fuerza de Tarea contra las Extorsiones, octubre 2014.

<sup>35</sup> Ley del Régimen Penitenciario, Artículo 96, párrafo 2: "Como mínimo, se deberá contar con un centro de detención preventiva en cada departamento, un centro de cumplimiento de condena por región y dos de máxima seguridad en el país. Actualmente hay 9 centros preventivos, hay centros de cumplimiento en 4 regiones y no hay ninguna cárcel de alta seguridad.

1. Recursos económicos: La falta de recursos es el argumento más frecuente. Al revisar el presupuesto de los últimos años asignado a la DGSP (que en promedio representa entre un 8-10% del presupuesto del MINGOB), se puede ver que este mismo se gasta en un 95% en gastos de funcionamiento. El resto se usa para pequeñas remodelaciones y mejoras, pero no alcanza para las grandes inversiones requeridas para la ampliación de la infraestructura. Eso era el caso hasta el año 2011. A partir del 2012, se asignaron durante tres años consecutivos Q. 300 millones al renglón de construcción de infraestructura. Pero no se lograron ejecutar durante ninguno de los tres años. Una parte de los fondos del 2013 y 2014 fue transferida a otras instituciones (Vicepresidencia y PNC entre otras). La priorización de otros proyectos que se manifiesta a través de transferencias de los recursos hacia otras unidades, revela una vez más que el tema carcelario no es prioritario.
2. Planificación: Lo que se observa es una falta de planificación en el tema de infraestructura, lo cual ha sido uno de los mayores obstáculos para crear espacios carcelarios. La frecuente rotación de los directores generales y de altos mandos del Ministerio de Gobernación no permitieron una planificación a mediano y largo plazo, y menos aún, continuidad entre las gestiones. Lo único que existen son proyectos aislados, pero no hay un plan de inversión y proyectos a mediano y largo plazo. La falta de una planificación a mediano y largo plazo dificulta asimismo la planificación, gestión y ejecución de los recursos financieros. Al no contar con proyectos de infraestructura no se puede invertir el dinero asignado a ese rubro. Se observó a lo largo del 2013 que no existe una planificación clara en ese tema, ya que el ministro comunicó cuatro planes distintos en el tema de cárceles.<sup>36</sup>
3. Proceso burocrático: Otro argumento para explicar la falta de inversión en infraestructura es el proceso largo y burocrático que este conlleva y que atrasan o imposibilitan las adquisiciones grandes. Las múltiples opciones que permite la Ley de Contrataciones del Estado para interponer impugnaciones legales y también la dinámica de mercado pueden dificultar el proceso de adquisición. Las autoridades prefieren recurrir a la modalidad de la compra por excepción, la cual es más corta aunque menos transparente. Sin embargo, no es una modalidad que debe ser usada recurrentemente. Una buena planificación, bases de licitación sin errores y respetando las formalidades pueden contrarrestar los obstáculos de la ley.

#### **3.3.4. Los módulos de deshacinamiento**

El actual gobierno reveló en el 2014 la intención de adquirir 40 módulos de deshacinamiento, para generar de manera rápida espacios carcelarios adicionales. Dichos módulos agregarían 5,700 espacios nuevos de la siguiente forma:

---

<sup>36</sup> Primero el ministro habló de volver a licitar la mejora de diez cárceles y adquisición de equipo tecnológico que había fracasado el año anterior. Luego cambió de opinión y comunicó la posible construcción de cuatro cárceles regionales. Unos meses después estaba en mención la posible construcción de una cárcel de alta seguridad y durante los últimos meses del año se empezó a hablar de la adquisición de los módulos de deshacinamiento.

- Granja Modelo de Rehabilitación Canadá, Escuintla: construcción de 24 módulos para proveer 3,400 espacios nuevos por un costo total de aprox. Q 700 millones. (previsto para 2014)
- Granja Modelo de Rehabilitación Cantel, Quetzaltenango: construcción de 16 módulos para proveer 2,300 espacios nuevos por un costo total de aprox. Q 400 millones. (previsto para 2015)

Con base a estos datos, cada espacio carcelario tiene un costo de Q 192 mil, o US\$ 24,700, un costo similar al costo por espacio carcelario de la cárcel La Nueva Joya de Panamá (US\$ 28,000) pero está marcadamente más caro que los espacios de las cárceles mexicanas (US\$ 12,800).<sup>37</sup>

El 9 de septiembre del 2014 se publicó el Acuerdo Gubernativo No. 307-2014 mediante el cual se autoriza realizar la contratación para la ampliación del centro de cumplimiento de condena Canadá por modo de excepción. Se autoriza el monto máximo de Q. 755 millones para esa compra y se otorga un plazo de tres meses para firmar el contrato. El respectivo contrato se firmó el 21 de noviembre con la empresa Ingenieros Civiles Asociados, S.A. y la aprobación del contrato se efectuó dos días después<sup>38</sup>. Se concretó únicamente la primera fase de los módulos planificados. De acuerdo al contrato, la nueva infraestructura deberá ser entregada en noviembre del 2015.

### 3.3.5. Los bloqueadores de señal de telecomunicaciones

El tema de las llamadas telefónicas que salen de los centros carcelarios sigue actual. De acuerdo a la Fuerza de Tarea contra las Extorsiones, el 80% de ese delito proviene de algún penal. Las autoridades han buscado contrarrestar las extorsiones que salen desde las cárceles ya en varias oportunidades:

- El Artículo 33 de la Ley del Régimen Penitenciario (2006) menciona entre los objetos prohibidos en las cárceles el teléfono celular. Sin embargo, no se establece sanción alguna en caso de incumplir la norma.
- Se adquirieron equipos bloqueadores de señal de telecomunicaciones para 11 centros del SP en el 2007. Los bloqueadores no cumplieron su función.
- Los Artículos 26-28 de la Ley de Equipos de Terminales Móviles (2013) prohíben el ingreso y la tenencia de celulares en los centros carcelarios. En caso de incumplimiento es penado con privación de libertad de 3-6 años. Sin embargo, durante el 2014 se incautaron más de 2,000 celulares y más de 1,400 chips.
- El Artículo 3 de la Ley de Control de las Telecomunicaciones Móviles (2014) establece que las empresas de telefonía son las responsables de eliminar la señal de telecomunicaciones en los perímetros de los penales.

<sup>37</sup> CIEN (2014a), "Cárceles hacinadas, ¿un problema de pocos o de todos?", pág. 35.

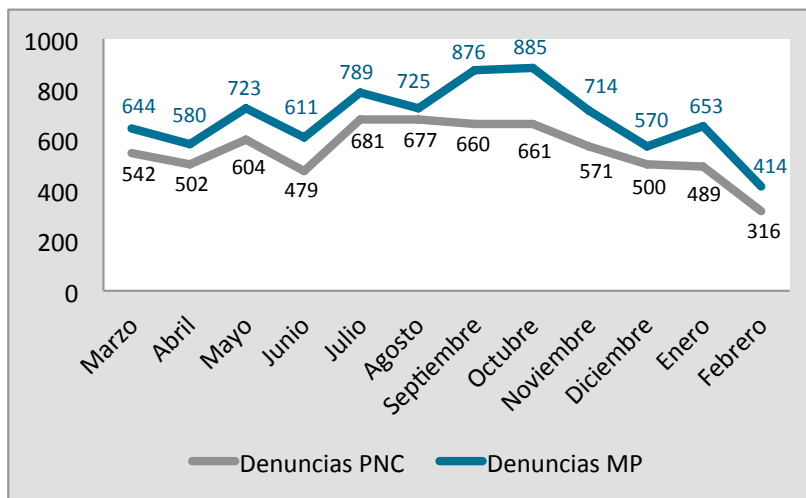
<sup>38</sup> De acuerdo a Guatecompras, NOG 3700143.

La medida más reciente generó altas expectativas para combatir las extorsiones. El Artículo 3 estableció un plazo de 8 meses para contar con las soluciones técnicas que impidan la señal de telefonía. El SP debe efectuar un monitoreo cada 15 días con el fin de establecer cuales de las empresas de telefonía cumplen con la norma.

El primer monitoreo se efectuó hasta el 20 de enero del 2015, interpretando el plazo de los 15 días contando únicamente los días hábiles. La información comunicada acerca del monitoreo es contradictoria: el Ministerio de Gobernación aseguró un bloqueo en un 75% mientras que el MP afirma que no existe ningún bloqueo y las telefonías garantizan haber cumplido al 100% con el bloqueo.

Las denuncias de extorsión registran una baja desde el mes de noviembre del 2014, tanto en los registros de la PNC como en el MP. En el mes de enero, cuando el servicio de las telecomunicaciones ya debería haber sido bloqueado, no se registra un total de denuncias particularmente bajo. Eso se puede explicar con que el servicio de las telecomunicaciones no había sido bloqueado satisfactoriamente hasta ese momento, lo cual coincide con la versión del MINGOB y del MP. Sin embargo, durante el mes de febrero se registraron menos denuncias que el promedio de los meses anteriores, lo cual se puede explicar con la puesta en marcha del bloqueo de señal en las cárceles. Es importante entender que el comportamiento de denuncias no necesariamente refleja la realidad del delito y puede haber otros factores adicionales que estimulen o desestimulen las denuncias.

**Gráfica 14. Denuncias de extorsión marzo 2014 – febrero 2015**

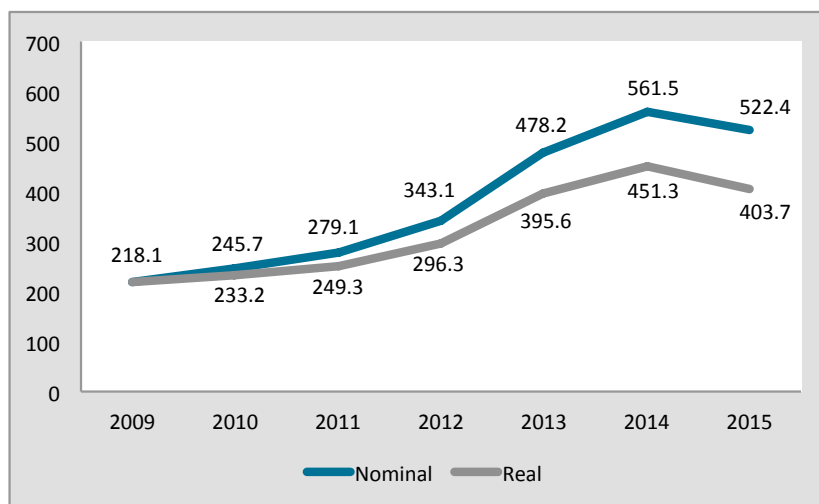


*Fuente: elaboración propia con base en datos de la PNC y MP, 2014 y 2015.*

#### 4. Análisis Presupuestario

El presupuesto vigente de la Dirección General del Sistema Penitenciario para el año 2015 es Q. 522.4 millones. Esto representa un incremento de 140% en términos nominales en los últimos siete años (2009 a 2015), y 85% en términos reales<sup>39</sup>.

**Gráfica 15. Presupuesto vigente nominal y en términos reales DGSP, 2009 a 2015 (en millones de quetzales)**



*Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN y BANGUAT.*

En los años 2012 y 2013 se registraron los mayores incrementos interanuales del presupuesto con 23% y 39.4% respectivamente. La ejecución presupuestaria fue superior al 90% hasta el año 2012. A partir de dicho año la ejecución se redujo alcanzando solo el 66.6% en 2014.

**Tabla 5. Presupuesto Vigente y Devengado. DGSP, 2009 a 2015**

| Año  | Ppto. Vigente | Ppto. Devengado | Ejecución | Cambio interanual Ppto. Vigente |
|------|---------------|-----------------|-----------|---------------------------------|
| 2009 | 218,089,943   | 209,993,127     | 96.3%     | -                               |
| 2010 | 245,738,933   | 244,760,364     | 99.6%     | 12.7%                           |
| 2011 | 279,070,081   | 266,152,460     | 95.4%     | 13.6%                           |
| 2012 | 343,086,277   | 318,891,962     | 92.9%     | 22.9%                           |
| 2013 | 478,155,192   | 341,919,110     | 71.5%     | 39.4%                           |
| 2014 | 561,542,444   | 374,022,258     | 66.6%     | 17.4%                           |
| 2015 | 522,370,675   | -               | -         | -7.0%                           |

*Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.*

<sup>39</sup> Suponiendo una inflación esperada de 4% en el 2015.



#### 4.1. Presupuesto vigente por renglón

En el año 2015, el presupuesto de la DGSP se divide en seis renglones (entre paréntesis, el porcentaje del presupuesto respecto al total):

1. Servicios Personales (38.7%)
2. Materiales y Suministros (29.7%)
3. Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles (17.7%)
4. Servicios no Personales (13.1%)
5. Transferencias Corrientes (0.6%)
6. Asignaciones Globales (0.1%)

El renglón Propiedad, Planta y Equipo es el que más incrementó su presupuesto en los últimos 7 años (2348%), principalmente por los incrementos en los años 2011 (1342%) y 2012 (2136%). Servicios Personales incrementó 113%, mientras Materiales y Suministros 108% (ver Tabla A2 en Anexo).

#### 4.2. Ejecución presupuestaria

Los tres principales renglones (donde se tiene asignado el 82% del presupuesto de 2015) han logrado una ejecución superior al 95% en el periodo analizado, a excepción de Materiales y Suministros en 2011 que ejecutó 93.7%. En tanto que Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles ejecutó más del 90% en 2010 y 2011, pero solo 42% en 2009 y 7% en 2012 y menos de 2% en 2013 y 2014 (ver Tabla A3 en Anexo).

#### 4.3. Objeto gasto

Al hacer el análisis de cómo se gasta el presupuesto en la DGSP, se observa que el 56.3% del presupuesto devengado en 2014 está se gastó en Servicios Personales, 31.7% en Materiales y Suministros, 13.6% en Servicios no Personales, 0.5% en Transferencias Corrientes, 0.3% en Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles y 0.2% en Asignaciones Globales. Esto muestra que a pesar que el presupuesto vigente para Propiedad Planta y Equipo en los últimos tres años fue 27%, 33% y 18% del presupuesto total, en realidad solo se devengó 0.1%, 0.6% y 0.3%.

**Tabla 6. Proporción del Ppto. Devengado por Objeto de Gasto. DGSP, 2009 a 2014**

| Año  | Servicios Personales | Materiales y Suministros | Servicios No Personales | Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles | Transferencias Corrientes | Asignaciones Globales |
|------|----------------------|--------------------------|-------------------------|---|---------------------------|-----------------------|
| 2009 | 45.0%                | 34.9%                    | 18.2%                   | 0.8%                                    | 1.1%                      | 0.1%                  |
| 2010 | 43.8%                | 38.0%                    | 16.2%                   | 1.3%                                    | 0.7%                      | 0.0%                  |
| 2011 | 49.5%                | 37.6%                    | 12.1%                   | 0.1%                                    | 0.6%                      | 0.1%                  |
| 2012 | 42.9%                | 45.2%                    | 10.9%                   | 0.1%                                    | 0.8%                      | 0.0%                  |
| 2013 | 51.3%                | 34.5%                    | 12.9%                   | 0.6%                                    | 0.6%                      | 0.0%                  |
| 2014 | 53.6%                | 31.7%                    | 13.6%                   | 0.3%                                    | 0.5%                      | 0.2%                  |

*Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.*

## 5. Conclusiones

---

- 1) **No se ha logrado implementar la Ley del Régimen Penitenciario en un plazo de ocho años de vigencia.** A pesar de que ya se cuenta con el reglamento general de la ley y recientemente también con una política pública, hay múltiples obstáculos de índole financiero, legal y de gestión que no han permitido avanzar con la implementación de la ley para que se logren cumplir los plazos establecidos en la misma.
- 2) **A pesar de que existe una nueva ley que contempla un concepto penitenciario moderno, la cultura y el desorden en las cárceles siguen siendo las mismas de antes.** Si bien el marco legal va encaminado hacia un SP moderno, las dinámicas internas en los penales no han cambiado. Perdura el desorden y descontrol que ha reinado en los penales por décadas y lejos de que con la nueva legislación las cárceles evolucionaran a lugares ordenados con supervisión estricta y una verdadera rehabilitación, el descontrol persiste. Un ambiente tan arraigado por décadas no se puede cambiar únicamente con una nueva ley, requiere cambios profundos y sobre todo voluntad política de querer generar un verdadero cambio en el SP.
- 3) **Hay un serio desafío del control interno en las cárceles.** La institución tiene poca presencia en los centros carcelarios. Esta ausencia de autoridad deja espacio para que algunos privados de libertad con liderazgos fuertes impongan sus reglas y negocios, lo cual da lugar a discreción, desorden, favores y actividades comerciales ilícitas.

Se puede observar que la falta de control interno es el desafío más grande que enfrenta el SP actualmente. Si bien anteriormente las cárceles se manejaron con bastante libertad para los privados de libertad, a lo largo del tiempo el perfil de los reclusos ha ido cambiando (miembros del crimen organizado, pandilleros, ex funcionarios, entre otros), lo cual hubiera requerido un ajuste en las medidas de seguridad y significa una logística interna más desafiante. Sin embargo, ante el creciente hacinamiento y las múltiples carencias para funcionar, la institución perdió cada vez más autoridad y se ha tornado difícil hacerle frente a las dinámicas internas impuestas por los mismos privados de libertad. Esa falta de control institucional, en la cual se mezcla el poder del más fuerte, la extorsión mutua y la discrecionalidad, se presta para la corrupción del personal y permite que se puedan llevar a cabo actividades ilícitas y negocios prohibidos.

La frecuente rotación del personal en los niveles superiores de la jerarquía institucional durante los últimos dos gobiernos no ha permitido afianzar la presencia institucional en las cárceles, ni tener planes para reformar el SP. La evolución de la tecnología que permite acceso a nuevas formas de delincuencia, el gran poder económico de algunos privados de libertad y la incapacidad de poder romper los

vínculos entre los internos y sus contactos fuera de la cárcel, son factores que han contribuido a que los privados de libertad puedan seguir delinquir desde los centros carcelarios.

- 4) **No existe una debida separación de los privados de libertad, lo cual dificulta la seguridad interna y cumplir con el mandato de rehabilitación.** No se realiza una adecuada clasificación de la población reclusa. Al mezclar a los privados de libertad que requieren mayores medidas de seguridad con el resto de la población, se vuelve difícil para la institución garantizar la seguridad interna en los penales. Además no se cuenta con atenciones diferenciadas que toman en cuenta las necesidades y la situación de los diferentes grupos de privados de libertad. Esto no permite priorizar ni focalizar los escasos recursos para lograr mejores resultados.
- 5) **La infraestructura actual ha sido rebasada y el obstáculo que impide adquirir nueva infraestructura no solo es de índole financiero, sino también de deficiente gestión.** Los espacios carcelarios existentes no solo son insuficientes ante la creciente población reclusa, sino también ya no reúnen las condiciones necesarias para cumplir lo que requiere la seguridad, la atención y la logística de la población reclusa actual. Ningún centro reúne los requisitos de una verdadera cárcel de alta seguridad. Ante la ausencia de un plan de inversión en infraestructura se vuelve imposible planificar, gestionar y ejecutar los recursos financieros necesarios.
- 6) **El recurso humano no cuenta con una carrera penitenciaria.** A la fecha no existe un sistema con ascensos y jerarquías para el personal operativo del SP. Todos, independientemente de sus responsabilidades, devengan el mismo salario. El hecho de no contar con una carrera, ni con un propio régimen disciplinario, dificulta la motivación y la depuración del personal.

## 6. Recomendaciones

---

Tomando en cuenta lo anterior expuesto, a continuación se presentan unos lineamientos que van encaminados a lograr ese cambio de cultura en el SP, permitiendo que las cárceles evolucionen a lugares seguros, supervisados, en donde se respetan las reglas internas y no se siga delinquir y afectando a la sociedad.

- 1) **Instalar una Comisión de alto nivel para la reforma penitenciaria:** Debido a la complejidad del tema penitenciario, las múltiples carencias que deben ser abordados y la escasez de los recursos, es sumamente importante lograr una priorización de las acciones, la cual debiera ser orientada en un primer paso a recuperar paulatinamente el control interno en los centros carcelarios y una vez encaminado ese objetivo, poder reforzar las acciones dirigidas a la rehabilitación de los privados de libertad.

Recomendación a corto plazo (6 meses): Se recomienda integrar una Comisión de alto nivel para la reforma penitenciaria. Idealmente la misma debiera ser un equipo multidisciplinario, integrado por expertos y técnicos conocedores de la materia penitenciaria, criminología y legal, pero también expertos financieros y económicos, para determinar un concepto penitenciario que es viable para ser implementado en Guatemala. Es importante tomar en cuenta los documentos existentes en la materia y las recomendaciones en materia de seguridad penitenciaria, pero que la propuesta sea realista en términos financieros y tome en cuenta las distintas proyecciones necesarias (p.e. evolución de la población, del crimen, de la población privada de libertad, de los recursos financieros disponibles etc.) a mediano y largo plazo. La comisión deberá elaborar un plan a 20 años para reformar la institución, un cronograma de implementación y una proyección de costos basada en el presupuesto de la institución.

Recomendación a mediano plazo (4 años): Una vez elaborado el plan para 20 años, la comisión deberá velar por y acompañar el proceso de implementación. Además se debe realizar una evaluación periódica para así poder efectuar ajustes si hace falta.

- 2) **Operativizar el marco legal:** La aprobación de la Ley del Régimen Penitenciario en el 2006 promovía la idea de reformar el SP en su conjunto, especialmente en el tema de infraestructura, del recurso humano y también del orden interno. La ley pretendía implementar un régimen interno nuevo para garantizar el orden, así como promover las actividades de rehabilitación. Sin embargo, hasta la fecha, ocho años después de entrar en vigencia, no se han alcanzado los cambios deseados. A pesar de la nueva ley, las condiciones carcelarias no han cambiado: el hacinamiento alcanzó cifras récord, el recurso humano no recibe la formación necesaria y carece de una carrera penitenciaria, el régimen progresivo en el tema de rehabilitación no se ha logrado implementar aún y en los penales hay poco control por la ausencia de autoridad.

La ley no ha logrado reformar a la institución porque su funcionamiento está atada a un marco legal que no se puede implementar por la gran brecha que hay entre lo que aspira la ley y la realidad del SP. Además al no contar con los recursos necesarios para los cambios que demanda la ley, es imposible lograr implementarla.

Recomendación a corto plazo (1 año): Se recomienda proceder con la emisión de los reglamentos pendientes, especialmente los reglamentos sistematizados de los centros carcelarios. Es importante que la institución cuente con esos instrumentos legales, para contar con un marco legal completo que permita un mejor funcionamiento, así como eliminar espacios para discrecionalidades. Lograr una sistematización en los reglamentos de los centros sería un paso importante.

Recomendación a mediano plazo (4 años): La Ley del Régimen Penitenciario necesita ser evaluada para determinar que tan realista es lograr su implementación. A partir de esta evaluación, conjuntamente con el plan de 20 años que elabora la Comisión de alto nivel, se recomienda trabajar una propuesta que contiene las reformas necesarias, tomando en cuenta la realidad nacional de los centros carcelarios y los recursos disponibles para operar la institución, así como el concepto penitenciario que se requiere para Guatemala.

Será importante revisar particularmente los siguientes temas: a) determinar un único concepto de rehabilitación funcional que puede ser implementado, b) establecer requisitos de infraestructura carcelaria basados en criterios técnicos y la viabilidad de los recursos, c) incluir los lineamientos de un régimen interno para el personal penitenciario, incluyendo un propio régimen disciplinario, y d) diseñar un régimen interno para los privados de libertad que permita un ambiente de orden, respeto y cumplimiento a las normas, con sanciones claras y factibles de aplicar.

- 3) **Invertir en nueva infraestructura carcelaria:** La infraestructura existente ya ha sido rebasada tanto en espacios disponibles, como también en los requisitos de seguridad y logística que debe cumplir un centro carcelario actual. Es necesario invertir en nueva infraestructura, no solo para aliviar el hacinamiento, sino también para poder aprovechar a implementar un nuevo régimen interno con mayor orden y supervisión en cada nuevo centro carcelario. De esta manera se van relevando paulatinamente los centros antiguos por nuevos en los cuales se aplica un régimen interno con mayor control.

Recomendaciones a corto plazo (1 año): Se recomienda diseñar y socializar un plan de inversión en infraestructura a mediano y largo plazo (como parte de la recomendación 1), con criterios técnicos y basados en proyecciones de población general, la ocupación carcelaria, evolución del crimen y perfil de los reclusos. Este plan servirá de guía para lograr y mantener una infraestructura penitenciaria adecuada. Con una planificación actualizada y de largo plazo se podrán planificar, gestionar y ejecutar los recursos económicos necesarios a tiempo.

Recomendaciones a mediano plazo (4 años): Ante la ausencia de una verdadera cárcel de máxima seguridad en el país y tomando en cuenta la evolución del crimen y de la población reclusa, se hace evidente la necesidad de contar con una cárcel de máxima seguridad, para albergar a las personas que requieren de mayores medidas de seguridad.

En vista de que la inversión para nuevos centros carcelarios es costosa, se recomienda estudiar y analizar otros modelos de gestión penitenciaria en el tema de infraestructura, en especial la posibilidad de Alianzas Público Privadas, para poder agilizar la construcción de nueva infraestructura en un tiempo prudente.

- 4) **Iniciar la recuperación del control interno en las cárceles con una debida separación y ubicación de los privados de libertad:** Actualmente no existe una adecuada separación de los reclusos por su perfil, sino únicamente por su pertenencia a una mara. El hecho de mezclar distintos perfiles de delincuentes no es ideal, ya que los mismos debieran ser ubicados con perfiles similares. Especialmente los privados de libertad que requieren mayores medidas de seguridad por ser problemáticos, deberían ser separados del resto de la población reclusa. Según estimaciones de la DGSP aproximadamente unos 1,000 privados de libertad necesitan ser reclusos en condiciones de alta seguridad.

Recomendación a corto plazo (1 año): Realizar un análisis detallado de la población reclusa y sus perfiles criminológicos. De acuerdo a la evaluación, definir los distintos criterios de separación de los privados de libertad. Esto ayuda a tener claridad de las personas que ameriten ser resguardados con medidas de seguridad más estrictas. Además, una debida separación de los reclusos permitiría enfocar los servicios de rehabilitación a las necesidades reales de los distintos grupos, y priorizar los escasos recursos en donde hay mejores probabilidades de éxito.

Adicionalmente, se recomienda trabajar estrechamente con las otras autoridades y las empresas de telefonía para poder cumplir la Ley de Telecomunicaciones que prohíbe la señal de telefonía en los perímetros de los centros carcelarios y reforzar los controles de ingreso a los penales.

Recomendaciones a mediano plazo (4 años): Conforme va avanzando la adquisición de nueva infraestructura, se deberán reubicar los distintos grupos de privados de libertad a los diferentes penales. Se deberá priorizar la separación de la población reclusa que requiere de mayores medidas de seguridad del resto de la población. Con esta estrategia se va creando un nuevo modelo carcelario que paulatinamente sustituye el modelo actual.<sup>40</sup>

Para lograr y mantener una debida ubicación de los privados de libertad, será necesaria una eficiente coordinación interinstitucional con el Organismo Judicial, ya que son los jueces quienes determinen el centro carcelario del privado de libertad. Se debe evaluar la forma adecuada de capacitar a los jueces para que los mismos puedan decidir de la mejor manera sobre la ubicación para el recluso, conociendo el contexto y la realidad del SP.

- 5) **Profesionalizar al recurso humano:** El personal operativo del SP es quien brinda el servicio de la institución y está en permanente contacto con los privados de libertad. Se han visto esfuerzos para mejorar el nivel del personal operativo y se considera esencial seguir con la profesionalización del mismo.

---

<sup>40</sup> Este sistema se ha aplicado en varios países latinoamericanos que han realizado reformas penitenciarias exitosas, como p.e. Colombia y República Dominicana.

Recomendaciones a corto plazo (1 año): En el tema del recurso humano se hace necesario un reordenamiento de las plazas disponibles y del personal contratado, así como una planificación de las plazas y del personal que la institución necesita adicionalmente. Debido a que se dio la práctica de nombrar personal administrativas en plazas de personal operativo, se creó un desorden administrativo, el cual se debe eliminar.

Además se sugiere socializar el manual de puestos y salarios que la presente administración ha creado, para lograr un consenso al respeto y que el mismo pueda servir de base para la creación de la carrera penitenciaria.

El plan de 20 años de la Comisión de alto nivel para la reforma penitenciaria debería incluir el tema del personal. Hasta la fecha no existe una carrera penitenciaria. Se sugiere evaluar cual sería el modelo de carrera más apropiado para posteriormente lograr un diseño de la carrera penitenciaria. Habrá que tomar en cuenta el costo que implicará implementar la misma, ya que será necesario implementar escalafones salariales y ajustar el presupuesto respectivo, así como fortalecer la Escuela de Estudios Penitenciarios para que la misma pueda proporcionar los cursos y capacitaciones que serán requeríos por la carrera para lograr ascensos.

Con la carrera penitenciaria también se deberá crear un propio régimen disciplinario para el personal de presidios. La ley actual no toca ese tema, pero se hace necesario que el personal cuenta con su propio régimen disciplinario, el cual deberá ser elaborado paralelamente a la carrera.

Recomendaciones a mediano plazo (4 años): Lograr la implementación de los cambios al sistema del recurso humano. Se recomienda trabajar en el fortalecimiento de la Escuela de Estudios Penitenciarios, para que la misma puede convertirse en el ente académico del tema penitenciario, brindando todas las capacitaciones exigidas por la carrera, pero también para mantenerse actualizado de las actuales tendencias penitenciarias, para formar no solo personal operativo, sino también otros profesionales en esta materia.

## ANEXOS

**Tabla A1. Presupuesto Vigente por Renglón. DGSP, 2009 a 2015.**

| Año  | Servicios Personales | Servicios No Personales | Materiales y Suministros | Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles | Transferencias Corrientes | Asignaciones Globales |
|------|----------------------|-------------------------|--------------------------|---|---------------------------|-----------------------|
| 2009 | 94,841,418           | 42,214,879              | 74,843,110               | 3,783,006                               | 2,282,030                 | 125,500               |
| 2010 | 107,849,581          | 39,601,945              | 93,168,351               | 3,284,315                               | 1,834,741                 | 0                     |
| 2011 | 136,055,575          | 33,841,816              | 106,793,726              | 393,763                                 | 1,789,328                 | 195,873               |
| 2012 | 137,747,457          | 36,672,460              | 149,483,242              | 5,678,405                               | 2,895,219                 | 23,000                |
| 2013 | 180,783,900          | 46,250,479              | 121,723,693              | 126,999,600                             | 2,298,050                 | 99,470                |
| 2014 | 200,714,751          | 51,123,779              | 121,501,342              | 185,499,600                             | 2,000,058                 | 702,914               |
| 2015 | 202,271,812          | 68,399,969              | 155,302,144              | 92,630,000                              | 2,989,450                 | 777,300               |

*Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.*

**Tabla A2. Crecimiento interanual del presupuesto. DGSP, 2010 a 2015.**

| Año         | Servicios Personales | Servicios No Personales | Materiales y Suministros | Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles | Transferencias Corrientes | Asignaciones Globales | TOTAL |
|-------------|----------------------|-------------------------|--------------------------|---|---------------------------|-----------------------|-------|
| 2010        | 13.7%                | -6.2%                   | 24.5%                    | -13.2%                                  | -19.6%                    | -100.0%               | 12.7% |
| 2011        | 26.2%                | -14.5%                  | 14.6%                    | -88.0%                                  | -2.5%                     | n/a                   | 13.6% |
| 2012        | 1.2%                 | 8.4%                    | 40.0%                    | 1342.1%                                 | 61.8%                     | -88.3%                | 19.1% |
| 2013        | 31.2%                | 26.1%                   | -18.6%                   | 2136.5%                                 | -20.6%                    | 332.5%                | 43.8% |
| 2014        | 11.0%                | 10.5%                   | -0.2%                    | 46.1%                                   | -13.0%                    | 606.7%                | 17.4% |
| 2015        | 0.8%                 | 33.8%                   | 27.8%                    | -50.1%                                  | 49.5%                     | 10.6%                 | -7.0% |
| 2009 a 2015 | 113.3%               | 62.0%                   | 107.5%                   | 2348.6%                                 | 31.0%                     | 519.4%                | 51.4% |

*Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.*

**Tabla A3. Ejecución presupuestaria por Renglón. DGSP, 2009 a 2014.**

| Año  | Servicios Personales | Servicios No Personales | Materiales y Suministros | Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles | Transferencias Corrientes | Asignaciones Globales | TOTAL |
|------|----------------------|-------------------------|--------------------------|---|---------------------------|-----------------------|-------|
| 2009 | 99.7%                | 90.5%                   | 97.9%                    | 42.1%                                   | 98.2%                     | 99.9%                 | 96.3% |
| 2010 | 99.4%                | 99.9%                   | 99.9%                    | 94.5%                                   | 98.4%                     | n/a                   | 99.6% |
| 2011 | 96.9%                | 95.0%                   | 93.7%                    | 92.5%                                   | 85.3%                     | 95.7%                 | 95.4% |
| 2012 | 99.3%                | 95.2%                   | 96.5%                    | 7.2%                                    | 89.6%                     | 0.0%                  | 92.9% |
| 2013 | 97.1%                | 95.2%                   | 97.0%                    | 1.6%                                    | 94.4%                     | 100.0%                | 71.5% |
| 2014 | 99.9%                | 99.7%                   | 97.6%                    | 0.6%                                    | 100.0%                    | 100.0%                | 66.6% |

*Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.*



## BIBLIOGRAFÍA

### Documentos

1. Carranza, Elías et al. (2009). ***“Cárcel y Justicia en América Latina y El Caribe: cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas”***. México: Siglo XXI Editores: Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.
2. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN-
  - (2011), ***“Previsión Social”***. Guatemala, mayo de 2011.
  - (2013), ***“Rehabilitación de los privados de libertad, ¿mito o realidad?”*** Guatemala, septiembre de 2013.
  - (2014a), ***“Cárceles hacinadas, ¿un problema de pocos o de todos?”*** Guatemala, agosto de 2014.
  - (2014b), ***“Estudio exploratorio sobre el Fenómeno de las Extorsiones”***. Guatemala, noviembre de 2014.
3. Dammert, Lucía & Liza Zúñiga (2008). ***“La cárcel: problemas y desafíos para las Américas”***. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-. Santiago de Chile, agosto de 2008.
4. Díez Ripollés, Jose & Estér Giménez-Salinas, coordinadores (2002). ***“Manual de Derecho Penal Guatemalteco. Parte general”***. Librerías Artemis Edinter, S.A. Guatemala, C.A.
5. Dirección General del Sistema Penitenciario (2015). ***“Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014 – 2024”***. Guatemala, febrero de 2015.
6. Fernández Muñoz, Dolores E. ***“La rehabilitación en las prisiones: ¿éxito o fracaso?”*** Revista de Derecho Comparado. Biblioteca de la Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM-
7. Foucault, Michel (1975). ***“Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión”***. 1ª. Ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. Argentina, 2002.
8. Muñagorri, Ignacio (1977). ***“Sanción penal y política criminal. Confrontación con la nueva defensa social”***. Instituto Editorial Reus S.A. Madrid, 1977.
9. Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas –SECCATID- (2010). ***“Estudio sobre el consumo de drogas en la población privada de libertad y su relación con la conducta delictiva”***. Guatemala, 2010.

## Legislación

1. Constitución Política de la República de Guatemala.
2. Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Servicio Civil.
3. Decreto 63-88 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado
4. Decreto 33-2006 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Régimen Penitenciario.
5. Decreto 8-2013 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Equipos Terminales Móviles.
6. Decreto 12-2014 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Control de las Telecomunicaciones Móviles en Centros de Privación de Libertad y Fortalecimiento de la Infraestructura para la Transmisión de Datos.
7. Acuerdo Gubernativo 513-2011 del Ministerio de Gobernación, Reglamento de la Ley del Régimen Penitenciario.
8. Acuerdo Gubernativo No. 307-2014 del Ministerio de Gobernación, Ampliación Centro de Cumplimiento de Condena Canadá.

## Artículos y consultas en línea

1. Bargent, James (2014). ***“Gobierno de El Salvador planea terminar la segregación de pandillas en las cárceles”***. In SightCrime, Crimen Organizado en las Américas, 30 de julio de 2014. Disponible en:  
<http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/gobierno-el-salvador-planea-terminar-segregacion-pandillas-en-carceles>
2. Valencia, Roberto (2014a). ***“El país que entregó las cárceles a sus pandilleros”***. Sala Negra, ElFaro.net, 1 de septiembre de 2014. Disponible en:  
<http://www.salanegra.elfaro.net/es/201408/cronicas/15861/El-pa%C3%ADs-que-entregó-las-cárceles-a-sus-pandilleros.htm>
3. Valencia, Roberto (2014b). ***“La separación fue indispensable para conservar el control de los centros penales”***. Sala Negra, ElFaro.net, 1 de septiembre de 2014. Disponible en:  
<http://www.salanegra.elfaro.net/es/201408/entrevistas/15860/>

4. Paniagua, Oliver (2015). ***“Inauguran clínica para atender reos”***. Diario de Centroamérica, 9 de abril de 2015. Disponible en:  
<http://www.dca.gob.gt/index.php/nacional/item/28062-inauguran-cl%C3%ADnica-para-atender-reos>
5. Rodríguez, Manuel (2015). ***“Habilitan clínica en cárcel de Fraijanes para evitar traslado de reos”***. Diario La Hora, 9 de abril de 2015. Disponible en:  
<http://lahora.gt/habilitan-clinica-en-la-carcel-de-fraijanes-para-evitar-traslado-de-reos/>