

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PROMOCIÓN INTEGRAL DE POLÍTICAS DEL ESTADO
DE GUATEMALA EN BENEFICIO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y DE LA
CREDIBILIDAD DEL PODER JUDICIAL**

LLEYMI RUVIDIA CHOX BAL

GUATEMALA, DICIEMBRE DE 2014

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PROMOCIÓN INTEGRAL DE POLÍTICAS DEL ESTADO
DE GUATEMALA EN BENEFICIO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y DE LA
CREDIBILIDAD DEL PODER JUDICIAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LLEYMI RUVIDIA CHOX BAL

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, diciembre de 2014

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Mario Roberto Méndez Alvarez
VOCAL V: Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO: Lic. Luis Fernando López Díaz

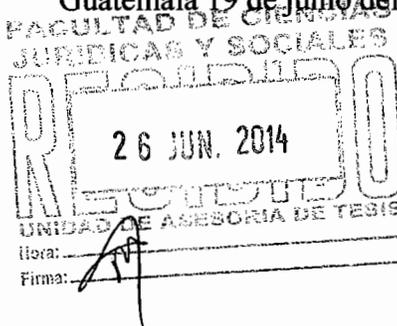
RAZÓN: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis". (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

Licda. Rosario Gil Perez
Abogada y Notaria
Colegiada 3058



Guatemala 19 de junio del año 2014

Dr. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Distinguido Doctor Mejía Orellana:

Según nombramiento recaído en mi persona de fecha ocho de abril del año dos mil trece, asesoré la tesis de la bachiller Lleymi Ruvidia Chox Bal, con carné estudiantil 200111368 quien desarrolló el trabajo de tesis que se denomina: **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PROMOCIÓN INTEGRAL DE POLÍTICAS DEL ESTADO DE GUATEMALA EN BENEFICIO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y DE LA CREDIBILIDAD DEL PODER JUDICIAL”**, le doy a conocer:

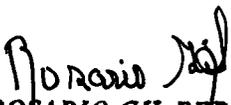
- a) La tesis contribuye científicamente a la sociedad guatemalteca y determina un contenido, que señala con bastante claridad lo fundamental de analizar jurídicamente la promoción de políticas estatales en el país.
- b) La sustentante desarrolló ampliamente los capítulos de su tesis, empleando distintos métodos y técnicas de investigación y para el efecto se basó en bibliografía de actualidad y en la normativa vigente en la sociedad guatemalteca, habiendo sido utilizada la siguiente metodología: método inductivo, el cual es determinante en establecer la seguridad pública; método deductivo, con el cual se indicaron sus características; y el analítico, indicó la necesidad de garantizar la credibilidad del poder judicial.
- c) Las técnicas de investigación utilizadas durante el desarrollo de la tesis fueron la documental y fichas bibliográficas, las cuales fueron bastante útiles para la recolección de documentos bibliográficos de actualidad que se relacionan con el tema que se investigó.
- d) La sustentante se encargó de redactar su trabajo de tesis bajo los lineamientos estipulados y de conformidad con las anotaciones, modificaciones y sugerencias, para concluir en un informe final con aseveraciones certeras y valederas que permitieron redactar con un vocabulario acorde la definición de una introducción, desarrollo de capítulos, conclusiones y recomendaciones claras y fundamentadas, así como citas bibliográficas correctas.
- e) Las correcciones indicadas se realizaron durante la asesoría de la tesis y permitieron determinar los objetivos generales y específicos de la misma. También, la hipótesis que se presentó y formuló fue comprobada al dar a conocer los fundamentos jurídicos que informan la credibilidad del poder judicial .

Licda. Rosario Gil Perez
Abogada y Notaria
Colegiada 3058



La tesis reúne los requisitos legales del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite correspondiente, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Muy atentamente.


Lic. ROSARIO GIL PEREZ
Abogado y Notario

Licda. Rosario Gil Perez
Asesora de Tesis
Col. 3058



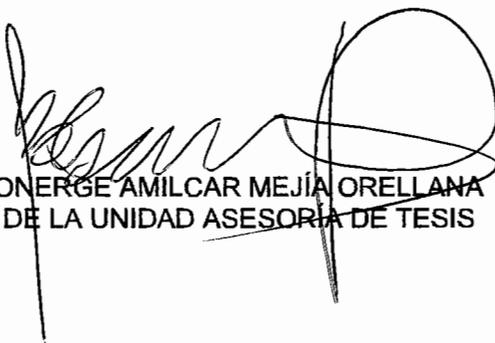
USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
 Guatemala, 03 de julio de 2014.

Atentamente, pase a el LICENCIADO GAMALIEL SENTES LUNA , para que proceda a revisar el trabajo de tesis de la estudiante LLEYMI RUVIDIA CHOX BAL, intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PROMOCIÓN INTEGRAL DE POLÍTICAS DEL ESTADO DE GUATEMALA EN BENEFICIO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y DE LA CREDIBILIDAD DEL PODER JUDICIAL".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual establece: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".



DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
 JEFE DE LA UNIDAD ASESORIA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
 BAMO/iy.

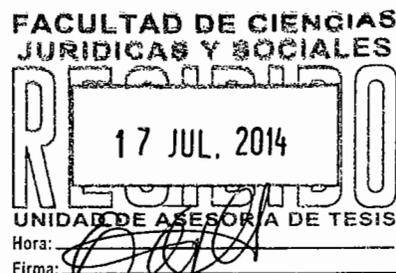


**Lic. Gamaliel Sentés Luna
Abogado y Notario**



Guatemala 17 de julio del año 2014

**Doctor Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Universidad de San Carlos de Guatemala
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**



Distinguido Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

Me dirijo a usted con el objeto de rendirle informe según nombramiento de revisor a su digno cargo de fecha tres de julio del año dos mil catorce, en relación a la tesis de la bachiller Lleydi Ruvidia Chox Bal para su graduación profesional, la cual se intitula: **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PROMOCIÓN INTEGRAL DE POLÍTICAS DEL ESTADO DE GUATEMALA EN BENEFICIO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y DE LA CREDIBILIDAD DEL PODER JUDICIAL”**.

- a. La tesis determina una contribución científica y técnica y aborda una temática que reviste gran importancia, ya que señala y analiza jurídica y dogmáticamente la promoción integral de políticas del Estado guatemalteco.
- b. Al redactar la tesis la alumna demostró empeño, interés, seriedad y una rigurosidad científica mediante la utilización de los métodos y técnicas de investigación científicos acordes y necesarios, habiendo sido utilizado el método descriptivo, histórico y deductivo y la técnica de fichas bibliográficas.
- c. La bachiller tuvo el cuidado de emplear un vocabulario propio de un trabajo de este nivel, haciendo uso y consultando para ese extremo los diccionarios jurídicos necesarios, y asistiendo a las bibliotecas del país a hacer las consultas necesarias.
- d. Es bastante interesante el trabajo de tesis, siendo los objetivos que señala puntuales y acordes con la realidad de la sociedad guatemalteca, y de igual forma indicó que la hipótesis planteada comprobó la necesidad de garantizar la seguridad pública y determinar la credibilidad del poder judicial.
- e. Cabe señalar que los objetivos, introducción, márgenes, contenido, conclusiones, recomendaciones, y bibliografía utilizada se adaptan perfectamente al tema de la tesis y de que se llevaron a cabo las correcciones sugeridas a la sustentante.

**7ª. avenida 15-13 zona 1 tercer nivel oficina 35 Edificio Ejecutivo
Tel: 57084340**



Lic. Gamaliel Sentés Luna
Abogado y Notario

El trabajo de tesis reúne los requisitos reglamentarios del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, y por lo tanto puede ser materia de discusión en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales y en tal sentido emito dictamen favorable.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para suscribirme con muestras de mi consideración y respeto.


Lic. Gamaliel Sentés Luna
ABOGADO Y NOTARIO
Lic. Gamaliel Sentés Luna
Revisor de Tesis
Colegiado 6522



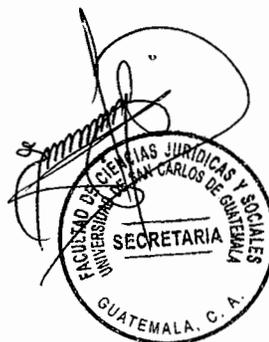
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 27 de octubre de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante LLEYMI RUVIDIA CHOX BAL, titulado ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PROMOCIÓN INTEGRAL DE POLÍTICAS DEL ESTADO DE GUATEMALA EN BENEFICIO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y DE LA CREDIBILIDAD DEL PODER JUDICIAL. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs.



Lic. Aída Ortiz Orellana
DECANO





DEDICATORIA

A DIOS: Por su amor eterno, a Él toda gloria, poder, majestad e imperio porque sus ojos me vieron y diseñaron todos mis días.

A MIS PADRES: Felix Chox, Carlota Méndez y Odalia Bal, por su infinito e incondicional amor, por dejarme caminar y tomar el sendero que me lleva a enfrentar mis sueños tomando siempre mi mano.

A MIS HERMANOS: Wellington, Henri, Evelyn y Mever por estar allí y seguir mis instrucciones, los amo vidas de mi corazón.

A MIS AMIGAS: Por estar conmigo en esta etapa de mi vida especialmente a Rubi, Lesly y Claudia por su apoyo y presión incondicional, gracias por creer en mí.

A: La Universidad de San Carlos de Guatemala y especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por permitirme ser parte de sus miembros egresados.



ÍNDICE

| | Pág. |
|---|-------------|
| Introducción..... | i |
| CAPÍTULO I | |
| 1. El Estado guatemalteco..... | 1 |
| 1.1. Definición..... | 1 |
| 1.2. Reseña histórica..... | 3 |
| 1.3. Elementos del Estado..... | 5 |
| 1.4. Finalidad..... | 8 |
| 1.5. Soberanía estatal..... | 9 |
| 1.6. Clases de Estado..... | 10 |
| 1.7. Estado y derecho..... | 13 |
| 1.8. El poder..... | 15 |
| 1.9. Sistema de normas..... | 16 |
| 1.10. Formación de los Estados..... | 16 |
| 1.11. Reconocimiento estatal..... | 18 |
| 1.12. Anarquismo..... | 20 |
| CAPÍTULO II | |
| 2. Seguridad pública..... | 23 |
| 2.1. Concepto..... | 27 |
| 2.2. La vida y la integridad de la persona..... | 28 |



| | |
|---|----|
| 2.3. Derechos y libertades de las personas..... | 28 |
| 2.4. Orden público..... | 29 |
| 2.5. Procuración de la justicia..... | 31 |
| 2.6. Prevención y vigilancia..... | 31 |
| 2.7. Justicia representativa..... | 33 |
| 2.8. La debida administración de justicia..... | 34 |
| 2.9. Reinserción social..... | 34 |

CAPÍTULO III

| | |
|---|----|
| 3. Políticas estatales..... | 37 |
| 3.1. Deficiencias de las políticas estatales..... | 39 |
| 3.2. El reto de la seguridad de justicia..... | 45 |
| 3.3. Políticas integrales en materia de seguridad..... | 46 |
| 3.4. Corresponsabilidad de los actores sociales..... | 51 |
| 3.5. Responsabilidad de instituciones democráticas fuertes y transparentes... | 53 |

CAPÍTULO IV

| | |
|--|----|
| 4. Promoción integral de políticas del Estado de Guatemala en beneficio de la seguridad pública y de la credibilidad del poder judicial..... | 55 |
| 4.1. El poder judicial en el Estado democrático de derecho..... | 55 |



| | | |
|-------|--|-----------|
| 4.2. | Mecanismos de democracia directa..... | 58 |
| 4.3. | Respeto de los derechos fundamentales del ser humano..... | 59 |
| 4.4. | El poder judicial en el Estado democrático de derecho..... | 60 |
| 4.5. | El rol del poder judicial en el marco del Estado constitucional..... | 63 |
| 4.6. | Ubicación institucional y funcionamiento del poder judicial..... | 64 |
| 4.7. | El poder judicial y el sistema de justicia..... | 67 |
| 4.8. | Función jurisdiccional..... | 68 |
| 4.9. | Transparencia judicial..... | 69 |
| 4.10. | Acceso a la información judicial..... | 70 |
| 4.11. | La transparencia judicial en Guatemala..... | 72 |
| 4.12. | Participación ciudadana para el fortalecimiento del poder judicial..... | 74 |
| 4.13. | Análisis legal de la promoción de políticas del Estado de Guatemala en beneficio de la seguridad pública y de la credibilidad del poder judicial.... | 83 |
| | CONCLUSIONES..... | 89 |
| | RECOMENDACIONES..... | 91 |
| | BIBLIOGRAFÍA..... | 93 |



INTRODUCCIÓN

La construcción del poder judicial transparente e independiente consiste en una labor fundamental para la consolidación democrática en la sociedad guatemalteca. Pero, ello no es correspondiente únicamente a las autoridades estatales sino también a la población y a las organizaciones civiles, quienes cuentan con un papel preliminar y ello debido a que de acuerdo a la conceptualización de democracia incluyente y participativa, los ciudadanos y las organizaciones civiles tienen que contar con la promoción de políticas del Estado y con las iniciativas necesarias que permitan asegurar el bien común, siendo ello el motivo de la presente tesis.

Es fundamental la experiencia de reformas al poder judicial emprendidas en el país, mediante la promoción de políticas estatales, las cuales dan a conocer que su sostenibilidad necesita de la asistencia de un conjunto bien amplio de actores, tanto por parte del sector público como del sector privado guatemalteco. Ello, debido a que si los ciudadanos y ciudadanas no afrontan directamente los cambios en la estructura de la judicatura o si al cabo del tiempo no impulsan reformas no se logrará jamás alcanzar un Estado democrático de derecho tal y como lo señalan los objetivos.

La reforma del poder judicial supone una nueva distribución institucional, pero para hacerla efectiva existe una serie de resistencias por parte de quienes obtienen beneficios de la institución judicial. De esa forma, es necesario e imperante el papel participativo de la ciudadanía y también de sus organizaciones civiles, para de esa manera seguir con una iniciativa reformada para llegar a un ámbito de instituciones



judiciales en beneficio de la ciudadanía guatemalteca y contar con la debida credibilidad tal y como se comprobó con la hipótesis formulada, debido a que la inseguridad pública es un problema que lesiona cada vez más a la sociedad guatemalteca, relacionándose con la pobreza extrema, con la falta de educación, con la ausencia de oportunidades, y en definitiva con la inequidad social.

Se hizo uso de los métodos inductivo, deductivo y analítico y las técnicas bibliográfica y documental. El desarrollo de la tesis se llevo a cabo en cuatro capítulos. El primer capítulo, es referente al Estado de Guatemala, definición, reseña histórica, elementos, finalidad, soberanía estatal, clases de Estado, Estado y derecho, el poder, importancia del derecho, formación de los Estados, reconocimiento estatal y anarquismo; el segundo capítulo, indica la seguridad pública, concepto, la vida y libertades de las personas, orden público, procuración de justicia, prevención y vigilancia, la debida administración de justicia y la reinserción social; el tercer capítulo, establece las políticas estatales, deficiencias de las políticas estatales, el reto de la seguridad y de la justicia, la corresponsabilidad de los actores sociales y la responsabilidad de las instituciones democráticas fuertes y transparentes; y el cuarto capítulo, analiza la promoción integral de políticas del Estado de Guatemala en beneficio de la seguridad pública y de la credibilidad del poder judicial.

El concepto de credibilidad del poder judicial y de seguridad pública deben materializarse mediante la promoción de políticas estatales y de una perspectiva compleja, eliminando las amenazas de seguridad y los problemas que tienen un impacto directo en el país y que lesionan el bienestar social.



CAPÍTULO I

1. El Estado guatemalteco

Estado es un ente jurídico y político conformado por territorio, población, gobierno y soberanía y es el que ejerce la representación del pueblo, con sus funciones políticas y administrativas.

Es referente a un concepto político relativo a una forma de organización social, económica, política, soberana y coercitiva integrada por un conjunto de instituciones que no son voluntarias y que tienen el poder de regular la vida comunitaria nacional.

El Estado es una organización político-jurídico de la sociedad formalmente establecida y Nación es la comunidad de habitantes, asentada en un territorio determinado que comparte un pasado o unidad histórica común, es un conjunto de creencias o actitudes y una comunidad de aspiraciones para el futuro.

1.1. Definición

“Es el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre las normas que regulan una sociedad”.¹

¹ Herrera Cabrera, Luis Arnoldo. **El sistema de justicia**. Pág. 23.



El Estado es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que con esa finalidad ha reunido todos los medios materiales.

Ello, en manos de sus dirigentes y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas.

Por ello, se encuentran dentro del Estado institucional las fuerzas armadas, la administración pública, los tribunales y los agentes policiales asumiendo las funciones estatales de defensa, gobernación, seguridad, justicia y las relaciones exteriores existentes.

Estado es una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior que actúa de modo continuo, con medios de poder propio, y claramente delimitado en lo personal y territorial.

Además, únicamente se puede hablar de un Estado como construcción propia de las monarquías absolutas del siglo XV de la Edad Moderna en lo que respecta a su reseña histórica.

"No existe Estado en la Edad Antigua, y la evolución de ese concepto se ha desarrollado en el Estado de derecho mediante el cual se incluyen dentro de la



organización estatal a aquellas normas resultantes del imperio legal y de la división de poderes que se llegó a presentar".²

1.2. Reseña histórica

La estructura del Estado ideal es narrada en los diálogos de Platón, época en la cual se narró la palabra Estado usando el término de la lengua italiana stato, que es referente a la evolución de la palabra status del idioma latín.

Los Estados y las soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres fueron y son repúblicas o bien principados. El deseo de mandar es innato, y el ser humano se ha civilizado.

"Las diversas sociedades humanas desde sus orígenes, se han organizado de manera política. Esa organización se denomina Estado, en tanto y en cuanto es correspondiente a la agregación de personas y del territorio en relación a la autoridad, no siendo sin embargo acertada la comprensión de la noción de Estado como única y permanente mediante la historia".³

De forma general, se le puede definir como la organización en la cual confluyen tres elementos que son la autoridad, la población y el territorio. Pero, dicha noción ambigua

² Lapop Helmke, Luis Eduardo. **Cultura política de la democracia**. Pág. 78.

³ **Ibid.** Pág. 83.



obliga a dejar constancia de que si bien el Estado ha existido originalmente puede ser definido con precisión tomando en consideración el momento histórico.

Del Estado anterior no es predicable la noción de legitimidad, por cuanto surgía del hecho de que un determinado jefe se apoderase de cierto territorio, muchas veces mal determinado, sin tomar en consideración la vinculación de la población, generalmente invocando una investidura divina.

La civilización griega aportó una nueva noción de Estado, debido a que la manera de organización política que la caracterizó era relativa a la ciudad y la polis se acordaba a la población en cuanto a una participación vinculante, más allá del sentimiento religioso y sin poderes señoriales intermedios.

También, ello ocurría estando cada ciudad dotada de un pequeño territorio, siendo su defensa la concerniente a todos los ciudadanos y ciudadanas, quienes se ocupaban de lo que en la actualidad se conoce como interés nacional.

Dentro del régimen feudal prevalecieron los vínculos de orden personal, desapareciendo tanto la delimitación estricta del territorio como también la noción de interés general. El poder central era legítimo pero débil.

Por último, el Estado moderno incorporó la legitimidad, la cual es herencia del sistema feudal, siendo la noción de soberanía un concepto de tipo revolucionario, en donde se

atribuye el paso de la historia a una sociedad cimentada en la religión, a una sociedad bien organizada e independiente.

Pero, este Estado moderno, apareció con la aspiración de los reyes a de la jerarquía eclesiástica, siendo el Estado - Nación la unión de un poder central, un territorio y una población alrededor de definiciones distintas, la primera en donde el estado principesco se presentaba; y la segunda, en donde se encuentra un Estado democrático.

1.3. Elementos del Estado

Los elementos del Estado guatemalteco son los siguientes:

- Territorio: consiste en el espacio geográfico donde se asienta un Estado. En el caso del Estado guatemalteco el Artículo 142 de la Constitución Política de la República señala que: "De la soberanía y el territorio. El Estado ejerce plena soberanía, sobre:
 - a. El territorio nacional integrado por su suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos.
 - b. La zona contigua del mar adyacente al mar territorial, para el ejercicio de determinadas actividades reconocidas por el derecho internacional.
 - c. Los recursos naturales y vivos del lecho y subsuelo marinos y los existentes en las aguas adyacentes a las costas fuera del mar territorial, que constituyen la



zona económica exclusiva, en la extensión que fija la ley, conforme la práctica internacional".

El Artículo 122 de la Constitución Política de la República de Guatemala indica: "Reservas territoriales del Estado. El Estado se reserva el dominio de una faja terrestre de tres kilómetros a lo largo de los océanos metros alrededor de las orillas de los lagos, de cien metros a cada lado de las riberas de los ríos navegables, de cincuenta metros alrededor de las fuentes y manantiales donde nazcan las aguas que surtan a las poblaciones.

Se exceptúan de las expresadas reservas:

- a. Los inmuebles situados en zonas urbanas.
- b. Los bienes sobre los que existen derechos inscritos en el Registro de la Propiedad, con anterioridad al primero de marzo de mil novecientos cincuenta y seis.

Los extranjeros necesitarán autorización en las excepciones de los dos incisos anteriores. Cuando se trate de propiedades declaradas como monumento nacional o cuando se ubiquen en conjuntos monumentales, el Estado tendrá derecho preferencial en toda enajenación".

El Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala indica: "División administrativa. El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.

La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal".

Por su parte, la Ley del Organismo Judicial Decreto 2-89 del Congreso de la República de Guatemala regula en el Artículo 5: "Ámbito de aplicación de la ley. El imperio de la ley se extiende a toda persona, nacional o extranjera, residente o en tránsito, salvo las disposiciones del derecho internacional aceptadas por Guatemala, así como a todo el territorio de la República, el cual comprende el suelo, el subsuelo, la zona marítima terrestre, la plataforma continental, la zona de influencia económica y el espacio aéreo, tales como los definen las leyes y el derecho internacional".

- Población: consiste en el conjunto de seres humanos que habitan en el territorio de un Estado.

- Poder: se refiere a la capacidad de una persona o bien de un grupo de personas de imponer su voluntad sobre otra u otras personas o grupos de personas o una comunidad. El poder consiste en la capacidad de un individuo o grupo de llevar a la práctica su voluntad, incluso a pesar de la resistencia de otros individuos o



grupos. Puede ejercerse el poder por medios físicos, psicológicos o intelectuales.

Es la mayor o menor capacidad unilateral o potencial de producir cambios significativos, que son habitualmente sobre las vidas de otras personas, mediante las acciones llevadas a cabo por uno mismo o bien por otros. Debe alojarse en la cabeza del dominado y llevarle a considerar como natural lo que desde el nacimiento se le está imponiendo.

1.4. Finalidad

"La finalidad del Estado, o sea las razones por las cuales se ha organizado la sociedad consisten en asegurar el bienestar general a sus habitantes, lo cual significa asegurar la salud, educación y trabajo".⁴

El Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala indica: "Derecho a la vida. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es la realización del bien común".

Por su parte, el Artículo 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: "Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona".

⁴ Rivera Cira, María Vanesa. **El sector justicia y la reforma judicial**. Pág. 90.



1.5. Soberanía estatal

Consiste en el poder en términos políticos que el pueblo tiene, debido a que de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala, el pueblo es el soberano y por ende su representación democrática en el Estado es delegada al mismo, y esa representación se manifiesta en el momento de la creación de la Constitución Política de la República.

La soberanía cuenta con dos connotaciones bien marcadas que son:

- a) Interna: es igual al superlativo, y ello quiere decir la facultad de un Estado para el establecimiento de un sistema de gobierno, régimen jurídico, la organización estatal, su régimen económico, lo cual implica que no existe injerencia extraña dentro del Estado, y ello es del poder de autodeterminación de los pueblos.
- b) Externa: señala la igualdad ante los demás y es la facultad de poder del Estado para el establecimiento de la manera y la forma de las relaciones con el resto de miembros de la comunidad internacional.

El Artículo 151 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: "Relaciones con Estados afines. El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones



apropiadas a sus problemas comunes y de formular conjuntamente políticas tendientes al progreso de las naciones respectivas".

La Constitución Política de la República de Guatemala estipula en el Artículo 152: "Poder público. El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley.

Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política puede arrogarse su ejercicio".

1.6. Clases de Estado

a) Por su forma de gobierno: existió la monarquía y la República.

- Monarquía: consiste en la forma histórica de gobierno concentrada en el poder de un mismo hombre y se le conoce como rey. El soberano cuenta con todos los poderes, además dicta normas, juzga e impone castigos a su discreción inclusive. Las primeras formas de gobierno monárquico eran de tipo absoluto, o sea, no existía ninguna otra forma de poder más que el que poseía el soberano y posteriormente con los cambios que se fueron dando en el seno de la sociedad.

La monarquía absoluta consiste en el poder centralizado en el rey, quien tiene las atribuciones del ejecutivo, legislativo y aplica el derecho. Es una forma de gobierno en la que el monarca tiene el poder absoluto. No existe en el mismo una división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial.



La monarquía absoluta se desarrolla de forma histórica al final de la Edad Media con la crisis de las monarquías feudales y el predominio que adquiere el rey sobre todos los demás órganos.

La monarquía constitucional o limitada aparece en la Constitución Política y limita por ende el poder del rey, dejándole una figura política, debido a que existen otros órganos que se encargan de la administración pública.

La monarquía constitucional consiste en una forma de gobierno donde el monarca ostenta la jefatura del Estado. Es un poder de mediano carácter simbólico debido a que se encuentra regulado por una ley, con frecuencia en la Constitución Política. También, se caracteriza porque el rey o la reina tienen un papel de modelador o árbitro en los conflictos políticos del gobierno habitualmente elegido democráticamente.

Por oposición a la monarquía absoluta, se distingue entre monarquía constitucional y monarquía parlamentaria. En las monarquías constitucionales, el rey se encarga de la conservación del poder soberano o bien lo comparte con el pueblo quien le concede una serie de derechos fundamentales a través de una Constitución Política.

En cambio, en las monarquías la soberanía reside, en su práctica en la voluntad popular, siendo el monarca una figura esencialmente simbólica.



- **República:** consiste en la forma de gobierno en la cual se elige un órgano de poder y ello lo ejerce temporalmente, es decir, que se elige por un período determinado. La característica del gobierno republicano consiste en la alternabilidad en el poder, no admite el poder vitalicio, aún cuando se permita la reelección, y ello no quiere decir la permanencia en el poder de un grupo político en forma permanente.

En el gobierno aristócrata el poder se le cede a la clase social dominante, quedando ese atributo en la Constitución Política de la República y en otras normas jurídicas. El pueblo no cuenta con participación en el poder.

En el gobierno democrático en cambio, la participación del pueblo se presenta en el poder, aunque de hecho no tenga participación alguna en él, mediante el derecho a elegir o ser electo. Al tener el derecho a votar, tiene que elegir a sus representantes. El ejercicio de ese privilegio se encuentra contenido en la Constitución Política.

- b) **Por la forma de organización del Estado:** pueden presentarse los estados unitarios y los estados federados.

- **Estados unitarios:** en esta forma de Estado, existe un órgano supremo del poder estatal, el cual consiste en un poder único en todo el territorio y no existe otro órgano que comparta el poder dentro del Estado.



En el caso de la sociedad guatemalteca, la misma es un Estado unitario debido a que por su división político-geográfica se divide en departamentos y municipios y el Ejecutivo es el órgano de unidad nacional. La soberanía se encuentra delegada en los organismos legislativo, ejecutivo y judicial.

- Estados federados: en los mismos la soberanía se distribuye en diversos órganos supremos de todo el país, que son verdaderamente poderes supremos a los cuales se les denomina organismos federales. Cada Estado se encarga de la conformación de la federación y tiene un poder absoluto dentro de su territorio.

El gobierno consiste en la representación del pueblo quien la delega a través de un mandato popular llevado a cabo en elecciones libres, democráticas y representativas.

1.7. Estado y derecho

Las mismas, son dos instituciones que coexisten al decir de algunos teóricos. Se señala que el derecho es un elemento del Estado, pero en la mayoría de las teorías que existen se han enumerado los elementos del Estado y no figura dentro de ellos el derecho.

"El Estado para su existencia deberá contar con vida jurídica del orden jurídico, y el derecho para su creación debe señalar el aparato estatal para su creación. Si se parte



del origen del Estado y del derecho, las dos instituciones aparecieron al mismo tiempo debido a las mismas causas”.⁵

Existen tres tipos de teorías relacionadas con el Estado y con el derecho, siendo la primera de las mismas la que señala que el Estado se encuentra por encima del derecho y es superior a él, debido a que la esencia de la soberanía consiste en no ser susceptible de limitaciones jurídicas.

Otra teoría se encarga de indicar que el derecho se encuentra por encima del Estado, siendo esta posición la que parte de las doctrinas jusnaturalistas. Para ellos, el derecho consiste en una fuente divina y consecuentemente debían considerarse como obligatorias para el poder terrenal del Estado.

El derecho surge no de la voluntad soberana del Estado, sino de la convicción jurídica del pueblo. El Estado y el derecho se originan en la expresión del pueblo para llevar a cabo el bien común y ello es referente a la voluntad divina, de la razón, del espíritu popular, de la experiencia y de la voluntad estatal.

Para una adecuada comprensión del Estado y del derecho desde la interpretación materialista se tiene que hacer un esbozo de la estructura económica de la sociedad. Para la comprensión de todos los fenómenos sociales se tiene que partir de esta estructura. Las distintas instituciones de la base económica y social como las

⁵ *Ibid.* Pág. 100.



relaciones sociales de producción, las fuerzas productivas y los medios de producción son las instancias ideológicas que existen.

Por su parte, el materialismo surge con el apareamiento de la propiedad privada y con la división de la sociedad en clases de propiedad de cada sociedad, así como también en la dinámica que la lucha de clases le imprime como motor esencial del cambio.

1.8. El poder

Los elementos característicos del poder son los siguientes:

- a) **Sujetos de la relación de poder:** el sujeto activo es quien ejerce el poder y el sujeto pasivo es quien se ejerce el poder.
- b) **Radio de acción en donde se ejerce:** es decir el espacio geográfico donde se ostenta y se ejerce el ejercicio del poder.
- c) **La sustentación del poder:** la razón de ese poder y los medios utilizables, ya sea física, jurídica y económicamente.
- d) **De acuerdo a la sustentación del poder:** de esa forma serán los medios para su imposición.



- e) Reacción del sujeto pasivo: acepta, no acepta o se resiste a aceptar la imposición.

1.9. Sistema de normas

Para una clara comprensión de qué es el derecho se tiene que buscar el origen del vocablo, aun cuando la mayoría de las personas no tengan idea de una definición técnica, se sabe a qué se refiere.

La palabra derecho es proveniente del latín *directum* que significa no apartarse del bien común. Este derecho es un sistema de reglas de conducta y es de carácter obligatorio, para indicar cuál es el objetivo del derecho o en otras palabras cuál es la utilidad el derecho, la convivencia social, para garantizar la paz, la seguridad del orden social, seguridad, justicia y equidad.

Esas reglas de conducta permiten de alguna manera la convivencia armónica de todos los habitantes de un Estado.

1.10. Formación de los Estados

No todos los Estados de actualidad surgieron de la misma manera ni tampoco siguieron una evolución, un camino inexorable y único. Los Estados pueden examinarse de manera dinámica empleando el concepto de estatidad. Desde este punto de vista, ellos



van adquiriendo con el paso del tiempo determinados atributos hasta llegar a convertirse en organizaciones que cumplan la definición de Estado.

Esas características pueden examinarse de manera dinámica usando el concepto de estatidad, y con el paso del tiempo van adquiriendo determinados atributos hasta convertirse en organizaciones que cumplen la definición de Estado.

Esas características de estatidad enunciadas en un orden arbitrario en el sentido de que cada Estado puede encargarse de adquirir esas características, pueden ocurrir no necesariamente en la secuencia indicada, siendo las mismas las siguientes:

- a) Capacidad de externalizar su poder: o sea de la obtención del reconocimiento de otros Estados.

- b) Capacidad de institucionalizar su autoridad: ello es, contar con un conjunto de instituciones profesionalizadas para aplicaciones específicas, entre las cuales es de importancia anotar aquellas que permiten la recaudación de impuestos y otros recursos de forma controlada.

- c) Capacidad de internalizar una identidad colectiva: creando para el efecto símbolos generadores de pertenencia e identificación común, diferenciándola de aquella de otro Estado.

Los territorios atraviesan un largo proceso hasta alcanzar esa calidad de Estado pleno que solamente será tal en la medida que ese Estado haya logrado con éxito todos esos requisitos los cuales son mínimos para hablar de un auténtico Estado.

Todo ello, hace que el Estado sea una de las más importantes formas de organización social debido a que en cada país y en gran parte de las sociedades se postula la existencia real o ficticia de un Estado, aunque la creación de entes supra-estatales ha modificado el concepto tradicional de Estado, debido a que el mismo se encarga de delegar gran parte de sus competencias esenciales en las superiores instancias en cuanto a la soberanía original de los Estados. Otros grupos sociales que se toman en consideración en la actualidad como los Estados no son así debido a que cuentan con una serie de capacidades y funciones en beneficio de otras maneras de organización social.

1.11. Reconocimiento estatal

El reconocimiento consiste en un acto discrecional que emana de la predisposición de los sujetos preexistentes.

Ese acto tiene una serie de efectos jurídicos, siendo considerados ambos sujetos internacionales, el reconocedor y el reconocido, de igual a igual lugar que se crea un vínculo entre los dos.



"En la actualidad la doctrina aceptada para el reconocimiento de los Estados es la doctrina pragmática, en cuanto un sujeto no sea molesto para la sociedad ya que no va a tener dificultad para ser reconocido".⁶

Se entiende que si un sujeto reconoce a otro se va a producir contacto entre ambos, por lo cual en el momento que se comiencen los trámites para el establecimiento de relaciones diplomáticas se supone que existe un reconocimiento internacional mutuo.

Sin embargo, la ruptura de esas relaciones diplomáticas no supone la pérdida del reconocimiento y de forma igual una sencilla declaración no supone la pérdida de estas relaciones dogmáticas y supone la pérdida del reconocimiento. Igualmente, una sencilla declaración formal también es valedera para reconocer a otro Estado pese a no iniciar relaciones diplomáticas.

El Estado es una de las instituciones que perdura sin una evolución importante en su estructura y funcionamiento, con excepción de su crecimiento. El Estado moderno por su parte con la Revolución Industrial, ha cambiado mucho desde el siglo XIX. Mientras las empresas modernas, que fueron creadas ágilmente, su dinámica cada vez que el mercado lo demanda permite que los Estados no cambien sus leyes de la misma forma como la sociedad lo demande.

El enfoque crítico difiere del institucionalismo y del clasismo como factor determinante de la naturaleza estatal. Algunas concepciones como el anarquismo consideran que es

⁶ Herrera. *Ob.Cit.* Pág. 66.



conveniente la completa desaparición de los Estados, en favor del ejercicio soberano de la libertad individual mediante asociaciones y organizaciones libres. Otras concepciones aceptan la existencia del Estado, con mayor o menor autoridad o potestad, pero difieren en cuanto cual debiera ser su forma de organización y el alcance de sus facultades.

1.12. Anarquismo

Es una situación social en la cual se otorga a todos los miembros de una comunidad un poder que sea limitado en el cual impera la anarquía en donde no existen reglas coactivas. Todo el mundo es libre de hacer lo que quiera. Consiste en la falta de todo gobierno en un Estado. Desorden, confusión por ausencia de autoridad o bien debilidad de la autoridad.

El anarquismo sostiene que el Estado consiste en la estructura de poder que busca tener el monopolio del uso de la fuerza sobre un territorio y su población y el mismo es reconocido como tal por los estados vecinos. Los elementos más aparentes que señalan el poder del Estado son:

- a) Control de fronteras.
- b) La recaudación de impuestos.
- c) La emisión de monedas.



- d) Un cuerpo de policía y un ejército.

- e) Un sistema burocrático administrado por trabajadores funcionarios.





CAPÍTULO II

2. Seguridad pública

El tema de la seguridad pública se encuentra en el debate de la comunidad guatemalteca. Dentro del ámbito social la seguridad y la justicia han pasado a ser objeto de análisis y críticas constantes, lo cual es lógico si se recuerda que la seguridad pública guatemalteca consiste en una de las exigencias mayormente sentidas de la ciudadanía y necesita ser tomada en consideración como oportuna por el gobierno.

La misma, forma parte esencial del bienestar de una sociedad. Un Estado de derecho es generador de las condiciones adecuadas que le permiten al individuo realizar efectivamente sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados se encuentran exentos de cualquier peligro, daño o riesgo.

Ello, ante la realidad de un Estado que no cumple con una de sus principales funciones, o gran parte de sus esfuerzos, en la defensa de sus bienes y derechos. A efecto de poder contar con una visión integral del problema que en la actualidad constituye una de las exigencias mayormente sentidas de la población y se encarga de reclamar una solución pronta y eficaz por parte del Estado, es necesario señalar a la génesis del mismo y en primera instancia la determinación de las motivaciones por las que el ser humano se ha organizado en comunidad.

La respuesta a ello se pregunta en las agrupaciones más primitivas, donde se pone de manifiesto que una de las principales razones que llevan al hombre a unirse con otros de su misma especie consiste en un asunto de seguridad.

De esa forma, mediante un acuerdo social, busca la defensa de los bienes que se consideran esenciales para su sobrevivencia y posteriormente para su desarrollo como miembros de la comunidad.

“En la evolución de las comunidades primitivas, que nacen de manera natural para la protección y defensa de sus intereses, se encuentra el establecimiento de normas que tienen por finalidad delegar la función de defensa en los individuos más aptos para esos fines”.⁷

Después con el apareamiento del Estado moderno, se establecen los mecanismos contractuales que buscan proporcionar seguridad al ciudadano ante posibles violaciones de sus derechos y libertades por parte de otros individuos.

De manera específica, en lo relacionado con el derecho positivo se encuentra el fundamento primario del régimen jurídico de la seguridad pública en el sistema nacional de seguridad pública.

De esa forma, el principio orgánico de coordinación e integración, implica una derogación del principio de división de poderes y autonomía estatal, debido a que lejos

⁷ Gargarella Golcher, Luis Roberto. **La justicia frente al gobierno**. Pág. 60.



de convertir ello en la función de seguridad pública, establece los canales permanentes de articulación institucional que permiten una mayor eficacia operacional ya que la seguridad pública es una función a cargo de los municipios en las respectivas competencias.

La función de seguridad pública se encuentra vinculada a la idea de participación. Efectivamente, la seguridad no puede alcanzarse con estrategias y acciones aisladas de la autoridad, debido a que se exige la articulación y coordinación de todos los órganos que intervienen en los tres niveles de gobierno a los cuales todos los órganos deben sumar instituciones encargadas de educación, salud, desarrollo social, inclusive la sociedad civil misma.

De ello, que la visión en torno a la seguridad pública deba ser una visión global e incluyente que al tratar de tutelar valores aceptados por todos lleva a una sociedad mayormente justa.

Si se toma en consideración la base de que el Estado es el encargado de vigilar el orden público y de asegurar la paz y la seguridad de la comunidad se deberán analizar los valores que debe proteger el Estado guatemalteco en esta fundamental función de seguridad pública.

En un intento por contestar de forma adecuada si es necesario partir del estudio y análisis de la relación entre la polémica ideológica en torno a los valores, se señala que



ello es a partir de la naturaleza normativa propia del derecho cuyos juicios de valor imperativo encuentran su justificación en los valores del orden jurídico.

La norma como juicio de valor imperativo se encarga de la prescripción de la obligatoriedad de determinados bienes o valores, a decir, el bien común, la justicia y la seguridad.

De esa manera, la seguridad consiste en un valor supremo al que es tendiente el derecho, el cual en su aspecto subjetivo denota la convicción interna del individuo, de que su persona, sus bienes y sus derechos los cuales no serán objeto de ataques violentos, de transgresiones o de que los mismos llegaren a producirse.

Esa convicción encuentra su fundamento en la existencia verdadera y objetiva de un orden social organizado que debe existir para asegurar un ambiente pacífico en un Estado democrático de derecho.

Como función del Estado, la seguridad pública consiste en el mecanismo idóneo para la realización de ese valor supremo del derecho es la seguridad en su concepción genérica.

De esa forma, el Estado a través de la coordinación de actividades como la prevención, persecución, sanción de delitos y reinserción del delincuente, salvaguarda la integridad y los derechos de las personas, así como también preserva las libertades y se encarga del mantenimiento del orden y de la paz pública.



Es de importancia señalar la evolución que ha tenido la noción de seguridad pública, debido a que en la actualidad se encuentra mucho más incluyente. Efectivamente, originalmente era dable la identificación de seguridad pública y el orden público, siendo éste entendido como una forma de legalidad normal en el cual la autoridad ejercía sus atribuciones y los gobernados obedecían sin protesta alguna.

Pero, esta concepción ha resultado insuficiente, debido a que en la actualidad el concepto de seguridad pública, además de asegurar el orden público, tiene que encargarse del ejercicio de los derechos y de las libertades de la colectividad.

2.1. Concepto

La seguridad pública es un derecho que el Estado debe garantizar a todos sus habitantes, ciudadanos y extranjeros ya sean residentes o turistas, para poder gozar de una vida tranquila en cuanto al ejercicio pacífico de todos sus derechos, sin tener que padecer el avasallamiento de ellos por parte de terceros, y en caso de que ello suceda, tener la convicción de que el Estado, mediante sus fuerzas de seguridad, de la monopolización del el ejercicio de la fuerza, y de su utilización de manera razonable, contra quienes no cumplan con las normas establecidas, en resguardo de las víctimas.

Consiste en el poder policial del control del acatamiento de violaciones, aprehendiendo para el efecto a los presuntos delincuentes, que se encarguen de juzgarlos y en consecuencia de condenarlos u absolverlos.

2.2. La vida y la integridad de la persona

La vida consiste en el valor supremo que tiene todo ser humano, y por ende, el principal valor que tiene que ser objeto de una adecuada protección jurídica y material por parte del Estado. También, para que los individuos cuenten con la posibilidad de desarrollar sus potencialidades dentro del conglomerado social es necesaria una especial protección a su integridad física.

“La tutela de esos valores se lleva a cabo mediante actividades de prevención, con las cuales lo que se busca es evitar la realización de determinadas conductas que el legislador describe como típicas dentro del ámbito penal, debido a que lesionan los bienes jurídicos de mayor importancia”.⁸

Aunado a ello, se encuentra la función preventiva de la legislación guatemalteca, la cual establece normas de orden complementario y que buscan la protección de ese valor fundamental contra posibles actos de la autoridad y limita detenciones arbitrarias, tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes.

2.3. Derechos y libertades de las personas

La tutela de los derechos humanos, así como la preservación de sus libertades implica la protección de los seres humanos frente al Estado, de forma específica en la

⁸ Cappelletti Buscaglia, Edgard Roberto. **La responsabilidad de los jueces**. Pág. 78.



Constitución Política de la República, en su parte dogmática, que se encarga del reconocimiento de los derechos fundamentales de todo individuo.

Las garantías individuales son otro de los valores que están tutelados en un régimen de seguridad pública.

Esos valores son tutelados en el campo de todas las actividades estatales tomadas en consideración en la función de seguridad pública. De esa manera, la población guatemalteca encuentra protección a sus derechos y libertades contra cualquier acto de autoridad.

De ello, se deriva una doble consecuencia ya que los miembros que integran la sociedad y el Estado se encuentran obligados a respetar los valores descritos en esas garantías.

Sin embargo, se otorga la facultad al Estado para afectarlas mientras se cumpla con todas y cada una de las formalidades esenciales de los procedimientos que para tales supuestos establece la ley.

2.4. Orden público

Consiste en una condición necesaria para la subsistencia del Estado mismo, ya que en presencia de una sociedad donde no existe el orden, se lleva a un Estado de autodestrucción. Efectivamente, en una sociedad donde el orden y la paz pública no



tengan un papel fundamental es muy difícil hablar de ejercicio de libertades individuales y salvaguarda de los derechos.

El orden público es el sustento de la cohesión social que motiva la existencia del Estado, de ahí que su preservación sea requisito esencial para la conservación y desarrollo de las libertades y derechos del individuo como ser social.

Puede afirmarse que la función de seguridad pública en su tutela del orden y paz pública tiene como finalidad principal la conservación del Estado de derecho y del bienestar social.

Las consideraciones anteriores demuestran que la función del Estado en materia de seguridad pública no es otra sino crear y conservar las condiciones necesarias para que la sociedad y sus integrantes ejerzan sus libertades y derechos en un ambiente de tranquilidad, sin transgredir las libertades y los derechos de los demás, lo que les permitirá desarrollar de forma plena sus aptitudes y capacidades.

El dilema de la seguridad pública es llevar su función para alcanzar el mantenimiento de la paz y el orden, sin lesionar los derechos y las libertades de los individuos. Las instituciones encargadas de la seguridad pública deben lograr un equilibrio entre la coerción y el respeto de los valores éticos tutelados por el derecho.

De esa forma, la protección de los valores fundamentales del ser humano legitimará el ejercicio de la fuerza.



2.5. Procuración de la justicia

Para la clara comprensión del concepto de seguridad pública se necesita que el Estado guatemalteco se refiera a los ordenamientos que han tenido como objeto la reestructuración de los sistemas de seguridad pública dentro de la sociedad.

La seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como finalidad salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como también la preservación de las libertades y el orden público.

2.6. Prevención y vigilancia

“Se refiere a la parte de mayor importancia del sistema de seguridad debido a que implica atacar las causas generadoras de la comisión de delitos y conductas que sean antisociales, así como también formular políticas y llevar a cabo programas y acciones para el fomento en la sociedad de valores culturales y cívicos”.⁹

Dentro de una antigua visión de la función de seguridad pública el Estado centraba sus acciones en los aspectos de vigilancia y de protección contra la delincuencia en actividades que todavía cuando son necesarias se encuentran enfocadas solamente a los efectos y no a las causas de la criminalidad a las cuales tiene que darse un mayor interés y entre las mismas se encuentran: educación, cultura, valores, vivienda, distribución de la riqueza, empleo y entorno familiar.

⁹ Herrera. *Ob.Cit.* Pág. 123.



Efectivamente, la delincuencia consiste en el resultado de una problemática mayor que padece todo el orden social, lo cual debe tomarse en consideración de forma completamente integral.

Por ello, no se tiene que tratar el tema de seguridad pública si se toma en consideración de forma exclusiva el índice delictivo, debido a que el número de delitos que se cometen a diario señalan las condiciones existentes en distintos campos.

De ello, deriva el análisis de fondo y las soluciones a los problemas para así evitar la comisión del delito. Por ello, existe una labor por llevar a cabo en los ámbitos social y económico.

Es seguro que en una sociedad en la que sus miembros encuentren satisfechas sus necesidades fundamentales existirá una mayor tendencia a la comisión de delitos. El planteamiento a la delincuencia solamente se le puede combatir si se reprime y sanciona a los delincuentes atacando el problema por sus consecuencias más obvias, pero ello no es la solución.

Esa función de prevención y de vigilancia, originalmente la llevaban a cabo los cuerpos de la policía, con el objetivo de generar las condiciones necesarias para así evitar la comisión de ilícitos, o bien para detener a los autores de conductas antisociales, lo cual al hacerlo altera la tranquilidad, la paz y el orden público que debe imperar en cualquier sociedad.



Pero, esta acción no es exclusiva de los cuerpos policiales, debido a que es indispensable la integración de la ciudadanía. El ciudadano debe tener acciones más participativas, más críticas y más preparadas.

El ciudadano o ciudadana guatemalteca apoyan ampliamente a la autoridad al denunciar el delito, debido a que le proporciona los insumos más valiosos de la investigación, consistentes en la información. A partir de ello, se estructuran y desarrollan políticas y programas específicos para el combate del delito.

Además, puede contribuir mucho a la prevención del delito, no únicamente en funciones de capacitación en las que las escuelas, organizaciones sociales y comunidades tienen un papel definitivo, sino también tomando medidas fundamentales de seguridad.

2.7. Justicia representativa

Significa representar a la sociedad, defender el derecho y consiste en ejercer la acción penal en contra de aquellas personas que transgreden el orden público jurídico cometiendo un delito, o bien no ejercerla cuando así lo disponga la ley.

El Ministerio Público tiene a su cargo velar por el respeto a la ley y para el efecto tiene el apoyo de los agentes policiales. Son numerosas las funciones que jurídicamente corresponden al mismo como representar los intereses de la sociedad, perseguir e investigar los delitos, integrar averiguaciones previas, ejercer ante el poder judicial la acción penal, actuar y dar seguimiento a los procesos penales, proteger los derechos



de las víctimas y velar por la observancia de todo el orden jurídico de la sociedad guatemalteca.

2.8. La debida administración de justicia

Se refiere a la etapa en la cual finaliza el papel del Ministerio Público como órgano investigador, y en su caso, inicia su papel de acusador con el ejercicio de la acción penal.

De esa forma, en el momento en que el mismo da cuenta a las autoridades gubernamentales, de la comisión de hechos delictivos y sus posibles autores deberá encargarse de seguir el proceso previsto en los ordenamientos legales, otorgando para el efecto al probable responsable la plena garantía de defensa consagrada constitucionalmente.

2.9. Reinserción social

“Uno de los principales fines de la pena, como sanción es que la misma se impone al responsable de la comisión de un delito y es la readaptación del delincuente, y de ello deriva que se pueda afirmar que la pena no tiene una finalidad retributiva y por ende, el Estado al imponerla no sustituye a la venganza social, ya que su papel es otro y se refiere a colocar al infractor en condiciones que le permitan reingresar a la sociedad”.¹⁰

¹⁰ Cabrera Hernández, Luis Fernando. **Políticas de Estado**. Pág. 98.



La procuración de justicia cuenta con un papel de importancia para la sociedad guatemalteca y es parte medular que no puede olvidarse. Efectivamente, la investigación eficaz y persecución de los delitos consiste en un factor que es esencial dentro del abatimiento de la impunidad y de la lucha contra la delincuencia, lo cual sin lugar a dudas genera un clima de respeto generalizado al orden jurídico y con ello conduce a la meta de una ciudad segura en beneficio de todos los habitantes.

Es evidente que la justicia y la seguridad en Guatemala constituyen un reto bastante complejo y difícil. Existen muchos intereses, pero sin embargo es posible la transformación de la realidad con el trabajo entusiasta, firmeza de convicciones y altura de ideales.





CAPÍTULO III

3. Políticas estatales

En la actualidad se presenta un creciente interés por el estudio de las políticas estatales y su impacto en la sociedad. Ello, ha sido especialmente significativo pero los esfuerzos invertidos en estos estudios no han sido mayores.

La violencia ha tomado en numerosas regiones del país dimensiones y formas nunca antes vistas, siendo ello lo que ocasiona daños irremediables contra las personas, las familias y las comunidades, llegando inclusive a debilitar el proyecto de desarrollo nacional.

Debido a ello, se ha multiplicado la preocupación y los cuestionamientos relacionados con la forma de gobierno estatal y municipal que afronta la problemática. En el país, la convivencia de las familias, en las comunidades y en las ciudades atraviesa por una crisis. Entre sus más dolorosas manifestaciones se encuentran la multiplicación y diversificación de la delincuencia, la violencia y la inseguridad.

“El diagnóstico y las estrategias para acabar y contener estos fenómenos han sido insuficientes. La información disponible muestra un acelerado crecimiento de la violencia, lo cual genera un grave daño a las personas”.¹¹

¹¹ Castillo Consorcio, Andrea Magaly. **Independencia y transparencia del poder**. Pág. 43.



No existe duda alguna de que todos los días los ciudadanos y ciudadanas guatemaltecas en el servicio público hacen su mejor esfuerzo con lo que tienen disponible, inclusive sin la protección debida, poniendo inclusive en riesgo su vida. Para los mismos, el reajuste necesario y urgente de normas, políticas públicas e instituciones es de importancia.

El impacto de la corrupción en las instituciones y la participación en sociedad permite dar a conocer que es fundamental la implementación de políticas de Estado para que se puedan tomar decisiones y realizar acciones contundentes desde las más elevadas responsabilidades públicas y liderazgos privados, para la reducción de las prácticas de corrupción e impunidad.

Además, tienen que reconocerse las prácticas inadecuadas que están insertas en los circuitos de elevada jerarquía.

La problemática relacionada con la estrategia actual es notoria. Desde una perspectiva nacional, se inicia con una creciente disponibilidad de recursos para las fuerzas de seguridad y para el aparato judicial, así como también diversas propuestas de reformas legales.

También, es necesario el análisis de las adecuaciones a las estructuras administrativas de las instituciones que se encuentran vinculadas a dicha problemática, y de esfuerzos que se ven superados a la realidad y que no se articulan y se formulan de manera coordinada con contenidos que sean pertinentes.

3.1. Deficiencias de las políticas estatales

Las políticas estatales de actualidad en materia de seguridad presentan serias deficiencias que son:

- a) **Soporte técnico y conceptual insuficiente:** entre Guatemala y el extranjero existe una amplia producción académica y profesional que se encarga de un análisis que en general se encuentra en vinculación con la política de gobierno.

- b) **Las prácticas institucionales no se adaptan al marco constitucional de seguridad y de derechos humanos:** en la práctica, el quehacer institucional guarda una estrecha relación lejana de los mandatos constitucionales que soportan las funciones de seguridad y de justicia. La separación de ello comienza por una idea de la seguridad lejana a su condición de garantías para la vigencia de todos los derechos humanos.

La idea dominante pone a las instituciones en el centro de las políticas de seguridad, mientras que el ciudadano y ciudadana quedan al margen y ello debido a que los índices de confianza institucional se mantienen mayoritariamente en valores que son negativos.

- c) **Las políticas en materia de seguridad pública y justicia se encuentran desvinculados de los fines comunes que buscan:** las instituciones que se encargan de la investigación del delito y de la procuración de justicia suelen dejar

de lado la coordinación y cooperación entre las instituciones que buscan el aseguramiento de la seguridad pública en la sociedad guatemalteca. Los objetivos del Estado para asegurar la seguridad pública y la justicia no se encuentran en un marco de acciones nacionales de corto, mediano, y largo plazo; por el contrario, con bastante frecuencia se guían mediante objetivos a corto plazo con fines en algunos casos de carácter político o electoral, generando con ello un elevado distanciamiento entre las instituciones.

- d) Las normas, diseños y prácticas se encuentran ajenos al marco especializado de atención a poblaciones de mayor riesgo o vulnerabilidad: los aparatos de seguridad y justicia se encargan de la reproducción de patrones de discriminación que dan lugar a las más graves violaciones a los derechos humanos en contra de la niñez, mujeres, jóvenes, migrantes, personas en pobreza extrema, población indígena y por ello se ha hecho común la victimización de esos grupos.
- e) Sectores relevantes para la seguridad y la justicia están fragmentados: el que hacer convencional de la seguridad y de la justicia está fragmentado, así como respecto de otros sectores públicos con los que se tienen que construir puentes de colaboración. La seguridad opera como política social, mientras que la justicia lo hace en forma de castigo.

“En general, se encuentran ausentes los modelos que tienen que ser insertados, con la seguridad y con la justicia, en estrategias integrales para revertir con ello

la exclusión. De ello, deriva que las acciones de los aparatos de seguridad y de justicia en la mayoría de ocasiones producen más problemas, en tanto no se enfoquen con la atención de las causas profundas de la inseguridad, la violencia y la delincuencia¹².

- f) **Prevención desatendida:** la seguridad y la justicia en la sociedad guatemalteca han privilegiado el incremento legislativo de los diversos tipos legales y penas sobre la prevención, lo cual resulta particularmente grave debido a que no únicamente se ha abatido a la impunidad sino también se ha desatendido prácticamente por completo el establecimiento de una política que sea preventiva.

El presupuesto público destinado al castigo y a la prevención se encuentra proporcionalmente desequilibrado en beneficio del primero. Parece ignorarse que el gasto de educación, salud y empleo entre otros es por sí mismo una inversión de la prevención.

Ello, denota claramente el desconocimiento de los métodos que son necesarios para en efecto alcanzar que desde esos sectores poblacionales se abone la construcción de comunidades seguras.

- g) **Acciones y decisiones coyunturales y reactivas,** sumadas a la ausencia de una visión integral y coordinada al corto, mediano y largo plazo: es esencial que las

¹² Bermúdez Tapia, Manuel Alejandro. **La credibilidad del poder judicial.** Pág. 29.



acciones y decisiones que se emprendan se encuentren encuadradas dentro de una política pública de carácter general, formulada bajo principios de racionalidad o integralidad, que no únicamente sea de carácter reactivo y con una visión de corto plazo, sino que tenga como premisa básica la prevención y contemple la atención y solución real de la problemática que presenta la materia en el corto, mediano y largo plazo.

- h) Subordinación a asuntos políticos, personales, partidistas o electorales: las políticas estatales de seguridad y justicia, así como sus instrumentos de aplicación se encuentran frecuentemente influenciados por intereses de partido.

- i) Corrupción e impunidad severas: se han instalado en los aparatos de seguridad y justicia en culturas institucionales que reproducen patrones extendidos de corrupción. El problema inicia desde sistemas de gestión de recursos y de procesos formalistas, sobrecargados y lentos que incentivan los desvíos, sumando a ello a controles débiles o ausentes para sancionarlos.

Ello, es un problema en el diseño mismo de las instituciones y que no ha sido tomado en consideración con la voluntad y con los instrumentos adecuados. Las oportunidades para la corrupción e impunidad son aprovechadas por los individuos, las mismas se construyen en ambientes institucionales que las propician o las toleran.

Por ello, la corrupción e impunidad no se explica ni mucho menos se resuelve reduciéndola a un problema a nivel individual. Consiste en un problema que se encuentra representado por conductas personales, sin duda, pero ello descansa sobre la mala calidad de los sistemas de control de la gestión de los procesos y recursos.

- j) Metodología de las políticas estatales marginadas: en general, la toma de decisiones se encuentra mucho más cercana a la intuición que a la metodología de políticas públicas convencionalmente aceptadas y se ensaya una y otra vez un ciclo de reformas y contrarreformas, sin que se sigan los procesos formales de diseño, diagnóstico, implantación y evaluación.

“La política de seguridad y justicia en Guatemala se compone tradicionalmente de un diseño de decisiones aisladas cuyo impacto no puede ser evaluado de un modo técnico y objetivo, propio de políticas públicas modernas y democráticas”.¹³

El problema inicia en que no se tiene certeza acerca de la forma en la que las autoridades validan su propio quehacer, debido a que faltan los referentes públicos que expliquen por qué se hacen las cosas de una forma y no de otra.

- k) Metodología de las políticas públicas marginada: en general, la toma de decisiones se encuentra cercana a una intuición y no a la metodología de políticas públicas convencionalmente aceptadas y se ensaya una y otra vez, a

¹³ **Ibid.** Pág. 150.



veces en un ciclo de reformas y contrarreformas, sin que se sigan los procesos formales de diseño, diagnóstico, implantación y evaluación.

Esa actuación, colapsa con la posibilidad de consolidar sistemas de rendición de cuentas para aprender del acierto y del error, donde se puedan aplicar las consecuencias que sean correspondientes. Desde esa dinámica, se ignora la información empírica.

La política de seguridad y justicia en la sociedad guatemalteca se compone de manera tradicional de una constelación infinita de decisiones aisladas cuyo impacto no puede evaluarse de un modo técnico y objetivo, propio de políticas públicas que sean modernas y democráticas. El problema se inicia en que no se tiene certeza acerca de cómo las autoridades logran validar su propio quehacer, pues faltan los referentes públicos que expliquen por qué se hacen las cosas de una manera.

- l) Capacitación de vanguardia casi no existe: en Guatemala se produce un conocimiento especializado en reformas democráticas en seguridad y justicia. Con muy pocas excepciones, las estructuras institucionales siguen sin propiciar ni permitir la instalación de programas serios y duraderos para la capacitación a los operadores de toda área y jerarquía. Lo anotado, debido a que se tienen que crear los incentivos para el desarrollo profesional dentro de un marco de servicios de carrera que aseguren la promoción por mérito.



En la actualidad, pareciera que es la garantía frecuente de crecimiento únicamente cuando se reproducen prácticas convencionales y no es de esa manera cuando se trata del conocimiento renovador, producto del contacto con las escuelas y experiencias de vanguardia, dentro y fuera de la sociedad guatemalteca.

- m) Reducción de la legitimidad: la incapacidad generalizada de las políticas de seguridad y de justicia para servir a la sociedad ha terminado por extender la desconfianza ciudadana hacia las instituciones.

Un cúmulo incalculable de sucesos cotidianos revela claramente la insatisfacción del gobernado en sus contactos con las instituciones de seguridad y justicia. De ello, deriva que aparezcan valores y actitudes entre los funcionarios y los ciudadanos que reducen la interacción positiva.

3.2. El reto de la seguridad y justicia

La solución de la problemática inicia con su adecuada definición. A su vez, la fuerza de ello se encuentra bajo la dependencia de la calidad de información en que se fundamenta.

La debilidad en las aproximaciones tanto técnicas como metodológicas, a las políticas de seguridad y justicia se ha limitado a las definiciones claras de los problemas, en relación a no haberse generado las fuentes idóneas de información.



Los esfuerzos independientes por construir información enfrentan limitaciones comparación con otros países.

3.3. Políticas integrales en materia de seguridad

Guatemala necesita de un cambio de paradigma en relación a las políticas públicas de seguridad y justicia con un auténtico fundamento democrático. La propuesta hacia el cambio se apoya en los siguientes criterios rectores:

- a) **Primacía del régimen constitucional de los derechos humanos:** el más importante instrumento de racionalidad y control sobre las políticas de seguridad y justicia y sus instrumentos de implantación son los derechos humanos.

Cualquier acción del Estado tendiente a vulnerarlos es, en sí misma, contraria a los fines de la seguridad y justicia en democracia, en tanto ellas son parte de las prerrogativas esenciales del ser humano.

- b) **Orientación hacia la seguridad humana:** las políticas de seguridad y justicia tienen que ser contextualizadas en las coordenadas de la seguridad humana, alineándolas a la finalidad última de contribuir a garantizar las condiciones para el pleno desarrollo del ser humano, fundamentado a su vez en el pleno ejercicio de los derechos y las libertades, así como para el responsable cumplimiento de las obligaciones.



Desde esa perspectiva de interacción entre varios derechos resulta conveniente el uso del concepto de seguridad ciudadana, el cual permite recolocar justamente al ciudadano, entendido el mismo en sentido amplio en el centro de todas las acciones por la seguridad y por la justicia.

- c) **Racionalización del uso de la fuerza:** el respeto por la vida humana debe ser un valor fundamental en la política de seguridad. Para ello, los instrumentos de implantación de las políticas en el país tienen que respetar los principios y las normas internacionales y nacionales de uso de la fuerza, siendo ello lo que ordena la regularización de su empleo mínimo y únicamente como excepción, el uso máximo de ellas. Cualquier acción del Estado que invierta esta fórmula es en sí misma contraria a los fines de seguridad y de la justicia.
- d) **Fortalecimiento del liderazgo civil:** la seguridad y la justicia en democracia tienen que funcionar bajo el adecuado control de la autoridad civil, la cual tiene que encargarse de asegurar un soporte bien amplio de la legitimidad política. La autoridad civil tiene que asumir su responsabilidad de cumplir con los fines de la seguridad y la justicia.
- e) **Primacía de la prevención sobre el control:** toda medida previa que reduce los riesgos de un evento que contraviene los fines de la seguridad y la justicia es más útil, eficaz y eficiente que aquélla que busca controlar los daños consumados.



El nuevo equilibrio debe al menos buscar que sea equiparable el gasto público que se encuentra dedicado a la prevención. Tiene que priorizarse el desarrollo de estrategias modernas de prevención que promuevan conductas que sean tendientes a la reducción de riesgos. A su vez, la mejor prevención es la que fortalece la cohesión social y en esa medida se encarga de la reversión de la exclusión.

- f) Integralidad de la política: la seguridad y la justicia tienen que abandonar el enfoque sectorial y ser articuladas en el marco de modelos que sean integrales de política pública que sumen y equilibren las capacidades estatales.

“La fragmentación engendra contradicciones que no únicamente abonan a la ineficacia y la ineficiencia, sino además generan resultados contraproducentes. Los municipios, los estados y el gobierno deben terminar con el funcionamiento de sus gabinetes como sectores en constante competencia política y experimentar un diseño que asegure la interacción colaborativa y coordinada”.¹⁴

- g) Transversalidad: permite que todas las esferas y áreas que se encuentren involucradas se apropien de enfoques y criterios que sean similares. La transversalidad identifica a las partes más allá de las fronteras institucionales. La política de seguridad y justicia tiene que trascender las fronteras institucionales para emprender su labor hacia fines comunes.

¹⁴ González Pino, Miguel. **Transparencia judicial y políticas de comunicación**. Pág. 75.

- h) **Coordinación y subsidiariedad:** el terreno idóneo para entender y resolver los problemas de la seguridad y de la justicia es clave frente a la solución. La mejor seguridad y justicia es la que se encuentra más cercana a los problemas de las personas y sus comunidades.

La reconstrucción del tejido social únicamente es posible ahí donde el mismo se ha lesionado. A mayor distancia entre la toma de decisiones de las instituciones responsables y el terreno donde están las dificultades, menor es la eficacia y eficiencia de aquéllas.

Ello, supone la máxima cooperación y coordinación nacional de manera que los límites territoriales y jurisdiccionales sean una oportunidad y no un obstáculo.

- i) **Metodología para la definición de políticas públicas:** las políticas estatales y sus instrumentos de implantación no pueden operar bajo criterios dominados por la intuición o siguiendo con los usos y costumbres.

Es imperativo soportar esos criterios en la metodología de las políticas públicas que se encarguen de la centralización de la calidad de información, del diagnóstico y de la evaluación. Además, se tiene que explotar al máximo la vinculación entre la toma de decisiones y el conocimiento científico y técnico.

Las decisiones se tienen que aprovechar en relación a la experiencia en el terreno, tienen que ser contextualizadas en marcos de referencia especializados.



La mejor opción consiste en el balance de los distintos recursos de conocimiento.

- j) **Desarrollo de un enfoque funcional:** las políticas de seguridad deben eludir las posiciones extremas del debate público para el favorecimiento de un enfoque funcional que permita el aseguramiento a través de gestiones de calidad. El principio de funcionalidad tiene que ser traducido en opciones programáticas que vinculen los fines de seguridad y la justicia, así como las acciones para lograrlos, mediante criterios técnicos y modernos de eficiencia.

- k) **Máxima rendición de cuentas y transparencia:** desde la acción pública más simple hasta la decisión de mayor peso y trascendencia, todas tienen que ser justificadas sin excepción y sujetas a la mayor transparencia posible. La rendición de cuentas debe ser introducida en la forma de un principio operativo que asegure las consecuencias del buen y el mal desempeño, así como el aprendizaje institucional.

A su vez, las mismas instituciones tienen que encargarse de buscar la mayor transparencia para el fortalecimiento de la rendición de cuentas y sembrar la confianza y legitimidad social. El mejor modelo es la vía doble de fortalecimiento de instrumentos de rendición de cuentas interno y externo de las instituciones.

- m) **Evaluación constante y responsable:** las acciones que se emprendan para alcanzar una política integral en materia de seguridad pública necesitan de

mecanismos que permitan la evaluación constante y responsable para la identificación de los cambios que sean necesarios que aseguren la implementación segura y efectiva de la política integral en materia de seguridad pública.

- n) Atención prioritaria a quienes enfrentan mayor riesgo y vulnerabilidad: la seguridad y la justicia tienen que aliviar la discriminación y llevar al centro de la agenda el bienestar de los grupos que se encuentran en situación de mayor riesgo o vulnerabilidad, así como de los funcionarios que también están en el mayor riesgo.

3.4. Corresponsabilidad de los actores sociales

“Es prioritaria la celebración de un pacto político y social de base amplia que permita la reorientación a las instituciones de seguridad del país, para con ello hacer frente a la crisis de violencia que enfrenta el país. Este pacto es condición para cualquier reforma profunda en el sector no permite que ningún actor social pueda quedarse al margen”.¹⁵

La responsabilidad de garantizar la seguridad es jurídica y políticamente el deber del Estado guatemalteco en su conjunto, en cada ámbito de gobierno. La política a seguir debe estructurarse con un horizonte nacional, pero anclado en la vida local de las comunidades y diseñada a partir de la diversidad de la vida a lo largo del territorio.

¹⁵ Ansolabehere Valdemarra, Mayra Karina. **Independencia y transparencia de los poderes.** Pág. 67.



Es indispensable que los legisladores recaben, escuchen, analicen y debatan los planteamientos de la sociedad acerca de la seguridad y la justicia, como elementos de primera importancia para la preparación de iniciativas y dictámenes y la correspondiente deliberación.

Una vez desarrollado el proceso de amplia consulta y analizadas las diversas opiniones, la adopción de nuevas formas corre a cargo del poder legislativo, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y bajo la exclusiva responsabilidad.

Los jueces tienen que encargarse de la conducción de los procesos y resolver las controversias con estricto apego legal, motivando y fundándose sólidamente en sus determinaciones.

En ese desempeño es completamente indispensable que actúen con plena independencia de cualquier instancia del poder público. y de los sectores sociales o de particulares.

Es preocupante que se pretenda interferir, orientar o predeterminar las decisiones judiciales, como ha ocurrido en variadas ocasiones sin perjuicio de que los juzgadores rindan cuentas y asuman responsabilidades.

La sociedad debe hacer escuchar sus opiniones, destacar la problemática y exigir las soluciones respectivas en materia de seguridad.



“No siempre surge y persiste la exigencia de solución, inclusive frente a problemas de extrema gravedad y visibilidad. Se corre el riesgo de observar éstos con resignación o indiferencia, en perjuicio de la oportuna y adecuada solución a cargo de las autoridades”.¹⁶

3.5. Responsabilidad de instituciones democráticas fuertes y transparentes

El impulso de la transparencia y la rendición de cuentas es el primer y más importante factor de transversalidad a consolidar entre los distintos sectores implicados en la política de seguridad y justicia.

El momento excepcional de violencia que atraviesa el país tiene que ser tomado en cuenta no para claudicar en la consolidación de esas instituciones, sino para fortalecerlas mediante los mecanismos idóneos de gestión y toma de decisiones, propios de una sociedad democrática. En dicho contexto, pocas medidas tendrían un impacto tan adverso a la generación de la confianza ciudadana como el debilitamiento de los órganos garantes del derecho de acceso a la información y la sujeción de éste a supervisiones o controles que sean inaceptables.

La transparencia es un componente indispensable de desarrollo institucional pero, sobre todo, una herramienta de generación de confianza y construcción de relaciones productivas con la comunidad.

¹⁶ **Ibid.** Pág. 76.



A pesar de un impulso decidido para generar y fortalecer mecanismos de acceso a la información y transparencia en el pasado, se observa un declive en la voluntad política para el fortalecimiento de esas herramientas, señalando que de ejercerse en toda su amplitud la transparencia y el acceso a la información, debilita la eficacia de las instituciones.

Ello, obedece a dos causas principales: primero, la rendición de cuentas mediante el acceso a la información se considera un ámbito excepcional en el caso de la seguridad pública, por la sola materia de la función ejercida; y segundo, aún no se cuenta con los mecanismos de gestión de información en las instituciones de seguridad que permitan a la ciudadanía acceder a datos puntuales, veraces y oportunos de forma sistemática y periódica.

Como consecuencia de estos dos factores, el cumplimiento de las instituciones de seguridad con los deberes de transparentar el ejercicio de sus funciones es relativamente escaso, en particular en aspectos de la gestión institucional.

Cualquier estrategia de reforma de los sectores de seguridad debe hacerse cargo de las condiciones actuales en las que se conducen los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

CAPÍTULO IV

4. Promoción integral de políticas del Estado de Guatemala en beneficio de la seguridad pública y de la credibilidad del poder judicial

Es fundamental la promoción integral de políticas del Estado en beneficio de la seguridad pública y de ello deben encargarse los distintos representantes estatales, quienes son los mandatarios del poder que delega la población, para la existencia de una plena soberanía sobre la voluntad de contar con una judicatura que sea transparente e independiente, en donde se pueda disfrutar de una democracia funcional del Estado de derecho que se encuentra prevista en los textos constitucionales que se encuentran en vigor.

4.1. El poder judicial en el Estado democrático de derecho

El Estado constitucional y democrático de derecho consiste en un modelo organizativo y político de Guatemala, el cual se encuentra recogido constitucionalmente y cuenta con dos objetivos esenciales como lo son el establecimiento y limitación de la estructura fundamental estatal; y por otra parte, se encarga de asegurar el respeto de los derechos esenciales de las personas.

Dentro del mundo contemporáneo, la mayor parte de las sociedades se organizan de acuerdo al modelo constitucional del Estado democrático de derecho prevaeciente. El principio de la división de poderes señala que el poder público no tiene que encontrarse



fundamentado en una misma persona o en pocas manos, sino que, en vez de ello, debe encontrarse distribuido en diversos órganos.

“La extensa historia ha demostrado que la concentración de los poderes del Estado es favoreciente de la comisión de abusos y de la adopción de las diversas decisiones gubernamentales desacertadas”.¹⁷

Por el contrario, la separación de los poderes permite la existencia de un sistema de controles mutuos entre los distintos organismos del poder público de pesos y contrapesos.

Los poderes estatales clásicos son los siguientes: el poder legislativo, que se encarga de la elaboración de las normas jurídicas y de la fiscalización al gobierno guatemalteco; el poder ejecutivo, que es referente a quienes se encargan del gobierno del país; y el poder judicial, que muestra y tiene bajo su cargo la administración de justicia y consecuentemente la resolución de las controversias y la sanción de los delitos en aplicación del derecho vigente.

Al lado de esos poderes clásicos, han aparecido distintos órganos autónomos y en especial aquellos que se encargan del ejercicio del poder político. El principio de normatividad de la Constitución determina que la misma no es únicamente un documento político, sino que a la vez cuenta con naturaleza jurídica y con una jerarquía en el ordenamiento legal del país.

¹⁷ Salcedo Orozco, Carlos Antonio. **La transparencia en la elección del poder judicial**. Pág. 88.



La Constitución Política de la República es normativa y jurídicamente obligatoria, además que consiste en la norma de rango superior entre las normas legales. Por ello, se encuentra jurídicamente prohibido transgredirla, así como a las distintas normas jurídicas que conforman el derecho estatal.

El principio de legalidad se encarga del establecimiento de que no es la voluntad individual de los seres humanos la que rige al país, sino que lo son las leyes, dictadas en representación y a nombre de todos, las cuales se encargan de la regulación de los comportamientos de la autoridad, así como también de la ciudadanía. De esa manera, los gobernantes y gobernados se encuentran sometidos y obligados por las normas jurídicas del país, las cuales cuentan con carácter general y no discriminatorio.

El principio democrático estatuye que el poder emana del pueblo y que los gobernantes ejercen autoridad solamente por delegación de éste, quien es el titular originario del poder político.

Consiste en un Estado democrático que celebra de manera eventual elecciones libres, competitivas y limpias para la determinación de quiénes habrán de gobernar a nombre del pueblo y durante un período bien limitado de tiempo para así asegurar una democracia representativa.

En el mundo contemporáneo existen también distintos mecanismos de democracia directa en virtud de los cuales el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos no consiste solamente en elegir cada cierto número de años a los poderes públicos,



sino que forman parte de esos derechos políticos el poder de participar directamente en la adopción de decisiones de importancia para el destino de las personas.

4.2. Mecanismos de democracia directa

Entre los mecanismos de democracia directa se encuentran los que a continuación se enumeran:

- a) **Iniciativa legislativa:** le permite a la ciudadanía guatemalteca la presentación de proyectos de ley poniendo para el efecto en movimiento a la maquinaria oficial de la elaboración de normas jurídicas.
- b) **Iniciativa de reforma constitucional:** al igual que ocurre con la iniciativa legislativa, faculta a la ciudadanía a activar el procedimiento de enmienda de la Constitución Política.
- c) **Referéndum y el plebiscito:** con frecuencia son tomados en consideración como sinónimos, y consisten en consultas populares en las cuales se solicita el voto del pueblo.

Ello, para la aprobación o desaprobación de las leyes y normas jurídicas para la determinación de medidas de política de gran importancia para asegurar el bienestar general de la población.



- d) **Derecho de consulta previa:** consiste en el derecho a que determinadas poblaciones o grupos sociales sean consultados en relación a medidas o normas que pudieran lesionar sus derechos.

- e) **Presupuesto participativo y la rendición de cuentas:** las mismas son maneras participativas mediante las cuales la ciudadanía guatemalteca puede intervenir en la gestión económica del Estado o bien exigir información y responsabilidad de las autoridades estatales por la administración de los recursos que están contenidos en la legislación.

- f) **Vigilancia y aseguramiento ciudadano de las decisiones y acciones de las autoridades:** consiste en el derecho general que tienen los ciudadanos para la participación en la vida pública a través de la realización de acciones de análisis y observación de las actividades desarrolladas por los funcionarios públicos. Esa clase de mecanismos de participación ciudadana o de democracia directa son de especial importancia para los intereses de la población, justamente porque buscan la procuración de contribuir al ejercicio de derechos ciudadanos de participación y seguimientos relacionados con la independencia y transparencia de los poderes judiciales.

4.3. Respeto de los derechos fundamentales del ser humano

Los mismos consisten en la razón de ser del mismo Estado constitucional y democrático de derecho y consecuentemente tienen un valor máximo y jerarquía, y

tienen que ser cumplidos, protegidos y asegurados por el aparato estatal, así como plenamente tomados en consideración por la ciudadanía.

Los derechos fundamentales también son denominados derechos humanos y son aquellos correspondientes a todas personas por el mismo hecho de integrar a la humanidad. Ello, quiere decir que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

“El modelo de Estado constitucional y democrático de derecho configura un Estado en base a las siguientes características: el ejercicio del poder se encuentra dividido y limitado, se encuentra bajo la sujeción de la Constitución Política y a las leyes; se organiza y legitima de manera democrática; y se orienta al aseguramiento de la efectividad de los derechos fundamentales de las personas. Debido a las características señaladas, resulta clave el adecuado funcionamiento del poder judicial”.¹⁸

4.4. El poder judicial en el Estado democrático de derecho

El poder judicial se encuentra llamado al desempeño de un papel de importancia en el marco del Estado constitucional y democrático de derecho. Los jueces son los encargados del control del ejercicio del poder encomendado al resto de ramas, niveles y órganos del gobierno.

¹⁸ Pizzorusso Popkin, Alessandro. **Justicia y jueces**. Pág. 74.



Cualquier abuso en contra de la Constitución Política, las leyes o los derechos que sean cometidos por parte de las autoridades del gobierno o la administración tiene en definitiva que ser reparado y eventualmente sancionado por los jueces, siendo esa función de control el poder una modalidad de rendición de cuentas.

Por lo anotado, se tiene que hacer exigible que los jueces sean imparciales e independientes, con la finalidad de que los mismos puedan controlar y enfrentar a los poderes políticos en condiciones que sean óptimas.

La judicatura tiene a su cargo la función de controlar y hacer efectivos los mandatos constitucionales y las leyes. Las transgresiones del texto constitucional y de la legislación ordinaria pueden ser reclamadas ante los tribunales de justicia, los cuales tienen encomendada la labor de restablecer la integridad de la Constitución Política y la seguridad.

En la actualidad, dentro del contexto de una afirmación paulatina, se observa claramente un notable desarrollo del control jurisdiccional de constitucionalidad en los distintos países y en especial en la sociedad guatemalteca, lo cual le otorga un gran poder a los jueces frente a las ramas políticas estatales.

Los jueces son los garantes de la democracia en el país, en tanto son ellos quienes tienen que proporcionar protección a las minorías y grupos en situación de desventaja social o de víctimas de discriminación.

Si la democracia consiste en el gobierno de los y todas las personas que tienen derecho a participar en la toma de decisiones, entonces no es admisible la marginación, subordinación o exclusión de determinados grupos sociales.

La democracia no puede autorizar a ninguna mayoría, a avasallar los derechos de las minorías sociales. Por el contrario, la misma se encarga de exigir que a lado del respeto del principio de mayoría, tiene que haber un respeto hacia todos los grupos minoritarios.

Si un sector poblacional pretendiera el avasallamiento de los derechos de alguna minoría, la ciudadanía guatemalteca lesionada tendría el derecho de acudir ante los tribunales de justicia en demanda de protección estatal.

“El poder judicial tiene que encargarse de cumplir con su papel de tutelar los derechos fundamentales de toda la población guatemalteca. Cuando la democracia reclama de la judicatura una actividad de protección especial de las minorías frente a la eventual opresión de la mayoría, el Estado constitucional de derecho exige que los derechos humanos de todas las personas que al ser recogidos constitucionalmente, tengan máximo rango jurídico y sean amparados mediante los jueces”.¹⁹

Los jueces tienen que resolver los litigios ordinarios que aparecen de forma inevitable como consecuencia de la vida en sociedad. De esa forma, en cuanto titulares de la

¹⁹ *Ibid.* Pág. 150.



potestad jurisdiccional, los jueces son los encargados del ejercicio de la jurisdicción, sea, de declarar el derecho en el caso concreto.

Por ende, los jueces se encargan de la resolución de las controversias que debido a una u otra razón, enfrentan a los ciudadanos determinando para el efecto el litigio de conformidad con los acuerdos al ordenamiento jurídico del país.

4.5. El rol del poder judicial en el marco del Estado constitucional

Son los siguientes:

- a) **Juzgamiento y declaración de si una ley colisiona con la Constitución Política:** es un supuesto en el cual se tiene que anular o invalidar la ley, retirándola para el efecto del ordenamiento jurídico con efectos generales.

Dicha actuación judicial tiene que producirse en el marco del llamado proceso de inconstitucionalidad de las leyes y permite la expedición de sentencias anulatorias de las normas jurídicas que contradigan la Constitución Política de la República.

De esa forma, la judicatura puede enmendar el pleno del Congreso de la República y de otros poderes públicos, tomando en consideración la integridad y supremacía constitucional.



- b) **Determinación y juzgamiento si una ley es violatoria del texto constitucional en un proceso judicial ordinario: para el efecto se declara su inaplicación al caso concreto con efectos particulares, o sea, entre las partes de un litigio y no más allá de ese litigio. El ejercicio de esa función a la cual se le conoce como control difuso de la constitucionalidad, es debido a que todos los jueces, y no únicamente un determinado órgano jurisdiccional cuenta con esa facultad.**

Por ende, se realizan los procesos judiciales ordinarios en donde el juez hará prevalecer la aplicación de las normas constitucionales y dejará consecuentemente las leyes inconstitucionales, para la efectiva resolución del caso.

- c) **Determinación y juzgamiento de si una autoridad o gobernante ha cometido un delito o incurrido en un acto de corrupción: es el supuesto en el que tiene que imponer la sanción correspondiente.**
- d) **Juzgar y decidir litigios en que determinadas poblaciones o grupos reclaman por la violación del derecho a un medio ambiente sano o a los derechos de poblaciones originarias, frente a grandes empresas o inversionistas.**

4.6. Ubicación institucional y funcionamiento del poder judicial

El poder judicial es una institución de carácter público, al igual que los poderes legislativo y ejecutivo, así como también de otros órganos del poder público. La



naturaleza jurídica de la judicatura debe recalcarse por motivaciones ideológicas culturales y ello suele establecer que la corporación judicial es neutral y se presta a confusiones.

Esas expresiones únicamente significan o tienen que ser entendidas como las actuaciones de los jueces con independencia e imparcialidad en aplicación estricta del derecho a diferencia del gobierno que cumple sus funciones orientándose por motivaciones de conveniencia y de oportunidades. Ello, no significa que el poder judicial al desempeñar el papel que la Constitución Política le ha reservado no cuente con incidencia sobre la distribución del poder o bien sobre el ejercicio del mismo en el país. Las decisiones jurisdiccionales tomadas en consideración en conjunto y algunas de ellas de manera individual, tienen un impacto en relación a las interacciones políticas y sobre los agentes políticos en la vida nacional.

“Las sentencias judiciales consisten en elementos que tienen participación en el establecimiento de la política y en la distribución del poder en el país. Se tiene que pensar en decisiones judiciales como las que se determinan si es posible la expansión de medidas excepcionales”.²⁰

Además, la importancia política del poder judicial hace que los poderes directamente políticos, ello es, el Congreso de la República y el Ejecutivo se vean con frecuencia motivados a controlar el órgano jurisdiccional.

²⁰ Ibañez Perfecto, Andrés y Claudio Movilla. **El poder judicial**. Pág. 86.



Para la materialización de ese control, existe una serie de mecanismos formales e informales. Entre los principales mecanismos formales mediante de los cuales se relaciona la judicatura y ramas electivas y políticas de gobierno se puede prestar a una manipulación indebida al sometimiento de la corporación judicial.

- a) El sistema de elección y nombramiento de los jueces.
- b) La duración del mandato judicial.
- c) El número de miembros de los altos tribunales.
- d) El juicio político para separar del cargo a los miembros de los altos tribunales.
- e) El régimen disciplinario y las sanciones administrativas.
- f) El control del presupuesto judicial.

En relación al cumplimiento de sus funciones, el poder judicial se relaciona políticamente con los poderes legislativo y ejecutivo, dentro del marco del Estado constitucional y democrático de derecho.

Con el legislativo, que es la principal fuente del derecho que los jueces tienen que aplicar para la resolución de los litigios sometidos a su jurisdicción.



4.7. El poder judicial y el sistema de justicia

Una adecuada comprensión de la naturaleza y funcionamiento del poder judicial no únicamente hace necesaria su conceptualización como parte integrante de las instituciones políticas del Estado y como configurador de la política del país. Se necesita, tener en consideración que la judicatura integra también un sistema especial a saber.

Lo peculiar del sistema de justicia son dos rangos: primero, su composición plural debido a que se encuentra integrado por un mismo conjunto más o menos amplio de instituciones, debido a que si bien existen ciertas diferencias nacionales; segundo, su naturaleza precisamente sistemática, es decir su funcionamiento ante un todo relativamente orgánico y coherente, de manera que los elementos que lo constituyen se encuentra en relación unos con otros y por ende, cualquier medida o acción sobre uno de esos elemento impactará en el resto y producirá un cambio en el sistema como totalidad.

La existencia de un sistema de justicia nacional al cual pertenece el poder judicial, hace aun más complejo y difícil el éxito de cualquier empeño de reforma en el sector.

De la misma manera, las carencias y deficiencias que padecen otras instituciones del sistema constituyen a menudo obstáculos y lesionan negativamente el funcionamiento de la judicatura.

4.8. Función jurisdiccional

La función primordial del poder judicial consiste en juzgar y resolver conflictos de manera independiente e imparcial en aplicación del derecho. Para el cumplimiento de esa función, y en tanto poder del Estado, la corporación jurisdiccional cuenta con una amplia y compleja estructura orgánica. Es un aparato burocrático integrado por bastantes personas dependiendo del tamaño del país, que cubre la totalidad del territorio nacional.

“El principal funcionario del poder judicial es el juez, quien es el titular de la función o potestad jurisdiccional, para cuyo ejercicio recibe el apoyo del poder judicial. Para el desempeño de las labores jurisdiccionales, la judicatura se estructura en niveles jerárquicos”.²¹

La organización es jerárquica únicamente por razones funcionales, lo cual significa que ha sido adoptada con el objetivo de que los diversos procesos que se inician a determinado nivel puedan buscar un recurso por parte del litigante disconforme con los fallos emitidos.

En relación a la cobertura territorial, el poder judicial se organiza en circunscripciones limitadas, las cuales no de forma necesaria tienen coincidencia con el ordenamiento territorial político del país. Las funciones de dirección institucional y de gestión administrativa del poder judicial necesitan también un amplio despliegue organizativo

²¹ **Ibid.** Pág. 93.



con la participación de numerosas personas y debido a ello existe una larga tradición en relación a la justicia organizacional.

4.9. Transparencia judicial

La conceptualización de transparencia judicial se refiere esencialmente a la visibilidad de la institución y a su sometimiento al escrutinio público, como rasgos esenciales de una judicatura democrática y respetuosa del orden constitucional. La independencia de los jueces reclama como complemento necesario que el poder judicial opere de forma transparente. La independencia y transparencia judiciales consisten en nociones que se implican de forma recíproca.

El principio de transparencia del poder judicial es esencial y contiene dos contenidos principales que son el acceso a la información y el control del funcionamiento del aparato judicial.

En relación al primer contenido o dimensión, se entiende que la accesibilidad de la información permite a todos, sean autoridades o ciudadanos, encontrarse al tanto del funcionamiento de la institución, de manera que efectivamente puedan prevenirse o corregirse decisiones desafortunadas o ilegales.

En cuanto al segundo elemento, es evidente que los mecanismos de control son favorecedores de la correcta operación de la judicatura, al ofrecer alternativas tanto



preventivas como sancionatorias frente a una serie de actuaciones funcionales en el poder judicial que se aparten de los cauces de la ley.

4.10. Acceso a la información judicial

Al acceso a la información del poder judicial puede dividirse en los dos rubros siguientes:

- a) **Acceso a la información sobre asuntos de orden jurisdiccional:** es referente en sentido propio y directo a los procesos jurisdiccionales y a las sentencias que los resuelven.

En sentido amplio, puede también abarcar aquellos arreglos a los procesos y sentencias que contengan información sobre las mesas de partes de los juzgados o tribunales donde los litigantes presentan sus demandas y otros escritos y documentos, o información sobre la programación de audiencias de los órganos jurisdiccionales.

- b) **Acceso a la información sobre asuntos de gobierno y administración del poder judicial:** alude al campo del ejercicio de las potestades de conducción institucional y de gestión administrativa de la judicatura, de las que se habla en acápite precedentes y que, en términos generales se concentran en la Corte Suprema de Justicia.



Ese rubro, abarca las decisiones de política judicial, el manejo económico y financiero y la ejecución presupuestaria, así como las contrataciones de personal y las adquisiciones de bienes y servicios.

Por su parte, los mecanismos de control del poder judicial pueden también ser clasificados en dos grandes tipos que son:

- a) **Mecanismos de control preventivo:** se trata de procedimientos y medidas que se encuentren orientados a limitar la adopción de decisiones desacertadas o se cometan actos que sean ilegales en la judicatura.

Por su misma naturaleza, consisten en mecanismos disuasivos y educativos de concientización que buscan anticiparse a la eventual producción de la conducta dañina y reprehensible.

Algunos ejemplos de ello se refieren al establecimiento de la obligatoriedad de que los jueces hagan declaraciones de bienes periódicos, realicen campañas entre la ciudadanía y en especial, entre los litigantes para darles a conocer sus derechos y las reglas de control judicial.

- b) **Mecanismos de control represivo:** son los procedimientos y medidas para investigar y sancionar actos ilegales o de corrupción ya cometidos por miembros del poder judicial.

Consecuentemente, se trata del régimen disciplinario aplicable a los jueces que incurran en inconductas funcionales, pero también de los mecanismos de persecución y castigo debido a la comisión de delitos.

Lo que siempre debe tomarse en consideración en relación a los mecanismos de control judicial es que en ningún caso y por ningún motivo su empleo puede invadir la esfera de la actuación independiente e imparcial de los jueces en asuntos jurisdiccionales.

“O sea, los mecanismos de control, como el régimen disciplinario, ya que no pueden ser empleados para cambiar las decisiones jurisdiccionales, o bien para lesionar la independencia de los jueces”.²²

Si una de las partes de un litigio toma en consideración que la decisión adoptada por el juzgador es inadecuada o contraria a derecho, tiene a su disposición un conjunto de herramientas procesales.

4.11. La transparencia judicial en Guatemala

El instrumento disciplinario en la moderna magistratura se ha dado en función de la jerarquía con fines de policía y para asegurar el orden interno del aparato se ha quedado a la voluntad de los centros de poder.

²² Cappelletti. *Ob.Cit.* Pág. 97.

Dentro de un contexto general que todavía es de poca independencia y transparencia de las judicaturas, los peores indicadores son relativos al componente de la transparencia y se requiere de la introducción de mejoras y de adaptaciones importantes del marco normativo vigente de la región, en cuanto a conseguir un poder judicial mayormente visible y sujeto al escrutinio público.

Entre los principales desafíos o amenazas que enfrenta el poder judicial en Guatemala, para el cumplimiento de sus funciones se encuentra la de dar pasos sustanciales hacia la transparencia y se encuentran:

- a) Debilidad de los marcos normativos que regulan el acceso a la información y los mecanismos de control de la judicatura.
- b) Carencia de políticas institucionales dirigidas a la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas del poder judicial.
- c) Estancamiento o paralización de determinadas reformas.
- d) Subsistencia y a veces prevalencia de una cultura institucional de secretismo y opacidad, que socava diversas iniciativas encaminadas a diseñar e implementar mecanismos de transparencia.
- e) El incumplimiento de las regulaciones sobre exposición de informaciones y su difícil utilización.



- f) Resistencia de los órganos de gobierno y de administración del poder judicial a hacer de conocimiento público los conocimientos materiales de mayor interés ciudadano, tales como las sentencias.
- g) La deficiente regulación, pero también la distorsión y la aplicación inadecuada de las normas que establecen la obligatoriedad de que los jueces presten declaraciones juradas de bienes periódicamente.
- h) Ausencia de una política institucional orientada a la información permanente de la ciudadanía sobre temas judiciales y la correspondiente inexistencia de los órganos y oficinas encargados de hacer efectiva la práctica.

4.12. Participación ciudadana para el fortalecimiento del poder judicial

Uno de los principales objetivos del movimiento de reforma judicial en la sociedad guatemalteca ha sido el fortalecimiento de la independencia judicial. Es tal la importancia de contar con una judicatura independiente, que en muchas de las acciones y medidas comprendidas de reforma se apunta a lograr poderes judiciales independientes e imparciales.

Se puede señalar que buen número de propuestas incluidas en los planes de modernización de la judicatura, de una manera u otra, sea directa o sea indirectamente procuran la contribución a alcanzar la independencia de los jueces.



El impulso general de la reforma judicial en Guatemala ha experimentado una desaceleración al cabo de algunos años o bien debido a la superación de sus primeras etapas y por ende de sus resultados, que hablando en términos generales son todavía insuficientes.

La disminución del ritmo del cambio en la judicatura, y en algunos casos su virtual regresión hacen fundamental un ímpetu renovado que puede hacer vivir el movimiento reformista en el país y ayudar a su sostenimiento a lo largo de los años.

De esa forma, una nueva fase de la reforma judicial en el país es indispensable, la cual debe contener un amplio consenso para la terminación de la realidad, en todos sus componentes.

La urgencia de ello, o sea, de la reforma judicial aparece con mayor claridad cuando se toma conciencia de los obstáculos y dificultades que tienen que ser vencidos para que los reformadores tengan éxito, habida cuenta de la existencia de los actores que están interesados en la conservación del insatisfactorio estado de las cosas que todavía prevalecen en el campo de la actividad jurisdiccional. A nivel del proceso general de reforma judicial, la ciudadanía y las instituciones de la sociedad civil tienen un papel de importancia para la defensa y la promoción de la independencia judicial.

La misma, únicamente se puede llegar a consolidar en la región dentro del marco de procesos de modernización de la judicatura real y efectiva. Las estrategias y formas en



que los ciudadanos y sus organizaciones pueden participar en este esfuerzo de dar nuevo impulso a la reforma judicial, son desde luego múltiples.

En el plano más general de las acciones ciudadanas, tiene que resaltarse el valor y la eficacia de una estrategia de alianzas de amplio espectro.

Las alianzas pueden incluir a las organizaciones de los derechos humanos, asociaciones ambientalistas, instituciones defensoras de grupos sociales específicos, asociaciones profesionales, universidades, sindicatos de trabajadores, gremios empresariales, organizaciones de participación ciudadana, jóvenes y artistas y medios de comunicación.

“Todas las instituciones anotadas tienen que ponerse de acuerdo, más allá de sus ámbitos específicos de trabajo, en una agenda común para el cambio judicial, y especialmente para robustecer la independencia de los jueces quienes envían un claro mensaje a las autoridades acerca de su deseo de realización de garantizar el bien común”.²³

Además, la ciudadanía y las instituciones de la sociedad civil pueden encargarse de impulsar y celebrar pactos de amplio espectro sobre la reforma judicial. De esa manera, una más o menos vasta articulación de organizaciones cívicas puede tener influencia en las instituciones estatales para el establecimiento de los principales acuerdos que tiene que incluir la reforma judicial, los procedimientos de desarrollo, los

²³ *Ibid.* Pág. 109.



órganos responsables, los plazos de implementación, los mecanismos de seguimiento y evaluación.

Los acuerdos o pactos estatales relacionados con la reforma judicial se originan como consecuencia de una situación de crisis institucional. Ello, lejos de llevar al colapso y a la parálisis, puede ser de utilidad para desencadenar un proceso de cambios en la administración de justicia. Desde luego, la viabilidad y la cristalización de un acuerdo de esta naturaleza y magnitud se encuentran bajo la dependencia de los contextos institucionales y políticos que vive el país. No obstante, en aquellos casos en que el proceso es factible, la ciudadanía y sus organizaciones pueden contribuir al nuevo diseño e implementación de un programa global de reforma judicial, en especial, si desde tiempo atrás se vienen preparando a través de la articulación de redes o coaliciones, la elaboración de demandas y propuestas de participación en la deliberación democrática sobre temas judiciales.

Una forma de especial importancia en la cual la ciudadanía y las instituciones cívicas pueden ser contribuyentes al impulso general de la reforma judicial o quizá más exactamente a sostenerlo en el tiempo, consiste en la incidencia sobre la ejecución de determinadas medidas o acciones que tienen que aprobarse. En todos los países la transformación del poder judicial enfrenta obstáculos y resistencias y ha experimentado una desaceleración de tal suerte que se necesita reavivar el proceso.

Inclusive los acuerdos de amplio espectro y los pactos de Estado por la justicia muestran signos que al cabo del tiempo, cuando el consenso y el entusiasmo inicial



suscitados por el deseo de superar la crisis que los suele provocar, decae o se entrapa en las agobiantes negociaciones políticas o en los aparatos burocráticos a los que se encomienda su desarrollo o implementación.

Las organizaciones de la sociedad civil pueden llevar a cabo un aporte de primer orden al impulso general de la modernización de la judicatura, mediante su seguimiento y participación en la puesta en práctica de los planes y acciones concretas que forman parte de las reformas.

Los campos y temas en los cuales puede hacerse esta clase de incidencia ciudadana son bien numerosos y variados. No se trata con ello, de intentar un listado y examen exhaustivo.

La carrera judicial es contribuyente al reforzamiento de la independencia de la judicatura, debido a que es tendiente al aseguramiento del ingreso, de la permanencia y del ascenso de los jueces para que los mismos se encarguen de responder a criterios de mérito y al ascenso de los jueces cuando corresponda en base a criterios de mérito y de buen desempeño.

Su consagración a nivel legislativo, si bien es necesaria no es suficiente. Se necesita además de su reglamentación, de la adopción de procedimientos y protocolos de evaluación mediante la creación de determinadas dependencias administrativas u oficinas debidamente especializadas para la aplicación y cumplimiento de las normas que la regulan.



En cada uno de los ámbitos y niveles de ejecución y desarrollo específicos de una media general ya aprobada se puede producir de manera eficaz y provechosa la intervención judicial.

De esa manera, las organizaciones cívicas pueden exigir la reglamentación de la ley, si la misma todavía no existiere, o bien si se promueve una propuesta elaborada consensualmente para el respeto de la seguridad pública.

De forma igual, si el problema de desarrollo o de aplicación se refiere a la ausencia de protocolos de evaluación para el establecimiento de un escalafón de jueces técnicamente sustentados, las instituciones de la sociedad civil pueden encargarse de que las organizaciones de la sociedad civil puedan reclamar su adopción y adelantar con ello una serie de propuestas.

Además, el proceso de selección y nombramiento de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia reviste una gran importancia, debido a que se trata del máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria, por ser la misma el nexo entre los poderes políticos y la corporación judicial y por ello el rol de dirección institucional que existe.

La gravitación de la Corte Suprema de Justicia sobre todo el aparato jurisdiccional del Estado es extenso. A tal punto, que puede establecerse que un indicador del grado de independencia del poder judicial consiste en el grado de independencia del tribunal respectivo.



A la inversa, el control político de la Corte Suprema de Justicia normalmente trae consigo el sometimiento o la supeditación de la independencia de los otros tribunales que integran la judicatura en general, considerando las características de verticalidad y jerarquía que se distinguen de los poderes judiciales que tienen excesiva concentración de poderes en la Corte Suprema de Justicia.

De ello, que a lo largo de la historia los poderes políticos hayan buscado controlar la designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con la finalidad de contar con una judicatura apropiada.

“La designación de los jueces es de naturaleza política debido a que la decisión final queda reservada a un órgano eminentemente político. En Guatemala, se ha introducido la importante novedad de que el rol de nominación o de propuesta se encomienda a un órgano con fuerte presencia de representantes de la sociedad civil”.²⁴

En Guatemala, se ha abierto paso a una fuerte corriente democratizadora y participativa, que convoca a la sociedad civil a un rol en la nominación de postulante a jueces supremos.

No obstante, el sistema de selección y nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia sigue siendo de naturaleza política, debido a que el Congreso de la República de Guatemala es en definitiva el órgano que tiene la atribución constitucional de designar a los magistrados.

²⁴ Castillo. Ob. Cit. Pág. 56.



El sistema político de reclutamiento de los miembros de la Corte Suprema de Justicia no es objetable en sí mismo. Es tan valedero y legítimo como otros sistemas de selección judicial pero con la condición de que se cumplan determinados requisitos que vienen exigidos por el modelo de Estado constitucional y democrático de derecho. Esos requisitos pueden reducirse a los siguientes:

- a) Exclusión de los nombramientos indebidos y selección de las personas idóneas con los méritos y calificaciones necesarias para el desempeño del cargo.
- b) Llevarlo a cabo mediante procesos democráticos y transparentes.

A pesar de que no se puede afirmar que el sistema político de selección y nombramiento de los magistrados supremos sea inadecuado de por sí, lo cierto es que, en la práctica ello ha venido funcionando de forma deficiente, inclusive en el contexto de las reformas judiciales que han acompañado a las transiciones democráticas predominantes en la sociedad guatemalteca.

La participación ciudadana durante la etapa de nominación se refiere a la conformación, mediante la convocatoria amplia del órgano de selección para con ello llevar a cabo el proceso que tiene que terminar con alcanzar una propuesta al poder legislativo.

Ello, debe contar con un cuidado especial de evitar que la entidad nominadora se encuentre copada o controlada de forma indebida por los poderes políticos de forma eventual, para lo cual se tienen que regular adecuadamente los mecanismos de



selección de los sectores y de los grupos sociales y de las instituciones ciudadanas que alcanzarán un asiento en dicha entidad. De esa forma, son de plena aplicación el principio democrático y el principio de transparencia.

Para la labor de selección y de postulación, el órgano integrado por la sociedad civil tiene que asegurar la autonomía, así como contar con plazos adecuados y recibir potestades para la realización de pruebas.

También, es bastante conveniente que se encuentre bien claro el perfil del magistrado del cual se busca nombramiento y los diversos criterios que orientarán en un futuro el trabajo de evaluación de su selección.

La ciudadanía puede desplegar una serie de acciones de seguimiento y participación, tanto para la intervención en el proceso de postulación o nominación de jueces como también para la formulación de propuestas específicas de regulación o de actuación de las entidades que sean responsables.

Una manera adicional en la que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden dar seguimiento y participación sobre el proceso de selección y nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Ello, debe llevarse a cabo contribuyendo al fortalecimiento de la independencia judicial, siendo el mismo el que se encargue de la promoción y defensa de una reforma del sistema de selección vigente.



4.13. Análisis legal de la promoción de políticas del Estado de Guatemala en beneficio de la seguridad pública y de la credibilidad del poder judicial

La falta del control judicial consiste en uno de los problemas más graves que aquejan la sociedad guatemalteca. Sus efectos nocivos son varios: erosiona el Estado de derecho, debido que no permite la aplicación igualitaria legal y la resolución justa de las controversias; hace ineficaces los mecanismos democráticos al provocar que la judicatura falle en su labor de controlar jurisdiccionalmente a los poderes públicos; dificulta seriamente el adecuado funcionamiento de los mercados económicos, incrementando para el efecto los costos de transacción, haciendo incierto el cumplimiento de los contratos y la protección de la propiedad, y en general, afectando con ello la seguridad jurídica.

La corrupción judicial es parte de un fenómeno mayor, que alcanza a todo el aparato estatal y aun a todo el tejido social en Guatemala. En efecto, las prácticas de corrupción se encuentran extendidas entre los agentes estatales e integran parte de la vida diaria de amplios sectores de la ciudadanía. Las causas de corrupción judicial que deben ser tomadas en consideración para la definición y procuración de medidas de contención y mejoras son las que a continuación se presentan:

- a) **Tendencia del poder político:** en relación a que se pueda controlar la judicatura y los mecanismos de nombramiento de los jueces, en particular el de la Corte Suprema de Justicia.



Los problemas de diseño y aplicación de los sistemas de selección y nombramiento de los jueces pueden lesionar la independencia de la judicatura, siendo ello lo que puede dar lugar a casos de corrupción judicial de gran envergadura o de gran impacto político.

- b) Problemas estructurales del poder judicial: de organización y funcionamiento que se pueden causar o ser ocasión para el surgimiento de una serie de prácticas de corrupción sistémica, o sea inherentes al sistema judicial mismo, de diversa gravedad o intensidad.

Esas prácticas se encuentran asociadas a las dificultades que enfrentan los aparatos jurisdiccionales para el cumplimiento eficaz de sus funciones, entre las cuales se hacen destacar las siguientes:

- Excesiva duración de los juicios.
- Faltas en los sistemas aleatorios de distribución de los procesos entre los diversos órganos jurisdiccionales.
- Deficiencias de gestión o administración de los despachos judiciales.
- Indebida delegación de funciones jurisdiccionales al personal de apoyo judicial.



La ciudadanía guatemalteca y sus instituciones pueden ser contribuyentes a llevar a cabo acciones y políticas integrales de seguimiento y participación y son las que a continuación se dan a conocer:

- a) **Elaboración de políticas integradas y específicamente orientadas a abordar la compleja problemática: hasta en la actualidad el mayor peso del combate a la corrupción en la judicatura se encuentra apoyada en dos mecanismos que son tradicionales y no específicamente orientados a contener y erradicar las prácticas corruptas en sede jurisdiccional, y que han probado ser insuficientes.**

Esos mecanismos tradicionales, son de un lado, el régimen disciplinario para los jueces y para el personal auxiliar, y por otra parte, la labor de persecución del delito que se le encomienda al Ministerio Público.

- b) **Elaboración de políticas preventivas que estén orientadas a impedir la producción de los actos de corrupción mediante medidas educativas y de capacitación, sensibilización y formación de derechos: en la actualidad, este componente preventivo casi no existe, habiéndose optado por privilegiar los enfoques represivos.**
- c) **Mejoramiento del régimen disciplinario para jueces y personal auxiliar de la judicatura: si bien se constata la existencia de avances en el país, en particular vinculados con la carrera judicial, es bien importante el análisis de las deficiencias de diseño y de aplicación.**

De manera particular tienen que llevarse mejoras en los siguientes aspectos para el mejoramiento de la credibilidad del poder judicial:

- Creación de normas para la protección y resguardo especial.
- Ampliación de los plazos de prescripción de la acción disciplinaria.
- Establecimiento de las reglas procesales que favorezcan la probanza de los actos de corrupción en sede disciplinaria.
- Controlar y evitar la elevada rotación del personal que se encuentra encargado de la función disciplinaria, procurando para ello la reducción de las posibilidades prácticas para la investigación y sanción de la función disciplinaria y de las tareas jurisdiccionales.
- Promoción y mayor iniciativa de las autoridades en el cumplimiento de las labores disciplinarias para con ello evitar las investigaciones rutinarias que consisten fundamentalmente en limitarse a tomar declaraciones a denunciadores y denunciados al personal de los tribunales de justicia, que a menudo conducen a resultados no deseados debido a que fallan al intentar acreditar la corrupción judicial.

“La seguridad pública consiste en un servicio que tiene que ser universal y tiene que abarcar a todas las personas para la protección de la integridad física de los



ciudadanos y de los bienes. Para ello, existen las fuerzas de seguridad que trabajan en conjunto con el poder judicial”.²⁵

Las fuerzas de seguridad pública, deben encargarse de la prevención de la comisión de delitos y de reprimir estos una vez que estén en curso. También, es función de las fuerzas de seguridad, perseguir a los responsables y entregarlos a la justicia, la cual será la encargada de establecer los castigos correspondientes de conformidad con la ley.

En dicho sentido, se tienen que destacar las entidades u organismos de todo el mundo que se encargan de llevar a cabo las acciones que sean pertinentes para alcanzar que los ciudadanos de una zona o país en concreto se encuentren sin riesgo de peligro alguno de los actos delictivos y de esa forma puedan vivir en armonía.

En Guatemala, existen diversas entidades que no únicamente se encargan del desarrollo de políticas y acciones en materia de seguridad pública sino que también acometen el perfeccionamiento de los profesionales que trabajan en esas áreas.

La seguridad pública se encuentra bajo la dependencia de la eficacia con la cual debe contar la policía, así como también depende del poder judicial, de las políticas estatales y de las condiciones sociales, siendo imprescindible la implementación integral de políticas en beneficio de la misma, así como también para el mejoramiento y credibilidad del poder judicial en Guatemala.

²⁵ Herrera. Ob. Cit. Pág. 110.





CONCLUSIONES

- 1. No se ha llevado a cabo la formulación de políticas integrales en beneficio de la seguridad pública como punto de encuentro, consenso y soporte de las decisiones del Estado de Guatemala y ello no ha permitido que se lleven a cabo acciones sociales colectivas aseguradoras de la democracia en el país para hacer frente a la crisis de inseguridad que se afronta actualmente.**
- 2. La política de Estado en materia de seguridad pública enfrenta retos enormes de diseño y de combate a la corrupción, la impunidad del poder judicial y la violencia y ello no ha permitido la transformación del ejercicio del poder público y del fortalecimiento de las instituciones para el diagnóstico amplio, transparente y participativo para la promoción integral de políticas estatales.**
- 3. No se han generado los consensos políticos y sociales que se necesitan para la ocurrencia de un giro inmediato en las estrategias de seguridad, centrándolas en la prevención de la inseguridad, en el abatimiento de la impunidad y en la credibilidad del poder judicial para la transición institucional que permita la implantación de un nuevo paradigma de justicia.**



4. No se contribuye al cumplimiento del rol de participación y seguimiento de la promoción integral de políticas del Estado de Guatemala, ni se robustece a la judicatura en lo relacionado a la seguridad pública y ello no permite la credibilidad del poder judicial, ni la independencia y transparencia de las judicaturas en un estado democrático de derecho.



RECOMENDACIONES

1. El Ministerio Público, debe indicar que no se han formulado políticas integrales que aseguren la seguridad pública como punto de encuentro, soporte y consenso de las decisiones del Estado guatemalteco y ello no permite que se puedan llevar a cabo acciones sociales colectivas que aseguren la democracia para poder afrontar la crisis de inseguridad actual
2. El gobierno guatemalteco, tiene que señalar que la política de Estado en materia de seguridad pública enfrenta grandes retos de diseño y combate a la corrupción, así como también a la impunidad del poder judicial y a la violencia y ello no permite la transformación del ejercicio del poder público y del fortalecimiento de las instituciones, para promover políticas estatales.
3. El sistema judicial guatemalteco, debe establecer la falta de que se generen consensos políticos y sociales necesarios para la ocurrencia de giros inmediatos en las estrategias de seguridad, para que se erradique el abatimiento de la impunidad, la credibilidad del poder judicial y se establezca la transición institucional que permita implantar una adecuada justicia.



4. El gobierno de Guatemala, tiene que indicar que no se contribuye al cumplimiento del rol participativo y seguimiento de la promoción integral de políticas del Estado, ni se ha podido robustecer la judicatura en cuanto a la seguridad pública y ello no permite que exista credibilidad en el poder judicial, ni independencia y transparencia en las judicaturas en un Estado democrático.



BIBLIOGRAFÍA

- ANSOLABEHERE VALDEMARRA, Mayra Karina. **Independencia y transparencia de los poderes.** Barcelona, España: Ed. Reus, 1994.
- BERMÚDEZ TAPIA, Manuel Alejandro. **La credibilidad del poder judicial.** Lima, Perú: Ed. Bustamante, 2009.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1989.
- CABRERA HERNÁNDEZ, Luis Fernando. **Políticas de Estado.** Guatemala: Ed. Mayté, 1999.
- CAPPELLETTI BUSCAGLIA, Edgard Roberto. **La responsabilidad de los jueces.** Lima, Perú: Ed. IDEMSA, 2008.
- CASTILLO CONSORCIO, Andrea Magaly. **Independencia y transparencia del poder judicial.** México, D.F.: Ed. Justicia, S.A., 2004.
- GARGARELLA GOLCHER, Luis Roberto. **La justicia frente al gobierno.** Barcelona, España: Ed. Ariel, 1996.
- GONZÁLEZ PINO, Miguel. **Transparencia judicial y políticas de comunicación.** Madrid, España: Ed. Abeledo Perrot, 1998.
- GUARNIERI PEDERZOLI, Carlo Manuel. **Los jueces y la política.** Madrid, España: Ed. Taurus, 1999.
- HERRERA CABRERA, Luis Arnoldo. **El sistema de justicia.** México, D.F.: Ed. Nacional, S.A., 1991.
- IBÁÑEZ PERFECTO, Andrés y Claudio Movilla. **El poder judicial.** Madrid, España: Ed. Ara Editores, 2010.



LAIPOP HELMKE, Luis Eduardo. **Cultura política de la democracia.** Barcelona, España: Ed. Vandervilt, 2009.

PIZZORUSSO POPKIN, Alessandro. **Justicia y jueces.** Lima, Perú: Ed. Palestra, 1998.

RÍOS FIGUEROA, Julio Armando. **Instituciones del poder judicial.** Barcelona, España: Ed. Trotta, 1989.

RIVERA CIRA, María Vanesa. **El sector justicia y la reforma judicial.** Madrid, España: Ed. FINJUS, 2000.

SALCEDO OROZCO, Carlos Antonio. **La transparencia en la elección del poder judicial.** Barcelona, España: Ed. IFAI, 2005.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Ley de la Carrera Judicial. Decreto 41-99 del Congreso de la República de Guatemala, 1999.

Ley del Organismo Judicial. Decreto 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, 1989.