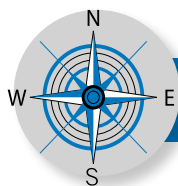


Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala



Contrapunto

Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala¹

Luis R. Ramírez G.

Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales /USAC

Resumen

La transición democrática iniciada en 1985 con una nueva Constitución, elecciones transparentes y la finalización del Conflicto Armado Interno en 1996, generaron condiciones para iniciar un proceso de transformación del sistema de justicia y de las funciones policiales. Este manuscrito tiene como propósito identificar el cumplimiento del debido proceso durante la primera declaración y las tendencias de las detenciones policiales. Para el efecto se realizaron observaciones de audiencias, entrevistas a detenidos durante una semana, consulta a investigaciones sobre el funcionamiento de justicia en Guatemala y sistematización de estadísticas sobre detenciones policiales. Entre las conclusiones destacan que con debilidades, se realizan audiencias orales en las cuales los detenidos tienen posibilidades de ejercer su derecho de defensa ante un juez que conoce su causa en los plazos legales y que existen diferencias cualitativas en las detenciones policiales.

Palabras clave

Acuerdos de Paz, política criminal, debido proceso, reforma judicial.

1. Agradecimientos: Al Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y a los auxiliares de investigación Linda Alejandra Gómez Rodas y Angelus Ariel Rodas Murga, por su apoyo en la realización de la presente investigación. A los colaboradores Andrea María Reyes Zeceña, Carol Julissa González Pineda, Reyna Rodríguez, Ana Silvia Estrada Muralles, Marco Iván Darío Castro Vásquez, Laxmy Lucia Marroquín García, Adeupe, Jocabed Rojas, Stephanie Rocío Cano Morán, Rodemiro García, Mario Rolando Trejo Milián, Javier Monteroso y Zoel Franco por su valiosa ayuda y experiencia en la realización del trabajo de campo y análisis de datos. A la Dirección General de Investigaciones debido a que esta investigación fue financiada por DIGIUSAC (2019), proyecto (4.8.63.0.18.022).

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

Abstract

The democratic transition started in 1985 with a new Constitution, transparent elections and the end of the Internal Armed Conflict in 1996, created conditions to start a process of transformation of the justice system and police functions. This manuscript is intended to identify compliance with due process during the first statement and trends in police arrests. For this purpose, observations were made of hearings, interviews with detainees for a week, consultation of investigations on the operation of justice in Guatemala and systematization of statistics on police arrests. Among the conclusions, it should be noted that with weaknesses, oral hearings are held in which detainees have the possibility of exercising their right of defense before a judge who knows their case within the legal deadlines and that there are qualitative differences in police arrests.

Keywords

Peace Accords, criminal policy, due process, judicial reform.

Introducción

Las transformaciones que se desencadenaron en 1996, producto del cumplimiento de la agenda de los Acuerdos de Paz en el ámbito de la justicia y la seguridad, fueron realmente asombrosas. En un lapso de diez años se concentraron cambios que serían impensables en otras épocas. Algunos ejemplos de esas transformaciones nos pueden sorprender: ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, creación de la Policía Nacional Civil, ampliación de la cobertura judicial y del Ministerio Público en todo el país, creación del Instituto de la Defensa Pública Penal, Ley de la Carrera Judicial, creación del Instituto Nacional de Ciencias Forenses, Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia y Ley del Régimen Penitenciario.

Esta investigación surge con la idea de conocer si los controles judiciales cumplen su función de contención del ejercicio del poder punitivo, ejercido por los agentes de seguridad pública en función de la detención policial. Para el efecto, el equipo de investigación realizó observaciones de audiencias de primera declaración durante la semana del 17 de septiembre al 23 de septiembre del año 2019 en los juzgados de turno de la Torre de Tribunales de Ciudad Guatemala.

Además de la observación de audiencias, el proceso de investigación contempló realizar entrevistas a los detenidos por la policía en el mismo período y presentados ante los juzgados de turno. La investigación es de corte exploratorio, pues existen muy pocos estudios en Guatemala que penetren la cultura judicial desde la perspectiva de observación de audiencias y entrevistas a detenidos. La investigación describe un panorama general del fenómeno de la detención policial y su control judicial. A partir de esta experiencia de conocimiento, se pueden iniciar líneas de investigación sobre los resultados y hallazgos más importantes.

I. Antecedentes

a. Estado policial y estado de derecho

Para iniciar la exposición sobre la detención policial, y cualquier otra que en la actualidad se refiera al poder punitivo, es conveniente proponer la descripción de hechos sociales o sus expresiones estadísticas, con el objetivo de no quedar atrapado en “el formalismo que afirma la autonomía de la forma jurídica en relación al mundo social, y el instrumentalismo, que concibe el derecho como reflejo o una herramienta al servicio de los dominantes” (Bordieu, 2001, pág. 232).

Para este efecto, basta describir que durante el período 2010 a 2018 se produjeron en Guatemala 389 mil 185 detenciones policiales (tabla 1). Algunas de las personas afectadas, muy pocas en relación a las detenciones anuales, quedaron atrapadas en las redes del sistema de justicia penal para engrosar a la población carcelaria. Sólo en el año 2016 fueron detenidas 72 mil 761 lo cual significa que diariamente se detuvo a cerca de 200 personas. De ellas únicamente 5 mil 248 ingresaron a prisión

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

preventiva (7%) y en 13 mil 232 (18%) casos se aplicó una medida sustitutiva y continuó el proceso (tabla 2).

Tabla 1
Total de detenidos y total de detenidos por faltas
2010 a 2018

AÑO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Total detenidos	22,985	22,426	43,970	49,633	54,325	56,849	72,761	66,236	66,814	455,999
Detenidos por faltas	17,292	18,250	19,227	22,047	23,564	26,263	27,431	27,501	28,796	210,371
% de detenidos por faltas	75%	81%	44%	44%	43%	46%	38%	42%	43%	46%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (25-10-2019). Base de datos faltas judiciales. [Infografía] Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/faltas-judiciales/>

Tabla 2
Medidas de coerción

Tipo de medida de coerción	2014	2015	2016	2017	2018	Totales
Prisión preventiva	4,197	5,246	5,248	5,697	5,270	25,658
Medida sustitutiva	9,514	12,125	13,232	13,331	13,081	61,283
Totales	13,711	17,371	18,480	19,028	18,351	86,941

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio Público.

¿Qué pasa cotidianamente con muchos de los detenidos por la policía? Generalmente los presenta ante un juez quien deberá tomar una decisión en una audiencia oral en el plazo de 24 horas. De esta decisión depende salir libre o quedar atrapado en la cárcel preventiva, a la espera de que la burocracia judicial no suspenda su futura audiencia,

lo que implicaría prolongar su encarcelamiento, sin la certeza de recuperar su libertad. Para el policía que realizó la detención su función principal ha finalizado, ahora serán los tribunales de justicia quienes se harán cargo de resolver el conflicto.

Las estadísticas sobre las detenciones y la escena de la

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

audiencia de primera declaración, nos presentan dos mundos distintos: el policía y judicial. A la policía le compete mantener el orden social establecido, a los jueces hacer cumplir el estado de derecho. El estado de “policía consiste, por lo tanto, en el ejercicio soberano del poder real sobre los individuos que son sus súbditos. En otras palabras, la policía es la gubernamentalidad directa del soberano como tal” (Foucault, 2006, p. 388). Sin importar al signo ideológico que sirva, la policía construyó una subcultura de defensa el poder “del soberano”, el orden establecido. Como inercia histórica, intenta construir un estado policial, en donde un grupo, clase o segmento dirigente encarna el saber acerca de lo que es bueno, posible y su decisión es ley; en donde el sometimiento a la ley es sinónimo de obediencia al gobierno; la conciencia de bueno pertenece al grupo hegemónico y, por ende, tiende a una justicia sustancialista y paternalista en la cual se considera que debe castigar y enseñar a sus súbditos y tutelarlos, incluso frente a sus propias acciones autolesivas (Zaffaroni, Slokar & Alagia, 2002, pág.42). Al mundo del estado de policía pertenecen también los militares y todo aquel aparato estatal, o para estatal, que realice funciones de control social sobre la ciudadanía.

El mundo judicial, por el contrario, en las democracias modernas, se inscribe fuera de los poderes electos popularmente. Su independencia tiene la función política de no responder a ningún tipo de poder. “Precisamente porque la garantía del juicio penal reside en las garantías de la comprobación imparcial de la verdad” (Ferrajoli, 2008, pág. 198). Sin independencia política del poder judicial, es difícil mantener la imparcialidad que requiere un juez para juzgar. El estado de derecho por su parte:

Designa, en cambio, sólo aquellos ordenamientos en los que los poderes públicos están, además, sujetos a la ley (y, por tanto, limitados o vinculados por ella), no sólo en lo relativo a las formas, sino también en los contenidos. En este significado más restringido, que es el predominante (actual), son estados de derecho aquellos ordenamientos en los que todos los poderes, incluido el legislativo, están vinculados al respeto de principios sustanciales, establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales (Ferrajoli, 2001, pág.32).

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

La detención policial, como instrumento de política criminal, puede asumir diversas orientaciones y cumplir objetivos políticos previstos por los poderes públicos de turno legítimamente electos, algunas de ellas satisfaciendo expectativas ciudadanas, sin embargo, esos objetivos no se pueden conseguir a costa del estado de derecho.

En un estado democrático, la pugna entre estado policial y estado de derecho será una constante y por lo tanto debemos reconocer que el garantismo, como movimiento de pensamiento que impulsa la realización de las garantías constitucionales tanto en su aspecto de prohibiciones (en el caso de las garantías penales y procesales) y obligaciones de hacer (derechos económicos y sociales), no se realiza plenamente. Existe siempre un nivel de imperfección de realización en los diferentes niveles, ya sea entre constitución y normas ordinarias, o bien entre sistema normativo y las prácticas judiciales (Ferrajoli, 2001, pág. 696). Estas divergencias se presentan en mayor o menor medida en épocas determinadas y configuran las diferencias sustanciales entre estados democráticos y autoritarios.

b. La detención policial durante el terrorismo de Estado

Como experiencia moderna, la detención policial constituye un acto de poder de contenido violento, cometido por agentes profesionales, organizada como respuesta en contra de una persona, a quien se le atribuye, según la autoridad policial, una conducta prohibida, catalogada por la legislación penal como delito o falta, que implica la afectación a varios derechos: en primer lugar la libertad de locomoción, es decir la potestad de transitar sin limitaciones por espacios públicos; en segundo lugar a la integridad física, pues las acciones que realizan los agentes policiales durante la detención implican el ejercicio de violencia directa en contra del afectado, y por lo tanto, pueden tener consecuencias inmediatas o mediatas para su salud; y en tercer lugar, a la dignidad humana, debido a que la condición esperada de un ser humano es la libertad y no estar limitado en sus acciones por ninguna autoridad. Como acto de poder, la detención policial, junto a la pena de muerte y la cárcel, corresponde a una de las relaciones de subordinación más intensa entre Estado-persona.

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

Reflexionar sobre la violencia legítima del Estado sin mencionar a la institución policial resulta un absurdo. En la historia reciente de América Latina, y en Guatemala específicamente, luego de la transición democrática iniciada a finales de los años ochenta del siglo XX, la función policial se encuentra en el centro del debate político y crítica social. A pesar de las transformaciones policiales realizadas, la institución policial es vista todavía con recelo por la ciudadanía, como afirma Sain (2008) “Entre las instituciones gubernamentales modernas, la policía ocupa un lugar particularmente interesante: ella es, a la vez, la más conocida y la menos comprendida” (pág. 65).

Sin lugar a duda la función policial moderna es compleja, máxime cuando constituye la institución que tiene entre sus responsabilidades realizar un conjunto de acciones relacionadas con la prevención, reacción e investigación de fenómenos sociales relativos a la conflictividad violenta. La configuración de la institución policial en Guatemala ha seguido las tendencias del mundo occidental, como resultado de la incorporación de formas de gobierno europeo, lo cual es congruente como espacio geográfico de permanente

influencia e imposición. En este sentido, la policía ha seguido el rumbo que el modelo de Estado en el tiempo concreto le impone en las funciones de control social e intervención en la conflictividad social (Contreras & Sinay, 2004, pág. 15).

El golpe de estado en contra del régimen constitucional de Árbenz, en 1954, significó un cambio sustancial para la función policial. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), creada por los Acuerdos de Paz como informe de memoria histórica durante este período, contiene información relevante sobre la estrategia de incorporar a la Policía Nacional y a la Guardia de Hacienda como instituciones con funciones específicas para la violación sistemática de los derechos humanos (Comisión de Esclarecimiento Histórico, 1998b pág. 147). La CEH (1998d):

Registró un total de 42,275 víctimas, incluyendo hombres, mujeres y niños. De ellas, 23,671 corresponden a víctimas de ejecuciones arbitrarias y 6,159 a víctimas de desaparición forzada... Combinando estos datos con otros estudios realizados sobre la violencia política en Guatemala, la CEH estima

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

que el saldo en muertos y desaparecidos del enfrentamiento fratricida llegó a más de doscientas mil personas (pág.21).

¿Por qué la detención policial constituye un elemento esencial para valorar las principales violaciones a los derechos humanos durante este período? Resulta elemental responder que la detención policial es la puerta de entrada para poner en alto riesgo a la persona afectada para que se cometan las otras violaciones a los derechos humanos. De ahí, la privación de libertad arbitraria constituye en sí ya una violación a los derechos humanos. Así lo reconoce también la CEH (1998c):

Para que una detención sea legítima, deben concurrir una serie de requisitos, entre otros, orden de autoridad competente, exhibición de la misma al detenido —salvo que se trate de un delito flagrante—, actuación de funcionario competente y presentación del detenido a disposición de un juez, que sea conducido a un centro de reclusión establecido por la ley, que se cumplan las condiciones y requisitos legales para ejecutar la detención

y sobre el tratamiento del detenido, etc. La ausencia de cualquiera de estos requisitos convierte la detención en ilegal o arbitraria...La Comisión de Esclarecimiento Histórico ha registrado un total de 13,791 violaciones contra la libertad individual, la mayoría registradas entre 1979 y 1984 (pág. 84).

Dentro del contexto del conflicto armado interno, la mayoría de las violaciones a los derechos humanos las precedió una detención ilegal. La detención policial, dentro de este contexto, perdió su finalidad de respuesta al fenómeno del delito, para convertirse en la expresión de una política criminal autoritaria orientada a neutralizar y erradicar al enemigo político opositor del estatus quo. Con el tiempo, esta política criminal autoritaria, contribuyó a la conformación del terrorismo de Estado.

Conforme el conflicto armado interno fue incrementando o decreciendo su intensidad, así también lo fue la detención policial. Las detenciones arbitrarias reportadas coinciden con la concentración de las violaciones a los derechos humanos (ejecuciones extrajudi-

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

ciales, desapariciones forzadas, violación sexual y tortura): “el 81% de las violaciones registradas por la CEH, vinculadas con el enfrentamiento armado que duró cerca de 36 años, se produjeron en un período de tres años, entre 1981 y 1983” (Comisión de Esclarecimiento Histórico, 1998b, p. 320). Esto confirma que la detención policial fue la estrategia para realizar otras violaciones a los derechos humanos de mayor contenido violento, bajo un ciclo perverso de violencia: detención, tortura, ejecución extrajudicial o desaparición forzada.

Las leyes vigentes durante el conflicto armado interno reconocían los controles judiciales sobre las detenciones. Sin embargo, muchas veces estos controles fueron debilitados o bien simplemente ignorados. La débil participación de los jueces o su ausencia definitiva no fue simplemente por ignorancia, sino que, con raras excepciones, los jueces estaban cooptados por el gobierno de turno. Al respecto, la CEH (1998b), es contundente sobre la función que el sistema de justicia cumplía dentro del contexto de la doctrina de la seguridad nacional (DSN):

El sistema judicial del país, por su ineficacia provocada

o deliberada, no garantizó el cumplimiento de la ley, tolerando y hasta propiciando la violencia. Por omisión o acción, el poder judicial contribuyó al agravamiento de los conflictos sociales en distintos momentos de la historia de Guatemala. La impunidad caló hasta el punto de apoderarse de la estructura misma del Estado, y se convirtió tanto en un medio como en un fin. Como medio, cobijó y protegió las actuaciones represivas del Estado así como las de particulares afines a sus propósitos, mientras que, como fin, fue consecuencia de los métodos aplicados para reprimir y eliminar a los adversarios políticos y sociales (pág. 23).

Es dentro de este contexto de funcionamiento de la justicia en el que actuaban los jueces para ejercer su obligación de controlar la función policial en las detenciones, y principalmente los derechos de los detenidos. Cooptar al sistema de justicia y/o marginarla significó la estrategia central de los distintos regímenes militares durante el conflicto armado interno.

De la depuración de jueces, al control sobre el nombramiento de los jueces, su marginación y neu-

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

tralización para limitar y anular el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, se pasó al reemplazo total de sus funciones. Durante los años 1982 y 1983, luego del golpe de estado propiciado por los militares y que se nombró a Efraín Ríos Montt como Jefe de Estado, se crearon los Tribunales de Fuero Especial, Decreto 46-82, los cuales significaron la violación a todas las garantías elementales del debido proceso (juicio previo, inocencia y defensa) (Comisión de Esclarecimiento Histórico, 1998c, págs. 138-142).

La última persona que se conoce como detenida y desaparecida fue Juan José Cabrera, “Mincho”, miembro de la Organización del Pueblo en Armas (ORPA) perteneciente a la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). A Cabrera se le señaló de participar en el secuestro de la señora Olga Alvarado de Novella, en octubre de 1996, a escasos dos meses de finalización del conflicto armado interno. Cabrera fue detenido, torturado, ejecutado extrajudicialmente y desaparecido por fuerzas militares de seguridad, Estado Mayor Presidencial, responsables de investigar el secuestro de la señora Novella (Comisión de Esclarecimiento Histórico, 1998d, pág. 272).

II. Reforma judicial y detención policial

a. Transición democrática y estado de derecho

Es un hecho histórico que Guatemala, a partir de 1985, con la entrada en vigencia de la actual Constitución, inició un proceso de transición hacia la democracia, la cual implica que el poder de decisión de la autoridad

Es legítimo sólo si es investido desde abajo, sólo si es emanación de la voluntad popular...una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolado, ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, donde los gobernantes “responden” a los gobernados.... Habrá democracia en la medida en que exista una sociedad abierta donde la relación entre gobernantes y gobernados se basa en la premisa de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado (Sartori, 2014, pág. 39).

Es ineludible, y parece lógico, exponer que la transición

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

democrática tiene una implicación directa, tanto en el contenido como en la forma, en la detención policial.

La transición de un Estado autoritario a uno de características democráticas, tal como se inició en 1985 con una nueva Constitución y traslado de gobiernos militares a civiles, constituye un paso histórico importante que debería tener impacto en la política criminal, en la disminución de las violaciones a los derechos humanos y en la gestión de la conflictividad social: de una política criminal maximalista del poder punitivo y sin límites a una política criminal minimalista, entre límites estrictos, que privilegia la libertad de las personas antes que la autoridad y la seguridad; y de la visión excluyente y criminalización de grupos sociales, considerados peligrosos por su forma de pensar o pertenencia étnica, a la gestión de conflictos violentos sin abuso de poder.

Las expectativas generadas por el proceso de transición fueron enormes, pues se intenta salir de un período de guerra interna, tiempo en el cual la política de violaciones a los derechos humanos constituía una estrategia de intervención del gobierno militar con mayor intensidad, y

generar las condiciones para que gobiernos civiles se hicieran cargo de la gestión del Estado. Nos encontramos dentro de una situación de cambio social, una coyuntura histórica que debe ser comprendida como “toda transformación observable en el tiempo, que afecta, de una manera no efímera ni provisional, a la estructura o al funcionamiento de la organización de una colectividad dada y modifica el curso de su historia” (Rocher, 1990, pág. 411). Los procesos de cambio social resultan complejos y se desencadenan a partir de un hecho histórico que debería provocar transformaciones en las estructuras, las cuales emergen de la profundidad social y permiten que los actores puedan desarrollar interacciones de cooperación o conflictivas, lo cual facilita, dentro de un escenario democrático, establecer acuerdos. Por tal razón, los tiempos del cambio no son inmediatos, sino que forman parte de un proceso de social extendido en transformaciones institucionales en el tiempo.

En los cambios profundos históricos, resulta fundamental identificar las condiciones objetivas que motivan a los actores clave a desarrollar las acciones sociales, necesarias para provocar los cambios. Esto porque dichos

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

actores se mueven motivados, los que detentan el poder, por no perder sus privilegios, y otros, los desplazados, en mejorar su condición existente. Estos elementos fueron considerados por el ejército para trasladar el control del Estado a gobiernos civiles, a través de una nueva constitución en 1985 y elecciones libres que ganó el partido Democracia Cristiana con Vinicio Cerezo en 1986, pero no en forma incondicional, sino que se aseguraron mantener su estrategia de lucha contrainsurgente dentro de la tesis de estabilidad nacional, como lo aseguró el General Gramajo, según menciona Shirmer (1999):

El período iniciado en 1986 no reflejará en el futuro grandes cambios de orden económico, social o político. La mayor importancia de este período es la de ser un período de transición pues está sentando las bases para una futura mediación de Guatemala, principalmente en el orden político y las relaciones sociales... de manera que el conjunto de todo esto... se parecerá más a la civilización occidental moderna, más institucionalizada, más pragmática y, por lo menos, más justa (pág.318).

A pesar de que el ejército mantuvo una cuota considerable de poder, la dinámica política nacional, la situación de los conflictos de guerra en la región centroamericana y los cambios geopolíticos iniciados en Europa, con la caída del muro de Berlín, permitieron desencadenar cambios que llegarían a reducir su influencia política. El marco de coyunturas descrito nos permite incorporar a un actor político clave para la democratización del país: el sistema de administración de justicia.

En principio, estamos ante una necesidad política antes que una respuesta propiamente técnica. De ahí su complejidad, pues la transición hacia la democracia exige abandonar un conjunto de prácticas judiciales, ya sea por omisión o acción, que permitieron en el pasado a las fuerzas de seguridad cometer abusos en las detenciones policiales o bien favorecer la impunidad de graves violaciones a los derechos humanos. En otras palabras, significa que el sistema de justicia pueda recuperar lo que le compete en un régimen democrático: ser garante del cumplimiento del régimen de estricta legalidad, de tal manera de controlar y someter a la ley a todos los poderes sociales. Dentro del contexto de transición democrática iniciada en 1985 y

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

profundizado por los Acuerdos de Paz en 1996, se entiende por reforma judicial el

proceso específico, históricamente acotado y con características especiales, que busca remover estructuras arcaicas de las instituciones judiciales y generar respuestas imaginativas e inteligentes a los nuevos problemas, en consonancia con otros procesos sociales y políticos también específicos, y procura armonizar el funcionamiento de ese sistema judicial con los principios constitucionales, las normas de los pactos internacionales de derechos humanos, las reglas de una economía moderna e integrada al contexto mundial, nuevos principios de gestión y eficiencia del Estado, las reglas de control y separación de poderes propios de la República y los principios generales de la democracia y el estado de derecho (Binder & Ovando, 2004, pág. 96).

Esta descripción amplia sobre el tipo de reforma judicial que necesita nuestro país implica, más que una propuesta de carácter

de modelo jurídico, establecer un conjunto de transformaciones institucionales orientadas a la construcción de una cultura judicial que permita recuperar la credibilidad en el régimen de legalidad, además de resolver un problema histórico propio del nacimiento de las repúblicas latinoamericanas durante el siglo XIX: la incoherencia entre constituciones y legislación procesal penal:

Las leyes comunes, que debieron poner en ejercicio los poderes instituidos por la Constitución, permanecieron fieles al antiguo régimen colonial: justicia burocrática, organizada jerárquicamente sobre la base de rígidos controles internos; procedimientos por encuestas registradas por escrito (que posibilitaba aquellos controles jerárquicos); sentencias fundadas en actos secretos de la encuesta (actas) o sin participación real del imputado, convidado de piedra ante su propia persecución penal; jueces profesionales, funcionarios permanentes del Estado, encargados de llevar a cabo el procedimiento y juzgar (Maier, 1992, pág. 151).

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

b. Contenido de la reforma judicial

De esta cuenta, en cada coyuntura política, golpes de Estado en su mayoría, provocados por militares, se instauró una nueva Constitución (1838, 1871, 1922, 1944, 1956 y 1965), sin que las leyes ordinarias penales sufrieran modificaciones de acuerdo a los principios constitucionales, lo que significó mantener sistemas normativos procesales propios de la colonia, lo cual facilitó que los regímenes militares y el sector hegemónico logaran mantener subordinado al sistema de justicia a sus intereses. Hasta 1994, estuvo el Decreto 52-73, de 1973, Código Procesal Penal, que constituye el último de la serie de naturaleza inquisitiva (Herrarte, 1989, pág. 289), y substituyó al Decreto No 551 de 1889 y sus sucesivas reformas.

La Constitución de 1985 siguió la misma mecánica, con la salvedad que en 1989, la Corte Suprema de Justicia, bajo la conducción del presidente Edmundo Vázquez Martínez, inició la discusión de una nueva legislación procesal que permitiera eliminar las prácticas judiciales inquisitivas, inspirado en el Código Procesal Penal Tipo para Iberoamérica, producto de un esfuerzo de varios años de juristas

iberoamericanos, y que tiene como finalidad ofrecer a los países de la región una base legislativa para la elaborar propuestas de reforma de la justicia penal ajustadas a la realidad de cada país (Ovando, 2009, pág. 74).

La propuesta de la Corte Suprema de Justicia, luego de un proceso de discusión con diversos sectores sociales y de la discusión en el Congreso, se convirtió en el nuevo Código Procesal Penal, Decreto 51-92, el cual contiene las siguientes características: a) el establecimiento de un juicio oral y público, con inmediatez, concentración y contradictorio; b) transformación de mecanismos preparatorios del juicio, modificando las funciones del Ministerio Público, ampliando la participación de la víctima y redefiniendo el papel de la policía; c) una profunda modificación al régimen de la acción pública, permitiendo la reparación a la víctima, criterios de selección, salidas alternativas y fórmulas conciliatorias, proponiendo una mejor solución al conflicto; d) ampliación de los derechos del imputado y creación de la defensa pública penal para aquellas personas que no puedan pagar un abogado; e) nuevos mecanismos de control de duración del proceso que

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

permitan la materialización de una justicia pronta y cumplida; f) simplificación de las fórmulas y trámites del procedimiento, acentuando el carácter adversarial y otorgando preeminencia a los problemas sustanciales antes que los mecanismos burocráticos; g) fortalecimiento de las etapas judiciales de ejecución de la pena, permitiendo al condenado la defensa de sus derechos no limitados por la sentencia; y h) mayor participación comunitaria, a través de las organizaciones sociales, para la persecución de hechos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, en especial las violaciones a los derechos humanos.

En cuanto a las modificaciones legislativas relativas a la detención policial y su control judicial, el Código Procesal Penal, establece que la primera declaración del imputado se realizará en una audiencia oral, lo cual facilita intermediación de los actores del proceso, la posibilidad de que la defensa y la acusación expongan directamente sus argumentos y alegados, continuidad de la audiencia y concentración para la recepción de los medios de prueba, contrario a la legislación anterior, en donde prevalecía la

forma escrita, los jueces podían suspender los actos procesales, no era obligatoria la participación del defensor y el juez también cumplía la función de acusador.

III. Control judicial y tendencias de la detención policial

a. La audiencia como control judicial de la detención policial

El Decreto 51-92, Código Procesal Penal, entró en vigencia en julio de 1994. Su puesta en práctica estuvo

llena de complicaciones de índole política, de planificación y organización de las instituciones del sistema de justicia: los tribunales continuaron su estructura orientada al trámite del expediente; el Ministerio Público inició sus funciones en forma improvisada, pues su normativa institucional y separación de la Procuraduría General de la Nación se realizó con apenas dos meses de antelación; la defensa pública se inició con recursos humanos y materiales insuficientes; la Policía Nacional no fue integrada al proceso

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

de reforma; y los procesos de capacitación y divulgación no lograron tener la cobertura, metodología y sostenibilidad necesaria que requiere la transición. (Ramírez, 2003, p. 2).

¿Qué ha pasado a partir de la firma de la paz en las prácticas judiciales en relación al control judicial de la detención policial? Hasta el año 2000 se observó que

Mucha gente espera por días, semanas, aún meses en prisión preventiva, antes de que ellos vean la cara de un defensor y hagan su declaración, a pesar de lo insignificante de los cargos. Cuando el imputado presta su primera declaración después de ser arrestado, la ley requiere la presencia del juez, del fiscal y del defensor. En la práctica, la mayoría de la gente presta sus declaraciones en presencia de un defensor y de un oficial que trabaja para el juzgado escribiendo a máquina las declaraciones. Sin ver al imputado el juez recibe una copia de esta declaración y la prevención policial, y decide basado en el contenido de esos documentos (Anderson & García, 2000, pág.165).

En 2005, en Quetzaltenango, un grupo de jueces y magistrados, con el apoyo del Instituto de Estudios Comparados e Ciencias Penales de Guatemala, implementó un modelo de gestión del despacho judicial por audiencias en algunos departamentos de occidente (Quetzaltenango, San Marcos y Huehuetenango) a través del cual se sistematizaron buenas prácticas en el desarrollo de audiencias orales con presencia del juez, fiscal, defensor e imputado (Hernández, 2014, pág.58)

Estas buenas prácticas son la base para el diseño e implementación de una política judicial de reestructuración del modelo del despacho judicial, que asume como paradigma la realización de audiencias, contraria al modelo de gestión que prevaleció en los tribunales de justicia por cientos de años: el trámite del expediente. Para facilitar la realización de la política judicial, la Corte Suprema de Justicia emitió el Reglamento Interno de Juzgados y Tribunales Penales (Acuerdo 24-2005), cuya implementación se realizó en forma escalonada para toda la República.

En la presente investigación se comprobó, a través de la observación de audiencias del 17

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

al 23 de septiembre de 2020, que uno de los avances más importantes es que en los juzgados de turno, tanto de primera instancia como de paz de la Ciudad de Guatemala, desarrollan audiencias orales de primera declaración del imputado, como mecanismo que facilita el control judicial sobre la detención policial, y en las cuales se resuelve la situación jurídica del imputado.

Lo anterior no significa que las prácticas de desarrollo de audiencia de primera declaración se produzcan sin debilidades, las cuales tienen como consecuencias directas el incumplimiento de algunos aspectos relativos al estado de derecho y una aplicación débil de criterios de política criminal preestablecidos; sin embargo, la realización de las audiencias orales para la primera declaración ya significa un avance significativo. Las debilidades

más importantes identificadas en el desarrollo de audiencias se refieren a:

1) Lectura del expediente de investigación que realiza el juez previo a la toma de decisiones. Esto tiene un efecto negativo para la credibilidad de la audiencia, pues el juez recibe información que las partes no han proporcionado directamente a la audiencia, tal como lo explica el formato de audiencias. Esto parece trivial, pero en el fondo significa un riesgo de que la audiencia se convierta más en un ritualismo escenográfico que una verdadera toma de decisiones. La lectura del expediente de investigación pone en riesgo las garantías procesales de derecho de defensa del imputado, el principio acusatorio que depende de una intervención activa del fiscal y la imparcialidad del juez (tablas 3 y 4).

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

Tabla 3
Resolución judicial

Pregunta #	Pregunta	Si	%	No	%	Sin dato	%	Total	%
86	¿El juez previo a resolver dio lectura al expediente?	10	19%	37	71%	5	10%	52	100%
87	¿El juez incorporó hechos que no se expusieron en la imputación ni por la defensa?	11	21%	34	65%	7	14%	52	100%
88	¿El juez realizó preguntas al imputado sobre hechos?	4	8%	43	82%	5	10%	52	100%
89	¿El juez ligó a proceso penal?	32	61%	14	27%	6	12%	52	100%

Fuente: Observatorio de audiencias de paz de turno realizado dentro de la investigación del 17 al 23 de septiembre de 2019.

Tabla 4
Resolución judicial

Pregunta #	Pregunta	Si	%	No	%	Total	%
86	¿El juez previo a resolver dio lectura al expediente?	28	80%	7	20%	35	100%
87	¿El juez incorporó hechos que no se expusieron en la imputación ni por la defensa?	7	20%	28	80%	35	100%
88	¿El juez realizó preguntas al imputado sobre hechos?	2	6%	33	94%	35	100%
89	¿El juez ligó a proceso penal?	21	60%	14	40%	35	100%

Fuente: Observatorio de audiencias de paz de turno realizado dentro de la investigación del 17 al 23 de septiembre de 2019.

2) El control judicial sobre la detención policial es débil o inexistente. En la observación de audiencias los funcionarios judiciales no provocan la discusión sobre la forma y excesos de violencia realizada sobre las personas detenidas, quienes manifestaron durante las entrevistas

que existió uso desproporcionado de la violencia y abuso de poder. Según el género, algunas mujeres, 42%, expusieron que fueron agredidas durante la detención con golpes en el estómago, empujones para ingresarlas al vehículo policial y burlas por su opción de estilo

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

de vida (sexoservidora). En lo que se refiere a los hombres, 46%, la violencia es más amplia, intensa y de diverso tipo, pues incluye, en un caso, la tortura, en otros, amenazas

de los policías para que informe sobre la verdad de los hechos y en algunos también robo, destrucción de pertenencias e implantación de pruebas (tabla 5).

Tabla 5
Control de legalidad de la detención

Pregunta #	Pregunta	Si	%	No	%	Total	%
67	¿El juez preguntó si declaró ante otra autoridad?	2	92%	48	3%	52	100%
69	¿El juez preguntó si al momento de su detención la policía le hizo saber sus derechos?	1	2%	51	98%	52	100%
71	¿El juez preguntó al detenido si fue golpeado?	0	0%	52	100%	52	100%

Fuente: Observatorio de audiencias de paz de turno realizado dentro de la investigación del 17 al 23 de septiembre de 2019.

3) El hecho de que casi la mitad de los casos las audiencias se hayan suspendido (43%), refleja la debilidad del sistema de justicia penal para llevar a cabo los procesos en forma continuada y representa un altísimo costo para el sistema de justicia. En los casos en que el juez de turno suspende la audiencia debido a que la detención fue motivada por una orden emitida por un juez distinto, constituye una violación al derecho a que un juez competente resuelva su situación jurídica (Convención Americana Sobre Derechos Humanos, 1978, Artículo 7.5). En estos casos, el juez de turno asume que no tiene

competencia para resolver la situación jurídica del detenido y por lo tanto resuelve que la persona detenida deberá permanecer privado de libertad y trasladado al juez que ordenó la detención.

Para Guatemala, luego de la experiencia reciente del conflicto armado, el cumplimiento de esta garantía resulta vital para extraer al detenido del poder policial y colocarlo bajo la tutela de un juez, quien verifique inmediatamente el estado de su situación física y la legalidad de su detención. De muy poco le sirve a la persona detenida ser presentada ante un juez que

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

luego no hace nada y, lo peor, ordena que ingrese a un centro de detención. La “costumbre” de presentar a los detenidos ante el juez de turno, quien luego alega no tener competencia y solamente le hace saber al detenido el “motivo” por el cual fue privado de libertad por la policía, así como cumplir con

el plazo de seis horas para llevarlo a tribunales e iniciar la audiencia de 24 horas, resulta un cumplimiento de “formas” procesales sin tomar en cuenta la finalidad que se persigue con la audiencia de primera declaración, en donde está en juego la libertad y la integridad de las personas detenidas.

Tabla 6

Pregunta 18 formulario de observación de audiencias ¿La audiencia fue suspendida?

Respuesta	Cantidad de audiencias	Porcentaje (%)
Si	24	43%
No	31	55%
En blanco	1	2%
Total	56	100%

Fuente: Observatorio de audiencias de paz de turno realizado dentro de la investigación del 17 al 23 de septiembre de 2019.

Tabla 7

Pregunta 19 Formulario de observación de audiencias ¿Cuál fue el motivo de la suspensión?

Motivo	No. de audiencias	Porcentaje (%)
A solicitud de la defensa	7	13%
A solicitud del fiscal	6	11%
Incompetencia por estar ligado a otro juzgado	7	13%
Otro motivo	4	6%
No se suspendió	32	57%
Total	56	100%

Fuente: Observatorio de audiencias de paz de turno realizado dentro de la investigación del 17 al 23 de septiembre de 2019.

4) El Código Procesal Penal, Artículo 264, desarrolla las garantías fundamentales como el juicio previo y derecho de defensa, pero mantiene inconsistencias respecto al principio de inocencia al estipular prohibiciones para la aplicación de medidas sustitutivas a la prisión preventiva para determinados delitos (Artículo 264 incluye: homicidios, violaciones, tributarios, patrimoniales, drogas). Esta circunstancia influye en la toma de decisiones en la audiencia de primera declaración, pues la discusión sobre las medidas de coerción que garanticen el desarrollo del proceso se concentra únicamente en la aplicación de la prisión preventiva. La Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 13 indica que “No podrá dictarse auto de prisión, sin que preceda información de haberse cometido un delito y sin que concurren motivos racionales suficientes para creer que la persona detenida lo ha cometido o participado en él”. La redacción en términos positivos sería que “podrá dictarse auto de prisión preventiva”. El término “podrá” no significa que obligatoriamente el juez deberá dictar auto de prisión preventiva. Por lo tanto, viola el principio de independencia judicial y el principio de inocencia, pues la prisión preventiva se convierte en una condena anticipada, afectando su principio cautelar.

b. Incremento en las detenciones policiales

La detención policial es una expresión de la política criminal de un Estado. Como expresión, constituye uno de sus elementos clave para interpretar el modelo de política criminal existente en un tiempo y Estado en concreto. Existen muchas maneras en que se manifiesta la política criminal de un Estado en un período determinado (detención, prisión preventiva, ejecución de la pena, persecución de determinados hechos delictivos, sanciones pecuniarias, pena de muerte, etc.), ésta no siempre es unificada en cuanto a sus objetivos y valores que pretende realizar, pues depende del actor político, judicial o policial que la realiza. De esta cuenta, la política criminal del parlamento, expresada en las leyes, si bien son orientadoras y marcos de referencia de una política criminal, no siempre esta política se materializa de la misma manera por los otros operadores de la justicia penal. Por ejemplo, la policía y el Ministerio Público, como responsables de la persecución penal, pueden tener expresiones de política criminal contradictorias o bien coherentes en diferentes aspectos. Si bien la ley penal orienta las instituciones y sus funcionarios, al momento de su realización, la expresan de diferentes maneras en

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

sus mecanismos de selección de conflictos, personas criminalizadas y victimizadas (Zaffaroni et al., 2002, pág.13).

Existe una tendencia de incremento en las detenciones policiales en los últimos nueve años, motivadas tanto por flagrancia como por órdenes de detención. Las diferencias presentadas entre las detenciones por flagrancia y por órdenes de detención se refieren a la gravedad de los hechos delictivos.

Diferentes fuentes de información (Ministerio Público, Procuraduría de Derechos Humanos y las entrevistas a detenidos), nos indican que las detenciones policiales por flagrancia son superiores a las detenciones policiales por órdenes de captura emanadas por autoridad judicial. Según lo expresado por los detenidos en las entrevistas realizadas durante el período de observación de audiencias, el 90% de las detenciones por flagrancias y el 10% por orden de detención (tabla 8); mientras que la Policía Nacional Civil reportó durante el año 2018, que el 75% de las detenciones fueron por flagrancia y el 25% por orden de detención.

En el ámbito jurídico se conceptualiza la detención policial por flagrancia, aquella que realizan,

principalmente los agentes policiales, cuando sorprenden en la vía pública a una persona en el acto de cometer un hecho delictivo o bien inmediatamente a su ejecución y se inicia una persecución policial. Por el contrario, una detención policial motivada por una orden de detención o aprehensión emanada por un juez, se produce cuando la autoridad judicial la autoriza previo al análisis que realiza sobre la investigación del hecho delictivo que ha realizado el fiscal.

La diferencia sustancial radica en que en la detención por flagrancia, la policía toma la decisión de privar de la libertad a una persona bajo su responsabilidad, pues según su criterio, la persona está cometiendo un hecho constitutivo de delito o falta; mientras en la orden de detención, el policía únicamente cumple una orden de un juez, sin valorar los hechos. Según los modelos de intervención del sistema de justicia y seguridad, en el caso de la flagrancia, las detenciones se producen como resultado de despliegues policiales en espacios y tiempos determinados; mientras que las detenciones por órdenes de detención se ejecutan como producto de investigaciones previas. En la flagrancia se detiene inmediatamente o en el instante de la realización del delito o falta, mientras

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

que en la orden de detención se realiza una investigación previa, por lo tanto, existe un tiempo considerable entre la comisión del delito y la detención policial, que pueden ser días, meses o incluso años. Sin embargo, los controles judiciales sobre la función policial en la detención son los mismos en cuanto al uso proporcional de la fuerza y el cumplimiento de plazos para ser presentados ante la autoridad judicial.

Desde la perspectiva político-criminal existen diferencias importantes de resaltar en cada una de estas modalidades. Entérminos generales, en las detenciones policiales por flagrancia la política criminal que se expresa es propiamente de la policía. Ésta define sus políticas de despliegue territorial, los tiempos y sus estrategias sobre en qué conflictividad social pretenden intervenir. En algunas situaciones conflictivas, por ejemplo, en los accidentes de tránsito o llamadas telefónicas en donde solicitan apoyo policial por algún hecho de violencia, asumen una posición de intervención a requerimiento de la ciudadanía en un conflicto determinado.

Según lo reportado por los detenidos en sus entrevistas (tabla 8), los hechos calificados como delitos aparecen de mayor gravedad por la violencia en su contenido contra las personas, los robos con 6% y los robos agravados (4%), en total serían el 10%. Los otros delitos constituyen hechos que no incluyen violencia, como hurtos (8%); portación ilegal de armas (5%); encubrimiento (4%); lavado de dinero (4%); posesión para consumo (2%); delitos relacionados con accidentes de tránsito el 37% (responsabilidad de conductores, 19%; lesiones culposas, 17% y homicidio culposo 1%). Como se puede apreciar, de los hechos delictivos registrados en las detenciones por flagrancia, que conforman el 75% de los delitos los de mayor gravedad, se refieren en su mayoría a accidentes de tránsito (37%) y delitos contra el patrimonio (22%).

De las detenciones por flagrancia referidas a las faltas, conforman un 27% de las detenciones por flagrancia (tabla 8), de las cuales sobresalen las faltas contra el orden público (17%), faltas contra las buenas costumbres (4%), faltas contra las personas (1%) y sin descripción (4%).

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

Tabla 8
Descripción de aprehensiones por orden judicial y flagrancia

Nombre del delito o falta	Flagrancia	Orden judicial	%
DELITOS	59	9	76%
Responsabilidad de conductores	15		17%
Lesiones culposas	14		16%
Hurto agravado	6		7%
Robo	5		6%
Portación ilegal de arma de fuego	5		6%
Encubrimiento	3		3%
Perjurio y lavado de dinero	3		3%
Robo agravado	3		3%
Posesión para el consumo	2		2%
Desobediencia	1		1%
Homicidio culposo	1		1%
Hurto	1		1%
Asociación ilícita		2	2%
Extorsión		2	2%
Negación de asistencia económica		2	2%
Asesinato en grado de tentativa		1	1%
Tráfico ilegal de municiones		1	1%
Tenencia ilegal de arma de fuego		1	1%
FALTAS	22		24%
Faltas contra el orden público	14		16%
Faltas contra las buenas costumbres	3		3%
Faltas contra las personas	1		1%
Sin descripción	4		4%
TOTAL DE FALTAS Y DELITOS	81	9	100%
Porcentaje	90%	10%	100%

Fuente: Observatorio de audiencias de paz de turno realizado dentro de la investigación del 17 al 23 de septiembre de 2019.

La función policial dentro de un contexto de política de seguridad ciudadana se expresa en mejor medida en las faltas (Código Penal, 1973, Libro Tercero, Artículos 480-497), consideradas prohibiciones penales de menor afectación y que, a diferencia de los delitos, se imponen arrestos que van desde 10 días a 60 días, dependiendo del tipo de falta. La sanción impuesta puede convertirse en multa según el

número de días de la sanción. Las descripciones de estas conductas prohibidas son amplias y sujetas a criterios subjetivos, por lo tanto, siempre existe riesgo de arbitrariedad para justificar la detención de una persona o su juzgamiento ante un juez de paz.

Algunas descripciones de faltas que se pueden encontrar en el Código Penal de Guatemala (1973) pueden

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

servir de ejemplos: Faltas contra las personas, Artículo 481. Inciso 3. "Quien, en riña tumultuaria, hubiere ejercido cualquier violencia en la persona del ofendido, siempe que éste solamente haya sufrido lesiones leves y no constare quién fue el autor". Faltas contra la propiedad. Artículo 485. 5. "Quien adquiere objetos de procedencia sospechosa, comprados a un menor o a una persona de la que se pueda presumir que no es su legítimo dueño". Faltas contra las buenas costumbres, Artículo 489.6 "Quien ofendiere públicamente el pudor con cantos, alegorías u otro material pornográfico u obsceno". Faltas contra el orden público. Artículo 496.1. "Quien turbare levemente el orden público o el orden de un tribunal, o en actos públicos, espectáculos, solemnidades o reuniones numerosas".

Las detenciones policiales se realizan en las rondas que realizan los policías por las calles, quienes al observar a personas cometiendo alguna acción, que según su criterio es una falta, proceden a detenerlo por flagrancia y conducirlo al juez de paz, quien impone una sanción de arresto, y si el detenido paga la multa, recobra su libertad.

Las faltas constituyen mecanismos preferidos por la policía para el

control social de las poblaciones, debido a los criterios amplios de valoración y su procedimiento simple para la imposición de la sanción. En otras palabras, si la policía toma la decisión de generar una sensación social de que está luchando contra el crimen, el medio más adecuado para lograrlo es diseñar estrategias de despliegue policial y realizar detenciones masivas por faltas.

El tercer elemento que resulta necesario analizar respecto a las diferencias entre las detenciones policiales por flagrancia y las detenciones por orden judicial, es identificar si existen resultados de utilidad social en las detenciones por orden de captura. Esta valoración es necesaria pues, como se señaló, en las órdenes de detención existe una investigación previa en relación a los hechos delictivos que motivaron la acción policial; por lo tanto, se esperaría que la privación de libertad, bajo estos presupuestos, tenga impacto en la reducción de la impunidad y en la disminución de la frecuencia delictiva.

En principio se debe considerar que el sistema penal, como conjunto de instituciones responsables de materializar el poder punitivo y gestionar la conflictividad violenta, no funciona en forma armónica, como se esperaría a partir del

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

concepto de sistema (conjunto de elementos que interrelacionados logran un fin determinado). En el relacionamiento entre agencias existen fricciones e incluso conflictos por alcanzar sus objetivos políticos. Por tal razón no se espera que exista una política criminal unificada. En el proceso de relaciones entre los actores también se ponen en juego diversas políticas criminales, ya sean estas democráticas o autoritarias. Las instancias interactúan en pugna permanente o bien de colaboración cuando encuentran objetivos estratégicos unificados. Esta relación se puede presentar más intensa entre el Ministerio Público y la policía, ambas instancias pueden encontrar espacios de disputa o de colaboración. La ley indica que la policía está subordinada al Ministerio Público en materia de investigación (Código Procesal Penal, 1992, Artículo 122), sin embargo, en la puesta en marcha de esta relación de subordinación se encuentran espacios de disputa y colaboración.

Uno de los problemas más serios que se desencadenaron luego de la firma de la paz, en 1996, fue el incremento constante de las muertes violentas. Guatemala alcanzó una tasa de muertes por cien mil habitantes de 45, con lo cual ponía al país, junto a Honduras y El

Salvador, como una de las regiones más violentas del mundo (tabla 9). Luego de muchos esfuerzos de fortalecimiento institucional, a partir del 2010 las cifras empezaron a bajar en forma constante hasta descender a 22 muertes por cada cien mil habitantes. Uno de los factores que permitieron al sistema de justicia responder con eficiencia y eficacia ante el incremento de este fenómeno, fue la colaboración entre la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público. La fiscalía experimentó un proceso de transformación intenso a partir del 2010. Claudia Paz y Paz (2017), Fiscal General durante el período 2010-2014 lo expresa así:

La reorganización también implicó la coordinación con otras instancias, especialmente, la Policía Nacional Civil, quienes debían acoplar sus equipos a los nuevos grupos de investigadores fiscales. Cuando se creó el departamento de Delitos Contra la Vida en la División de Investigaciones de la Policía Nacional Civil, una de las prioridades fue mejorar la coordinación entre investigadores policiales y fiscales. Para lograrlo se crearon “equipos espejo”, dentro de ambas instituciones, promoviendo que trabajaran el mismo sistema

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

de turnos e investigaran los mismos casos, para generar relaciones de confianza a partir del trabajo conjunto (pág.93).

Tabla 9
Tasa de Muertes por Cien Mil Habitantes, región Sistema de Integración Económica Centroamericana, México, América Latina, el Caribe y el mundo

País/región	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Guatemala	45	45	41	38	34	34	31	29	27	26	22
Costa Rica	12	12	12	10	9	9	10	12	12	12	12
R. Dominicana	25	24	25	25	22	19	17	16	15	15	10
Honduras	57	66	76	85	84	74	67	57	57	43	40
México	12	17	22	23	21	19	16	16	19	23	26
Panamá	14	16	13	15	17	17	15	11	10	10	10
El Salvador	52	71	65	71	42	40	62	105	83	60	51
Nicaragua	13	14	14	13	11	10	9	9	7	7	8
Belice	34	31	40	38	43	29	35	33	38	36	36
Promedio	29	33	34	35	32	28	29	32	30	26	24
Guatemala diferencia del promedio	16	12	7	3	2	6	2	-3	-2	0	-1
Mundo					6		5	5			
América Latina y el Caribe					23		23	22			

Fuente: elaboración Propia con datos obtenidos del Banco Mundial Muertes violentas por cada cien mil habitantes (Mundial, 2019) recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?end=2016&start=1995&view=chart> (Insightcrime, Tasa de homicidios en Latinoamérica y el Caribe en 2018, 2018)

Los resultados de esta coordinación exitosa fue la tendencia creciente en las órdenes de detención solicitadas y realizadas, así como su relación con las condenas por delitos contra la vida. El crecimiento de las órdenes de captura realizadas compete a

la policía y el crecimiento de las órdenes de captura solicitadas al Ministerio Público. El incremento de capturas y condenas para este tipo de delitos influyó en la disminución de la tasa de muertes por cien mil habitantes. Uno de los aciertos del trabajo en equipo,

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

entre fiscales y policías, permitió que se pudieran realizar más actividades de investigación en equipo. El Ministerio Público, que con la nueva legislación procesal de 1994 asumió las funciones de conducir la persecución e investigación penal, pudo iniciar cambios sustantivos en sus prácticas de conducción de la investigación criminal hasta el año 2010. A partir de ese año se incluyeron metodologías de investigación que trascendieron de la tradicional persecución, caso a caso, a la persecución penal estratégica, la cual, de acuerdo con Bínder consiste en

La organización de los múltiples recursos de las fiscalías de un modo integral con otras acciones preventivas, disuasivas o reactivas de otras instituciones (policía), sobre la base de un conocimiento preciso de una determinada área de la criminalidad, para desarticular ese fenómeno, dificultar su expansión o mantenerlo controlado (Paz y Paz, 2017, pág.112).

La implementación de esta metodología de persecución penal, que se enfoca más en los

mercados ilegales y las organizaciones criminales, requiere de la intervención de la policía, la cual desarrolla el trabajo de investigación y ejecución de las órdenes de detención en el terreno.

Las diferencias pueden observarse en el promedio de crecimiento de muertes violentas durante el período 2010-2019 del municipio de Guatemala, el cual varió de una tasa de muertes por cien mil habitantes de 127.8 a 65.52 (tabla 10). En términos generales, como se expuso anteriormente, existe un incremento en las detenciones policiales, sin embargo, cuando se presenta la información de la Fiscalía de Delitos contra la vida en los hechos delictivos del municipio de Guatemala, se puede apreciar que la tasa de crecimiento promedio en las detenciones por flagrancia fue del 8%, mientras que en las detenciones por orden de detención el promedio de crecimiento en el mismo período fue del 48%. Esto indica una mejora en la investigación criminal en los delitos contra la vida en el municipio de Guatemala durante el período y al mismo tiempo una reducción en la tasa de muertes por cien mil habitantes.

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

Tabla 10

**Total República Fiscalía de sección de Delitos contra la vida
Tasa de crecimiento de detenciones por flagrancia y órdenes
de detención y Tasa de muertes por cien mil habitantes
(sin homicidios culposos ni lesiones culposas)**

Flagrancia		9%	-23%	-29%	47%	2%	37%	21%	-20%	26%	8%
Orden de aprehensión		214%	-11%	29%	296%	-89%	25%	-29%	-8%	2%	48%
Tasa muertes por 100,000 habitantes municipio Guatemala (a Diciembre)	126.8	104.5	80.3	68.6	74.3	61.3	70.8	75.3	61.0	65.52	

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio Público y la base de datos de Diálogos recuperado de (<https://www.dialogos.org.gt/publicaciones/informe-sobre-la-violencia-homicida-en-guatemala-abril-de-2020>) Fecha 30/01/2020.

Referencias bibliográficas

- Anderson, L. & García, F. (2000) *La Actuación Policial y los Derechos Humanos*, Guatemala: Ediciones del Instituto.
- Binder, A., & Ovando, J. (2004) *De las "Repúblicas Aéreas" al Estado de Derecho*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Bordieu Pierre, P. (2001) *Derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée, S.A.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico [CEH]. (1998a). *Guatemala Memoria del Silencio (Tomo I)*. Guatemala.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico. (1998b). *Guatemala Memoria del Silencio (Tomo II)*. Guatemala.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico [CEH]. (1998c). *Guatemala Memoria del Silencio (Tomo III)*. Guatemala:
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico. (1998d). *Guatemala Memoria del Silencio (Tomo IV)*. Guatemala.
- Constitución Política de la República de Guatemala: Reformada por Acuerdo Legislativo No.18-93.(17 de noviembre de 1993)
- Contreras, A. & Sinay, F., (2004), *Historia de la Policía Nacional de Guatemala 1881-1997* (Tesis de licenciatura). Guatemala: Escuela de Historia, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Luis R. Ramírez G. ◀ Estado de derecho y control judicial de la detención policial en la ciudad de Guatemala

- Convención Americana Sobre Derechos Humanos, 6-78. Diario de Centro América, No.18, t.211 (30 de marzo de 1978).
- Decreto del Código Penal Guatemala, 17-73. Diario de Centro América, No.1, t.97 (30 de agosto de 1973)
- Decreto del Código Procesal Penal de Guatemala, 51-92. Diario de Centro América, No.31, t.245 (28 de septiembre de 1992).
- Ferrajoli, L. (2008) *Democracia y garantismo*. Madrid:Trota.
- Ferrajoli, L. (2001) "Pasado y futuro del estado de derecho". *Revista Internacional de Filosofía de derecho*, Volumen (17)
- Foucault, M. (2006) *Seguridad, territorio, población: Curso en el Collage de France 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Herrarte, A. (1989) *Derecho Procesal Penal, El Proceso Penal Guatemalteco*. Guatemala: Piedra Santa.
- Hernández J. (2014) "Cuestiones relevantes de la gestión penal por audiencias en Guatemala", *Revista Sistemas Judiciales*, Año 14, No. 18, Centro de Estudios de Justicia de Las Américas.
- Instituto Nacional de Estadística (25-10-2019). Base de datos faltas judiciales. [Infografía] Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/ine/> estadísticas/bases-de-datos/faltas-judiciales/
- Maier, J. (1992) *Revista Jueces Para la Democracia*, No. (16 y 17).
- Ovando, J. (2009) *Reformas del Proceso Penal y Seguridad Ciudadana en Iberoamérica*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Paz y Paz B. (2017) *Transformando la justicia en Guatemala, estrategias y desafíos en la investigación de muertes violentas 2011/2014*. Washington: Georgetown University Saw Center y Georgetown Institute for Women, Peace and Security.
- Ramírez, L. (2003) *La reforma de la justicia penal en Guatemala, aportes para una evaluación*, Conferencia, Washington D.C.
- Rocher, G. (1990) *Introducción a la Sociología*. Barcelona: Herder.
- Sain, M. (2008) *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Sartori, G. (2014) *¿Qué es la Democracia?* España: Penguin Random House.
- Shirmer, J. (1999) *Intimididades del proyecto político de los militares en Guatemala*. Guatemala: FLAC-SO-Guatemala.
- Zaffaroni, E., Slokar, A., & Alagia, A. (2002) *Derecho Penal: parte general*. Buenos Aires: EDIAR