

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



**DERECHO VIGENTE NO POSITIVO DE LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN,
DECRETO 14-2002, EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA, EN EL
MUNICIPIO DE TEJUTLA, SAN MARCOS**

YIM DARWIN OROZCO DE LEÓN

GUATEMALA, MARZO DE 2014

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

**DERECHO VIGENTE NO POSITIVO DE LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN,
DECRETO 14-2002, EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA, EN EL
MUNICIPIO DE TEJUTLA, SAN MARCOS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

YIM DARWIN OROZCO DE LEÓN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, marzo 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. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V: Br. Rocael López González
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Emilio Gutiérrez Cambranes
Vocal: Lic. Arnoldo Torres Duarte
Secretaria: Licda. Edna Mariflor Irungaray López

Segunda Fase:

Presidenta: Licda. Crista Ruiz Castillo de Juárez
Vocal: Lic. Otto René Vicente Revolorio
Secretario: Lic. Menfil Osberto Fuentes Pérez
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

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

(Handwritten initials)

Licenciado Juan Armando Orozco Mérida

Abogado y Notario

Colegiado No. 8161

Asesor de Tesis

3ª. Avenida vía 4 6-10 zona 4, San Pedro Sacatepéquez, San Marcos Tel.77605245

Guatemala, 18 de Septiembre de 2013

Licenciado

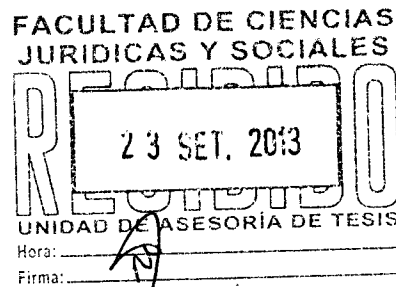
Bonerge Amílcar Mejía Orellana

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala

Pte.



Respetable Licenciado:

De conformidad con el nombramiento emitido por esa unidad, procedí a asesorar el trabajo de tesis del estudiante YIM DARWIN OROZCO DE LEÓN, el cual se titula "DERECHO VIGENTE NO POSITIVO DE LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN, DECRETO 14-2002, EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA, EN EL MUNICIPIO DE TEJUTLA, SAN MARCOS".

Al realizar la asesoría de tesis sugerí algunas correcciones de tipo gramatical y de redacción, que consideré eran oportunas, para la mejor comprensión del tema que se desarrolla, por lo que informo a usted que:

1. En relación al contenido de la presente tesis, está cumple objetivamente con cada uno de los capítulos elaborados, de forma técnica y científica pues los mismos fueron ampliados y redactados a fin de que sea fácil su comprensión.
2. Del estudio del tema desarrollado, los conceptos y definiciones, así como el análisis jurídico y doctrinario, se determina efectivamente que es posible la aplicación de la norma vigente de la Ley de Descentralización Decreto 14-2002 en materia de seguridad ciudadana.
3. La métodos utilizados fueron el deductivo e inductivo. Por el primero se obtuvieron las propiedades generales a partir de las singulares, y por el segundo se obtuvieron propiedades particulares a través de las generales. Por el método analítico se descompuso el todo en sus partes para estudiar cada una de ellas con la finalidad de descubrir la esencia del problema. Por el sintético se enlazó la relación abstracta con las relaciones concretas de la investigación.
4. Las técnicas de investigación utilizadas, fueron la documental y bibliográfica, respaldando cada uno de los temas que comprenden las partes fundamentales con las cuales se abarcó las etapas del conocimiento científico, planteando el problema jurídico social de actualidad y buscándole una posible solución.

B7

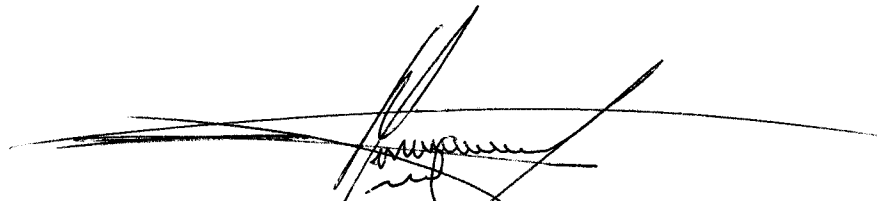
Licenciado Juan Armando Orozco Mérida
Abogado y Notario
Colegiado No. 8161
Asesor de Tesis

3ª. Avenida vía 4 6-10 zona 4, San Pedro Sacatepéquez, San Marcos Tel.77605245

5. Sobre la redacción, asesoré en su oportunidad en aquellos aspectos que permitieran la facilidad de lectura, manejo de lenguaje adecuado y comprensión efectiva con base en las reglas establecidas por la gramática.
6. Los cuadros estadísticos presentados en el trabajo constituyen una guía de consulta de cada elemento para ampliar su estudio e investigación, el que deviene de fuentes confiables de información.
7. El presente trabajo de tesis, aporta un material de consideración y consulta actualizado en lo referente a la seguridad ciudadana, y la descentralización, con un enfoque diferente, práctico e innovador que podría aplicarse en su estudio, investigación y aprovechamiento, constituyéndose en una contribución científica.
8. En cuanto a las conclusiones y recomendaciones fueron redactadas de forma clara y debidamente fundamentadas, en congruencia con el tema investigado, por lo que brindan una valiosa colaboración para el derecho, amparado por bibliografía de autores especializados en la materia, lo cual favorece el análisis de la investigación.

En tal sentido, el contenido del trabajo de tesis lo considero sumamente de actualidad, de esta cuenta el ponente cumplió con los requisitos establecidos exigidos por el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que deviene procedente emitir DICTAMEN FAVORABLE.

Sin otro particular me suscribo, atentamente



Licenciado Juan Armando Orozco Mérida
Abogado y Notario
Colegiado No. 8161
Asesor de Tesis

Licenciado
Juan Armando Orozco Mérida
Abogado y Notario



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 18 de febrero de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante YIM DARWIN OROZCO DE LEÓN, titulado DERECHO VIGENTE NO POSITIVO DE LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN, DECRETO 14-2002, EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA, EN EL MUNICIPIO DE TEJUTLA, SAN MARCOS. 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. Avidán Ortiz Orellana
DECANO

SECRETARIA





DEDICATORIA

A DIOS MI PADRE

Por sus palabras de vida, por bendecirme, protegerme, instruirme, gracias papito, tú haces nuevas todas las cosas.

A MIS PADRES

Amos Orozco y especialmente a Soila Esperanza de León Orozco, mujer virtuosa de fortaleza y buen ejemplo, eres una bendición para mi vida, este triunfo también es tuyo.

A MI ESPOSA

Jennifer, ayuda idónea en los momentos de dificultad y la que endulza mi espíritu.

A MIS HIJOS

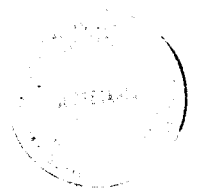
Franco Alejandro y Pilar Montserrat, porque son una bendición y herencia de Jehová, una generación de visionarios y mas que vencedores.

A MIS HERMANOS

y hermanas por su existencia, estoy seguro que tendrán la bendición integral para sus vidas.

A

La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

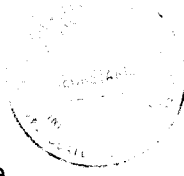


INTRODUCCIÓN

La inseguridad en Guatemala es la noticia de todos los días, los medios de comunicación nacional e internacional acaparan la información más desalentadora de la actualidad, el fenómeno de la delincuencia, la violencia, y los indicadores de desarrollo humano, son confrontados con las acciones que realizan las instituciones encargadas de la seguridad y justicia. Esta dinámica nos hace percibir que hay mucho por hacer, a nivel municipal, departamental y nacional. A esta realidad sentida se suma la realización de acciones de seguridad ejecutadas por ciudadanos con la finalidad de protegerse a sí mismos y a sus comunidades, debido a la escasa atención del Estado, algunas de esas acciones realizadas lejos de ayudar a la sociedad se han convertido en un riesgo y amenaza a la paz, seguridad e integridad de la mayoría de los ciudadanos, como lo es el caso del municipio de Tejutla.

Las acciones débiles y contrarias al orden público de la comisión municipal de seguridad ciudadana del municipio de Tejutla, tal y como se ha planteado en la hipótesis, es el resultado de la ausencia de claridad de normas de carácter operativo y procesal derivadas de la Ley de Descentralización Decreto 14-2002 en materia de seguridad ciudadana; teniendo como objetivo principal de esta investigación determinar las causas y efectos del derecho vigente no positivo, para establecer efectivamente los supuestos de la investigación y lograr un análisis acertado.

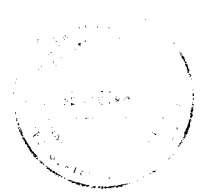
El presente documento contiene seis capítulos con la información siguiente: el primer capítulo relacionado con conceptualizaciones de seguridad y sus antecedentes; el



segundo capítulo sobre fundamentos jurídicos de la seguridad en Guatemala, en donde se realiza un análisis de la legislación nacional; el tercer capítulo con información profunda de filosofía del derecho relacionado al derecho positivo y el derecho vigente; el capítulo cuarto contiene información del tema de descentralización a la vista de elementos doctrinarios y legales, el capítulo quinto comprende un apartado sobre la comisión municipal de seguridad ciudadana, sus antecedentes, funcionamiento, estructura; y finalmente el capítulo sexto que contiene el diagnóstico municipal de la seguridad ciudadana y la política pública municipal de seguridad ciudadana de Tejutla.

Los métodos utilizados fueron el método inductivo a partir del análisis de la percepción de la población recopilada en la encuesta de victimización, el trabajo de grupos focales, la marcha exploratoria y el conversatorio ciudadano de Tejutla que constituyen el diagnóstico municipal de la seguridad; el deductivo a partir del análisis y consulta de la legislación y documentación doctrinaria, empleando la técnica de investigación documental por medio de las leyes y documentos doctrinarios así como fuentes primarias de información como los planes municipales, y la política pública de seguridad ciudadana de Tejutla.

Transferir adecuadamente a los gobiernos municipales la competencia de la seguridad ciudadana fortalecería eficazmente las acciones para disminuir la violencia, delincuencia y criminalidad en el municipio de Tejutla, cuando la responsabilidad sea dirigida por el municipio y sean ellos quienes adecuadamente y con la infraestructura, recursos y capital humano capacitado mejoren los indicadores de seguridad.



ÍNDICE

| | Pág. |
|-------------------|------|
| Introducción..... | i |

CAPÍTULO I

| | |
|--|----------|
| 1. Seguridad..... | 1 |
| 1.1 Antecedentes históricos de la seguridad en Guatemala..... | 4 |
| 1.1.1. Doctrina de seguridad de la nación..... | 4 |
| 1.1.2. Seguridad humana..... | 5 |
| 1.1.3. Seguridad democrática..... | 9 |
| 1.2 Análisis del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.. | 10 |
| 1.3 Seguridad ciudadana..... | 14 |
| 1.3.1 Violencia y delito..... | 17 |
| 1.3.2 Prevención..... | 17 |
| 1.3.3 Elementos de la prevención..... | 18 |
| 1.3.4 Niveles de intervención en la prevención..... | 19 |
| 1.4 Factores de riesgo para la seguridad ciudadana..... | 20 |

CAPÍTULO II

| | |
|---|-----------|
| 2. Fundamentos jurídicos relacionados con la seguridad en Guatemala..... | 21 |
| 2.1 Constitución Política de la República de Guatemala..... | 21 |
| 2.2 Acuerdo de Paz Firme y Duradera, asuntos relacionados a la seguridad | 24 |
| 2.3 Acuerdo Sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática..... | 26 |
| 2.4 Análisis de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad de Guatemala Decreto 18-2008. Definiciones..... | 31 |



CAPÍTULO III

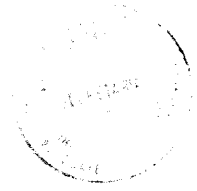
| | Pág. |
|---|-------------|
| 3. Derecho positivo y derecho vigente..... | 35 |
| 3.1 Derecho positivo..... | 35 |
| 3.2 Derecho vigente..... | 37 |

CAPÍTULO IV

| | |
|--|-----------|
| 4. Descentralización en materia de seguridad ciudadana..... | 47 |
| 4.1 Descentralización..... | 47 |
| 4.1.1 Centralización..... | 49 |
| 4.1.2 Desconcentración administrativa..... | 49 |
| 4.1.3 Descentralización administrativa..... | 52 |
| 4.1.4 Modalidad de la descentralización..... | 56 |
| 4.1.5 Base legal del concepto de descentralización..... | 58 |
| 4.1.6 Delegación administrativa..... | 64 |
| 4.1.7 Avocación..... | 64 |
| 4.2 Análisis jurídico de la descentralización en materia de seguridad ciudadana..... | 65 |

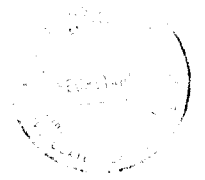
CAPÍTULO V

| | |
|--|-----------|
| 5. Comisión municipal de seguridad ciudadana..... | 67 |
| 5.1 Régimen jurídico..... | 67 |
| 5.2 Antecedentes..... | 71 |
| 5.3 Estructura..... | 74 |
| 5.4 Funcionamiento..... | 75 |
| 5.5 Régimen financiero..... | 77 |



CAPÍTULO VI

| | Pág. |
|--|-------------|
| 6. Diagnóstico municipal y política pública de seguridad ciudadana..... | 79 |
| 6.1 Diagnóstico municipal de la seguridad ciudadana..... | 79 |
| 6.1.1 Resultados de encuesta de victimización y percepción..... | 80 |
| 6.1.2 Resultados de conversatorio ciudadano..... | 83 |
| 6.1.3 Resultados del diagnóstico municipal de la seguridad ciudadana.... | 84 |
| 6.2 Política pública municipal de seguridad ciudadana PPSC de Tejutla | 84 |
| 6.3 Mecanismo para la descentralización en Tejutla, San Marcos..... | 87 |
| CONCLUSIONES..... | 91 |
| RECOMENDACIONES..... | 93 |
| ANEXO 1..... | 95 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 101 |



CAPÍTULO I

1. Seguridad

El término seguridad tiene su origen en la palabra latina *securitas/ securus*, que se refiere a estar libre de preocupaciones o problemas, proveniente del término *Sine Cura* equivalente a sin problemas o preocupaciones. Libre de preocupaciones o problemas, implica tener el control sobre cualquier riesgo, amenaza o vulnerabilidad, y tener la capacidad de prevenirlos, contenerlos y/o enfrentarlos; sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser causado por otras personas o circunstancias.

Una conceptualización de seguridad se establece de la siguiente manera: “la condición libre de riesgos, amenazas y vulnerabilidades a las que aspira un Estado y sus componentes desde el punto de vista más general: su territorio, su población y sus instituciones.”¹

La seguridad puede definirse especificando cada uno de sus componentes, así: “se basa en tres aspectos: primero, la seguridad no es un fin, es un estado o condición; segundo, implica estar libre de riesgos, amenazas, factores de vulnerabilidad y daños hacia sí mismo, hacia su familia y su patrimonio; y tercero, se encuentra interrelacionadas al desarrollo como factor preponderante para el bienestar individual y social.”²

¹ González, Patricia. **Política de seguridad**. Pág. 9

² Tercer Viceministerio de Gobernación, UPCV. **Modelos de abordaje**. Pág. 13.



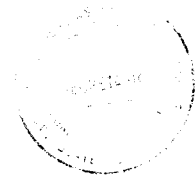
Siguiendo la secuencia de la conceptualización, se encuentra la definición de cada uno de sus elementos: “El riesgo se define como el daño o pérdida que pudiera causar un evento particular y está en función de la intensidad de la amenaza y del grado de vulnerabilidad que experimente la sociedad en un momento determinado; esta vulnerabilidad puede disminuir si el Estado o la comunidad poseen determinadas capacidades para enfrentarla. De esa cuenta, el riesgo es igual a la intensidad de la amenazas en función de la vulnerabilidad, la cual podría variar si existen capacidades estatales o locales para contrarrestarla. $\text{Riesgo} = \text{intensidad de la amenaza} \times \text{vulnerabilidad} / \text{capacidades}$.”³

Las amenazas son identificadas mediante la generación de un instrumento denominado agenda de seguridad, que contiene la priorización de los principales problemas de seguridad en el que se identifican los problemas mayores y menores y estableciendo el margen de intervención. “Al efecto adaptando una categorización establecida para problemas de la seguridad internacional al ámbito de la seguridad democrática, podríamos establecer tentativamente los siguientes niveles:

Problemas existenciales: Aquellos que amenazan a corto plazo la supervivencia del Estado o alguno de sus componentes-sociedad, territorio, sistema político;

Problemas vitales: Aquéllos que amenazan a largo plazo la viabilidad del Estado o alguno de sus componentes;

³ González. **Ob. Cit.** Pág. 9.



Problemas mayores: Aquéllos que de no ser corregidos efectivamente por el Estado, pueden convertirse en vitales; y

Problemas menores: Aquéllos que afectan el bienestar de la población pero que en términos de su magnitud, su ámbito o sus efectos, no constituyen un riesgo mayor.”⁴

Las vulnerabilidades tienen especial dependencia a factores internos y condiciones específicas del Estado, podemos entenderlo en el siguiente párrafo relacionado con las vulnerabilidades y el sistema de seguridad:

“Para definir la agenda de seguridad será necesario identificar las vulnerabilidades para definir los riesgos reales y/o hipotéticos. Una amenaza lo es siempre y cuando existan vulnerabilidades para enfrentarla y en tal caso se convierta en un riesgo para el Estado, esto significa que será necesario conocer el sistema de seguridad real y formal que existe en el país para colocar las amenazas en el nivel adecuado. Si un Estado es fuerte basado en un sistema de seguridad que tenga normativas, instituciones, políticas y doctrinas coherentes entre sí y enmarcadas en un proyecto de Estado global, las posibilidades de los riesgos en todos los planos disminuyen, pues existen las condiciones para enfrentarlos. En caso contrario, de un Estado débil, cualquier amenaza tiende a potencializarse, ya que la institucionalidad de la seguridad o no existe o la existente no es útil y operativa para los requerimientos del Estado.”⁵

⁴ Arévalo de León, Bernardo. **Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación.** Pág.70

⁵ *Ibid.* Pág. 124.



1.1 Antecedentes históricos de la seguridad en Guatemala

Durante las diferentes etapas de la historia de Guatemala; desde su constitución como Estado, ha sufrido una serie de manifestaciones de índole político, económico y social; siendo la seguridad una parte fundamental de la existencia del mismo, que refleja la tendencia de tipo ideológico, influenciada por políticas de orden internacional y que también tienen estrecha relación con intereses de carácter económico.

Para efectos del presente estudio se tomará como fuente la información de los últimos acontecimientos de la seguridad, que inicia cuando se sientan las bases de la militarización de Guatemala en los gobiernos de Cabrera y Ubico en el año 1898; es en este momento en el que se concibe la doctrina de seguridad de la nación DSN propugnada por los regímenes de gobiernos militares que planteaba una concepción autoritaria y represiva de la seguridad; esta doctrina creó la figura del enemigo interno, el cual era considerado como una amenaza a la estabilidad del Estado y toda su estructura.

1.1.1 Doctrina de seguridad de la nación

En la historia guatemalteca recién pasada la DSN, era el sistema de seguridad estatal imperante, el que tenía fuerte influencia del enfrentamiento ideológico este-oeste, que se manifestó durante un largo periodo de tiempo y con mayor auge durante la denominada guerra fría. Existía entonces, un sistema de seguridad de carácter estatocéntrico, autoritario, con imposiciones sobre la sociedad; el estatocéntrismo se



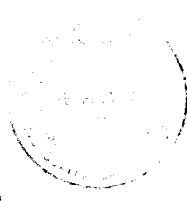
refiere al ejercicio concentrado del poder y su preeminencia por parte del Estado, dejando a un lado a la población.

En Guatemala se manifestaron varias etapas en la evolución de la seguridad una de las más importantes se dio lugar con la ruptura de la revolución, a través de la negociación realizada por la Asamblea Nacional constituyente y militares avalados por el presidente Juan José Arévalo, negociando los parámetros de la seguridad, los cuáles fueron incluidos en la constitución de esa época; provocando como resultado que se sentarían las bases legales que dieron como resultado que se recrudeciera el autoritarismo, relacionando a ciudadanos con el movimiento comunista con la intención de diferenciar y poner en la mira a todos aquellos que se atrevieran a oponerse a las disposiciones estatales, esta situación afectó gravemente el nacimiento y fortalecimiento de liderazgos a nivel nacional y rompió con la posibilidad de construir el desarrollo del país.

Durante los años de 1963 momento en que tuvo lugar el enfrentamiento armado interno aparece la figura del contrainsurgente, relacionado con el movimiento guerrillero convirtiéndose en el nuevo riesgo a la seguridad del Estado por considerarse en ese momento en enemigo principal del Estado.

1.1.2 Seguridad humana

Del análisis basado de la historia de Guatemala, con fuerte influencia del conflicto internacional se puede establecer que los conceptos de seguridad varían de acuerdo a la época en las cuales se concibe dependiendo del momento coyuntural.



A finales del siglo XX sucedió un hecho que cambió y transformó el contexto mundial con la caída de la Unión Soviética, y el fin del enfrentamiento bipolar; surgiendo en ese momento las discusiones y el debate que originó nuevos presupuestos de la seguridad; que respondían sobre todo a intereses económicos, políticos y sociales, los cuales se basaban en la cooperación, colaboración e integración regional. La seguridad regional no fue la excepción a esta integración ya que se discutieron y consolidaron los acuerdos bilaterales en el sur del continente; y los acuerdos centroamericanos a partir de la aprobación del Tratado marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

“A partir de los años noventa, el concepto de seguridad comenzó a ser transformado. El tradicional enfoque Estado-centrista, donde el concepto de seguridad se refiere a la protección de la soberanía y el territorio de un Estado ante amenazas externas o internas, se ha visto superado por nuevas concepciones de seguridad, que, por el contrario, colocan al ser humano como sujeto principal.”⁶

Esta situación se basa en los conceptos conocidos como seguridad humana y seguridad democrática; la primera es una conceptualización que tiene su origen en el estudio y la propuesta presentada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, concebido desde el año de 1993 y presentado en el año 1994 en su informe anual, en el cual se desarrollan varios componentes; “La seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una

⁶ Rosada Granados, Héctor. **Concepto de seguridad ciudadana y reconversión militar en Guatemala.** Pág. 27.



preocupación por la vida y dignidad humanas.”⁷

La seguridad humana plantea cuatro características que considera esenciales, las cuales son: 1) La seguridad humana es una preocupación universal. 2) Los componentes de la seguridad humana son interdependientes. 3) Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que mediante la intervención posterior. 4) La seguridad humana está centrada en el ser humano.

Al plantear estas características se vislumbró que en el siglo que estamos viviendo ciertamente esta forma de ver la seguridad tendría como resultado el debate del tema a nivel mundial y la redefinición de su concepto a partir de la discusión de un enfoque integral de la seguridad.

La seguridad humana según lo que plantea el Informe de Desarrollo Humano del año 1994; menciona en el capítulo segundo que “la seguridad humana tiene dos aspectos fundamentales: En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país.

“La seguridad humana está ligada al desarrollo humano; el concepto de seguridad humana destaca que la gente debe de estar en condiciones de cuidarse por si misma:

⁷ PNUD. Informe de desarrollo humano 1994. Pág.25.



todos deben de tener la posibilidad de satisfacer sus necesidades más esenciales y de ganarse la vida. La seguridad humana no es un concepto defensivo, como son la seguridad territorial o militar. Por el contrario, la seguridad humana es un concepto integrador.”⁸

La seguridad humana siempre ha tenido dos componentes principales: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad. Esto se ha reconocido desde los inicios de la Organización de las Naciones Unidas.

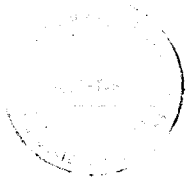
“El concepto de seguridad debe cambiar así en forma urgente en dos sentidos fundamentales:

- Del acento exclusivo en la seguridad territorial a un acento mucho mayor en la seguridad de la población.
- De la seguridad mediante los armamentos a la seguridad mediante el desarrollo humano sostenible.

La lista de amenazas contra la seguridad humana es larga, pero la mayoría de ellas Se agrupan en siete categorías principales:

- Seguridad económica
- Seguridad alimentaria
- Seguridad en materia de salud

⁸ Ibid. Pág.27.



- Seguridad ambiental
- Seguridad personal
- Seguridad de la comunidad
- Seguridad política.”⁹

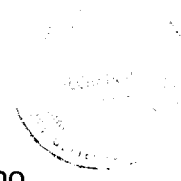
1.1.3 Seguridad democrática

Al hablar de seguridad en democracia es necesario determinar que, en democracia; se deben aplicar eficazmente dos parámetros indispensables en la ejecución de la política de seguridad del estado; el cuál es el instrumento por medio del cual el estado manifiesta su voluntad en los aspectos de seguridad ; los cuales son: la neutralización, control o amenaza específica que pueda afectar los intereses del estado y de la población; y el resguardo de los principios y garantías que sustentan el estado de derecho.

El Estado democrático de derecho es la mejor garantía para las personas, la mejor protección contra los abusos de los gobernantes; por medio del mismo se puede demandar respuestas efectivas y eficientes al gobierno el que está obligado a responder a la población satisfactoriamente.

“En una democracia, y especialmente en democracias en proceso de consolidación, las políticas de seguridad deben responder simultáneamente a un doble criterio de efectividad: por una parte, deben ser eficaces en la contención, neutralización o control

⁹ **Ibid.** Pág.28.



de la amenaza específica a la que se responda; por la otra, deben de hacerlo en pleno resguardo de los principios y garantías que sustentan el Estado democrático de derecho. Alcanzar eficacia en uno de estos criterios, en sacrificio o desatención del otro, darán como resultado políticas que sacrifican los intereses de seguridad a largo plazo a cambio de un alivio temporal en el corto.”¹⁰


1.2 Análisis del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica TMSD

La necesidad de la implementación de una nueva estructura de seguridad que atendiera las demandas de un nuevo sistema democrático de derecho, posterior a la finalización de la guerra fría, así como la interrelación entre los estados, condicionó la conformación de una base para la nueva seguridad.

Los antecedentes al TMSD son sin duda el proceso de Esquipulas y los acuerdos que constituyen los pilares del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en Guatemala, los que se suscribieron en un momento histórico, adaptándose afortunadamente a la política internacional, y en un ambiente social y político idóneo permitieron la propuesta, coordinación, y discusión del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica TMSD.

El concepto de seguridad democrática sobre el cual se sustenta el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica TMSD, es aquel que se presenta a finales de

¹⁰ Arévalo de León, Bernardo. **Democracia, seguridad y fuerzas armadas en Guatemala: introducción a las relaciones civiles-militares.** Pág. 22.



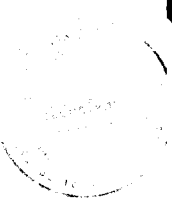
los años 80; en contraposición a la doctrina de seguridad de la nación DSN, que privilegiaba la estabilidad estatal, bajo regímenes autoritarios por encima del bienestar de la sociedad. En la DSN el Estado y sus instituciones se convertían en el bien social más importante, el objeto a guardar de los ataques de los enemigos internos y externos, sacrificando a los ciudadanos y en general a la sociedad guatemalteca.

Todo lo contrario lo constituye el TMSD el que nació de un esfuerzo por replantear la seguridad como la nueva y eficaz alternativa desde una visión de bienestar de la sociedad y de sus integrantes, como el fin teleológico del Estado. Esta nueva visión de la seguridad, entiende aquellas condiciones que propicien el bienestar de los seres humanos; la representatividad política; ausencia de riesgos y amenazas; y lo relacionado con el desarrollo humano.

Fueron documentos y acuerdos suscritos como el Protocolo de Tegucigalpa en Diciembre de 1992, que reformó la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA suscrita en 1962; los que evidenciaron la existencia de un nuevo modelo de seguridad regional en Centroamérica.

Desde ese momento se trató el tema permanentemente hasta suscribir el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica TMSD en diciembre de 1995; documento que fue firmado por todos los presidentes de Centroamérica.

En su primer capítulo, el TMSD establece que “El modelo centroamericano de seguridad democrática, tiene su razón en el respeto, promoción y tutela de los derechos

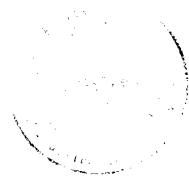


humanos; por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permitan su desarrollo personal; familiar y social, en libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.

Los principios sobre los cuales se basa el Tratado Marco de Seguridad Democrática TMSD son los siguientes, según el Artículo 2:

El modelo centroamericano de seguridad democrática se regirá por los siguientes principios relacionados con este título:

- “a) el Estado de derecho, que comprende la supremacía del imperio de la ley, la existencia de la seguridad jurídica y el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas;
- b) el fortalecimiento y perfeccionamiento constante de las instituciones democráticas en cada uno de los Estados, para su consolidación mutua dentro de su propia esfera de acción y responsabilidad, por medio de un proceso continuo y sostenido de consolidación y fortalecimiento del poder civil, la limitación del papel de las fuerzas armadas y de seguridad pública a sus competencias constitucionales y la promoción de una cultura de paz, diálogo, entendimiento y tolerancia basada en los valores que les



son comunes;

c) el principio de la subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas, surgidas de procesos electorales, libres, honestos y pluralistas; y

d) el mantenimiento de un diálogo flexible, activo y la colaboración mutua sobre los aspectos de la seguridad en su sentido integral a fin de garantizar el carácter irreversible de la democracia en la región.”

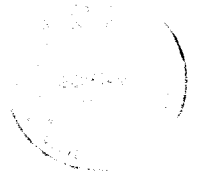
El Artículo 10 del TMSD relacionado con el título referente a la seguridad de las personas y de sus bienes establece:

“El modelo centroamericano de seguridad democrática se regirá por los siguientes principios en lo relacionado con el presente título:

a) La seguridad democrática es integral e indivisible. La solución de los problemas de seguridad humana en la región responderá, por tanto, a una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica, en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas;

b) La seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana. El respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad en todos sus órdenes;

c) La ayuda solidaria y humanitaria frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales; y,



d) La consideración de la pobreza y de la extrema pobreza, como amenazas a la seguridad de los habitantes y la estabilidad democrática de las sociedades centroamericanas.”


1.3 Seguridad ciudadana

La seguridad debe entenderse como “la obligación del Estado de reducir al máximo los riesgos y amenazas que puedan afectar la gobernabilidad de un país; debe trazarse entonces las estrategias necesarias que garanticen la reducción de la pobreza, el desarrollo educativo y de salud de la población; asimismo, deben impulsar nuevos modelos de producción económica que favorezcan el desarrollo económico con justicia social, favoreciendo de esta forma las condiciones políticas que permitan una mayor participación ciudadana en la definición de políticas de estado, que consoliden la institucionalidad democrática.”¹¹

Sobre los diferentes conceptos de la seguridad ciudadana tenemos el siguiente:

“Se entiende por seguridad ciudadana la capacidad de dar respuesta efectiva a toda clase de riesgos, amenazas y vulnerabilidades, incluyendo la preparación necesaria para prevenirlos y enfrentarlos adecuadamente. De manera que la seguridad se identifica con el conjunto de acciones orientadas a lograr una situación de ausencia o disminución de riesgos y amenazas. En el mismo sentido, la seguridad ciudadana se

¹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. **Institucionalidad de la seguridad democrática, hacia una política de seguridad ciudadana.** Pág.27.



define como el derecho de los integrantes de la sociedad de desenvolverse cotidianamente con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos y el goce de sus bienes. Se asienta en la obligación del Estado de satisfacer las necesidades del ciudadano, a cambio de la delegación de poder que éste ha hecho en los responsables de conducir el aparato estatal.”¹²

Por ejemplo, la Organización de Estados Americanos OEA, define la seguridad ciudadana como la inexistencia de violencia y delito, salvaguardada por el Estado:

“La seguridad ciudadana es concebida por la comisión como aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales.”¹³

“La seguridad ha sido desde siempre una de las funciones principales de los Estados. Indudablemente, con la evolución de los Estados autoritarios hacia los Estados democráticos ha ido evolucionando también el concepto de seguridad. El concepto de seguridad que se manejaba antes se preocupaba únicamente por garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado. Hoy en día, los

¹² González, Patricia. **Seguridad ciudadana**. Pág. 16.

¹³ <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/> Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos (28/4/13).

Estados democráticos promueven modelos policiales acordes con la participación de los habitantes, bajo el entendimiento de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe darse en un marco de respeto de la institución, las leyes y los derechos fundamentales. Así, desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados.”¹⁴

“El conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana.”¹⁵, en ese sentido se garantiza una vida digna a todo ser humano.

Una de las características de la seguridad ciudadana, es que debe ser un proceso incluyente todos los ciudadanos deben involucrarse y compartir la responsabilidad de tener un país seguro y evitar cualquier tipo de riesgo.

La seguridad ciudadana se basa en el conocimiento de la realidad de la población y sus demandas el cual es considerado esencial, para diseñar e implementar políticas públicas y coadyuvar a construir en base a prácticas sociales una cultura hacia la

¹⁴ González. **Ob. Cit.** Pág. 16.

¹⁵ Tercer Viceministerio de Gobernación, UPCV. **Ob. Cit.** Pág. 17.

prevención de la violencia y garantizar una convivencia pacífica. Velar por que la persona, la comunidad y el estado interactúen para definir las alternativas adecuadas, para prevenir la violencia, los cuales generan delincuencia e inseguridad para las víctimas y pobladores de la comunidad.

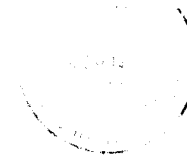
Según lo que plantea la Unidad Para la prevención Comunitaria de la Violencia UPCV del tercer Viceministerio de Gobernación, la, seguridad ciudadana con enfoque preventivo es una forma de involucrar a la ciudadanía a través de los líderes y autoridades locales para que conjuntamente con el estado puedan construir políticas, planes, programas y proyectos de carácter preventivo en respuesta a las necesidades de cada comunidad, para contrarrestar la violencia y delincuencia, y por ende la reducción de comisión u omisión de delitos.

1.3.1 Violencia y delito

Violencia es aquella conducta antisocial, en la cual un individuo por medio de la fuerza, física o psicológica emplea el abuso sobre otra persona, para someterla, afectando de esta forma su libertad e integridad. Asimismo delito es aquella acción u omisión en que incurre una persona la cual esta tipificada en la ley, es antijurídica y culpable.

1.3.2 Prevención

El criterio del Estado a través de la Unidad Para la Prevención Comunitaria de la Violencia UPCV, nos menciona que prevención “se refiere al enfoque y conjunto de



medidas estratégicas orientadas a contribuir en la disminución de la violencia, anticipándose al hecho evitando que ocurra y enfocando la intervención en sus causas no en la mitigación de sus efectos, iniciando para ello con un diagnóstico objetivo sobre problemas y realidades determinados.”¹⁶

Tal y como lo contempla la metodología de abordaje de la UPCV del tercer Viceministerio de Gobernación, se toman en cuenta los siguientes elementos de la prevención:

1.3.3 Elementos de la prevención

a. Prevención social

“Representa la serie de medidas encaminadas a producir un cambio de enfoque y actitud en las personas, respecto de cómo ven y viven la violencia. Se concentra en crear esfuerzos que disminuyan los factores estructurales de la sociedad que potencializan las conductas violentas.

b. Prevención situacional

Implica una serie de medidas estratégicas encaminadas a provocar cambios en el entorno físico que dificulten la comisión de hechos violentos, aumenten los riesgos de cometerlos, se disminuyan los beneficios de los mismos o se aumente la vergüenza, en

¹⁶ **Ibíd.** Pág. 18.

sentido de conciencia o reproche moral de la persona que comete un acto que vulnere la paz social. Se concentra en iniciativas del ámbito urbano.

c. Prevención comunitaria

“Incorpora a las dos anteriores, acciones orientadas a provocar la organización social auto sostenible y empoderada para la transformación de su realidad. Se concentra en promover la organización de las comunidades para planificar a corto, mediano y largo plazo.

Se implementa según los resultados de estudios y diagnósticos realizados en las áreas de intervención como sustento de los Planes de Seguridad Ciudadana, para darle respuesta a la problemática de violencia.”


1.3.4 Niveles de intervención en la prevención

A. Prevención primaria “Se refiere a que las medidas están dirigidas a una población o comunidad en general”¹⁷. Podemos mencionar la sensibilización de la población en cuanto al tema de prevención de la violencia y la formación de valores considerando desde niños, adolescente, jóvenes y adultos, entre otros.

B. Prevención secundaria “Son acciones dirigida a personas vulnerables de cometer un delito o acto violento, así como el sector vulnerable de ser víctima”¹⁸. Se aplica en

¹⁷ *Ibid.* Pág.21.

¹⁸ *Ibid.* Pág.22.



las comunidades donde ocurre frecuentemente violencia desde los espacios privados y públicos, ya que las personas que viven en dicha comunidad están en riesgo de ser víctimas o pueden ser victimarios, de algún ilícito.

C. Prevención terciaria “Implica acciones dirigidas a un sector específico de personas que ya han delinquido aunque no es necesariamente haya atravesado el sistema penal, y aquel grupo de personas que ya ha sido víctima de un acto violento o de delincuencia”¹⁹.

1.4 Factores de riesgo para la seguridad ciudadana

Según lo que contempla el Acuerdo Sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática relacionada a los factores de riesgo, tenemos lo siguiente: los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción, entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y, por ende, el orden constitucional democrático.

Otra clasificación de factores de riesgo a la seguridad ciudadana comprende la desigualdad, la urbanización acelerada, quiebre de los vínculos sociales y uso extendido de armas.

¹⁹ *Ibid.*

CAPÍTULO II

2. Principales fundamentos jurídicos relacionados a la seguridad en Guatemala

En el presente estudio de la legislación, tomaremos en cuenta lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el Acuerdo para el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática y un análisis de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, constituyendo los mismos la base jurídica en la que se sostiene el ejercicio de la seguridad en toda la nación.

2.1 Constitución Política de la República de Guatemala; lineamientos sobre seguridad

La carta magna establece la fundamentación de cada uno de los presupuestos para la seguridad de las personas, como un fin y deber del Estado, los derechos primordiales de los habitantes de la república de Guatemala y la base del funcionamiento jurídico de los organismos del Estado.

Las funciones de cada uno de los entes del Estado para la protección interior y exterior y la figura de dirección y mando que ejerce el Presidente de la República, en este sentido establece lo siguiente:

“Artículo 1.- Protección a la Persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.



Artículo 2.- 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.

Artículo 3.- Derecho a la vida. El estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona”.

Menciona asimismo que en materia del organismo ejecutivo el presidente tiene el más alto cargo en funciones de seguridad:


“Artículo 182.- (Reformado) Presidencia de la República e integración del Organismo Ejecutivo. El Presidente de la República es el Jefe del estado de Guatemala, y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo.

El Presidente de la República, actuará siempre con los Ministros, en Consejo o separadamente con uno o más de ellos; es el Comandante General del Ejército, representa la unidad nacional y deberá velar por los intereses de toda la población de la República”.

El Presidente de la República, juntamente con los ministros, viceministros y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político alguno.

“Artículo 183.- (Reformado) Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.



b) Proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público.

c) Ejercer el mando de la Fuerzas Armadas de la Nación con todas las funciones y atribuciones respectivas.

d) Ejercer el mando superior de toda la fuerza pública

e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuvieren facultados por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu.

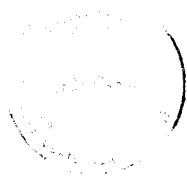
f) Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas...”

Es decir que recae en el presidente de la República, la responsabilidad y la obligación de ejercer la representación de todas las decisiones en seguridad interior y exterior, apoyándose en los ministros de defensa y de gobernación, quienes ejercerán cada una de las competencias establecidas en la Constitución Política de la República.

“Artículo 244.- Integración, organización y fines del Ejército. El Ejército de Guatemala, es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior.

Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante.

Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar. Su organización es jerárquica y se basa en los principios de disciplina y obediencia.



Artículo 246.- Cargos y atribuciones del Presidente en el Ejército. El Presidente de la República es el Comandante General del Ejército e impartirá sus órdenes por conducto del oficial general o coronel o su equivalente en la Marina de Guerra, que desempeñe el cargo de Ministro de la Defensa Nacional.

En ese sentido tiene las atribuciones que le señala la ley y en especial las siguientes:


a. Decretar la movilización y desmovilización; y b. Otorgar los ascensos de la oficialidad del ejército de Guatemala en tiempo de paz y en estado de guerra, así como conferir condecoraciones y honores militares en los casos y formas establecidas por la Ley Constitutiva del Ejército y demás leyes y reglamentos militares. Puede, asimismo, conceder pensiones extraordinarias.

Artículo 249.- Cooperación del Ejército. El Ejército prestará su cooperación en situaciones de emergencia o calamidad pública.

Artículo 250.- Régimen legal del Ejército. El Ejército de Guatemala se rige por lo preceptuado en la Constitución, su Ley Constitutiva y demás leyes y reglamentos militares.”

2.2 Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Asuntos relacionados a la seguridad

Con la firma de la Paz Firme y Duradera realizada el 29 de diciembre de 1996, se sentaron las bases para superar las secuelas de un pasado de enfrentamiento armado



e ideológico para transformar y cimentar la institucionalidad acorde a las exigencias del desarrollo de la nación y de la reconciliación del pueblo guatemalteco.

Los acuerdos de paz firme y duradera, constituyen el instrumento jurídico por medio del cual se plasma la voluntad de las partes enfrentadas; en la que se manifiesta los aspectos sobre los que se reestructura el Estado guatemalteco con una visión diferente de la realidad; sobre todo el Acuerdo del Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, en el que se propone:

El respeto a los derechos humanos, el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca, desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, siendo estos principios algunos de los más importantes. Los principales derechos de la población guatemalteca fueron restringidos durante el conflicto armado, en la organización, la libre locomoción, participación en la toma de decisiones en los diferentes temas de interés del Estado, se caracterizó esta etapa por la injusticia y la ilegalidad y un ejercicio concentrado del poder.

Los objetivos fundamentales de la propuesta de los acuerdos de paz, consisten en una recopilación de todos aquellos principios sobre los cuales se estableció la paz en Guatemala; los que fueron discutidos por las partes en distintos momentos. Lo trascendental es que son la base de la reestructuración constitucional, de cambios necesarios e indispensables; con la finalidad de iniciar el camino para la construcción de un nuevo modelo de gobierno y el replanteamiento del Estado.

Sobre esos puntos esenciales se presenta a continuación aquellos cambios que el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, acordaron, que tiene especial énfasis en lo relacionado a la reforma de los organismos del Estado, nos referimos al ejecutivo, legislativo y el judicial y una especial atención al respeto y protección de los derechos humanos.

De todos los acuerdos tomaremos como base para esta investigación lo referente al Acuerdo para el Fortalecimiento del Poder Civil y el Papel del Ejército en una Sociedad Democrática.

2.3 Acuerdo Sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática

Se concreto en la ciudad de México, Distrito Federal el 19 de septiembre de 1996, basada en los siguientes presupuestos ideológicos:

Que la paz descansa sobre la democratización y la creación de estructuras y prácticas que, en el futuro, eviten la exclusión política, intolerancia ideológica y polarización de la sociedad guatemalteca, que es indispensable superar carencias y debilidades en las instituciones civiles, inaccesibles a la mayoría de la población.

La superación de las secuelas de un pasado de enfrentamiento armado e ideológico para reformar y cimentar una institucionalidad acorde con las exigencias del desarrollo de la nación y de la reconciliación del pueblo guatemalteco, la participación activa y permanente de la ciudadanía a través de las organizaciones, fuerzas políticas y

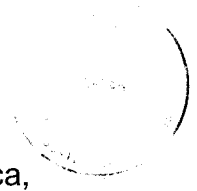
sectores sociales del país, la renovación de la institucionalidad abarcando desde las autoridades locales hasta el funcionamiento de los organismos del Estado, con el objetivo de cumplir su cometido al servicio de la justicia social, de la participación política, de la seguridad y el desarrollo integral de la persona.

El fortalecimiento del poder civil, el ejercicio de los derechos políticos, afianzar la función legislativa, reformar la administración de la justicia y garantizar la seguridad ciudadana, la responsabilidad del ejército de Guatemala en la función esencial de defender la soberanía nacional y la integridad territorial del país.

Crear condiciones para una auténtica conciliación de los guatemaltecos basada en el respeto a los derechos humanos y a la diversidad de sus pueblos, y el empeño común por resolver la falta de oportunidades sociales, económicas y políticas que afectan la convivencia democrática, y limitan el desarrollo de la nación, el fortalecimiento de la ciudadanía, gobernabilidad del país y la legitimidad de las instituciones democráticas en beneficio del pueblo de Guatemala.

La modernización del organismo ejecutivo y las siguientes medidas:

La agenda de seguridad; en la cual se considera que la seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. El conjunto de los acuerdos de paz de Guatemala plantea que la paz firme y duradera requiere el respeto a los derechos




humanos, y el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Manifiesta que la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. El funcionamiento de un consejo asesor de seguridad, seleccionado por el Presidente de la República de manera que el consejo pueda cumplir con su función de estudiar y presentar estrategias ampliamente consensuadas para responder a los riesgos prioritarios que enfrente el país y hacer las recomendaciones correspondientes al Presidente de la República.

En materia de seguridad pública su interés se dirigió al rescate y transformación de la Policía Nacional Civil, considerando que la protección de la vida y de la seguridad de los ciudadanos, el mantenimiento del orden público, la prevención e investigación del delito era necesaria y urgente para lograr una pronta y transparente administración de justicia, el cual manifiesta que son parte fundamental del fortalecimiento del poder civil.

La reestructuración de las fuerzas policíacas existentes en el país en una sola Policía Nacional Civil que tendrá a su cargo el orden público y la seguridad interna, estableciendo la carrera policial, promociones, ascensos, traslados, sanciones disciplinarias a los funcionarios y empleados incluidos en ella y las demás cuestiones inherentes al funcionamiento de la Policía Nacional Civil. La creación de la academia de la policía en la que se determine claramente el ingreso a la carrera policial, los



ascensos y la especialización dentro de ella, debiendo garantizar la objetividad de la selección, la igualdad de oportunidades entre los aspirantes y la idoneidad de los seleccionados para su desempeño como policías profesionales.

Contempla el acuerdo la emisión de una nueva Ley de Orden Público en consonancia con los principios democráticos y el fortalecimiento del poder civil. En lo referente a las empresas privadas de seguridad, el gobierno se comprometió a promover ante el Congreso de la República una ley que habría de regular el funcionamiento y los alcances de dichas empresas, lo cual a la presente fecha es una realidad.

Sobre la tenencia y portación de armas de conformidad con el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, y para hacer frente a la proliferación de armas de fuego en manos de particulares y la falta de control sobre su adquisición y uso, el gobierno de la República se comprometió a promover la reforma de la Ley de Armas y Municiones, la cual ya se ha desarrollado y está en vigencia.

Sobre el ejército de Guatemala, La firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera establece que la misión del ejército queda definida como la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio; no tendrá asignadas otras funciones y su participación en otros campos se limitará a tareas de cooperación. Las medidas concretadas en el presente acuerdo adecúan su doctrina, medios, recursos y despliegue a sus funciones y a las prioridades de desarrollo del país. Cuando se habla de cooperación, es muy común que veamos los acuerdos que ha llevado a cabo el ministerio de la defensa y el ministerio de gobernación para asuntos relacionados a la

seguridad ciudadana, validados a través de Acuerdos Gubernativos de creación de unidades de apoyo para esa labor.

Debe formularse una nueva doctrina militar orientada al respeto de la Constitución Política de la República de Guatemala, los derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala en materia militar, la defensa de la soberanía e independencia nacional, la integridad del territorio del país y al espíritu de los acuerdos de paz firme y duradera. El tamaño y recursos del ejército de Guatemala estarán acordes con las necesidades del cumplimiento de sus funciones de defensa de la soberanía y de la integridad del territorio, y con las posibilidades económicas del país.

Toma en cuenta que el sistema educativo militar sea congruente, en su marco filosófico, respetando la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes, en una cultura de paz y convivencia democrática, con valores nacionales, el desarrollo integral del ser humano, el conocimiento de nuestra historia nacional, el respeto a los derechos humanos, la identidad y derechos de los pueblos indígenas, así como la primacía de la persona humana.

Incluye la reconversión de las instituciones, instalaciones y dependencias educativas, financieras, de salud, comerciales, asistenciales de carácter público que correspondan a las necesidades y funciones del ejército de Guatemala las que deben funcionar en las mismas condiciones en que operan las otras instituciones similares y sin fines lucrativos. El alistamiento militar en forma voluntaria, la información e inteligencia, el

ámbito de actividades de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional un Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información que dependerá del Ministerio de Gobernación y será responsable de recabar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común por los medios y dentro de los límites autorizados por el ordenamiento jurídico y el respeto a los derechos humanos; es decir que el acuerdo suscrito es la base de lo que hoy se conoce como la Dirección de Inteligencia Civil, dependencia del Ministerio de Gobernación.

La creación de una Secretaría de Análisis Estratégico bajo la autoridad directa de la Presidencia de la República. Dicho organismo será estrictamente civil y podrá tener acceso a información a través de fuentes públicas y a las que recaben el Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información del Ministerio de Gobernación y la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa.

2.4 Análisis de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad

Esta ley constituye el marco jurídico e institucional cuyo objetivo es establecer el rol y ámbito de aplicación de la seguridad; el establecimiento de los órganos y entes encargados de las materias específicas en labores de seguridad e inteligencia, así como de la profesionalización e institucionalización de los procesos administrativos, técnicos y jurídicos en el sistema nacional de seguridad. Orienta sobre aquellas actividades específicas a realizar derivadas de la información de las situaciones de riesgos, vulnerabilidades y amenazas a la seguridad de las personas, de las instituciones y en general del Estado.

“Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad

CAPÍTULO I

Objeto de la Ley

Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer las normas jurídicas de carácter orgánico y funcional necesarias para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia por parte del Estado de Guatemala, para que en forma integrada, sistematizada, eficiente y eficaz esté en capacidad de anticipar y dar respuesta efectiva e riesgos, amenazas y vulnerabilidades, a fin de estar preparado para prevenirlos, enfrentarlos y contrarrestarlos en observancia de la Constitución Política de la República, el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de las tratados internacionales ratificados por Guatemala.

CAPÍTULO II

Definiciones

Artículo 2. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entiende por:

a. Seguridad de la Nación. La seguridad de la nación incluye el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad, y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos.


b. Seguridad Democrática. La seguridad democrática es la acción del Estado que garantiza el respeto, promoción y tutela de la seguridad, al mismo tiempo que el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que le permita a la persona su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia, conforme a lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

c. Objetivos Nacionales. Los objetivos nacionales son los intereses y aspiraciones que el Estado de Guatemala debe satisfacer y garantizar, contenidos en la Constitución Política de la República.

d. Política Nacional de Seguridad. La política nacional de seguridad es el conjunto de lineamientos que definen los cursos de acción diseñados para prevenir y contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones. Será aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad. Tiene por objeto garantizar aquellas acciones de carácter preventivo o reactivo que el Estado debe adoptar para garantizar la consecución de los intereses nacionales frente a cualquier amenaza, agresión o situación que por su naturaleza represente un riesgo para la seguridad de los habitantes o del Estado democrático.

e. Agenda Estratégica de Seguridad. La agenda estratégica de seguridad es el mecanismo en que el Estado establece la relevancia temática en el ámbito integral de la seguridad; define y prioriza los instrumentos de carácter preventivo o reactivo para garantizar la seguridad de la nación.

f. Agenda de Riesgos y Amenazas. La agenda de riesgos y amenazas está constituida por la lista actualizada de temas producto de un análisis permanente, que identifica las amenazas, vulnerabilidades y riesgos a la seguridad del Estado, al bienestar de las



personas, al desarrollo de la sociedad y a la estabilidad de sus instituciones, cuyos efectos es necesario evitar y controlar por las instituciones correspondientes y que no estuvieren previstas en la agenda de desarrollo.

g. Plan Estratégico de Seguridad. El plan estratégico de seguridad de la nación determina el conjunto de acciones que deben realizar las instituciones que conforman el sistema nacional de seguridad, para alcanzar la seguridad de la nación. Contiene la misión, las acciones claves, las estrategias y los objetivos del sistema nacional de seguridad, en base a la agenda estratégica de seguridad de la nación y a la agenda de riesgos y amenazas.

h. Ciclo de Inteligencia. El ciclo de inteligencia es el conjunto de actividades realizado por las instituciones que conforman el sistema nacional de inteligencia, que incluye: planificar, identificar información, recolectar, procesar, analizar, producir, distribuir y difundir información de manera oportuna, para la toma de decisiones al más alto nivel del sistema nacional de seguridad.”

CAPÍTULO III

3. Derecho positivo y derecho vigente

Para un mejor entendimiento del tema que nos atañe en esta oportunidad, es necesario recurrir a la filosofía del derecho, para identificar claramente los elementos, definiciones y conceptos del derecho positivo y el derecho vigente, estudiando sus similitudes y sus diferencias sustanciales.

La investigación nos aclarará la información, basados en los aportes de expertos en la ciencia del derecho.

3.1 Derecho positivo

“Por derecho positivo se entiende el derecho establecido y existente para un tiempo y lugar determinados; no es un derecho derivado de la pura razón, sino históricamente establecido, es decir que su esencia es la dimensión histórica; el derecho positivo es necesariamente histórico, existe para un tiempo y lugar determinados; por lo tanto, no es un derecho derivado de la pura razón. El derecho positivo significa lo transitorio, lo imperfecto, lo particular y concreto, lo histórico.

Podría decirse que la existencia del derecho positivo es espontánea y naturalmente dada; se tiene experiencia de él en forma inmediata por las penas que se aplican, o por las obligaciones que se imponen.

El derecho positivo, no natural, es espontáneamente sentido. Ahondando en la contraposición entre el derecho natural y el derecho positivo, lo jurídico del derecho positivo estriba en su carácter impositivo u obligatorio, en su carácter coactivo; eso es lo esencial en tal derecho; mas lo jurídico del derecho natural no consiste en la coacción.

Cuando se habla del derecho positivo, se atiende a lo específicamente jurídico; de ahí el concepto derecho.

Sobre derecho positivo tenemos que “este derecho es el que tiene aplicación práctica, que se cumple judicial o extrajudicialmente, que en efecto es observado en una sociedad y en una época determinadas; es el derecho viviente, eficaz. Ahora bien, las fuentes de este derecho pueden ser múltiples. Todas las fuentes que se consideren como productoras de normas jurídicas pueden dar origen al derecho positivo. Entre estas fuentes tenemos: la costumbre, la ley estatal, la jurisprudencia judicial, la razón, y según del Vecchio, la naturaleza intrínseca del hombre.”²⁰

“El concepto de derecho positivo tiene dos acepciones, una en sentido amplio y otra en sentido estricto. Por derecho positivo en sentido amplio se entiende el conjunto de normas jurídicas coercibles, bilaterales, externas y heterónomas dotadas de obligatoriedad por el Estado.

En sentido estricto, se entiende por el conjunto de normas jurídicas que efectivamente se observan en una sociedad determinada. En sentido estricto, el derecho positivo

²⁰ Dorantes Tamayo, Luis Alfonso. *Filosofía del derecho*. Pág. 96.

supone una coincidencia entre las conductas y las prescripciones contenidas en las normas jurídicas.

Cuando se habla de derecho positivo, resulta de vital importancia distinguirlo del derecho vigente y de aquellas conductas que, aún cuando se ejecutan con la convicción de que con ellas se cumple una obligación jurídica, se encuentran en contra de lo establecido por una norma jurídica.”²¹

Es aquí en este punto en donde precisamente queremos basar nuestro análisis, pues no se da en muchos casos esa coincidencia entre conductas y lo establecido en la norma jurídica; en sentido estricto, debe de existir ese punto de encuentro, esa convergencia y armonía de las conductas, la practica o la acción, y la norma jurídica.

Si esto fuera de esa manera al examinar la Ley de Descentralización, y el Reglamento de la Ley de Descentralización tenemos una norma de carácter ordinario y normas que establecen procedimientos para la transferencia de la competencia a las municipalidades; entonces, al funcionar el derecho positivo en sentido estricto se acciona la norma al llevar a la practica la transferencia de las competencias atribuidas por descentralización, lo que en estos momentos no está sucediendo en la realidad.

3.2 Derecho vigente

“conjunto de normas impero-atributivas que en una cierta época y un país determinado la autoridad política declara obligatorias.

²¹ Rojas Amandi, Víctor Manuel. *Filosofía del derecho*. Pág. 297.

Podemos señalar como elementos de esta definición, los siguientes:

1. El orden jurídico vigente es un conjunto de normas jurídicas (impero-atributivas).
2. Estas normas son dictadas (declaradas obligatorias) por la autoridad política.
3. Rigen en una época y país determinados.


De manera que el derecho vigente viene a ser el que en un tiempo y en un lugar determinados tiene validez formal otorgada por el órgano correspondiente del Estado, cuando éste llena los requisitos exigidos por una norma jurídica superior para dictarlo.

Tanto el derecho objetivo como el subjetivo pueden ser vigentes o no vigentes.

El derecho objetivo, constituido por las normas jurídicas que dicta el órgano legislativo del Estado, tendrá vigencia cuando sea válido por haberse llenado las formalidades exigidas por una legislación fundamental para su validez sin que haya sido abrogado por normas jurídicas posteriores.

Siendo vigente el derecho objetivo en esas condiciones también lo serán los derechos subjetivos que de él derivan.

Ahora bien, cuando el derecho objetivo ya haya sido derogado o abrogado y ha pasado a ser un derecho que estuvo vigente, pero que ya no lo está, no podemos considerarlo propiamente vigente, en virtud de que su validez formal se ha extinguido por disposición de una ley posterior (lex posterior derogat priori). Si se le quiere atribuir el carácter de



vigencia, sólo podrá ser considerado como un derecho vigente histórico, lo cual sería contradictorio.

Si el derecho objetivo deja de estar vigente, los derechos subjetivos que de él nacen también dejarán de estarlo.

De modo que para que el derecho vigente exista como tal, es necesario, en primer lugar, que sus normas hayan sido dictadas por el órgano legislativo del Estado, llenando los requisitos previamente establecidos para ello por una legislación posterior y, en segundo, que dichas normas no hayan sido derogadas o abrogadas por otras normas posteriores.

Como se ve, el concepto de derecho vigente es propio del sistema jurídico del Estado moderno.

Pero el orden jurídico vigente abarca no solamente los preceptos o normas que el orden público dicta a través del órgano correspondiente, sino también las normas consuetudinarias y las jurisprudenciales obligatorias.

Pero éstas sólo formarán parte de dicho orden cuando la misma ley estatal los acepte o reconozca como fuentes supletorias para llenar un vacío o una laguna en la legislación, esto es, para que el órgano jurisdiccional pueda decidir un caso concreto que no se encuentre expresamente previsto en la ley. Lo mismo podemos decir de la equidad, los principios generales del derecho y demás medios de integración del orden jurídico.

Como es bien sabido para que la costumbre pueda constituirse en fuente formal del derecho es necesario que reúna el elemento objetivo y el subjetivo de los que ya hablaba la doctrina romano-canónica: la inveterata consuetudo y la opinio juris seu necessitatis, es decir, el uso más o menos ininterrumpido y la convicción de que ese uso es obligatorio. También la jurisprudencia necesita llenar ciertos requisitos que cada legislación establece, para que pueda ser fuente formal del derecho.²²

“Decíamos que el segundo requisito necesario para que el derecho sea considerado vigente es que la norma en que se basa esté vigente también, es decir, que no haya sido derogada o abrogada por una norma posterior.

Una ley solamente puede ser derogada o abrogada por otra ley formalmente válida. En los estados modernos, en general, la costumbre no puede derogar y mucho menos abrogar, una legislación dictada por el órgano competente del poder público”.²³

“Derecho vigente es el conjunto de proposiciones normativas válidamente existentes en una época y país existente.

Toda proposición normativa que cumpla con los requisitos de validez indispensables para formar parte de un sistema jurídico integra el derecho vigente. Así el derecho vigente es el conjunto de proposiciones jurídicas válidas, sin tomar en cuenta la naturaleza de su contenido.”²⁴

²² Dorantes Tamayo. **Ob. Cit.** Pág. 88.

²³ **Ibid.** Pág. 89.

²⁴ Rojas Amandi, **Ob. Cit.** Pág. 297.

“La vigencia es un atributo puramente formal, el sello que el Estado imprime a las normas jurídicas consuetudinarias, jurisprudenciales o legislativas sancionadas por él.”²⁵

“Mas no toda norma dictada por el Estado es positiva; para que lo sea, es necesario que tenga aplicación, observancia, cumplimiento eficaz. De modo que en este caso habrá derecho positivo cuando los preceptos legales vigentes sean obedecidos en la realidad social, sean puestos en práctica efectivamente.

Ahora bien el hecho de que una norma legal no sea acatada y, por tanto, no haya tenido o deje de tener realización efectiva en la vida social, no significa que pierda su vigencia: continúa siendo derecho vigente, aun cuando no positivo.

En los sistemas legislados, el desuso o la práctica en contrario no pueden regularmente abrogar ni derogar una ley (puesto que *Lex lege tollitur*); sin embargo, ésta puede perder su positividad si deja de ser aplicada en la práctica, aun cuando no pierda su vigencia.

Ya hemos visto que solo pierde ésta por disposición expresa o tácita de otra norma legal dictada de acuerdo con las formalidades exigidas por otra ley superior.

En una sociedad organizada estatalmente, empero, sólo el derecho vigente puede ser exigido por la vía judicial. En consecuencia, sólo este derecho, en último análisis, es fuente de facultades. Todas las demás fuentes, como hemos dicho, incluso la

²⁵ García Máynez, Eduardo. **Filosofía del derecho**. Pág.38.

costumbre y la jurisprudencia formada por determinados órganos jurisdiccionales con ciertos requisitos, solo lo serán efectivamente si la ley del estado las acepta como tales.

Si el derecho vigente se cumple, aplica y ejecuta con eficacia, es al mismo tiempo positivo.

De modo que, en teoría, puede haber un derecho vigente (estatal, consuetudinario, jurisprudencial, etc.) no positivo, y un derecho positivo no vigente.

Junto a las normas formalmente válidas, pueden ir formándose otras no reconocidas por el Estado, y, sin embargo, aplicadas en realidad en las relaciones individuales, aunque no exigibles por la vía judicial: son también positivas.

Así pues, el derecho positivo puede ser estatal o no estatal, exigible o no exigible por la vía judicial. Es por ello que en el análisis del derecho positivo consideramos que debe de existir un vínculo, un punto de encuentro que es la realización de la norma, accionar la norma vigente para que tenga efectos en la realidad y se convierta en derecho positivo.

Efectivamente. Lo que está pasando en la materia que nos ocupa; es que la Ley de Descentralización y el Reglamento de la Ley de Descentralización constituyen derecho vigente, y no ha sido abrogado por otra ley posterior; es un derecho de observancia general, sin embargo no es positivo, lo enfatizamos en sentido estricto de la positividad de la norma contenida en la ley.

Cabe, sin embargo, hacer la distinción que enunciaremos a continuación, “la vigencia es un atributo puramente formal, el sello que el Estado imprime a las reglas jurídicas consuetudinarias, jurisprudenciales o legislativas sancionadas por él. La positividad es un hecho que estriba en la observancia de cualquier precepto, vigente o no vigente.

“El derecho positivo es el que en efecto se aplica, el eficaz, el observado, el cumplido, el acatado, sin importar la fuente de la que provenga. El derecho vigente es formalmente válido, el promulgado por el Estado, en un tiempo y lugar determinados, y cuya validez no depende de su efectivo cumplimiento o realización.”²⁶

Reflexionado sobre el tema de positividad y vigencia, “sistema formativo es el conjunto de reglas de conducta establecidas o puestas por los órganos del poder público para la realización de valores jurídicos.

Al referirnos a los preceptos integrantes de tal sistema hemos hablado lo mismo de positividad que de vigencia.

Conviene inquirir, por ende, si estos términos son o no intercambiables. Positividad es el atributo de las normas creadas o reconocidas por los órganos del Estado con el propósito de regular, ya sus propias tareas, ya el comportamiento de los particulares.

El término vigencia, aplicado a las disposiciones de cada sistema, designa otro atributo de las últimas: su fuerza vinculante.

²⁶ Dorantes Tamayo. **Ob. Cit.** Pág. 99.

Positividad y vigencia se predicán, pues de las mismas normas; pero el primer término hace referencia al hecho de que han sido establecidas por órganos estatales, y el segundo a la obligatoriedad que estos le atribuyen”.²⁷

“La vigencia tiene una serie de supuestos, tanto de orden lógico como de carácter axiológico y sociológico.

a) Si el derecho vigente es del Estado o, en otros términos, el que los órganos del poder público consideran obligatorio por tener su origen en las fuentes formales de creación jurídica, resulta indiscutible que tal derecho presupone la existencia de la organización estatal y, por ende, la de la sociedad políticamente organizada. O, en otro giro: si es un orden regulador de la conducta humana, sus reglas de ordenación requieren no sólo la existencia de lo ordenable, sino la de los encargados de establecer y aplicar las normas jurídicas.

b) La existencia de la organización que determina la forma de los procesos creadores y las condiciones y límites de la fuerza obligatoria de los preceptos jurídicos, indica, a su vez, que tal organización posee fuerza suficiente para asegurar la eficacia de esos preceptos, el desempeño de las funciones públicas y el logro de los fines que persigue.

c) La vigencia atribuida a las normas por sus creadores y aplicadores o, lo que equivale a lo mismo, su pretensión de validez, implica por último, que no son consideradas como exigencias arbitrarias, sino como normas genuinas, a través de cuya observancia

²⁷ García Máynez. **Ob. Cit.** Pág. 269.

habrán de realizarse una serie de valores colectivos y, en primer término, los de justicia, seguridad y bien común.”²⁸

²⁸ Ibid. Pág.270.



CAPÍTULO IV

4. Descentralización en materia de seguridad ciudadana

El traslado de competencias de la seguridad ciudadana a las municipalidades es un fenómeno que aun no ha sido llevado a la práctica; para entenderlo, necesitamos conocer lo que establece la doctrina y la legislación; para obtener mayor certeza sobre este asunto; a propósito de este dilema trataremos los temas prioritarios de la investigación en el presente capítulo.

4.1 Descentralización

Previo a establecer el concepto y la definición de descentralización, entraremos a analizar las diferentes posiciones doctrinarias relacionadas con esta materia y el desarrollo de conceptualizaciones que no son independientes, al contrario; le confieren mayor claridad y precisión en su forma; relacionaremos la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley de Descentralización y su Reglamento, así como el Código Municipal.

Para conocer que es descentralización, es necesario tomar en cuenta lo que significa la centralización considerando los argumentos de profesionales en la materia de derecho administrativo, que nos conducirán a conocer más de esta rama del derecho, así, se conocen dos formas, de organización administrativa, la centralización y la

descentralización; y tres mecanismos: avocación, delegación y desconcentración, y estos pueden activarse en ambas formas de organización.

“La descentralización puede ser objeto de gradaciones:

1. Mínima: avocación y delegación; tanto una como la otra significan el traslado de competencia, muy limitado, y el órgano subordinado o inferior continúa bajo fuerte control.
2. Media: desconcentración, esta obliga a una transferencia amplia de competencia, pero no fuerte control del órgano superior.
3. Máxima: autonomía o autarquía; esta significa una transferencia de competencia total, autónoma, con un mínimo de control.”²⁹

“Todo Estado, en cualquier momento de su evolución histórica, es a la vez, centralizado y descentralizado en diferente medida. Aun en el pre-Estado, el jefe de la horda nómada no pudo ejercer un poder centralizado absoluto puesto que sus órdenes o mandatos requieren del lugarteniente o de sus segundones que actuaban en su nombre. Esto quiere decir que el Estado totalmente centralizado, históricamente, no ha existido nunca y también, que el Estado totalmente descentralizado es una utopía o una irrealidad. Por lo tanto, la centralización y la descentralización son formas relativas que

²⁹ Castillo G. Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág.68.

coexisten en el Estado, cualquiera que sea, y la única diferencia de Estado a Estado, es la mayor o menor descentralización.

4.1.1 Concepto de centralización

Tafur define la centralización como el conjunto de competencias centralizadas en el órgano que ocupa el más alto grado en el orden administrativo y que, consecuentemente, concentra en sí, la jerarquía o relación jerárquica, la facultad de decisión y la facultad de mando.”³⁰

Las características de la centralización son: 1. Jerarquía o relación jerárquica. 2. Organización jerárquica horizontal. 3. Organización jerárquica vertical. 4. Facultad de decisión. 5. Facultad de mando. Asimismo se aplica la teoría de la reiteración.

Respecto de la centralización o concentración administrativa se puede definir, como:

“Aquel sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía, en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando y decisión, en el órgano que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide jerárquica de la administración (Presidente de la República).”³¹

4.1.2 Desconcentración administrativa

³⁰ Ibid. Pág.69.

³¹ Calderón Morales, Haroldo. **Derecho administrativo**. Pág.112.

Existen diferentes posiciones doctrinarias relacionadas con este tema, sin embargo; se perciben elementos importantes en su composición que hacen que algunos autores lo ubiquen en un término medio entre la centralización administrativa y la descentralización administrativa.

Nace como contraposición a la centralización administrativa, con aquella se busca eliminar el excesivo centralismo, que hace que la administración pública se torne lenta en sus decisiones y evita la rigidez del centralismo burocrático.

“Es un técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios.”³²

También se define como “la transferencia de competencia de órganos superiores a órganos inferiores, unidos por vínculos jerárquicos, por lo que disminuye la subordinación de los segundos respecto a los primeros, sin que el vínculo se rompa totalmente.”³³

La desconcentración implica la transferencia de la titularidad de la competencia administrativa, es decir que se está en presencia de una delegación y hay que tomar en cuenta que las atribuciones que corresponden a un órgano superior pasan al subordinado o a un órgano nuevo creado para el efecto.

³² Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo**. Pág.501.

³³ Garcini Guerra, Héctor. **Derecho administrativo**. Pág. 141.

Es de hacer notar que los órganos desconcentrados no gozan de una autonomía, sino de una facultad eminentemente técnica, pues en este sistema no desaparece del todo la jerarquía administrativa, pues el órgano sigue dependiendo de las directrices y de las políticas del órgano central.

“Desconcentrar implica desligar algo del centro, desviar la competencia del centro, distorsionar la cúspide y el grado jerárquico a través de entidades administrativas con atribuciones y poderes propios de decisión.”³⁴

“La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la que se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de sus presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía.”³⁵

La desconcentración “Es un sistema o forma de organización de la administración estatal, que consiste en crear órganos con facultades de decisión técnica, especializados en prestar determinados servicios públicos, sin que desaparezca su relación de dependencia jerárquica con el órgano supremo; son dirigidas y operadas por personal técnico que proyecta su actividad a todo el territorio del Estado con base en los lineamientos generales, patrimonio y presupuesto que les son asignados por ese órgano superior, de conformidad con el Decreto del Congreso de la República o el Acuerdo Gubernativo, que les da origen.

³⁴ Calderón Morales, **Ob Cit.** Pág.114.

³⁵ **Ibid.** Pág.119.

Hay que observar que dentro de la desconcentración administrativa no se pierde la jerarquía del órgano superior y que la aplicación de políticas de la prestación del servicio público siguen perteneciendo a los órganos centralizados, pues la aplicación de políticas es dirigida, normalmente por cuestiones partidistas o de la persona que ocupa el más alto grado en la escala jerárquica de la administración central, es decir por el Presidente de la República, en nuestro medio.”³⁶

4.1.3 Descentralización administrativa

En la descentralización administrativa, a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las competencias entre múltiples entidades administrativas que son independientes de los órganos centralizados y que tienen una personalidad jurídica propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva. Se está ante órganos que son creados como personas jurídicas públicas y que se encargan de prestar un servicio público específico.

Los órganos o entidades descentralizadas, normalmente se encuentran a cargo de órganos colegiados; un ejemplo como la municipalidades, que se integran con el Concejo Municipal, la Universidad de San Carlos de Guatemala, que se encuentra a cargo del Consejo Superior Universitario. Es de hacer notar que dentro del órgano colegiado existe un órgano unipersonal, que es el órgano de ejecución, el presidente de la junta directiva, el alcalde municipal, el rector magnífico de la Universidad, etc.

³⁶ Ibid. Pág.119.

La descentralización implica la transferencia de competencia y funciones a personas jurídicas distintas del Estado, sobre las cuales va a existir un control de tutela sobre este tipo de instituciones.³⁷

Características

“Las características más importantes de las entidades u organismos descentralizados son los siguientes:

- a) Transferencia de poderes de decisión. No basta que los poderes sean de propuesta o de informe sino que son precisas facultades resolutorias.
- b) La creación de una persona jurídica distinta del Estado.
- c) Que esa persona jurídica sea de derecho público, es decir que este encuadrada en la organización general del Estado. Ya que la concesión no implica precisamente una descentralización.
- d) De control o tutela, sobre los entes descentralizados.

Las entidades descentralizadas tienen las características siguientes:

- a) Personalidad jurídica: Derivada siempre de un acto legislativo desde el punto de vista material, que es de derecho público.
- b) Órganos de representación: Los órganos de representación de esta clase de organismos se pueden tipificar a través de los siguientes conceptos:

³⁷ Ibid. Pág. 120.

1. Un grupo colegiado: que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más trascendentales e importantes de la actividad y la administración del organismo.

 2. Inmediatamente después, y en grado jerárquico inmediato, se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal, que tiene las siguientes funciones:
 - a) Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior.
 - b) Acordar en algunos casos con el título del poder ejecutivo y cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con el cuerpo colegiado.
 - c) Representa al organismo en todos los órdenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados, viene a ser el representante jurídico ejecutivo del organismo.

 3. La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.
- c) Patrimonio propio: los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio, patrimonio que rompe en su estructura y regulación con los principios del derecho civil.
- El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.
- d) Denominación: al igual que todas las personas jurídicas, los organismos descentralizados siempre cuentan con una denominación que los distingue de los demás entes públicos y privados.

- e) Régimen jurídico propio. Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objetivo y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que podríamos llamar su Ley Orgánica.
- f) El objeto. El objeto de los organismos descentralizados puede ser muy variable y en nuestro criterio está supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación, en términos generales puede abarcar:
1. La realización de actividades que corresponden al Estado.
 2. La prestación de servicios públicos.
 3. La realización coordinada de actividades locales y municipales.

Para el Profesor Godínez Bolaños, las entidades descentralizadas se caracterizan por lo siguiente:

- a) Se transfiere el poder de decisión o competencia del poder central a una nueva persona jurídica de derecho público.
- b) Sin violar los preceptos de la ley Orgánica que la rige y por supuesto, las de la Constitución Política.
- c) Sus propios estatutos.
- d) Debe realizarse conforme su Ley Orgánica, Ley Orgánica del Presupuesto, el Presupuesto General del Estado, la Ley de Compras y Contrataciones, sus estatutos y reglamentos propios, además de la vigilancia que debe mantener por mando constitucional, la Contraloría General de Cuentas;

- e) Tienen independencia estatutaria y reglamentaria y pueden emitir sus propias normas legales, pero sin violar la Ley Orgánica que las creó y la Constitución Política. No pueden legislar más allá de lo que les permite la Ley Ordinaria.”³⁸

En primer lugar la transferencia de competencias, poderes o decisiones que el Estado hace; y en segundo lugar la persona jurídica nueva a la cual se le transfiere la competencia administrativa.

Hay que ir por pasos, no se puede descentralizar de inmediato, sino que primero hay que ir desconcentrando y posteriormente al ir observando los resultados positivos de eficiencia, solamente así puede procederse a descentralizar.

4.1.4 Modalidad de la descentralización

Respecto de las modalidades que adopta la descentralización, tenemos la siguiente clasificación elaborada por personalidades en derecho administrativo “Entonces la descentralización asume las siguientes modalidades:

- 1. Descentralización territorial:** Esta tiene lugar en determinado ámbito espacial: territorios, localidades, circunscripciones, zonas, regiones, etc., y su forma mas evolucionada es el municipio, el cual se tiene como la entidad territorial más genuina, históricamente, anterior al Estado. Esta descentralización exige cautela por cuanto a veces conduce al neofederalismo que se esconde detrás de los movimientos

³⁸ Ibid. Pág.124.

municipalistas, regionalistas, etc. De contenido político separatista. No puede olvidarse que esta modalidad de la descentralización propicia también, positivamente, una lucha contra los intereses estatales cuando las aspiraciones locales no han sido satisfechas por la deficiencia de la administración central.

2. **Descentralización institucional:** Abarca las funciones técnicas y de servicio con entera independencia del Ejecutivo competencias exclusivas, recursos especiales y personalidad jurídica. Esta descentralización no toma en cuenta el interés local sino el interés del servicio o de la función que la administración del Estado moderno ha tenido que asumir y que debe trasladar ante las nuevas necesidades económicas y sociales.
3. **Descentralización por colaboración, fundacional o corporativa:** Se presenta cuando las entidades descentralizadas colaboran con la función administrativa del Estado en diferentes campos, adoptando el nombre de establecimientos de utilidad pública, que comprenden diversas clase de entidades, como las corporaciones, consorcios, colegios profesionales, patronatos, fundaciones, institutos, etc.”³⁹

La política nacional de descentralización de Guatemala año 2005 establece dentro de sus objetivos específicos lo siguiente:

“7.2.1. Transferencia de competencias. Desconcentrar competencias a los departamentos y descentralizar competencias a los gobiernos municipales. La gestión

³⁹ Castillo G. **Ob.Cit.** Pág.75.

desconcentrada y descentralizada de competencias se desarrollará en el marco de relaciones de coordinación con las gobernaciones departamentales y con los gobiernos municipales, para aumentar la eficiencia del Estado en el cumplimiento de sus fines tendientes al bien común, establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala.”⁴⁰

Toda clase de descentralización, genéricamente, incluye el control de tutela.⁴¹ El control de tutela se refiere a lo que modernamente se conoce como control administrativo.

La competencia otorgada a los órganos descentralizados institucionalmente tiene que ser confiados a personas que tengan un grado alto de preparación técnica y científica.

Es por ello que la Política Nacional de Descentralización presentada en el año 2005 establece que “ El proceso de descentralización del organismo ejecutivo será visible en sus primeros resultados en términos de la modernización de los niveles nacional y municipal de administración de gobierno, por la vía de una descentralización tecnocrática-administrativa.”⁴²

4.1.5 Base legal del concepto de descentralización

En el análisis del concepto de descentralización, la doctrina presentada en los numerales anteriores, se queda corta en sus alcances prácticos, los que son

⁴⁰ SEGEPLAN. Política nacional de descentralización. Pág. 7.

⁴¹ *Ibid.* Pág. 75.

⁴² *Ibid.* Pág.6.

claramente superados por la ley general de Descentralización Decreto 14-2002 la que establece:

“Artículo 2. Concepto de Descentralización. Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.”

En la forma en que se presentó la norma establecida en la ley de descentralización, las competencias juegan un papel importante, las cuáles definirán la incorporación de la descentralización tal y como lo menciona el siguiente artículo:

“Artículo 6. Gradualidad del proceso. Para llevar a cabo el proceso de descentralización, el Organismo Ejecutivo, previo acuerdo con las municipalidades, y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades les trasladará gradual y progresivamente los recursos técnicos y financieros para atender las competencias administrativas, económicas políticas y sociales reguladas en otras leyes.

Con estricto apego al respeto de la autonomía municipal, cada municipalidad, cuando lo estime conveniente, solicitará su incorporación al proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo, y ésta deberá atenderse sin demora.”

Artículo 7. Prioridades. Sin perjuicio del traslado integral de las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales, al municipio y demás instituciones del Estado, prioritariamente se llevará cabo la descentralización de las competencias gubernamentales en las áreas de: 1. Educación, 2. Salud y asistencia social, 3. Seguridad ciudadana, 4. Ambiente y recursos naturales, 5. Agricultura, 6. Comunicaciones, infraestructura y vivienda, 7. Economía, 8. Cultura, recreación y deporte.

La competencia de las áreas prioritarias a que se hace referencia en este artículo no incluye las atribuciones que la Constitución Política de la República asigna con exclusividad a otras instituciones o entidades del Estado.”

En materia de seguridad ciudadana, el artículo que antecede constituye la base de la presente investigación, pues así como se ha explicado en el capítulo I de este documento.

la seguridad ciudadana de la que hablamos constituye la participación de todos los actores sociales, en procesos que coadyuvan a la convivencia pacífica, fortalecimiento de los derechos humanos, la coordinación con las fuerza pública del Estado y la prevención de cualquier tipo de riesgo o amenaza que afecte a pueda afectar los bienes y la integridad de los ciudadanos.

La Política Nacional de descentralización de Guatemala en su página 7 establece:

“dentro de los principios y valores rectores de la descentralización del organismo ejecutivo...

6.1.9. la seguridad integral...”

Entendiéndose la misma como la seguridad que comprende la prevención y reacción contra los riesgos y amenazas a la seguridad de las personas incluyendo todo lo relacionado con el desarrollo humano; tema que fue abordado en su momento en el capítulo I.

En el marco de las políticas públicas que se relacionan con la existencia en la actualidad de una política pública de seguridad ciudadana del municipio de Tejutla, constituye este, el instrumento por medio del que se puede poner en práctica la norma establecida en las leyes de descentralización y su reglamento, el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural con efectos a lograr el manejo a nivel municipal de la ejecución de acciones para la seguridad ciudadana.

“Artículo 8. Procedimiento. El procedimiento para la descentralización de competencias se podrá iniciar por decisión del organismo Ejecutivo, o bien, como resultado de la solicitud, de los municipios conforme a la política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo y de las políticas y de las estrategias y programas de dicha política general.”

Es necesario establecer las competencias en el proceso de descentralización; para su análisis mencionaremos lo que regula el código municipal, el cual amplía el criterio y la posibilidad de desconcentrar y posteriormente descentralizar gradualmente:

“Artículo 5. Servicio a los intereses públicos. Los municipios y otras entidades locales sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable.

Artículo 6. Competencias propias y atribuidas. Las competencias de los municipios son:

- a) Propias y
- b) Atribuidas por delegación.

Las competencias propias son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios. Las competencias atribuidas son las que el gobierno central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de auto organización de los servicios del municipio, establecidos en este Código.”

Lo anterior significa que de acuerdo a las prioridades de la descentralización, dentro de las cuales se encuentra la seguridad ciudadana, la competencia será atribuida por delegación que implicaría la transferencia de las competencias lo que proporcionaría la posibilidad de autonomía administrativa del servicio público de seguridad ciudadana.

El Acuerdo Gubernativo 312-2002 Reglamento de la Ley General de Descentralización, establece las siguientes competencias:

“Artículo 1. Competencia: Para los efectos de este reglamento, se entenderá por competencia al conjunto de materias, facultades, funciones y atribuciones asignadas por ley a los diversos órganos de la administración pública. Las competencias por su origen, se clasifican así:

- a) Competencia Exclusiva: Es la que se ejerce conforme a la Constitución o las leyes, atribuida con exclusividad a un órgano o dependencia del Estado.
- b) Competencia atribuida por descentralización: Es la que ejerce el municipio, las demás instituciones del Estado o la comunidad legalmente organizada, por efecto de la descentralización ordenada por la ley.
- c) Competencia Concurrente: La que se ejerce desde más, de un nivel de la administración pública y atendiendo su ámbito territorial, conjunta y complementariamente, por dos o más entidades del Estado, con delimitación precisa de las áreas de responsabilidad, para el logro de un objetivo común.”

La forma que la ley establece para formalizar la descentralización se realiza como lo establece el reglamento, así:

“Artículo 11. Decisión. La descentralización y correspondiente transferencia de competencias a las entidades destinatarias será gradual y se formalizará mediante Acuerdo Gubernativo de aprobación de los convenios celebrados entre los órganos titulares de las competencias originarias y el ente destinatario de la competencia delegada, el que a su vez, emitirá el instrumento legal que corresponda, en el cuál se haga expresa la aceptación de la misma”.

4.1.6 Delegación administrativa

La delegación administrativa, por lo general, puede definirse como la transferencia de competencia expresamente autorizada por la ley, la cual faculta al órgano superior a trasladar el ejercicio de una competencia que originalmente fue atribuida a ese órgano por la misma ley.

La principal característica de la delegación, es la delegación del ejercicio de la competencia del órgano superior a un órgano subordinado con la finalidad de que resuelva uno o varios asuntos administrativos, pero a condición de que en cualquier momento reasume su competencia.

El órgano administrativo superior es quien atribuye la competencia al inferior, previa autorización de la ley.

“Valverde observa que la delegación es igual al descenso a través de la línea jerárquica de una organización administrativa de determinadas competencias o atribuciones, otorgadas inicialmente por el ordenamiento jurídico a un determinado órgano, el que a su vez las entrega a un órgano inferior en virtud del acto de la delegación.

4.1.7 Avocación

La avocación se puede definir como el mecanismo mediante el cual el órgano superior asume las funciones que competen al órgano inferior. Al activar este mecanismo, se

avoca el superior para conocer de los asuntos que debe resolver el inferior. Es requisito necesario para activar este mecanismo que el interior no tenga competencia dada por la ley, expresamente.

Casos:

La avocación suele presentarse en dos casos o situaciones: 1. Cuando el inferior se niega a realizar un acto o emitir un informe, preparar una resolución, etc.; y 2. Cuando el inferior omite realizar un acto, preparar una resolución, etc.”⁴³

4.2 Análisis jurídico de la descentralización en materia de seguridad ciudadana

La Constitución Política de la República de Guatemala como la máxima jerarquía en materia legal establece lo siguiente:

“Artículo 224.- 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,

⁴³ Castillo G. Ob. Cit. Pág.87.

departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.”

CAPÍTULO V

5. Comisión Municipal de Seguridad Ciudadana. Régimen jurídico, antecedentes, estructura, funcionamiento, régimen financiero

En el presente capítulo se conocerá el fundamento de la Comisión Municipal de Seguridad Ciudadana CMSC, y su organización por medio de leyes que promueven la participación de los ciudadanos en actividades de prevención de la violencia y el delito, se abordará lo relacionado a su régimen jurídico, sus antecedentes, la forma en que está estructurada, su funcionamiento y el régimen financiero.

5.1 Régimen jurídico

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece lo relacionado al régimen municipal de la siguiente manera:

“Artículo 253.- Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde:

- a. Elegir a sus propias autoridades;
- b. Obtener y disponer de sus recursos; y
- c. Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.”

“Artículo 254.- (Reformado) Gobierno municipal. El gobierno municipal será ejercido por un Consejo, el cual se integra con el alcalde los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.”

Según el Código Municipal; el municipio promueve la organización local a través de sus alcaldías auxiliares, comités de vecinos y la representación a través de comisiones de trabajo vinculantes en las decisiones municipales, se presenta a continuación la siguiente fundamentación de esta participación a partir de la ley de los consejos de desarrollo urbano y rural, en la que se menciona:

“Artículo 18. Organización de vecinos. Los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, en la forma que las leyes de la materia y este Código establecen.

Artículo 19. Autorización para la organización de vecinos. Las asociaciones de vecinos a las que se refiere el artículo anterior, se constituirán mediante escritura pública cuyo testimonio será presentado al registrador civil, para los efectos del otorgamiento de la personalidad jurídica, la que será efecto de su inscripción en el libro correspondiente del registro civil, en un tiempo no mayor de treinta (30) días calendario. Los requisitos que debe cumplir la escritura pública, sin perjuicio de lo que establece el artículo veintinueve (29) del Código de Notariado, serán: nombre, sede y la duración de la asociación, establecer claramente sus fines, objetivos, el ámbito de su acción, forma de su

organización, la identificación fehaciente de las personas que la integran, y designación de quien o quienes ejercerán su representación legal.

Artículo 20. Comunidades de los pueblos indígenas. Las comunidades de los pueblos indígenas son formas de cohesión social natural y como tales tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, debiendo inscribirse en el registro civil de la municipalidad correspondiente, con respeto de su organización y administración interna que se rige de conformidad con sus normas, valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales reconocidas y respetadas por el Estado, de acuerdo a disposiciones constitucionales y legales.”

La organización de las comisiones de trabajo en las municipalidades tiene importante relevancia con la posibilidad de presentar aquellas necesidades de la población ante el consejo municipal y dependiendo de su importancia formar parte de las prioridades en su programación y ejecución; lo que establece el artículo siguiente constituye la base legal que le da vida a la comisión municipal de seguridad ciudadana:

“Artículo 36. Organización de comisiones. En su primera sesión ordinaria anual, el Concejo Municipal organizará las comisiones que considere necesarias para el estudio y dictamen de los asuntos que conocerá durante todo el año, teniendo carácter obligatorio las siguientes comisiones:..

El Concejo Municipal podrá organizar otras comisiones además de las ya establecidas. Otras formas de organización lo constituyen las Alcaldías indígenas y las Alcaldías comunitarias o Alcaldías auxiliares.”

Al respecto de la organización ciudadana a nivel local, también debe tomarse en cuenta que en el sistema de consejos de desarrollo se plantean los siguientes tipos de organización:

“Artículo 4. Integración de Sistema de Consejos de Desarrollo. El Sistema de Consejos de Desarrollo está integrado por niveles, en la siguiente forma:..

- d) El municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo.
- e) El comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo.”

“Artículo 15. Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel. En los municipios donde se establezcan más de veinte (20) Consejos Comunitarios de Desarrollo, el Consejo Municipal de Desarrollo podrá establecer consejos comunitarios de desarrollo de segundo nivel, cuya Asamblea estará integrada por los miembros de los órganos de coordinación de los consejos comunitarios de desarrollo del municipio, y su órgano de coordinación se establecerá de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o sus normas estatutarias para ejecutar las acciones que resuelva la asamblea comunitaria, en forma supletoria, de acuerdo al reglamento de esta ley...”

Artículo 16. Integración del Órgano de Coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

El órgano de Coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo constituidos en el municipio, se integran de la siguiente forma:

- a) El Alcalde comunitario, quien lo preside;
- b) Hasta un máximo de doce representantes electos por la Asamblea General.

El órgano de coordinación tiene bajo su responsabilidad la coordinación, ejecución y auditoría social sobre proyectos u obras que se prioricen y que seleccionen los Organismos del Estado y entidades descentralizadas y autónomas para realizar en la Comunidad.

Como observamos existe conexión de las leyes enunciadas en términos de la legalidad de la participación ciudadana, la toma de decisiones, la generación de instrumentos técnicos que constituyen las prioridades de las comunidades, el régimen de descentralización municipal, y lo relacionado a las competencias.

5.2 Antecedentes

Desde el año dos mil nueve se tiene información de actividades realizadas por grupos organizados que efectuaban patrullajes de seguridad en el municipio de Tejutla, consistentes en el vigilantismo, persecución y represión con la motivación de solucionar cualquier forma de delincuencia en la localidad.

Durante varios años todo había pasado desapercibidamente, hasta que la población se vio afectada por la libre locomoción de los vecinos y visitantes que transitaban por las rutas principales del municipio, los que en algún momento conocieron la forma autoritaria, violenta, represiva y arbitraria de actuar de estos grupos organizados. Estas organizaciones argumentaban que su manera de actuar se sustentaba en reglamentos internos creados dentro de sus organizaciones; estos reglamentos al ser examinados carecían del sustento legal y técnico para constituir verdaderamente un fundamento real

de sus actuaciones; en ellos se manifiestan principios de ingobernabilidad, la falta de reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales de las personas, y el desconocimiento del derecho vigente.

En ese mismo año, al convertirse las juntas locales de seguridad ciudadana JLSC, en un riesgo a la institucionalidad municipal, y por efectuar actividades aisladamente a las disposiciones municipales; se realizan acuerdos institucionales en la alcaldía municipal y el tercer Viceministerio de Gobernación para procurar darle solución a este problema.

La Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia UPCV del tercer Viceministerio de Gobernación diseña la forma de trabajar coordinadamente con el objetivo de promover en Tejutla la seguridad ciudadana preventiva.

Se sostienen reuniones permanentes, iniciando el veinticuatro de diciembre de dos mil nueve; reunión en la cual se realiza la presentación de los objetivos y los fines de la UPCV y el apoyo que se está brindando a la municipalidad para resolver la problemática de violencia e inseguridad en el municipio; desde esa fecha se sostienen reuniones con los miembros notables del municipio y toda la estructura institucional.

Posteriormente el veintitrés de marzo de dos mil diez se realiza reunión en la casa de la cultura ubicada en el interior del edificio municipal, en la que se construye la planificación de actividades, participación y fortalecimiento de todos los actores principales. La reunión de fecha dieciséis de abril de dos mil diez tiene como resultado la conformación de la Comisión Municipal de Seguridad Ciudadana representada por el

Alcalde Municipal como presidente de la comisión, un vicepresidente, un secretario, un subsecretario, un tesorero, un subtesorero, y vocales del I al XIII, en ella se tiene la presencia de representantes de todas las comunidades de Tejutla, Alcalde Municipal y del Ministerio de Gobernación.

Desde entonces se vienen realizando actividades de participación permanente con la comisión municipal de seguridad ciudadana CMSC, dejando atrás los antiguos lineamientos de seguridad de las Juntas locales de seguridad ciudadana que abusaban y extralimitaban las funciones que corresponden a los nuevos modelos de seguridad; esto hace necesario que se siga construyendo y convenciendo sobre la necesidad de cambiar paradigmas en la instauración de un modelo de seguridad ciudadana de modelo preventivo.

Desde que el Ministerio de Gobernación asumió su compromiso de Estado en el tema de seguridad ciudadana en Tejutla, se logró el debate permanente de la seguridad ciudadana en los miembros notables del municipio, reuniones permanentes con la organización comunitaria, la conformación de comisiones comunitarias de seguridad ciudadana, procesos de capacitación, elaboración del diagnóstico de la seguridad ciudadana y la planificación de actividades.

Uno de los logros más importantes lo constituye la elaboración de la Política Pública Municipal de Seguridad Ciudadana de Tejutla, que proporciona las acciones a realizar para erradicar la violencia y la inseguridad en el municipio, responde a los problemas

detectados en el diagnóstico municipal, el cuál contiene elementos importantes de información.

5.3 Estructura

La Comisión Municipal de Seguridad Ciudadana CMSC está conformada desde el año 2009 con el apoyo de las siguientes comunidades:

| No. | COMUNIDAD |
|-----|--------------------------------|
| 1 | Aldea Culvillá |
| 2 | Aldea Chalanchac |
| 3 | Aldea El Horizonte |
| 4 | Aldea El Paraíso |
| 5 | Aldea Esquipulas |
| 6 | Aldea La Democracia |
| 7 | Aldea Las Delicias |
| 8 | Aldea Tojuhoc |
| 9 | Caserío Campachán |
| 10 | Caserío Cerro El Tumbador |
| 11 | Caserío Chacojóm |
| 12 | Caserío Chápil |
| 13 | Caserío Cólven |
| 14 | Caserío Cristalinas |
| 15 | Caserío El Bosque |
| 16 | Caserío El Chorro Veinte Palos |
| 17 | Caserío El Edén |
| 18 | Caserío El Manantial |
| 19 | Caserío El Mirador |
| 20 | Caserío Estancia de la Virgen |
| 21 | Caserío Fraternidad |
| 22 | Caserío Inmortal Libertad |
| 23 | Caserío Júlen |
| 24 | Caserío La Esmeralda |
| 25 | Caserío Loma Linda |
| 26 | Caserío Los Arcos, La Pradera |
| 27 | Caserío Los Frutales |
| 28 | Caserío Los Laureles |

| | |
|----|---|
| 29 | Caserío Los Ramírez |
| 30 | Caserío Nueva Ermita |
| 31 | Caserío Nueva Esperanza |
| 32 | Caserío Nueva Jerusalén |
| 33 | Caserío Villa Flores |
| 34 | Cantón La Joya, Caserío La Unión |
| 35 | Cantón Las Hortalizas, Aldea Las Delicias |
| 36 | Cantón Progreso, Aldea Las Delicias |
| 37 | Colonia Tuiscol |
| 38 | Caserío La Florida |

Posteriormente se han adherido a la comisión municipal de Seguridad Ciudadana más organizaciones comunitarias y la representación de la sociedad se ha ampliado para lograr los objetivos institucionales, cada organización consta de presidente, secretario, tesorero y vocales. La comisión municipal de seguridad ciudadana de Tejutla, es elegida en el pleno de la representación de toda la organización municipal, por medio de los presidentes de las organizaciones comunitarias, los que cada año proponen democráticamente a las personas que acompañaran al Alcalde Municipal a dirigir los asuntos relacionados con la seguridad.

5.4 Funcionamiento

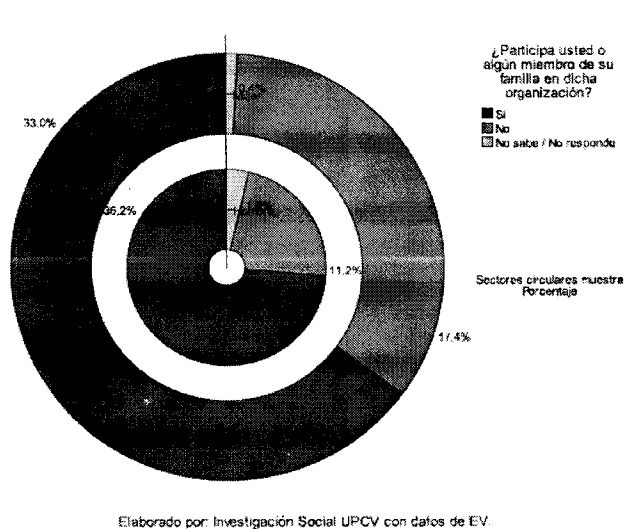
Otro de los aspectos a tomar en cuenta es la forma en que ha funcionado desde sus inicios la CMSC; las directrices que se elaboraron con anterioridad a su constitución y participación en la estructura de los consejos de desarrollo, promovía la participación de las organizaciones comunitarias teniendo como fundamento de sus actuaciones reglamentos comunitarios que eran diseñados empíricamente por las mismas

autoridades elegidas en el marco de la aparente seguridad; las cuales al observarlas y darles lectura mostraba el evidente espíritu de las mismas; que refleja, la falta de conocimiento del derecho vigente en Guatemala, la negación del reconocimiento y respeto a la institucionalidad, la disposición de acciones arbitrarias, la ausencia del respeto a los derechos elementales de las personas, y un elevado contenido de disposiciones propias de modelos de seguridad del pasado. Al constituirse la CMSC se ha pretendido cambiar la forma de ver, sentir y hacer seguridad; por medio de la formación y capacitación constante; que, aunado a ello; tiene una alta demanda por la cantidad de organizaciones comunitarias que se conforman y el relevo de los miembros de dichas organizaciones, lo que hace necesario continuar con la formación y capacitación de nuevos miembros en la transición de sus liderazgos.

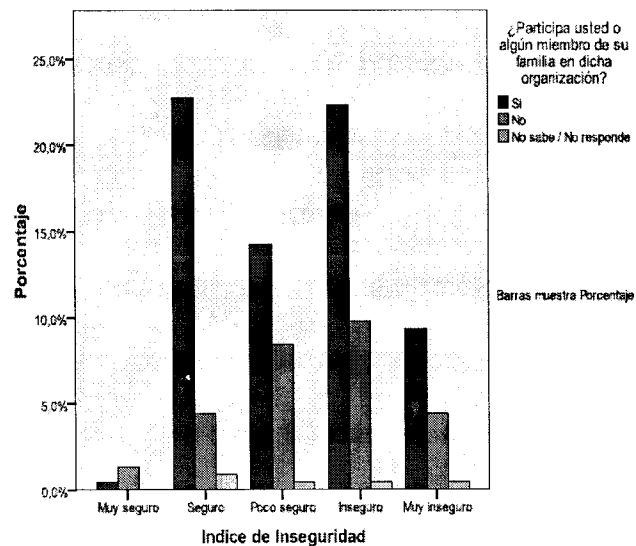
Según el documento de encuesta de victimización del año 2,011 realizado en el municipio de Tejutla, con la muestra de la información recopilada en las comunidades más importantes y el área urbana del municipio en lo relacionado a la participación ciudadana y sus efectos en la población, refleja en el apartado de la sección participación ciudadana:

“Cuadro A. El 93% de los encuestados afirma que los comités de vecinos de seguridad ciudadana si contribuyen a disminuir los índices de violencia. Asimismo 70% de los encuestados afirma pertenecer o tener algún familiar en este tipo de organizaciones. Los hombres son quienes mayor participación tienen en los comités de vecinos de seguridad ciudadana y son adultos.”⁴⁴

⁴⁴ Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia UPCV. Encuesta de victimización municipio de Tejutla, Pág.8.



Cuadro A.



Cuadro B.

“CRUCE ENTRE ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD CIUDADANA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el cuadro B las personas que participan afirman que los comités de vecinos para la seguridad ciudadana disminuyen los índices de criminalidad, la mayor parte de ellos se ubican en las categorías de “seguros” o “inseguros”, sin embargo aquellas personas que no participan en dichas organizaciones se ubican principalmente en la categoría de inseguros.”⁴⁵

5.5 Régimen Financiero

El artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el ejecutivo debe incluir anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios

⁴⁵ Ibid. Pág.8.

del Estado, un diez por ciento. Así, encontramos que la Constitución Política de la República de Guatemala promueve la Descentralización, cuyo fin primordial es hacer que se extienda un desarrollo sostenido a los lugares alejados de la metrópoli.

CAPÍTULO VI

6. Diagnóstico municipal y política pública municipal de seguridad ciudadana PPSC de Tejutla 2011 – 2015

El diagnóstico de la seguridad ciudadana representa la priorización de los principales problemas identificados en materia de seguridad, la política pública municipal es el instrumento por medio del que se presentan las acciones a realizar para prevenir, erradicar, contrarrestar y minimizar esos problemas identificados en el diagnóstico; son instrumentos de apoyo a la gestión administrativa y elaborados participativamente por los ciudadanos y las autoridades.

6.1 Diagnóstico municipal de la seguridad ciudadana

Consiste en la identificación de los problemas más importantes de inseguridad y delincuencia en el municipio de Tejutla; es una metodología que ha llevado a cabo la Unidad Para la Prevención Comunitaria de la Violencia UPCV, en aquellos municipios y comunidades que se encuentran en su cobertura de trabajo y que dependen de la estructura de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

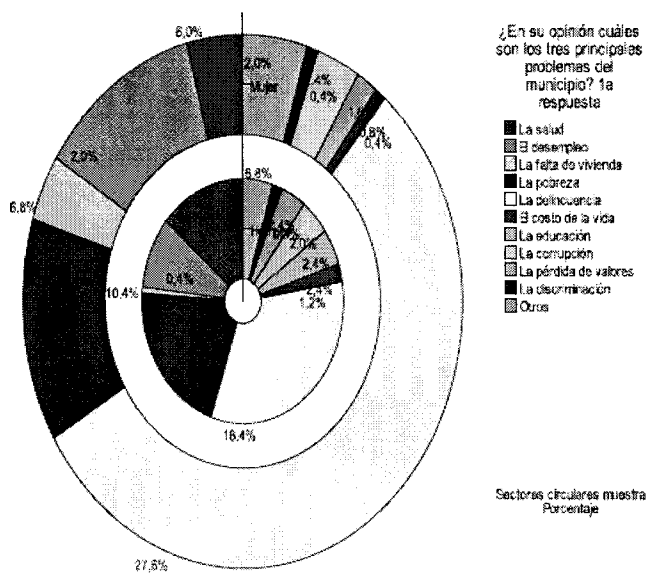
Es una asistencia técnica brindada por medio de personal capacitado, que monitorea, capacita, gestiona, apoya, coordina, dirige, y promueve acuerdos con los actores importantes de las localidades con la finalidad de promover acciones de fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia y el delito.

El diagnóstico comprende la elaboración de instrumentos como, encuestas, entrevistas, marchas exploratorias, conversatorios ciudadanos, realización de grupos focales, estadísticas, recopilación de información de instancias relacionadas con la seguridad y justicia y en general la información de base (línea basal), que permita tener certeza sobre la situación del municipio.

En el municipio de Tejutla, se recabaron los siguientes datos con la colaboración asesoría y apoyo del Ministerio de Gobernación, supervisión educativa, y municipalidad:

“6.1.1 Resultados de encuesta de victimización y percepción.

SECCIÓN PROBLEMAS DEL MUNICIPIO



En el municipio, el principal problema que reportan los encuestados es el de “delincuencia” con 44%; le sigue con 17% la “pobreza” y 10% “desempleo” y con 29% “otros”. Como segunda respuesta, los principales problemas son: la pobreza (24%), el desempleo (21%) y la delincuencia (16%).

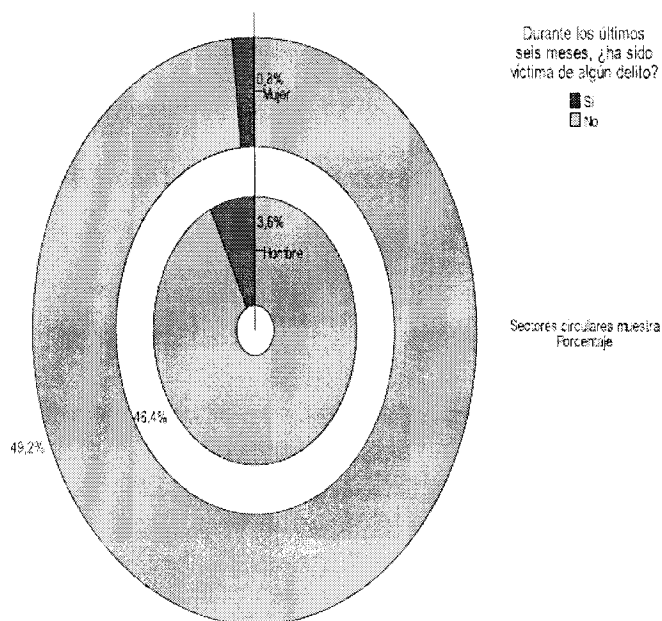
Como tercera respuesta la salud, el desempleo y la delincuencia son los principales problemas que aquejan a la comunidad. En términos generales la población de Tejutla, San Marcos percibe como principal problema a resolver: “la delincuencia”. En la

desagregación por sexo, para las mujeres, la delincuencia, la pobreza y el desempleo son los principales problemas que les afecta en la comunidad. Para los hombres son los mismos problemas que los aquejan en la comunidad, pero los perciben en menor magnitud que las mujeres.

En la desagregación por edades se mantienen las mismas respuestas respecto a los problemas de la comunidad, cada grupo etario los percibe en distinto grado de vulnerabilidad aunque los problemas son los mismos, sin embargo los jóvenes son quienes más se sienten vulnerables al tema de la delincuencia.”⁴⁶

“Sección victimización e inseguridad

Durante los últimos seis meses, del total de encuestados, el grado de victimización se encuentra en 4.4% afectando mayormente a hombres. El principal delito reportado es “extorsión” (38%), luego, “estafa”, “lesiones” y “robos a propiedades” (15% c/u). La mitad de los hechos delictivos reportados ocurrieron en algún lugar no especificado por los



Elaborado por: Investigación Social UPCV con datos de EV.

⁴⁶ Ibid. Pág.5.

encuestados, le sigue “en el bus” y “en la vivienda”. Los afectados exponen que por lo general participan en el hecho delictivo de dos a tres personas.

Es importante señalar que el 50% de las víctimas de algún hecho delictivo afirman haber puesto denuncia ante alguna autoridad competente principalmente ante el Ministerio Público y que las autoridades SI esclarecieron el hecho delictivo. La otra mitad de las víctimas NO denuncia porque aduce que “las autoridades no harían nada” y porque “es peligroso”. El nivel de sub-registro o de cifra negra alcanza niveles del cincuenta por ciento. El grado de victimización directa alcanza el 4%, el de victimización indirecta 21% y el de presencia de algún hecho delictivo 28%.

Entre las personas que tienen un familiar o amigo cercano que haya sido víctima de algún hecho delictivo, comentan que el principal delito sufrido por ellos es “extorsión” (38%), luego, es el “secuestro” (19%) y “robo a peatones” (16%); el lugar principal donde se cometió el hecho, es en la colonia o barrio (46%) y cerca del lugar de trabajo (22%). Solo 30% de los encuestados tiene conocimiento que su familiar o amigo presento denuncia del hecho delictivo y la principal institución donde han denunciado es en los Juzgados (43%) y en el Ministerio Público (29%) sin especificar el resultado de tal denuncia. Y quienes NO denunciaron afirman que No lo hicieron porque las autoridades no harían nada.

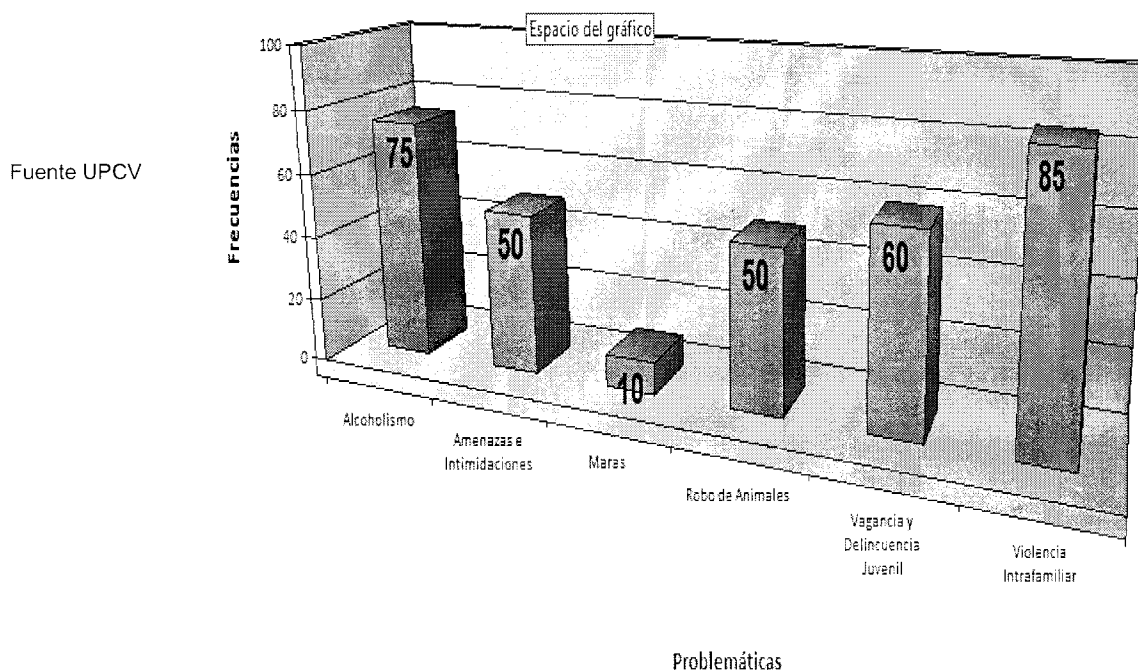
De las personas que admiten haber presenciado un hecho delictivo, el principal, es el robo a propiedades y que ocurren principalmente en la colonia o barrio. El 26% afirma haber puesto denuncia ante la autoridad respectiva, especialmente, ante la Policía

Nacional Civil, sin especificar el resultado de tal denuncia. Quienes NO denuncian afirman que NO lo hacen porque es "peligroso."⁴⁷

6.1.2 Conversatorio ciudadano

Los resultados del conversatorio ciudadano llevado a cabo por la unidad para la prevención comunitaria de la violencia del Ministerio de Gobernación, con la participación de vecinos del municipio de Tejutla, se presentan en la siguiente grafica:

Resultados del conversatorio ciudadano



⁴⁷ Ibid. Pág.6.

“Los principales problemas detectados en el municipio de Tejutla, San Marcos a partir del conversatorio ciudadano son: 1. Violencia Intrafamiliar. 2. Alcoholismo (nosotros consideramos que está vinculado a la violencia intrafamiliar). 3. Vagancia y delincuencia Juvenil. 4. Amenazas e Intimidaciones. 5. Robo de animales. 6. Maras (el cual tiene relación con el numeral 3).”⁴⁸

6.1.5 Resultados del diagnóstico municipal de la seguridad ciudadana

“De acuerdo al análisis de la información recabada en el diagnóstico municipal tenemos los siguientes problemas de violencia y delincuencia, los cuales son los resultados tangibles:

- a. Violencia Intrafamiliar.
- b. Amenazas.
- c. Lesiones.
- d. Hurto de animales.
- e. Portación ilegal de arma de fuego.”⁴⁹

6.2 Política pública de seguridad ciudadana de Tejutla, 2011-2015

El desarrollo de esta parte nos obliga a definir lo que es una política pública y de acuerdo a lo que proporciona wikipedia “ Las políticas públicas son las respuestas que

⁴⁸ Unidad Para la Prevención Comunitaria de la Violencia UPCV. Política pública de seguridad ciudadana de Tejutla 2011-2015. Pág.19.

⁴⁹ Ibid. Pág.21.

el Estado puede dar a las demandas de la sociedad, en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios. En este sentido, está ligado directamente a la actividad del Estado en tanto ejecutor, es decir, aludiendo a la Administración del Estado centralizada o descentralizada. Involucra una toma de decisiones y previamente un proceso de análisis y de valorización de dichas necesidades.”⁵⁰

“Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.”⁵¹

“Objetivos de la política

1.1. Objetivo general

La política pública de seguridad ciudadana busca la coordinación interinstitucional para prevenir y erradicar la violencia y el delito por medio de la elaboración de planes, programas y proyectos.

1.2. Objetivos específicos

⁵⁰ [http://es.wikipedia.org/wiki/ Políticas públicas](http://es.wikipedia.org/wiki/Políticas_públicas). (17/7/13).

⁵¹ [http://www.eclac.org/publicaciones/Politica y políticas públicas](http://www.eclac.org/publicaciones/Politica_y_políticas_públicas). (23/7/13).

Objetivo específico 1: Construir el marco social óptimo y la coordinación interinstitucional para el fortalecimiento del desarrollo humano, especialmente en la generación de empleo y ampliación de cobertura en educación media, a través de planes, programas y proyectos encaminados a lograr una verdadera paz y seguridad.

Objetivo 2: El municipio promueve la convivencia ciudadana y el derecho a denunciar con apego a la ley, garantizando la seguridad y justicia.

Objetivo 3. El municipio promueve el respeto individual e institucional a través de la formación y divulgación de las normas ya establecidas con énfasis en los derechos humanos.

Objetivo 4. La política pública de seguridad ciudadana promueve la participación de los habitantes en la resolución de conflictos, promoviendo la cultura de paz y rescate de los valores socio-culturales.

Objetivo 5. El municipio ejecuta acciones para el control de la portación tenencia y uso de armas y municiones, promoviendo la transparencia y confianza.

Ejes de Intervención

- a. Educación y empleo.
- b. Seguridad y Justicia.
- c. Gobernabilidad Democrática.

- d. Prevención de la violencia
- e. Control de Armas y Municiones.⁵²

6.3 Mecanismo para la descentralización de la seguridad ciudadana en el municipio de Tejutla, San Marcos.

Es necesario realizar una propuesta técnica, que puede fundamentarse en la política pública de seguridad ciudadana, 2011-2015 la cual constituye el sustento de las actuaciones en esta materia. Como sabemos la descentralización se llevará a cabo analizando la factibilidad de las acciones de seguridad para la prevención de la violencia y el delito.

La propuesta deberá presentarla la comisión municipal de seguridad ciudadana, al consejo municipal de desarrollo COMUDE, para que sea enviado a la dirección municipal de planificación, y previo análisis y dictamen favorable del encargado de dicha dirección, pasar a conocimiento y votación en el pleno del consejo municipal de desarrollo.

Al elevarse y llenar todos los requisitos técnicos, deberá de pasar al organismo ejecutivo, es decir el Ministerio de Gobernación, encargado a nivel central de las políticas públicas de seguridad ciudadana, y el trámite en la secretaria de coordinación ejecutiva de la presidencia SCEP para que inicie con una desconcentración de la

⁵² Unidad Para la Prevención Comunitaria de la Violencia UPCV. Ob.Cit. Pág.23.

seguridad ciudadana a nivel departamental, y que paulatinamente tenga lugar la descentralización a nivel municipal con la respectiva transferencia de competencias.

Significa el mejoramiento de las competencias propias y preparación de las competencias para la descentralización. Deberá ser necesario desconcentrar a nivel departamental y posteriormente descentralizar la seguridad ciudadana a nivel municipal; constituyéndose en un proceso a corto, mediano y largo plazo. Incluirá el mejoramiento de la gestión con eficiencia de las competencias atribuidas por descentralización, así como de la gestión de recursos humanos municipales disponiendo de personal altamente calificado para la prestación de servicios públicos con orientación a la ciudadanía. Eso significa que el municipio de Tejutla, deberá de contar con las personas idóneas para el planteamiento técnico de la propuesta, la voluntad política, el convencimiento y la certeza de las acciones a seguir, todo con la intención de implementar sistemas de administración pública que no han sido activados a pesar de existir la norma vigente.

El gobierno de Guatemala por medio de la Política Nacional de Descentralización PND para el logro de sus objetivos y la realización de las líneas de acción de la transferencia de competencias toma en cuenta:

La elaboración de un mapeo de la distribución actual de competencias y atribuciones entre las distintas instituciones y los diferentes niveles de gobierno, para fortalecer a los ministerios en el ejercicio de la rectoría de sus respectivos sectores, esto es necesario que se viabilice lo más pronto posible y determinar en la realidad, concertadamente, las

competencias y atribuciones a desconcentrar y descentralizar, con prioridad en la seguridad ciudadana como lo establece el documento de PND.

Para iniciar el proceso de descentralización en Tejutla, según la Política Nacional de Descentralización PND. (2005) es necesario:

“a. Evaluación de las municipalidades para determinar sus capacidades técnicas, políticas y financieras para asumir competencias por descentralización; b. Establecimiento de los mecanismos de desconcentración y descentralización de competencias y atribuciones. c. Establecimiento de las modalidades de financiamiento de las competencias y atribuciones a ser descentralizadas. d. Desarrollo de los mecanismos e instrumentos que permitan la regulación del ejercicio de competencias y atribuciones descentralizadas.”

CONCLUSIONES

1. Es posible la aplicación de la Ley de Descentralización en materia de seguridad ciudadana por medio del reglamento de la ley de descentralización que desarrolla los procedimientos, sin embargo no es derecho positivo porque no ha nacido a la vida, no ha sido eficaz, no se ha manifestado en conductas a partir de la norma.
2. La falta de conocimiento y especialización en materia de seguridad ciudadana constituye una dificultad para la descentralización, al no tener capacidades instaladas en el ámbito municipal y departamental que diseñen técnicamente una propuesta seria y formal, adaptada a la realidad de cada localidad.
3. Que la descentralización de la seguridad ciudadana es urgente, pues desarrollada la misma en lo municipal, no dependerá de disposiciones del Ministerio de Gobernación para resolver su problemática local, y sería interesante ver los resultados de la ejecución de acciones dirigidas por los gobiernos municipales, lo que resulta una alternativa, desde mi punto de vista, innovadora.
4. La descentralización en seguridad ciudadana constituye una propuesta diferente siempre que este diseño este comprometido con la realización de los fines del ser humano, evolucionando en minimizar los factores de riesgo que inciden en el crecimiento de la violencia y la inseguridad, dotado de autonomía, técnica, participación, acuerdos permanentes y sostenidos y que sea institucionalizada.

5. Que la distribución de los recursos con los que cuenta la municipalidad de Tejutla se asignan a proyectos que no responden a las necesidades identificadas en la política pública municipal de seguridad ciudadana, el plan de desarrollo municipal de Tejutla, y el plan municipal de competitividad; los cuales fueron elaborados técnicamente para responder a las necesidades de la población.

RECOMENDACIONES

1. Que la norma vigente de la ley de descentralización en seguridad ciudadana sea accionada por medio del derecho positivo, por parte de la municipalidad de Tejutla y se traduzca en beneficios reales para los habitantes del municipio, específicamente en el traslado de competencias para la seguridad a la municipalidad.
2. Construir una ruta de seguimiento para la propuesta de desconcentración a nivel departamental y descentralización a nivel municipal de la seguridad ciudadana diseñada por la secretaria General de Planificación SEGEPLAN; y un plan piloto en la municipalidad de Tejutla que incluya personal altamente capacitado para llevar a cabo la formación, capacitación, gestión y especialización en esta materia.
3. Constituir convenios de apoyo y cooperación con el Ministerio de Gobernación y la municipalidad de Tejutla, para la descentralización de la seguridad ciudadana, la promoción de políticas públicas de prevención de violencia y delito y la actualización permanente de instrumentos de planificación y programación de actividades.
4. Accionar la norma contenida en la Ley de Descentralización y su Reglamento y se opere la administración y ejercicio de la autonomía municipal y el aprovechamiento de las competencias establecidas en la ley por parte de la municipalidad de Tejutla; ejercitando los principios de defensa de los derechos elementales de los seres humanos y la protección de su integridad y de sus bienes.

5. Que el concejo municipal elabore el presupuesto anual acorde a la realidad, y distribuya adecuadamente los recursos para la ejecución de la política pública municipal de seguridad ciudadana y su actualización, el plan de desarrollo municipal, el plan estratégico de competitividad de Tejutla, que consolide los esfuerzos presentes y futuros.

ANEXO 1

Proyecto de reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala año 2012; propuesta en materia de seguridad.

Se proponen las reformas constitucionales porque el Presidente de la República considera que existen vacíos que de no atenderse pueden llevar al deterioro de la democracia institucional y, eventualmente, a buscar respuestas fuera del régimen de legalidad. Siete temas cruciales resaltan en este sentido:

I. Sistema de Justicia.

I.1 Organismo Judicial.

I.2 Corte de Constitucionalidad.

I.3 Ministerio Público.

I.4 Procurador de Derechos Humanos.

II. Seguridad Pública y Ciudadana:

La seguridad pública y ciudadana es una prioridad nacional, ya que la violencia y la inseguridad se han convertido en los principales flagelos de la sociedad guatemalteca. Por tanto, debe delimitarse el ámbito de funciones de las fuerzas de seguridad militar y civil, a fin de que sean más eficientes y efectivas en sus respectivas funciones.

III. Democracia Representativa.

IV. Reconocimiento de la Diversidad.

V. Transparencia y Rendición de Cuentas.

VI. Responsabilidad de Funcionarios.

VII. Municipalismo:

El municipalismo es la base de la descentralización administrativa, así como uno de los componentes esenciales del ejercicio del poder local. Por tanto, en un Estado moderno deben fortalecerse los municipios, principalmente mediante la asignación progresiva de recursos económicos. Lo anterior bajo el supuesto de que son las autoridades municipales las que mejor pueden satisfacer las necesidades de la población asentada en las circunscripciones municipales.

Otto Fernando Pérez Molina.

Presidente Constitucional de la República de Guatemala.

Para objeto del presente estudio haremos referencia solamente a lo relacionado con el tema de seguridad y justicia.

“CAPÍTULO V

Ejército de Guatemala y Fuerzas de Seguridad Civil

ARTÍCULO 26. Se reforma el artículo 244, el cual queda así:

“**Artículo 244. Integración, organización y funciones del Ejército.** El Ejército de Guatemala, es una Institución permanente al servicio del Estado. Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante. Tiene por función mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la seguridad exterior y la paz. Podrá apoyar a las fuerzas de seguridad civil en la seguridad interior.

Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar.

Su organización es jerárquica y se basa en los principios de disciplina y obediencia.

El Ejército de Guatemala, se rige por lo preceptuado en la Constitución, su Ley Constitutiva y demás leyes y reglamentos militares.”

ARTÍCULO 27. Se reforma el artículo 246, el cual queda así:

“Artículo 246. Cargos y atribuciones del Presidente en el Ejército. El Presidente de la República es el Comandante General del Ejército e impartirá sus órdenes por conducto del Ministro de la Defensa Nacional, quién podrá ser militar o civil; en caso de ser oficial en activo, deberá llenar los requisitos establecidos en la Ley Constitutiva del Ejército.

El Presidente de la República tiene las atribuciones que le señalan la Constitución y la ley, y en especial las siguientes:

- a) Decretar la movilización y desmovilización;
- b) Otorgar los ascensos de la oficialidad del Ejército de Guatemala en tiempo de paz y en estado de Guerra, así como conferir condecoraciones y honores militares en los casos y formas establecidas por la Ley Constitutiva del Ejército y demás leyes y reglamentos militares. Puede además, conceder pensiones extraordinarias; y,
- c) Cuando los medios ordinarios para mantener el orden público, la paz y la seguridad interna resultaren insuficientes, podrá, excepcionalmente, disponer del Ejército para este fin, emitiendo para el efecto el Acuerdo Gubernativo respectivo. La actuación del Ejército se desarrollará bajo la autoridad civil, se limitará al tiempo y a las modalidades estrictamente necesarias y cesará tan pronto se hubiere obtenido su cometido.”

ARTÍCULO 28. Se reforma el artículo 250, el cual queda así:

“Artículo 250. Policía Nacional Civil. La Policía Nacional Civil es un cuerpo policial armado con competencia nacional, que funciona como una institución profesional y jerarquizada para proteger el ejercicio de los derechos y libertades de las personas; prevenir, investigar y combatir los delitos y otros hechos ilícitos; mantener el orden

público y la seguridad interna. Conduce sus acciones con estricto respeto a los derechos humanos y bajo la dirección de las autoridades del Ministerio que tenga a su cargo la seguridad pública.

La ley podrá asignar tareas de investigación penal a otras entidades públicas, siempre bajo la dirección del Ministerio Público.

La ley de la Policía Nacional Civil regulará los requisitos y la forma de ingreso para la carrera policial, así como el otorgamiento de despachos o grados, ascensos, promociones, traslados, sanciones disciplinarias y demás cuestiones inherentes a su organización y funcionamiento.”

ARTÍCULO 29. Se reforma el artículo 251, el cual queda así:

“Artículo 251. Ministerio Público. El Ministerio Público es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales, con funciones autónomas e independencia administrativa y económica, cuyos fines principales son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país y el ejercicio de la acción penal pública. Formulará su presupuesto y para el efecto, se le asigna una cantidad no menor del dos por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado. Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica. El Jefe del Ministerio Público será el Fiscal General de la República.

El Fiscal General deberá ser abogado colegiado y tener las mismas calidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; será nombrado por el Presidente de la República de una nómina de seis candidatos elaborada por una comisión de postulación integrada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien la preside, el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, dos rectores

representantes de los rectores de las universidades privadas del país, el Decano de Ciencias Jurídicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, dos decanos representantes de los Decanos de Derecho o Ciencias Jurídicas de las universidades privadas del país, el Presidente de la Junta Directiva y el Presidente del Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala.

Para la elección de candidatos a Fiscal General, se requiere del voto favorable de, por lo menos, las dos terceras partes de los miembros de la comisión.

En las votaciones, tanto para integrar la Comisión de Postulación como la integración de la nómina de candidatos, no se aceptará ninguna representación.

El Fiscal General de la República durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones y tendrá las mismas preeminencias e inmunidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El Presidente de la República podrá removerlo por causa justificada debidamente establecida.

La ley orgánica del Ministerio Público regulará los requisitos y la forma de ingreso a la carrera fiscal, promociones, ascensos, traslados, sanciones disciplinarias y demás cuestiones inherentes a su organización y funcionamiento.”

ARTÍCULO 30. Se reforma el primer párrafo del artículo 257, el cual queda así:

“Artículo 257. Asignación para las municipalidades. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un once por ciento del mismo para las Municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado por lo menos en un noventa

por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento.”

BIBLIOGRAFÍA

- AREVALO DE LEÓN, Bernardo. **Democracia, seguridad y fuerzas armadas en Guatemala: introducción a las relaciones civiles-militares. Colección cuadernos de seguridad y defensa No.5.** Guatemala. Ed. FLACSO. 2003.
- AREVALO DE LEÓN, Bernardo, Patricia González y Manolo Vela. **Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación.** Guatemala. Ed. FLACSO. 2002.
- CALDERÓN MORALES, Haroldo. **Derecho administrativo I,** Guatemala, Ed. Imprenta Castillo. 1996.
- CALDERÓN UMAÑA, Rodolfo. **Gobierno municipal y seguridad ciudadana en centroamérica y República Dominicana. Reflexiones y propuestas para la acción.** Ed. FLACSO. Costa Rica. 2010.
- CASTILLO G, Jorge Mario. **Derecho administrativo,** Guatemala, Ed. Impresos Industriales. 1984.
- DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. **Filosofía del derecho, colección textos jurídicos universitarios.** México, Ed. Mexicana. 2000.
- Friedrich Eberth Stiftung FES, Programa de Cooperación en Seguridad Regional. **Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe.** Colombia. Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (editores). 2011.
- FERNÁNDEZ SABATÉ, Edgardo. **Filosofía del derecho,** Argentina. Ed. De Palma Buenos Aires, 1984.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Filosofía del derecho,** México D.F. Ed. Porrúa. México, 1997.
- GONZÁLEZ, Patricia. **Política de seguridad, colección cuadernos de seguridad y defensa No.1.** Guatemala. Ed. FLACSO. 2003.
- GONZÁLEZ, Patricia. **Seguridad ciudadana, colección de cuadernos de seguridad y defensa No.2.** Guatemala. Ed. FLACSO. 2003.
- <http://es.wikipedia.org/wiki/PoliticaspUBLICAS>. Diccionario Wikipedia. **Políticas públicas.** (Consultado el 18 de junio de 2013).

<http://www.eclac.org/publicaciones/Politicaypolicaspublicas>. CEPAL. **Política y políticas públicas**. (Consultado el 27 de julio 2013).

<http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/InformeSobreSeguridadCiudadanaYDerechosHumanos>. OEA. **Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos**. (Consultado 28 de abril de 2013).

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo PNUD. **Informe de desarrollo humano 1,994**. IDHC. Colombia. Ed. D Vinni S.A. 1994.

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo PNUD. **Informe de desarrollo humano para América Central 2,009-2,010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano**. IDHC. Colombia. Ed. D Vinni S.A. 2009.

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo PNUD. **Institucionalidad de la seguridad democrática, Hacia una política de seguridad ciudadana**. POLSEC. Guatemala Ed. Magna Terra. 2004.

RECASENS SICHES, Luis. **Tratado general de filosofía del derecho**, México D.F. Ed. Porrúa. 1999.

ROJAS AMANDI, Víctor Manuel. **Filosofía del derecho, colección textos jurídicos universitarios**. México D.F. Ed. Mexicana. 2002.

ROSADA GRANADOS, Héctor. Red Guatemalteca para la seguridad democrática. **Concepto de seguridad y reconversión militar en Guatemala**. Guatemala, Ed. Magna Terra, 2,002.

Secretaria General de Planificación SEGEPLAN. **Política nacional de descentralización**. Año 2005.

Tercer Viceministerio de Gobernación, Unidad para la prevención Comunitaria de la Violencia UPCV. **Encuesta de Victimización de Tejutla**. 2,011.

Tercer Viceministerio de Gobernación, Unidad para la prevención Comunitaria de la Violencia UPCV. **Metodología de abordaje**. Guatemala. Ed. Magna Terra. 2,009.

Tercer Viceministerio de Gobernación, Unidad para la prevención comunitaria de la Violencia UPCV, Municipalidad de Tejutla. **Política pública de seguridad ciudadana de Tejutla 2,011-2,015**.

TERAN, Juan Manuel. **Filosofía del derecho**, México D.F. Ed. Porrúa S.A. 1986.

VELA, Manolo. **La labor de inteligencia para principiantes No.3.** Guatemala, Ed. FLACSO. 2003.

VELA, Manolo y Aracely Lazo. **Seguridad, defensa y política de defensa: alcances, límites y relaciones No.4** Guatemala. Ed. FLACSO. 2003.

Legislación

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

Acuerdos de Paz Firme y duradera. Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y Gobierno de Guatemala. Año 1996.

Acuerdo para el fortalecimiento de la sociedad civil y función del ejército en una sociedad democrática. Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y Gobierno de Guatemala. Año 1996.

Código Municipal. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 12-2002.

Ley General de Descentralización. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 14-2002.

Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 11-2002

Ley del organismo Ejecutivo. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 114-97.

Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 18-2008.

Reglamento de la Ley de Descentralización. Presidencia de la República de Guatemala y Ministerio de Gobernación. Acuerdo Gubernativo 312-2002.