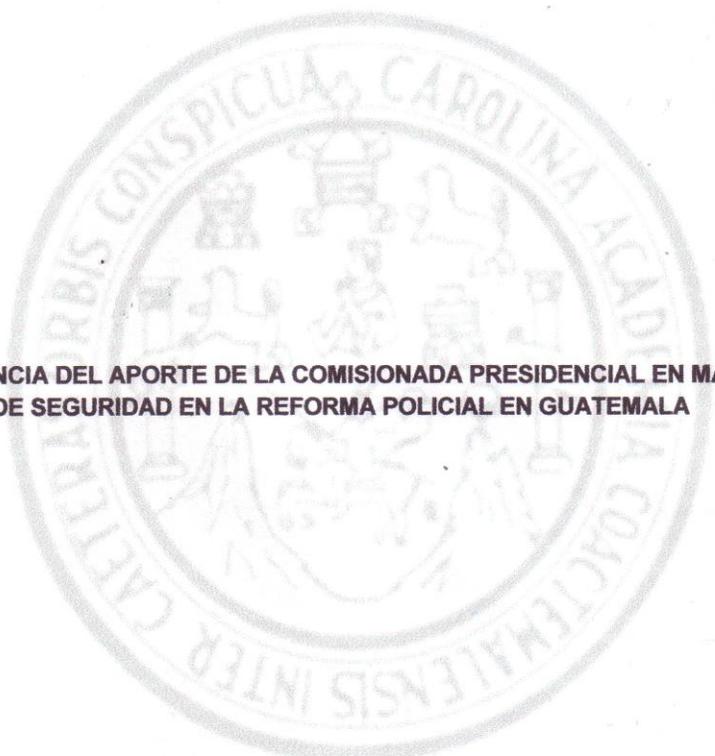


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**IMPORTANCIA DEL APORTE DE LA COMISIONADA PRESIDENCIAL EN MATERIA
DE SEGURIDAD EN LA REFORMA POLICIAL EN GUATEMALA**

EDUARDO GUDIEL FUENTES GARCÍA

GUATEMALA, JUNIO DE 2014

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

**IMPORTANCIA DEL APORTE DE LA COMISIONADA PRESIDENCIAL EN MATERIA
DE SEGURIDAD EN LA REFORMA POLICIAL EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

EDUARDO GUDIEL FUENTES GARCÍA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, junio 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 II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Mario Roberto Méndez Alvarez
VOCAL V:	Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO:	Lic. Luis Fernando López Díaz

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Jaime Amílcar González Dávila
Vocal:	Lic. Emilio Gutiérrez Cambranes
Secretario:	Lic. Carlos Humberto De León Velasco

Segunda Fase

Presidente:	Lic. Obdulio Rosales Dávila
Vocal:	Licda. Wendy Karina Tobar Taks
Secretario:	Lic. Víctor Manuel Soto Salazar

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



Lic. Esbi Giovanni Fuentes Monterroso
Abogado y Notario



Guatemala, 20 de diciembre 2013

Señor Jefe:
De la Unidad de Tesis
Dr. Bonerge Amilcar Mejia Orellana
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho.



Respetable Doctor:

En atención al nombramiento como Asesor de Tesis, de la estudiante **Eduardo Gudiel Fuentes García**, respecto a su trabajo de tesis intitulado **"Importancia del aporte de la comisionada presidencial en materia de seguridad en la reforma policial en Guatemala"**, con el objeto de informar sobre mi labor y oportunamente emitir dictamen respectivo hago de su conocimiento lo siguiente:

- A. Con respecto al contenido científico y técnico del estudio el mismo es de gran importancia jurídica, social e institucional derivado de la necesidad de la reforma policial en Guatemala y el nombramiento de la Comisionada Presidencial en materia de seguridad, para lograr una efectiva transformación en las fuerzas de seguridad estatal.
- B. Con respecto a la metodología y técnicas utilizadas, estas se determinan en el contenido íntegro del estudio presentado, primordialmente el método analítico, tomando en cuenta que la información requirió análisis de carácter jurídico en materia de seguridad, especialmente en la temática de la reforma policial en Guatemala. Con respecto a la técnica de investigación utilizada, la más aplicable fue la bibliográfica, por la diversidad de autores nacionales y extranjeros existentes en temas de seguridad ciudadana y fuerzas de seguridad.
- C. El presente estudio contiene elementos fundamentales y acertados respecto a la redacción ortografía y puntuación, tomando como referencia las directrices establecidos por la Real Academia Española, para esta clase de estudios jurídicos.
- D. La contribución científica, contenida en el estudio presentado, se refiere básicamente a una investigación para determinar las causas y los efectos que generaron en el Organismo Ejecutivo el nombramiento de una Comisionada Presidencial en materia de seguridad, para la reforma policial, como respuesta a la demanda social existente desde hace algún tiempo en materia de seguridad.

7. Ave. 8-56 zona 1, Edificio el Centro, 6to. Nivel, oficina 606, ciudad de Guatemala,
Tel. 5919-2081



**Lic. Esbi Giovanni Fuentes Monterroso
Abogado y Notario**



- E. Las conclusiones y recomendaciones, contenidas en el estudio presentado son congruentes con el tema, capítulos y subtemas desarrollados.
- F. Con relación a la bibliografía utilizada, considero que es la más oportuna en temas de seguridad ciudadana, fuerzas de seguridad y reforma policial, mismos que se encuentran contenidos en el apartado respectivo.

De lo anterior, considero que el estudiante **Eduardo Gudiel Fuentes García** cumplió con los requisitos, que para el efecto establece el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen Público, por lo anteriormente indicado procedo a emitir el presente dictamen de Asesor en forma **favorable**, para que pueda continuar con el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y los títulos profesionales de Abogado y Notario.

Sin otro particular me suscribo de usted,


Lic. Esbi Giovanni Fuentes Monterroso
Abogado y Notario
Colegiado 9818

LICENCIADO
ESBI GIOVANNI FUENTES MONTERROSO
ABOGADO Y NOTARIO



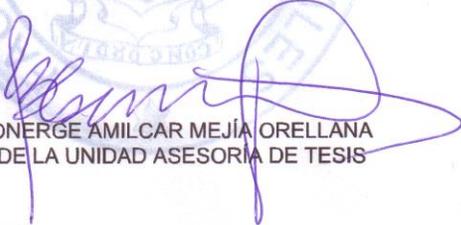
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 20 de febrero de 2014.

Atentamente, pase a el LICENCIADO HECTOR VINICIO HERNÁNDEZ ESCOBAR, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de el estudiante EDUARDO GUDIÉL FUENTES GARCÍA, intitulado: "IMPORTANCIA DEL APOORTE DE LA COMISIONADA PRESIDENCIAL EN MATERIA DE SEGURIDAD EN LA REFORMA POLICIAL EN GUATEMALA".

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


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

cc.Unidad de Tesis
BAMO/lyr.



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Edificio S-7, Ciudad Universitaria Zona 12 - Guatemala, Guatemala





Lic. Hector Vinicio Hernández Escobar

Abogado y Notario

2 Av. 5-54 Zona 1, Ciudad de Guatemala

Tel. 4269-4924



Guatemala, 04 de marzo 2014

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



Respetable Doctor Mejía:

En atención al nombramiento de fecha veinte de febrero del año en curso, en donde se me designa como REVISOR de tesis, del estudiante **EDUARDO GUDIEL FUENTES GARCÍA**, respecto a su trabajo de tesis intitulado "IMPORTANCIA DEL APOORTE DE LA COMISIONADA PRESIDENCIAL EN MATERIA DE SEGURIDAD EN LA REFORMA POLICIAL EN GUATEMALA", con el objeto de informar sobre mi labor y oportunamente emitir dictamen respectivo:

- A. El contenido científico y técnico de la investigación, el mismo comprende los aspectos doctrinarios, jurídicos y prácticos de la labor que desarrollan las fuerzas de seguridad de la Policía Nacional Civil, sin embargo, estas no son suficientes ante el fenómeno delincencial existente, por lo que una reestructuración dirigida a los efectivos de dicha institución, lo constituye la reforma policial, que para el efecto se encuentra en vigencia y los resultados son a largo plazo.
- B. La metodología utilizada, constituye un valioso aporte, para el efecto se utilizó el método analítico, tomando en cuenta que la información requirió análisis, principalmente de índole jurídico e institucional, pues la documentación se relacionó directamente con la seguridad ciudadana y la Policía Nacional Civil. En cuanto a la técnica la más recomendable fue la bibliográfica, por la diversidad de autores nacionales y extranjeros existente en materia de reforma policial en Guatemala.
- C. Con respecto a la redacción el revisor hace referencia a que el alumno utilizó en cuanto a la redacción ortografía y puntuación las bases y directrices establecidos por la Real Academia Española.



Lic. Héctor Vinicio Hernández Escobar

Abogado y Notario

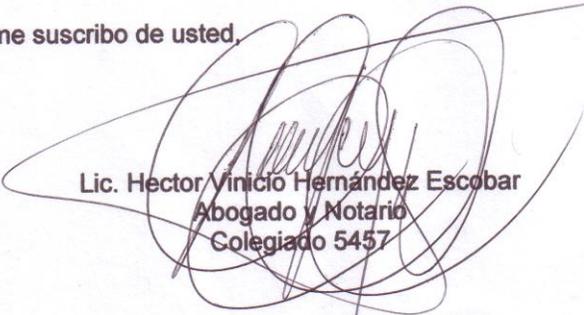
2 Av. 5-54 Zona 1, Ciudad de Guatemala
Tel. 4269-4924



- D. La contribución científica, constituye un valioso aporte a la función de la comisión presidencial, para la reforma policial, derivado que dicha persona forma parte de la sociedad civil, donde se tiene una mejor visión de la falta de efectividad por parte de las fuerzas de seguridad, por diversas deficiencias institucionales y dicha labor, mejorará la calidad de servicio ofrecido y existirá una mejor comunicación entre los agentes de la Policía Nacional Civil y los habitantes de Guatemala.
- E. Las conclusiones y recomendaciones, son afines al contenido íntegro de cada uno de los capítulos y para el efecto, se consideran de gran utilidad en la investigación.
- F. La bibliografía utilizada, se considera que fue la más oportuna estableciendo, que en materia de seguridad ciudadana y de reforma policial, hay abundantes, estudios realizados tanto por autores nacionales y extranjeros mismos que se encuentran en el apartado correspondiente de la presente investigación jurídica.

Asimismo, considero que el estudio cumple con los requisitos, que para el efecto establece el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo anteriormente expuesto procedo a emitir el presente dictamen de revisor en forma FAVORABLE, para que pueda continuar con el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y los títulos profesionales de Abogado y Notario.

Sin otro particular me suscribo de usted,


Lic. Héctor Vinicio Hernández Escobar
Abogado y Notario
Colegiado 5457

Héctor Vinicio Hernández Escobar
ABOGADO Y NOTARIO



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 23 de mayo de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante EDUARDO GUDIEL FUENTES GARCÍA, titulado IMPORTANCIA DEL APOORTE DE LA COMISIONADA-PRESIDENCIAL EN MATERIA DE SEGURIDAD EN LA REFORMA POLICIAL EN GUATEMALA. 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

Rosario M.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por regalarme la vida y sabiduría para lograr esta meta.
- A MIS PADRES:** Quienes con sus enseñanzas y consejos me han mostrado el camino de la honestidad, siendo sus palabras un aliento de inspiración y vida.
- A MI ESPOSA:** Con todo mi amor y respeto por ser mi compañera hasta el día de hoy. Gracias por tu apoyo incondicional.
- A MIS HIJOS:** Diana y Cristian. Dos rayitos de luz, que con su amor y ternura iluminaron mis noches de cansancio.
- A MIS HERMANOS:** Edgar y Dandy. Por incentivarne y brindarme su apoyo y colaboración en todo momento.
- A MIS CUÑADOS Y SOBRINOS** Quienes son parte importante de mi familia y me han brindado su apoyo siempre.
- A:** La Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, casa de estudios de la cual me siento orgulloso de pertenecer.



ÍNDICE

Pág.

Introducción	i
--------------------	---

CAPÍTULO I

1. El Estado	1
1.1 Historia	3
1.2 Definición	8
1.3 Elementos.....	11
1.4 Organización	19
1.5 Funciones	22

CAPÍTULO II

2. Seguridad ciudadana	29
2.1 Aspectos generales	29
2.2 Características	32
2.3 Importancia.....	33
2.4. Definición de seguridad.....	33
2.5 Seguridad ciudadana y democrática	34

CAPÍTULO III

3. Policía Nacional Civil	43
3.1 Historia	43
3.2 Funciones	56
3.3 Organización	57
3.4 Especialidades	61
3.5 Regulación legal.....	63



Pág.

CAPÍTULO IV

4. Aportaciones de la comisión presidencial en materia de seguridad en la reforma policial en Guatemala	69
4.1 Contexto de la reforma policial en Guatemala	70
4.2 Diseño de la reforma policial	76
4.3 Evolución del proceso de la reforma policial	77
4.4 Ejes temáticos de la reforma policial	79
4.5 Derecho comparado con Guatemala	85
CONCLUSIONES	89
RECOMENDACIONES	91
BIBLIOGRAFÍA	93



INTRODUCCIÓN

De conformidad con el Decreto 11-97 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, dicha institución es la encargada de brindar seguridad y protección ciudadana a todos los guatemaltecos para lo cual, han sido creadas diferentes especialidades. Sin embargo, los índices de delincuencia han generado inseguridad y desprotección en la población guatemalteca, por lo cual el gobierno central con otras instituciones encargadas de la seguridad nacional, desean implementar por parte del Presidente de la República, la comisión Presidencial para la Reforma Policial, para lo cual se hizo la invitación a la sociedad civil y dentro de dicha designación se nombró como comisionada la ciudadana Hellen Mack Chang, quien desde hace algún tiempo ha estado trabajando en dicha iniciativa, en forma adhonorem, realizando análisis y estudios de la situación actual y futura de la Policía Nacional Civil, así como el grado académico y salarial que deben tener los agentes policiales en Guatemala.

La hipótesis planteada en el presente trabajo de investigación es la siguiente: La reforma policial fue concebida desde su inicio, como un proceso sistemático de cambio institucional de largo plazo, para lo cual en la presente hipótesis, se pudo comprobar que la reforma policial implica la formación de nuevas actitudes, aptitudes y comportamientos por parte de todos los miembros de la policía que, además, conduzcan a una nueva forma de pensar, nuevos enfoques y nuevos mecanismos de retroalimentación para supervisar y evaluar objetivamente el desempeño policial, así como un proceso de cambio de comportamiento, principalmente de la población en general, de los actores políticos y de las autoridades de gobierno.

Asimismo, se indica que el objetivo plantado fue determinar las ventajas que representa el aporte de la Comisionada presidencial para la reforma policial en Guatemala, por lo que en la investigación dicho objetivo fue alcanzado.

Los métodos utilizados fueron: el analítico y el sintético. Dentro de las principales técnicas, se aplicaron las bibliográficas, para la recopilación de documentos, textos, disposiciones



legales vigentes y estudios relacionados al tema, tanto de autores nacionales como de extranjeros; así como la utilización de tecnología principalmente de carácter informático, con el propósito de obtener valiosa información del tema de la presente investigación a desarrollar.

El trabajo de investigación se divide en cuatro capítulos, los que se describen a continuación: El capítulo uno, se refiere al Estado, la historia, algunas definiciones, los elementos, la organización y las respectivas funciones; el capítulo dos, trata sobre seguridad ciudadana, los aspectos generales, la definición de seguridad ciudadana, la importancia y la seguridad ciudadana y democrática; el capítulo tres, contiene lo relacionado a la Policía Nacional, su historia, organización, las especialidades y la regulación legal; el capítulo cuatro, señala las aportaciones de la comisión presidencial en materia de seguridad en la reforma policial en Guatemala, así como el contexto y el diseño, la evolución del proceso de reforma policial, los ejes temáticos y el derecho comparado.

Por la importancia del tema investigado, básicamente el aporte al presente estudio, fue realizar un análisis jurídico, social e institucional de las funciones generales y específicas que le fueron delegadas a la comisionada presidencial en materia de seguridad y determinar, la incidencia de dicho aporte a la reforma policial en Guatemala, desde la perspectiva de la sociedad civil organizada, ya que la comisionada es directora de la Fundación Mirna Marc, organización no gubernamental encargada de realizar estudios e incidencias en diversas actividades en Guatemala.



CAPÍTULO I

1. El Estado

La convivencia pacífica, en todas las sociedades humanas, es posible gracias a la existencia de un poder político que se instituye sobre los intereses y voluntades particulares. El Estado, organización que acapara este poder en las civilizaciones desarrolladas, ha tendido a conseguir el bien común mediante distintas formas de gobierno a lo largo de la historia.

Para que se pueda formar un Estado deben existir la población, un lugar en donde establecerse o territorio y el interés de unirse para funcionar de manera organizada o soberana. Estos tres elementos son denominados: elementos constitutivos del Estado.

En cuanto a la población que integra un Estado, es imposible decir que se trata de un grupo homogéneo, más bien es el resultado de la fusión de diversos pueblos o grupos étnicos, que actúan bajo la influencia de un núcleo organizado y con cierto poder, y que en conjunto ha desarrollado características propias tales como: idioma, costumbres, emblemas patrios, entre otros, que son las que les dan el sentido de unidad que da forma al Estado.

Lo central de la Geografía Política es el Territorio mismo, que está conformado por el espacio geográfico terrestre, marítimo y aéreo donde se asienta el Estado, y el territorio legal, que son todos los espacios que posee el Estado más allá de las fronteras de su



territorio geográfico, como es el caso de las embajadas, aviones y barcos, tanto de guerra como mercantes o comerciales, en todos ellos rige la Soberanía del Estado del que provienen.

El territorio presenta características que permiten el nacimiento y desarrollo del Estado, como son los factores físicos y las riquezas o bienes económicos, posee materias primas, capacidad industrial, recursos energéticos, entre otros.

Así, con base a las características de su entorno, el hombre delimita las áreas que le convienen para establecer sus lugares de ocupación, agrupado en ciudades o pueblos, o diseminado en campos o bosques, y también la actividad productiva en la que se ocupará.

La organización territorial de los Estados da origen a los países, los cuales están delimitados por fronteras políticas establecidas mediante acuerdos y tratados. Los países tienen un núcleo central, que corresponde a la ciudad o ciudades donde se concentran los poderes del Estado Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que organizan y encabezan el funcionamiento del resto del país.

La soberanía es la capacidad que tienen los Estados de decidir, sin ninguna subordinación ante una fuerza externa, tanto en el ámbito interno como en el externo, respecto a temas políticos, sociales, económicos, entre otros.

Sin embargo, éste no es tan rígido, debido a que los Estados establecen acuerdos o tratados entre sí como políticos, militares, comerciales, culturales, tecnológicos y también



participan instituciones internacionales que buscan tomar decisiones y medidas que favorezcan el bien común por sobre los intereses particulares de uno u otro Estado.

Es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), creada en Octubre de 1945 tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, y formada por 189 de los 193 países del mundo. Sus principales objetivos son el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, el fomento del progreso económico y social del mundo, y la protección y promoción de los Derechos Humanos.

1.1. Historia

En primer lugar se tratara de conceptualizar a Egipto, como una primera formación estatal. "Hace más de cinco mil años, aparece la autoridad centralizada en el antiguo Egipto. Se carece de los datos exactos para reconstruir aquel proceso de centralización, sin embargo, se sabe que era necesaria la presencia de un gobierno de esta índole. Tenían un Estado personalizado, en el sentido de que la concepción de la autoridad se identifica plenamente con su depositario. La teoría de Estado egipcio se resumiría en que el Estado es el faraón, afirmación que no solo es reconocida por el faraón mismo, si no por todos los subordinados a este."¹

Después en Grecia, empezando por especificar que su unidad política básica fue la Polis. Su geografía determina el aislamiento territorial, tenían una tecnología poco desarrollada en lo agrario y una población en expansión.

¹Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Pág. 28



Al respecto se indica que: “Los griegos tenían costumbres organizacionales, en las cuales se permitía la participación en los asuntos públicos por medio de asambleas y no presentaban un alto sentido de centralización y personalización de la autoridad. Su autoridad, no estaba basada en una sola persona, sino que se dividía en varios jefes y aun se reconocía el consejo de ancianos. Los teóricos políticos de esa época consideraban al Estado por una parte como la ciudad o el sitio donde debe desarrollarse la plenitud de la vida humana; por otro lado solo se referían a las funciones públicas concedidas a cualquier ciudadano que pueda realizarlas mediante la renovación de los cargos.”²

En Roma, el Estado aparece “condicionado por las fuertes interacciones de distintos grupos humanos. Surge por la necesidad de imponer la autoridad central al pueblo. La formación de Roma como Ciudad-Estado, parece determinada por la existencia de un Estado anterior, el etrusco, cuyos orígenes se han perdido, pero que es posible conjeturar como similar al desarrollo que se dio en Grecia.”³

a) La Revolución Francesa, el origen del Estado moderno

Con respecto a la Revolución Francesa, Porrúa señala: “El pueblo sintió la negación total de sus derechos y rotos todos sus principios e ideales, es ahí donde empieza a crecer el resentimiento y surge poco a poco la semilla de la rebelión, y esta había de manifestarse con toda su violencia y hacer explosión, para culminar el 14 de julio de 1789. La revolución dio paso a nuevas formas, con todas sus naturales e impropias acciones excesivas

² **Ibíd.** Pág. 34

³ **Ibíd.** Pág. 35



cometidas. La mayor aportación que este levantamiento dio, fue la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.”⁴

Al respecto, Francisco Porrúa, señala que: “Desde el siglo XVI, el Estado ha conocido las siguientes configuraciones: Estado autoritario, Estado absoluto, Estado liberal, Estado socialista o comunista, Estado fascista (es característico el mantenimiento de ciertas formas institucionales tradicionales y al mismo tiempo la existencia de instituciones paralelas que, sin suprimir a aquéllas, las vacían de contenido) y Estado democrático. La primera fase del Estado moderno se caracterizó por el reforzamiento del poder real, aunque sus medios de acción política se vieron limitados aún por la privatización de los cargos públicos. El ejemplo más conocido de Estado autoritario fue el imperio hispánico de Felipe II. En el proceso de secularización y racionalización del poder, el absolutismo (siglos XVII y XVIII) supuso la definitiva desvinculación del Estado con respecto a los poderes del imperio y el papado, por una parte, y de la nobleza y las corporaciones urbanas, por otra. La soberanía, capacidad de crear el derecho y de imponer la obediencia a las leyes, quedó concentrada en el Estado, identificado con el monarca absoluto. Luís XIV de Francia fue el máximo exponente del absolutismo monárquico.”⁵

Asimismo, continua indicando que: “El año de 1789, es de primordial importancia en sus manifestaciones, por que los rumbos señalados cambiarían al mando de sus procedimientos y formas gubernamentales, y también en la nueva concepción del hombre, que se convirtió en ciudadano para ayudar a los fines del estado, los fines de un nuevo

⁴ *Ibíd.* Pág. 35

⁵ *Ibíd.* Pág. 35



Estado nacido de la sangre de muchas personas, de un Estado que surge de las cenizas del despotismo y la crueldad: El Estado moderno de derecho.”⁶

El Estado Moderno tiene una serie de características, las cuales pueden ser:

1. “Una cierta entidad territorial. Esta se refiere al medio físico que es necesaria para la sustentación del Estado y debe ser una magnitud tal que no convierta en demasiado pesadas las tareas que el Estado debe afrontar.
2. Establecimiento de un poder central suficientemente fuerte. Se logra suprimir o reducir drásticamente a los antiguos poderes feudales, entre ellos el propio poder de la iglesia, que se vincula a lo que actualmente se llamaría al proyecto de Estado Nacional.
3. Creación de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática. Se desarrolla una burocracia administrativa que trabaja impersonalmente para el Estado. Burocracia y capacidad financiera se retroalimentan. La obtención y administración de recursos exige personal dedicado por completo a estas tareas. La diplomacia, se convierte en un instrumento indispensable para las relaciones con las demás entidades estatales que constituyen un sistema en su conjunto.
4. Consolidación de la unidad económica. El Estado debe ser capaz de regular y dirigir la economía en su propio seno, y con respecto al exterior, implantar un sistema aduanal y normas precisas que controlen la entrada y salida de bienes.”⁷

b) Estados contemporáneos

La Revolución Francesa tuvo como consecuencia la creación de un nuevo marco político adaptado a las transformaciones económicas que estaba experimentando la sociedad con

⁶ *Ibid.* Pág. 36

⁷ *Ibid.* Pág. 38



el desarrollo del capitalismo. Para garantizar las libertades individuales, la igualdad legal y el Derecho de Propiedad, se limitaron las prerrogativas reales y se sometió la actuación estatal al Imperio de la Ley. Con el precedente de las Constituciones Estadounidense y Francesa, pronto empezaron a surgir en los países europeos y americanos textos Constitucionales en los que se consagraba el fraccionamiento del poder como garantía efectiva de los Derechos del Individuo. La misión principal del Estado liberal radicaba en la protección de las libertades individuales y en el mantenimiento de un orden jurídico que permitiese el libre juego de las fuerzas sociales y económicas. Para cumplir esta misión, el Estado se valía de los medios legales que establecía la Constitución.

El crecimiento del proletariado industrial y los conflictos imperialistas entre las potencias europeas favorecieron el deterioro y el descrédito de los regímenes liberales desde finales del Siglo XIX. El socialismo utópico y, después, el anarquismo y el marxismo negaron la legitimidad del Estado liberal y propusieron nuevos modelos de sociedad en los que el hombre pudiera desarrollar plenamente sus capacidades.

Realizó el anarquismo una crítica directa contra el Estado, por considerarlo un instrumento de opresión de los individuos. Los anarquistas mantenían que todo poder era innecesario y nocivo, y propugnaban la sustitución de las relaciones de dominio establecidas a través de las instituciones estatales por una colaboración libre entre individuos y colectividades.

En la primera mitad del Siglo XX, la crítica al Estado liberal se desarrolló también a partir de las ideologías fascistas, basadas en una concepción radical del nacionalismo. Tanto el fascismo italiano como el nacionalsocialismo alemán defendieron los intereses de la



nación sobre la libertad de los individuos. El Estado, encarnación del espíritu nacional debía concentrar todas las energías individuales con el fin de conseguir sus objetivos últimos y trascendentales. Históricamente, el fascismo constituyó una reacción contra el auge del movimiento obrero y el comunismo internacional después de la Revolución Rusa, y una justificación ideológica del imperialismo para dos Estados que habían quedado al margen del reparto del mundo por parte del resto de las potencias occidentales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, dos sistemas políticos y económicos se disputaron el poder sobre el planeta. En el bloque socialista, disuelto entre 1989 y 1991, los Estados mantuvieron sus características totalitarias, basadas en el poder absoluto de un partido único considerado intérprete de los intereses de la clase trabajadora. En el bloque occidental, el Estado liberal se consolidó mediante la adopción, iniciada desde principios de Siglo, de diversos principios democráticos y sociales como los siguientes: sufragio universal el cual antes era censitario, es decir, sólo para las clases ricas, voto femenino, desarrollo de los servicios públicos y sociales, intervención estatal en la economía. Por otra parte, la tradicional división de poderes se mantuvo formalmente, pero el reforzamiento del poder ejecutivo se generalizó en casi todos los países. A fines de la década de 1990, la globalización llevó a los Estados nacionales a integrarse en mercados comunes e instituciones de Gobierno supranacionales.

1.2. Definición

El Estado puede definirse de distintas formas pero con idénticos elementos, en tal sentido "El Estado es una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden



jurídico servido por un cuerpo de funcionarios, definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad.”⁸ “De ello deviene que el Estado no produce el derecho sino que el derecho crea el Estado como sujeto con personalidad propia.”⁹ Y de aquí se desprende la importancia que tiene el orden jurídico en la formación del Estado.

El autor guatemalteco Oscar Lobos refiriéndose al Estado indica que es “La organización política integrada por el conjunto de personas que habitan en un determinado territorio y que conviven bajo un mismo gobierno.”¹⁰

El Estado es una realidad política. Es un hecho social de naturaleza política, en el que los hombres se agrupan con sus semejantes, estableciendo entre si una serie de relaciones, una intercomunicación de ideas y de servicios, fundamentalmente por la división de tareas. Tales hechos sociales han existido desde la aparición del hombre y seguirán existiendo mientras subsista la humanidad.

De conformidad con Del Vecchio, el Estado puede ser definido como “La unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo, y que está, en consecuencia, provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico.”¹¹

⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **Derecho administrativo**. Pág. 26

⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio. **Derecho constitucional mexicano**. Pág. 65

¹⁰ Lobos González, Oscar Augusto. **Apuntes de fundamentos de derecho**. Pág. 13

¹¹ Del Vecchio, Giorgio. **Algunas ideas fundamentales para la elaboración de una nueva teoría del Estado**. Pág. 96



Se puede tomar en cuenta para el nacimiento y conservación de la unidad estatal los vínculos vitales e impulsivos, los lazos de la psicología colectiva y la imitación, los geográficos, nacionales, económicos e incluso jurídicos, todas las comunidades naturales e históricas, todos los factores de integración reales y funcionales; y que la unidad del estado solo puede concebirse, en última instancia, como resultado de una acción humana consciente, de una formación consciente de unidad, como organización.

Para Maritain citado por Torres, el Estado "Sería la parte más sobresaliente del cuerpo político, encargado del mantenimiento del orden, de la ley y de la administración. El Estado debe estar subordinado al cuerpo político, como la parte al todo, para el cumplimiento del bien común. Es peligroso sostener que el Estado es un todo, porque se puede caer en el totalitarismo."¹²

El Estado es la comunidad que engloba a todos los individuos que habitan un territorio determinado en una corporación única, dotada de un poder de mando originario y que fue determinado sobre la base del interés general y común que une entre sí, a pesar de las diferencias que separan a los hombres que viven juntos en un mismo país.

El tratadista Max Weber, citado por Ernesto Duarte, al referirse al Estado indica: "Un Estado es quien tiene el monopolio sobre la violencia legítima. Por lo tanto, el Estado incluye a instituciones tales como las fuerzas armadas, administración, los tribunales y la policía. Es una sociedad humana asentada de forma permanente en un territorio que le

¹² Torres Lacroze, Federico. **Manual de introducción al derecho**. Pág. 180



corresponde, sujeta a un poder que crea, ordena, define y aplica en forma soberana un orden jurídico determinado para la obtención del bien común.”¹³

Ossorio indica que el Estado es “Una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política. Es el grupo de individuos establecidos sobre un territorio determinado y sujetos a la autoridad de un mismo gobierno.”¹⁴

Para Molina el Estado es “Un concepto central de la Ciencia Política que designa la forma de organización jurídico-política por antonomasia. Surge en paralelo a la idea de soberanía y, etimológicamente, supone la plasmación estática de ésta. El Estado, pues, sería la formalización de una autoridad permanente y pública que domina un espacio territorial cerrado y a las personas que en él viven.”¹⁵

1.3. Elementos

El Estado tiene elementos previos que se denominan así porque existían antes de que se conformara el Estado.

Héller expone que “Es de suma importancia poder analizar el orden de los elementos del Estado, pues no hay que olvidar en ningún caso que estos elementos del Estado solo adquieren plena verdad y realidad en su reciproca interrelación, lo cual deja clara

¹³ Duarte, Ernesto. *Recopilación de conceptos de derecho administrativo II*. Pág. 1

¹⁴ Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Pág. 294

¹⁵ Molina, Ignacio. *Conceptos fundamentales de ciencia política*. Pág. 115



evidencia que la falta de uno de esos elementos podría dar lugar, sino a la desaparición del ente estatal, a una situación anómala.”¹⁶

Los elementos constitutivos son los que van a conformar la existencia del Estado, por eso la composición del estado está integrada por los elementos siguientes:

– **La población**

Con respecto a la población el ponente considera que, es el primer elemento del Estado, por cuanto éste es, ante todo, una agrupación humana, ya que es un conjunto de personas naturales que habitan en un territorio de manera estable. Para el efecto, Cabanellas, considera que la población es: “Un número de hombres y mujeres que componen la humanidad, un Estado, provincia, municipio o pueblo.”¹⁷

Para el autor Del Vecchio, la población se entiende como: “La multitud de personas que componen un Estado. El Estado como toda otra forma de sociedad, necesita ante todo cierto número de individuos para su subsistencia. La vieja discusión sobre número de individuos necesarios como mínimo para formar un Estado, no tienen valor científico. Ciertamente solo se puede decir que es necesario un número de hombres suficientemente grande para permitir a la multitud una organización completa y una vida autónoma,

¹⁶ Héller, Hermann. *Teoría del Estado*. Pág. 60

¹⁷ Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de derecho usual*. Pág. 313



independientemente de los poderes externos; porque el Estado tienen esencialmente el carácter de la autarquía, esto es, debe bastarse a sí mismo.”¹⁸

Para el autor Ruiz, “El pueblo, como comunidad humana, finca su residencia en un determinado territorio, unido por una lengua común, idiosincrasia parecida, cultura, modo de vida, hábitos, costumbres y tradiciones de carácter comunitario; basa su funcionamiento en la economía y la división del trabajo creando el sentimiento de posesión, conocido actualmente como propiedad privada.”¹⁹

El pueblo es lo más importante para cualquier sociedad o entidad, porque sin el elemento humano, la tierra en sí no tendría la razón de existir al igual que el Estado no podría existir sin sus habitantes solo existiría un territorio baldío sin ley y sin hijos, es necesario un número suficiente de habitantes con ingresos económicos para poder sostener al Estado y sus instituciones, sino todo conglomeración y pedazo de territorio clamarían su independencia y se convertirían en pequeños Estados raquíticos.

En cuanto al objeto del Imperio, la población se revela como un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado. En cuanto a los sujetos, los individuos que la forman aparecen como miembros de la comunidad política, en un plano de coordinación. Para llegar a alcanzar la cualidad de gran potencia o de superpotencia, un Estado debe contar con una población elevada que permita garantizar un poderío militar y económico susceptible de fundamentar su hegemonía exterior frente a otros Estados.

¹⁸ Del Vecchio, Giorgio. *Filosofía del derecho*. Pág. 425

¹⁹ Ruiz de Juárez, Carlos. *Historia del derecho*. Pág. 2



Se puede concluir diciendo que el Estado no podría subsistir sin la población, ya que éste está constituido por un grupo de personas que forman parte de la población del Estado.

– . El territorio

Para Del Vecchio: “La etimología de la palabra territorio proviene de la palabra latina terra, que significa tierra; algunos autores indican que viene del verbo terrere, que significa desterrar. Cuando se habla del territorio se está refiriendo de la porción de tierra donde el Estado ejerce soberanía y residen sus habitantes, estos no solo comprenden la porción de la tierra de igual forma el agua y el aire que se encuentran unidos a esa masa territorial, es el segundo elemento del Estado, también natural.”²⁰

El territorio es el fundamento y pilar de la Administración local de un Estado, sin el cual el gobierno local no podría cumplir a satisfacción sus objetivos primordiales. En efecto, la población necesita de un espacio geográfico en el cual se asienta, este espacio geográfico que es el territorio. Para el tratadista Del Vecchio, el territorio es “Una superficie de tierra habitable, que está en relación permanente con la población”.²¹

Sin este elemento, una multitud aunque numerosa, no podría constituir un Estado, tendría siempre carácter de aglomeración temporal; así, las tribus nómadas pueden considerarse, a lo más, como embriones del Estado y no como verdaderos Estados.

²⁰Del Vecchio, Giorgio. *Op. Cit.* Pág. 428

²¹*Ibid.*



El Estado tiene sobre el territorio una potestad similar la que se ejerce sobre la población es decir tiene un poder imperativo.

El territorio nacional constituye un elemento esencial del Estado, pues es en él donde éste ejerce su soberanía. El territorio como parte integrante del Estado comprende las siguientes partes: a) el suelo emergido, b) el subsuelo, c) las aguas interiores, d) el espacio marítimo nacional e) el espacio aéreo que esta sobre las partes que anteceden f) la plataforma continental y, g) por una ficción jurídica, los barcos, aeronaves y los locales que ocupan las sedes de las embajadas que el país tiene acreditadas en el extranjero.

Zenteno, se refiere al territorio como: "La zona geográfica limitada, que pertenece a un Estado conforme a las normas jurídicas del Derecho internacional y que comprende tres espacios: el terrestre, el marítimo y el aéreo."²²

Se puede puntualizar que la dimensión del territorio: tierra, agua y aire, constituye el área específica dentro de la cual el Estado ejerce plenamente su soberanía y por regla general las normas jurídicas internas extienden su ámbito de validez espacial.

Al analizar las diferentes definiciones que anteceden se puede entender que el territorio al igual que el Estado tienen tres elementos fundamentales, no solo se refiere a la tierra física y sólida sino en sentido amplio incluyen también el espacio hídrico como el mar territorial, los lagos y ríos el espacio aéreo o como una ficción legal los espacios exteriores como las naves terrestres, marítimos y aéreos con bandera del país de origen y las sedes

²²Zenteno, José. *Derecho internacional público, I Parte*. Pág. 3



de los cuerpos diplomáticos debidamente acreditados, donde el Estado ejerce su soberanía.

- . El poder

El poder, se entiende como la capacidad o autoridad de dominio, freno y control a los seres humanos, con objeto de limitar su libertad y reglamentar su actividad. Este poder puede ser por uso de la fuerza, la coerción, voluntaria, o por diversas causas, pero en toda relación social, el poder presupone la existencia de una subordinación de orden jerárquico de competencia o cooperación reglamentada. Toda sociedad, no puede existir sin un poder, absolutamente necesario para alcanzar todos sus fines propuestos.

Ossorio define el poder como: "la Facultad para hacer o abstenerse o para poder mandar algo."²³ Toda sociedad organizada necesita de una voluntad que la dirija y esta voluntad constituye el poder del grupo. Tal poder es unas veces de tipo coactivo; otras, carece de este carácter, el poder simple, o no coactivo, tiene capacidad para dictar determinadas prescripciones a los miembros del grupo, pero no está en condiciones de asegurar el cumplimiento de aquéllas por sí mismo, es decir, con medios propios. Cuando una organización carece de poder coactivo, los individuos que la forman tienen libertad para abandonarla en cualquier momento, ello aparece con toda claridad incluso en las organizaciones no estatales más poderosas del mundo, como la Iglesia Católica, esta última no puede, por sí misma, constreñir a sus fieles o a sus sacerdotes a que permanezcan en su seno, a no ser que el Estado le preste su apoyo.

²³Ossorio, Manuel. Op. Cit. Pág. 764



Si una organización ejerce un poder simple, los medios de que dispone para sancionar sus mandatos no son de tipo coactivo, sino meramente disciplinarios, el poder de dominación es, en cambio, irresistible. Los mandatos que expide tienen una pretensión de validez absoluta, y pueden ser impuestos en forma violenta, contra la voluntad del obligado.

Cuando una agrupación no estatal ejerce un poder de dominación, éste tiene su fuente en la voluntad del Estado, ello equivale a sostener que no se trata de un poder propio, sino derivado, dicho principio, universalmente admitido en estos días, no posee, sin embargo, valor absoluto, en las épocas en que el poder político no se había consolidado, habría sido imposible postularlo. Durante la Edad Media, por ejemplo, hubo agrupaciones no estatales que gozaban, en mayor o menor medida, de un poder de dominación independiente, éste fue el caso de la Iglesia Católica, que a menudo hizo valer su autoridad aun en contra del Estado. Lo mismo ocurrió con numerosos señores feudales, cuyo poder no era siempre el producto de una delegación de origen estatal.

- **La soberanía**

El poder del Estado es soberano, quiere decir que la soberanía es la propiedad de los poderes de Gobierno o dicho de otra manera, que lo que caracteriza a un Estado es disponer de unos poderes, de unos derechos materiales, tales como los derechos de legislación y reglamentación, de policía, de justicia, de acuñación de moneda, derecho de punición, mantener un ejército... Explica el contenido del poder del Estado.



La soberanía es “el poder o autoridad que posee una persona o un grupo de personas con derecho a tomar decisiones y a resolver conflictos en el seno de una jerarquía política. El hecho de poder tomar estas decisiones implica independencia de los poderes externos y autoridad máxima sobre los grupos internos.”²⁴

En el campo de las relaciones internacionales, un Estado soberano es igual a los demás: puede gobernar su propio territorio, declarar la guerra, o regular su estructura política, por ejemplo. El derecho internacional contemporáneo y los tratados que vinculan a las naciones han modificado, sin embargo, la libre soberanía absoluta concebida hace cuatro siglos. En la actualidad, la Organización de las Naciones Unidas es el principal organismo legal que ejerce un control sobre la soberanía de forma relativa y de modo consensuado.

En lo relativo a la autoridad que una nación ejerce sobre sus ciudadanos, la soberanía se puede encontrar en oposición directa con la expresión política. Una de las primeras funciones del Estado es la de proveer las condiciones para su supervivencia. En principio, un modo de mejorar las posibilidades de supervivencia consiste en eliminar la disensión interna, más esto ocurre en regímenes totalitarios donde la noción de gobierno y Estado se confunden y alienan.

En el caso de Guatemala la soberanía radica en el pueblo y este la delega a los tres organismos del Estado para el cumplimiento de los fines máximos de éste, entre ellos el bien común.

²⁴ Enciclopedia Microsoft Encarta. 2002. 1993-2001 Microsoft Corporation



1.4. Organización

En relación a los órganos de Estado interesa desarrollar exclusivamente las funciones del Organismo Ejecutivo pues es la entidad, que a través del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales se encarga de velar por el Medio Ambiente en Guatemala.

Calderón expone que los órganos estatales tienen las siguientes funciones:

– **“Organismo Legislativo:**

Desde el punto de vista material, la función legislativa se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general imperativas y coercitivas, es decir de normas jurídicas, cuya expresión más clara es la ley su generalidad se manifiesta en el hecho que su aplicación debe incluir a todas las personas, sin distinción de ninguna naturaleza, mientras se encuentre vigente su imperatividad, en la necesidad del sometimiento de todas las personas que se encuentran dentro del supuesto que ella revé. “Toda persona física o colectiva, gobernantes y gobernados tienen la obligación de acatar las normas emanadas del legislativo, en donde la coercibilidad implica la posibilidad de la aplicación aun en contra de la voluntad de los habitantes.”²⁵

El enfoque orgánico de la función legislativa desde el punto de vista formal, únicamente toma en cuenta el órgano que realiza esta actividad, y concluye que solo éste puede crear leyes, derogarlas o modificarlas a través del procedimiento legislativo.

²⁵ Calderón, Hugo. **Derecho administrativo parte general**. Pág.143.



En relación al Organismo Legislativo se encuentra regulado en el capítulo II, de la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículos del 157 al 182.

– **Organismo Judicial:**

La función jurisdiccional tiene como fin el respeto de las normas que son producto de la función que ejerce el Organismo Legislativo la función jurisdiccional le corresponde la aplicación de aquellas, al darle definitividad en la sentencia, la que adquiere calidad de cosa juzgada, por lo que jamás puede ser modificada. La función jurisdiccional le corresponde únicamente al Organismo judicial a través de los tribunales de justicia y a la estructura del Organismo Judicial. “La función jurisdiccional únicamente corresponde al Organismo Judicial a través de los tribunales de justicia y a la estructura del Organismo Judicial, no hay que confundir la jurisdicción con la competencia.”²⁶

En el capítulo IV, de la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículos del 203 al 222, se encuentra regulado lo referente al organismo Judicial.

– **Organismo Ejecutivo:**

La función administrativa, cuya regulación es materia fundamental del Derecho Administrativo, plantea problemas en cuanto como se identifica y el real significado. Consecuentemente hay que buscar, se hace necesario analizar las características más

²⁶ *Ibid.* Pág. 144.



importantes de la función administrativa, de la administración en general y que la hace diferente de las funciones legislativas y judiciales.

Para el maestro Delgadillo Gutiérrez, citado por Hugo Calderón, lo que lo hace diferente de las demás funciones son: "concreción, inmediatez, continuidad y espontaneidad.

La concreción significa que en la administración pública el acto administrativo es concreto, ya que atiende a casos particulares y determinados a través de actos jurídico-administrativos o de operaciones materiales.

La inmediatez se contrapone a la función legislativa, toda vez que ésta procura la ejecución, en primer grado, de las normas constitucionales; en cambio, en la función administrativa, al igual que la jurisdiccional, la ejecución inmediata es de las leyes, y de manera mediata.

La inmediatez también se refleja desde el punto de vista de la prontitud con la que se satisfacen las necesidades públicas, puesto que a través de ellas se procura la pronta e inmediata consecución de los fines estatales.

La continuidad de la función administrativa consiste en su ejercicio de una manera permanente e ininterrumpida, lo que no se da ni en el legislativo ni en el judicial, los que se dan de manera aislada y esporádica.



La espontaneidad, implica el ejercicio de la función administrativa, es la actividad que realiza el Estado, a través de los órganos de la administración pública, de manera concreta, inmediata, continua y espontánea, para satisfacer de manera directa las necesidades públicas y así cumplir con la finalidad misma de Estado.²⁷

Consecuentemente se puede decir, que la función administrativa es “la actividad que realiza el Estado, a través de los órganos, de la administración pública, de manera concreta, inmediata, continua y espontánea, para satisfacer la manera directa las necesidades públicas y así cumplir con las finalidades.”²⁸ La Constitución Política de la República de Guatemala en su capítulo III, en los Artículos del 182 al 202 regula todo lo relacionado al Organismo Ejecutivo.²⁹

1.5. Funciones

Para el autor Andrés Serra Rojas, las funciones del Estado son: “Los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones. Del mismo modo como las personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión, el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir sus fines.”³⁰

Las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y jurídico. “Por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar una meta, por las funciones se concretan se consagran procedimientos en las legislación que necesitan para su realización de las tres

²⁷ Calderón, Hugo. *Op. Cit.* Pág. 145

²⁸ *Ibid.* Pág. 145.

²⁹ *Ibid.* Págs. 143-145

³⁰ Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo.* Pág. 39



funciones esenciales del Estado.”³¹ En ese sentido, cabe resaltar dichas funciones; siendo estas las siguientes:

1. Función ejecutiva

Llamada también administrativa, que consiste en el actuar del Estado promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad. En ella se encuentra comprendida la función gubernamental o alta dirección del Estado.

Esta función se puede ver desde un sentido amplio, confundándose con la ejecución de la ley y se extiende al reglamento en cuanto que éste desarrolla la ley. También se puede entender en sentido estricto, cuando encontramos los actos administrativos como resultado de la actividad pública que desarrolla la ley y tiende a establecer concretamente un derecho, mediante una declaración de voluntad, o crea una obligación o una situación objetiva, expresa un juicio, manifiesta un deseo o autentica un hecho. Esta función administrativa aparece como la contraposición dialéctica del contenido de la ley, pues al carácter normativo general o abstracto se pone la concreta actuación o decisión jurídica.

Montesquieu, indica que “Hizo su brillante separación de los poderes, habló de un poder ejecutivo unitario que ahora ha sido dividido en sus funciones, pues las hay de carácter político o de gobierno y propiamente administrativas. Aunque sigue siendo la misma función administrativa del Estado, simplemente se considera desde distintos ángulos de

³¹ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 40



vista: la función política o de Gobierno fija los lineamientos fundamentales de la acción del Estado, su orientación general; y la función propiamente administrativa, como faceta del poder ejecutivo, se encargará de la realización práctica del programa formulado.”³²

La función administrativa se relaciona con un sujeto u órgano que ejerce administración, constituye un aparato burocrático integrado por funcionarios a cargo de dicha función con una división de competencias. La burocracia trabaja con base en los principios de continuidad y regularidad del servicio, su saber técnico, su organización jerárquica, su profesionalidad y mediante el expediente; este último representa la constancia escrita de sus actuaciones y decisiones.

2. Función Legislativa

La función legislativa, es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional. Es la actividad que formula las normas generales que deben, en primer término, estructurar el Estado y en segundo lugar, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, y las relaciones de los ciudadanos entre sí.

Sánchez, señala que la función legislativa es: “El contenido de las decisiones que definen y promulgan normas como reglas preceptivas que reclaman una obediencia general, estableciendo formas de conducta obligatorias, o prohibiéndolas, o permitiéndolas, en el

³² Montesquieu, Carlos de Secondat. *Del Espíritu de las Leyes*. Pág. 154



sentido que no pueden ser impedidas. La ley, como norma perceptiva, al mismo tiempo norma abstracta y general que previene situaciones jurídicas concretas y subjetivas.”³³

La función legislativa está relacionada con el órgano normal como son las Cámaras o las Asambleas representativas de carácter deliberante donde se observan los siguientes elementos:

- a) “Una pluralidad de miembros formando un cuerpo, que disfrutan de inmunidad procesal y de inviolabilidad personal e irresponsabilidad por sus opiniones o votos emitidos en el ejercicio de su función.
- b) Los miembros de la Cámara se integran en virtud de una representación y la Cámara a su vez, representa a la nación o al pueblo.
- c) La actuación de ese cuerpo se opera mediante la deliberación.
- d) La función central se constituye en la discusión y aprobación de las leyes, ya que de hecho lleva otras funciones.”³⁴

Por otro lado, a la ley se le atribuyen ciertas cualidades:

- 1) “Imperatividad por ser regla que contiene un mandato, una prohibición o una permisión.
- 2) Generalidad, que significa tanto como el que sea abstracta.
- 3) Orientadora al bien común o a un fin público.
- 4) Innovadora, que resulta de su naturaleza constitutiva del ordenamiento, ya que añade algo a un sistema jurídico.”³⁵

³³ Sánchez Agesta, Luis. **Principios de teoría política**. Pág. 152

³⁴ **Ibid.** Pág. 153

³⁵ **Ibid.** Pág. 153



Se estima importante anotar que así como la función ejecutiva ha sido objeto de una división, según se verá en seguida, también cabe hablar de una división o clasificación de la función legislativa.

Existe la función legislativa ordinaria que regula relaciones de los particulares entre sí, o bien cuando se enfoca hacia la estructuración de organismos mediatos del Estado. Por otro lado, existe la función legislativa constituyente o extraordinaria, cuyo objetivo es la elaboración de normas que han de regir la estructura fundamental del Estado, es decir, la estructura de sus órganos inmediatos, como aparecen en la Constitución de cada país.

La función legislativa ordinaria tendrá a su cargo la emisión de las leyes propiamente dichas, llamadas leyes ordinarias. La función legislativa extraordinaria o constituyente tendrá a su cargo la emisión de las leyes fundamentales (Constituciones) y las leyes de carácter constitucional, que desarrollan materias especiales vinculadas con la justicia constitucional y los procesos electorales, entre otros casos, tal y como sucede en el país.

La función legislativa ordinaria está a cargo del órgano que comúnmente es llamado Legislativo o Congreso, y la función legislativa extraordinaria está a cargo de un órgano súper legislador o poder constituyente que define la suprema ley, llamado Asamblea Nacional Constituyente.

3. Función Judicial

También se llama jurisdiccional, "es la actividad característica del Estado, encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, o sea que está dirigida a obtener, en casos concretos, la



declaración del derecho y la observancia de la norma jurídica preconstituida mediante una resolución de controversia que surge por conflictos de intereses, tanto entre particulares el poder público, y mediante la ejecución coactiva de las sentencias.”³⁶

La actuación judicial presupone contienda o violación, discusión o dudas sobre el derecho aplicable, o su negación. La situación jurídica que se resuelve ha sido controvertida o violada. La actuación del poder en este caso viene a dar una decisión reflexiva del juez que establezca el orden jurídico herido o incierto y la paz entre las partes.

Sus elementos característicos son: “la constatación como prueba de una precisa existencia de hechos; la subsunción como referencia de los hechos a una norma y el juicio, función reflexiva, como decisión fundada en la audiencia de las partes y en la determinación del derecho positivo que debe aplicarse para satisfacer las pretensiones de las partes.”³⁷

³⁶Sánchez Agesta, Luis. **Op. Cit.** Pág. 155

³⁷**Ibid.** Pág. 155





CAPÍTULO II

2. Seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana es la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía y de otras organizaciones de bien público, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia, la utilización pacífica y ordenada de vías y de espacios públicos y, en general, evitar la comisión de delitos y faltas contra las personas y sus bienes.

2.1. Aspectos generales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, señala que dentro del marco conceptual de la seguridad ciudadana se deben considerar: "Las instituciones que conforman el sistema de justicia, pues la función sustantiva del derecho es la obtención de un ordenamiento efectivo y eficaz del conjunto de las fuerzas sociales, que asegure la autorrealización de las personas a través de la ampliación progresiva de los derechos inherentes al ser humano, el progreso social y la elevación del nivel de vida de las personas dentro de un concepto cada vez más amplio de la libertad." Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que: "El ejercicio de los derechos y el disfrute de las libertades fundamentales en forma efectiva, sólo si su único fin es el de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos humanos, satisfaciendo las justas exigencias del orden público y del bienestar general, en una sociedad democrática."



La interacción entre los distintos órganos que el Estado crea para prevenir los riesgos de violaciones a los derechos fundamentales de la población, con los órganos creados para intervenir en el conflicto social generado por la violación o amenaza concreta a un derecho fundamental, es la clave de una política de seguridad pública adecuada.

La seguridad ciudadana se asienta en la obligación del Estado guatemalteco de la satisfacción de las necesidades del ciudadano, a cambio de la delegación de poder que éste ha hecho en los responsables de la conducción del aparato estatal.

Desde un sentido analítico, la seguridad ciudadana significa “adicionar la participación de la comunidad organizada a la manifestación del ciclo de la seguridad compuesta por la prevención, la sanción y la rehabilitación, o sea el rol y la función de policía, el rol y la estructura del sistema judicial; y las características y objetivos que tiene el sistema penitenciario.”³⁸

La Constitución Política de la República de Guatemala, preceptúa en el Artículo número 1 que: “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”.

Además, la seguridad ciudadana parte del sistema de seguridad del país, o sea, un subsistema del mismo, y por ende; se rige sobre el fundamento de las características

³⁸Aguilera, Gabriel y Mauro Chacón. **Buscando la seguridad perdida, seguridad ciudadana y consolidación democrática en Guatemala.** Pág. 35



ideológicas que sustentan dicho sistema. Consiste en una política sectorial que da respuesta al régimen político donde surge y se desenvuelve.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo número 2 preceptúa: "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".

La seguridad ciudadana incluye tanto los derechos de la población, como también las acciones necesarias llevadas a cabo por el Estado para contrarrestar y prevenir los hechos delictivos que atentan contra la integridad de las personas, el ejercicio de sus derechos; y el goce de sus bienes.

El derecho de la vida, lo regula la Constitución Política de la República en el Artículo 3 al preceptuar que: "El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona".

También, la Constitución Política de la República de Guatemala, regula el derecho de libertad e igualdad de todo ciudadano y ciudadana guatemalteca, al preceptuar en el Artículo 4 que: "En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí."



El Artículo 5 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula que: "Toda persona tiene derecho a hacer lo que la ley no prohíbe; no está obligada a acatar órdenes que no estén basadas en ley y emitidas conforme a ella. Tampoco podrá ser perseguida ni molestanda por sus opiniones o por actos que no impliquen infracción a la misma".

2.2. Características

El tema relativo a la seguridad ciudadana cuenta con dos características de estudio: las causas de los problemas de la seguridad ciudadana y las estructuras que la previenen y que se encargan de su control al enfrentarla.

En lo que respecta a los motivos de la problemática de la seguridad ciudadana, se encuentran aspectos históricos, antropológicos, económicos y políticos, para la plena identificación de los parámetros que permiten alcanzar una comprensión objetiva del fenómeno; y de dicha forma encontrar efectivas soluciones.

En lo relativo a las estructuras que se encargan de la prevención de la inseguridad existente; los contenidos de la misma tienen que centrarse en los sistemas policiales, jurídicos y penitenciarios.

El estudio de los ámbitos de la misma es fundamental, debido a que siempre ha existido a lo largo de la historia. Dicho estudio y la relevancia del mismo se encuentra en diversas motivaciones, entre las cuales se destacan el dinámico desarrollo de los procesos sociales y su complejidad.



Los fenómenos que modifican y han transformado la percepción sobre la misma son: el aumento de la urbanización, los procesos de transición de regímenes políticos autoritarios a la democracia, el incremento de los flujos migratorios en todas las zonas geográficas de Guatemala, la globalización, el crimen organizado; y el acelerado desarrollo tecnológico.

2.3. Importancia

Su importancia se encuentra en relación a la forma tanto subjetiva como objetiva con la cual las sociedades identifican, controlan y enfrentan las amenazas potenciales que atentan contra la tranquilidad del Estado, para que se encuentren libre de riesgos; el cual es uno de los principales objetivos de todo sistema político.

La seguridad ciudadana tiene vinculación bien cercana con la forma que tienen las sociedades para ser incidentes en el régimen político. Al transformarse en una necesidad fundamental, se le identifica como una de las principales demandas de las comunidades urbanas y rurales, y el grado en el cual sea satisfecha cuenta con importancia en la discusión política de los diversos sectores integrantes de la sociedad guatemalteca.

2.4. Definición de seguridad ciudadana

Los autores Aguilera y Chacón, definen a la seguridad ciudadana como: "El conjunto de los temas que se relacionan con la forma en que las sociedades perciben y enfrentan los



riesgos y las amenazas dentro de su entorno inmediato. Se relaciona con el fenómeno de la seguridad dentro del espacio tanto local como interno de Guatemala”.³⁹

Asimismo se puede indicar que la seguridad ciudadana es “el derecho de los integrantes de la sociedad de desenvolverse cotidianamente con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos, el goce de sus bienes; y el respeto de su dignidad y de sus familias”.⁴⁰

También se puede hacer énfasis en que es “una rama específica de la seguridad, encaminada a contrarrestar o prevenir todas aquellas acciones que sean atentatorias contra el orden público existentes, y entre las cuales se encuentra el crimen organizado y la delincuencia común. De manera que la seguridad ciudadana incluye los derechos de la población”.⁴¹

De lo anterior, se indica que la seguridad ciudadana consiste en todas las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales encargadas de garantizar el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana necesaria para asegurar una vida digna a todo ciudadano.

2.5. Seguridad ciudadana y democrática

A partir de la vigencia de la Constitución Política de la República se establece en el marco constitucional una serie de derechos tanto individuales como sociales, que el Estado

³⁹ Aguilera, Gabriel y Mauro Chacón. **Op. Cit.** Pág. 40

⁴⁰ Dávila Avendaño, Mireya. **Seguridad ciudadana.** Pág. 36.

⁴¹ De la Colina, Daniel. **Una aproximación al concepto de seguridad.** Pág. 27.



garantiza su cumplimiento para la convivencia pacífica dentro de un sistema político democrático, para lo cual la comunidad internacional, ha participado activamente, desarrollando una serie de análisis, estudios y apoyo tanto financiero como logístico para establecer una hoja de ruta que cubra los aspectos de desarrollo tanto humano como nacional guatemalteco.

Para el efecto, se han desarrollado diversos eventos principalmente de índole académico, mediante los cuales se han desarrollado diversos análisis y algunas propuestas concretas en la búsqueda de una mejor sociedad para lo cual Rosada expone lo siguiente: "La búsqueda de nuevos parámetros que orienten el desarrollo de la acción de seguridad del Estado guatemalteco, se hace obligatoria ante la constatación de que los marcos utilizados durante la etapa autoritaria, no correspondían con la coyuntura determinada por el final de un enfrentamiento armado interno de 36 años de duración (1960-1996), y por un proceso que buscaba la consolidación democrática. Como se habrá observado, el cambio de paradigmas respecto a la seguridad no es un tema exclusivo a la realidad guatemalteca, de hecho, el alcance de sus transformaciones a nivel mundial ha dado lugar a un amplio debate conceptual en torno a la idea misma de la seguridad y a sus diferentes expresiones operativas. Debate que, lejos de terminar, se ubica en los inicios de un proceso inédito de redefinición conceptual."⁴²

El exponente antes indicado, hace un breve análisis respecto a la seguridad ciudadana y a la seguridad democrática, y determina que le corresponde al Estado de Guatemala, la

⁴²Rosada-Granados, Héctor. **sistema Nacional de Seguridad y Justicia. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.** Pág. 13



búsqueda de nuevos elementos que constituyan cambios para la seguridad en general, tomando como referencia las acciones realizadas durante el conflicto armado. Además, indica que la seguridad no es un tema exclusivo para ser tratado coyunturalmente, sin que un tema de trascendencia internacional que requiere de diversos análisis, comentarios y debates, para el logro de necesidades colectivas.

No solo en la Constitución Política de la República de Guatemala o en los Acuerdo de Paz se adquirieron derechos por parte del Estado de Guatemala, sino también los múltiples esfuerzos realizados por la sociedad civil conjuntamente con entidades gubernamentales constituyen el verdadero aporte para la transformación social guatemalteca y en ese sentido el Doctor Rosada expone: "La firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995), y el final de las negociaciones de paz en Guatemala (1996), al habilitar un proceso de apertura hacia la democracia y la transformación institucional, hizo evidente que los marcos de seguridad que se aplicaron en el Estado contrainsurgente eran inadecuados para funcionar en un Estado democrático. Son evidentes los aportes que en materia conceptual se derivan del Tratado Marco, en especial el concepto de seguridad democrática que lo estructura, en tanto concepción alternativa de seguridad que busca rescatar el bienestar de la sociedad y sus integrantes, como fin último de la organización del Estado."⁴³

Los diversos movimientos políticos y las transformaciones democráticas realizados en la región centroamericana incidieron tanto a nivel nacional como internacional cambios en estrategia ideológica, siempre inclinados en el sistema político democrático y de esa

⁴³ *Ibid.* Pág. 14



cuenta no solo se estableció que la paz debía llevar un acompañamiento como lo es la seguridad y que esta la debe brindar el Estado a todos los habitantes, sin embargo, las limitaciones principalmente de elemento humano ha incidido en que no se cumpla dicho objetivo, pero se desarrollan acuerdos como el tratado marco, que ya incluye el concepto de seguridad democrática como una alternativa a la seguridad nacional, principalmente la búsqueda del bien común.

Fueron diversos los esfuerzos realizados por los países centroamericanos y la comunidad internacional en materia de integración de los aspectos a considerar de la seguridad democrática, tomando en cuenta la existencia de ejércitos y de la sociedad civil, por lo que fue bastante lento el proceso de dicha transformación institucional, sin embargo, como expone Rosales-Granados: "El modelo centroamericano de seguridad al plantear como objetivo el bienestar social en el marco de un Estado democrático de derecho, dibuja una agenda de seguridad operativa que precisaría de una estructura institucional que pudiera atender a una definición de seguridad que prácticamente es consustancial con la del desarrollo humano. El ulterior desarrollo del entramado institucional que requería un modelo de tal naturaleza, se fue concentrando en aquellos temas reducibles a problemas de seguridad interna, registrando un desequilibrio entre el lugar que dichos temas reciben dentro del concepto general de seguridad democrática, en la que se fundamenta el modelo, y la preponderancia que reciben en su desarrollo operativo."⁴⁴

⁴⁴Rosada-Granados, Héctor. **Op. Cit.** Pág. 14



Lo antes indicado, determina que a nivel centroamericano, se plantea la seguridad como un bienestar social, en el marco del sistema democrático prevaleciente y que prevalece sobre otros temas incluso los relativos a la seguridad interna.

La transición de la democracia consiste en un proceso bien complejo, el cual es el resultado del esfuerzo de diversos sectores. Nada contaría con sentido, si la reformulación de la seguridad no estableciera un adecuado sistema de controles del sistema de seguridad nacional.

Los controles democráticos consisten en el conjunto de normas y de acciones que como objetivo fundamental es la supervisión y la vigilancia permanente de las funciones que tienen que llevar a cabo los órganos específicos de un determinado ámbito de las políticas de seguridad nacional.

Son los componentes de mayor importancia existentes dentro del marco de una democracia, y se transforman en el ejercicio que asegura que los instrumentos que regula y ejecuta el Estado se encuentren apegados a los principios y a los valores de un Estado de derecho.

Debido a lo anotado en el párrafo anterior, el origen y funcionamiento de los controles se encuentran estrechamente vinculados a la mentalidad y a la práctica que tiene que existir en el régimen político democrático. También, significan el espacio en el cual la sociedad guatemalteca tiene que asumir en su corresponsabilidad con las labores de los



gobemantes; poniendo en acción las distintas maneras de participación ciudadana que permitan dicho resguardo.

La práctica de dichos controles implica dos condiciones de importancia, que se convierten en la esencia de su práctica: la existencia de un auténtico sistema político que se encargue de mantener la efectiva separación de poderes como lo es el ejecutivo, legislativo y judicial, y la otra consiste en una dinámica de participación por parte de la población; la cual forma parte del Estado y no está de manera directa en el ejercicio del sector público de Guatemala.

El control sobre la política de seguridad guatemalteca adquiere importancia, debido a que tradicionalmente, por las herencias del autoritarismo; no ha existido en Guatemala ni en su concepción ni tampoco en su práctica. De hecho, emergen a raíz del proceso de transición de la democracia y se convierten en fundamentales del mismo, debido a que la autonomía con la cual actúan los sistemas de seguridad en el marco de la concepción estatocéntrica ha generado todo tipo de espacios para la comisión de excesos y de violaciones de las garantías individuales.

El reto de la transición significa modificar no solamente los marcos de normatividad y sus estructuras, sino que también la adquisición de una nueva forma de pensar en lo relacionado con las obligaciones y derechos.

De manera frecuente, se tiende a la identificación de un sistema democrático como el marco benéfico que de manera automática proporcionara derechos a la ciudadanía



guatemalteca. Pero, pocas veces es rescatada la esencia íntima del mismo, que es consistente en la conciencia de la responsabilidad e incidencia que tiene que existir desde la población gobernada.

Los controles democráticos se ubican justamente en dicho espacio y tienen, por ende; que ser un esfuerzo conjunto y articulado de gobernantes y gobernados para que el mismo sea efectivo y cuente con un mejor sentido, es por ello "La seguridad ciudadana cuenta con una doble dimensión: seguridad objetiva y seguridad subjetiva. Debido a ello, es de importancia contar con un marco teórico coherente, sencillo y completo que sea el fundamento para comprender y practicar que los controles democráticos de la seguridad se encuentren en el espacio que les corresponde, ya sea objetivo o bien subjetivo."⁴⁵

La creación, estructuración y la activación de dichos controles tiene que ser una labor permanente; y además los sistemas se tienen que encontrar debidamente supervisados. En Guatemala, el reto es inmenso, debido a que ello implica diversas labores, pequeñas y grandes, sencillas y bien complejas, objetivas y subjetivas, las cuales tienen que irse encadenando para lograr construir el debido control democrático; mediante la efectiva auditoría social.

Últimamente, se ha discutido el tema de la seguridad ciudadana desde varios puntos de vista, principalmente de carácter social y político, y además, se han realizado diversos análisis, derivada de la respuesta estatal hacia la población en materia de seguridad

⁴⁵Dammert, Luis. **Participación comunitaria en la prevención del delito**. Pág. 36.



ciudadana como consecuencia, de los altos índices de delincuencia y violencia en Guatemala, así como en otros países.

Prácticamente, son pocos los avances hasta la presente fecha en materia de seguridad ciudadana a pesar que el sistema democrático guatemalteco permite a partir de la firma del os Acuerdos de Paz la implementación de diversas disposiciones legales en dicha materia. En respuesta al tema de seguridad, ésta debe ser una política de Estado dirigida a toda la población sin exclusión alguna para dar cumplimiento al mandato constitucional.

Además, en la actualidad dicha misión es bastante difícil de cumplir por parte del Estado y principalmente por el gobierno de turno, pues los índices de delincuencia no han disminuido, aspectos que se pueden establecer de acuerdo a la información proporcionada por los medios de comunicación social guatemaltecos, a través de radio, prensa y televisión.

En algunas oportunidades, los funcionarios responsables de la seguridad ciudadana, han argumentado la falta de agentes de la Policía Nacional Civil, así como recursos financieros y de infraestructura, lo que ha generado diversas críticas por parte de la sociedad guatemalteca, ya que dicha institución goza de poca credibilidad a nivel nacional.

En relación a la seguridad ciudadana, son pocas las propuestas presentadas por la sociedad civil y por la comunidad internacional, en la búsqueda de solución y garantía de la misma, que a pesar de algunos esfuerzos la situación prácticamente sigue igual, es



decir, violencia y delincuencia no contrarrestada, ni enfrentada por parte de las fuerzas de seguridad de Guatemala.



CAPÍTULO III

3. Policía Nacional Civil

El tratadista Manuel Ossorio define el termino policía como: "Cuerpo que mantiene el orden material externo y la seguridad del gobierno y de los ciudadanos a los que ampara la legislación vigente."⁴⁶

La función asignada a la institución de mantener el orden y velar por la seguridad de las personas en nuestro país, ha pasado por diversas etapas políticas conjuntamente con el desarrollo de la sociedad guatemalteca.

3.1. Historia

A lo largo de la historia, la seguridad, ya sea la del Estado o la de los ciudadanos, ha sido una de las principales preocupaciones del Estado. Para el efecto, los diferentes Estados han creado leyes e instituciones que tienen como función, mantener el orden público y asegurar la convivencia social. En el caso de los cuerpos policiales, estos tienen su origen en la protección y garantía de la vida, la seguridad y bienes de los ciudadanos.

Principalmente se indica que: "en las ciudades y poblaciones grandes, fue parte de las preocupaciones de las autoridades coloniales, pero esta función estaba encomendada a los ayuntamientos o cabildos, lo que hoy conocemos como municipalidades y, se basaba

⁴⁶ Ossorio, Manuel. *Op. Cit.* Pág. 768



en el servicio que prestaban los vecinos sin que se establecieran cuerpos policiales pagados. Las autoridades designaban a un vecino, que debía contar con recursos económicos y ser español, como responsable de la seguridad de su barrio. Esta designación se realizaba anualmente y se les daba el nombre de tenientes o alcaldes, y fue una forma de organización que se mantuvo vigente en algunas poblaciones y comunidades hasta el siglo XIX, cuando el presidente Jorge Ubico (1930-1944) las disuelve y crea la figura del Comisionado Militar, asignándoles una nueva función que tendría que ver con el control de los ciudadanos.⁴⁷

En el caso de la ciudad de Guatemala “que era la capital de la Capitanía General, la policía urbana era normada por la Audiencia de la ciudad y es en 1791 que se realiza la última reglamentación que busca crear comunidades ordenadas, siguiendo principios racionales propios del absolutismo ilustrado propio de la época. Sus funciones eran amplias y se les dan atribuciones que incluían las amenazas coercitivas. Este modelo policial descansaba sobre la base de que los crímenes eran producidos por las clases pobres y ellas eran las causantes de los problemas de seguridad. Es una visión basada en prejuicios. La organización dependía de la colaboración de los vecinos puesto que ellos formaban los cuerpos de vigilancia, es decir que no había policías pagados y a tiempo completos.”⁴⁸

Asimismo, “el texto de la Audiencia de Guatemala en 1791, que reglamenta la policía indicaba: “Todos los años se nombrará un alcalde para cada barrio, que será

⁴⁷ Historia de la Policía Nacional Civil de Guatemala. pág. 13

⁴⁸ *Ibid.* pág. 14



precisamente español, de honradez conocida (...) imponiendo (el buen orden) a estos (la plebe) el modelo de hacerlo con suavidad, madurez y templanza. Este modelo tenía serias dificultades para funcionar ya que al ser una obligación que no era pagada, los vecinos la tenían como una carga y buscaban no cumplir pues interrumpía sus actividades diarias. Además, con el crecimiento de la ciudad se dio un incremento de la criminalidad, especialmente al comenzar el siglo XIX por las dificultades económicas que vivió el país. Hacia el final de la colonia (1811-1821), la seguridad recayó en manos del ejército español.⁴⁹

Con la Independencia (1821), aún estaban vigentes los cuerpos policiales de vecinos, pero no eran eficaces y se vivía una situación de inseguridad general, que se agravaba por las guerras civiles que vivió Centroamérica en esos años y las crisis económicas constantes. En la práctica no había fuerzas públicas que se encargaran del tema de la seguridad, y muchos vecinos iban armados para defenderse. En el caso de las áreas rurales era mucho más complicada, porque los ejércitos rivales cometían excesos, y los que desertaban de estas fuerzas formaban bandas de asaltantes. Hubo algunos intentos de hacer resurgir este modelo policial de vecinos pero sin éxito.

De hecho, "las autoridades recurrían al ejército para mantener el orden público. Esta situación se agravaba por las constantes guerras y la inestabilidad política existente. Esta situación se mantiene al menos hasta que Rafael Carrera asume el poder en 1838-9. En 1845 se crea el cuerpo policiaco urbano que va a depender del Corregidor de Guatemala, con lo que la seguridad ciudadana empieza a ser asumida por el Estado. Deja de tener

⁴⁹ *Historia de la Policía Nacional Civil de Guatemala*. pág. 15



carácter voluntario, empieza a ser pagado, y hay reclutamiento de los miembros del cuerpo, que en ocasiones fue forzado.”⁵⁰

La extracción social de este cuerpo “provenía de los sectores pobres, por lo general analfabetos y a los cuales no se les daba ninguna formación. Las fuentes de la época, señalan las constantes quejas contra la policía por la corrupción, su participación en delitos y el temor que despertaban en la ciudadanía. En 1855 se establece como Resguardo Diurno de Policía cuyas tareas se realizaban de 5 de la mañana a 8 de la noche, lo cual dejaba sin protección a la ciudad por las noches. El número de integrantes no fue grande, precisamente porque la sociedad temía que el cuerpo policial tuviera fuerza y se convirtiera en un riesgo. Esto sumado a las dificultades financieras del gobierno municipal para hacer frente al presupuesto de la policía. Algunas referencias indican que cuerpos policiales dependientes de las municipalidades fueron creados en otras ciudades del país.”⁵¹

Es importante indicar que son pocos los estudios sobre la historia de la policía en Guatemala, y no existen historias críticas de la misma. La principal fuente de información para estos datos proviene de: Riekenberg, Micheal (1996) La policía, “la moral” y el orden público en Guatemala (siglo XIX) en Justicia de la Calle. Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.

La Revolución de 1871 significó “no solamente el cambio del régimen político en el gobierno, sino fue el inicio de transformaciones importantes en la estructura económica y

⁵⁰ **Historia de la Policía Nacional Civil de Guatemala.** pág. 15

⁵¹ **Ibid.** pág. 16



social de Guatemala y que fueron determinantes en el tema de seguridad, tanto en la forma de concebir las fuerzas armadas como las fuerzas policiales.”⁵²

En 1871 se establece “el cuerpo de serenos para resolver el tema de protección de la ciudad por las noches. La ineficacia del modelo, lleva a que en 1872 ambos cuerpos sean unificados con la creación de la Guardia Civil que pasa a depender del Ejecutivo y se le dota de una estructura militar.

Las tareas policiales en ese momento carecían de un modelo definido y por consiguiente las funciones que desempeñaban los guardias no solamente eran de patrullaje de la ciudad sino también de ser el cuerpo de bomberos, sanidad, etc. Los cambios que se gestaban en el modelo de Estado fueron haciendo surgir la necesidad de redefinir el modelo policial y que llevan a la creación de la Policía Nacional en 1881 y cuyas características fueron:

1. Su carácter semiautónomo, en ocasiones fuera de control del Estado;
2. Su formación espontánea, no a partir de una carrera policial;
3. Su carácter caudillista, es decir que la lealtad de los miembros de la policía era para con sus superiores y no necesariamente para el Estado.”⁵³

El cuerpo policial no se agrupó en torno a las reglas o disciplinas creadas por el Estado, sino que lo hizo en torno a lealtades personales, de autoprotección ante las críticas, los

⁵² **Ibid.** pág.18

⁵³ **Ibid.** pág. 20



favores, etc. Esto no desaparece con la creación de la policía de seguridad, salubridad y ornato de la ciudad de Guatemala el 12 de Septiembre de 1881, sino que se mantiene, incluso hasta la fecha.

La nueva policía de seguridad, fue creada por "Justo Rufino Barrios como parte de las políticas del gobierno liberal, que supusieron cambios importantes en la vida económico-social y política del país, pues asumen el poder los agro-exportadores dedicados principalmente al cultivo del café."⁵⁴

Para llevar a cabo su proyecto político y económico, los liberales además de otras medidas, decidieron eliminar la propiedad comunal sobre la tierra y el trabajo comunitario, con el fin de incorporar a todos los campesinos, mayoritariamente indígenas sin tierra, al trabajo forzado en las fincas de café y caña de azúcar. Durante este período todas las cosechas de café eran destinadas al mercado mundial. Antes de la llegada de los liberales al poder, el setenta por ciento de las mejores tierras del país estaban todavía controladas por varios miles de comunidades campesinas.

Al igual que en el tiempo de la colonia, a los liberales les preocupaba toda la población rural dispersa en las regiones alejadas de la capital, principalmente porque eran quienes debían proveer de mano de obra a las grandes plantaciones y por los constantes amotinamientos que encabezaban.

⁵⁴ Historia de la Policía Nacional Civil de Guatemala. pág. 21



Por ello, desde que tomaron el poder, desarrollaron todos los medios para que los empresarios agrarios controlaran y sometieran al campesinado indígena. Se invirtió a dichos empresarios de la autoridad civil, policial y militar. Los trabajadores estaban obligados a integrar escuadras subordinadas al patrón como si éste fuera su jefe militar.

De hecho, el Estado Liberal, los empresarios agrícolas y las instituciones creadas bajo su régimen, como el Ejército y la Policía, mantuvieron una relación estrecha durante los 73 años de la primera dictadura de los finqueros, entre 1871 a 1944.

La policía de seguridad, salubridad y ornato, "limitó sus funciones durante muy poco tiempo a la ciudad de Guatemala, que en aquel entonces no era tan grande, comprendía únicamente lo que hoy conocemos como la zona uno y dos. Pero muy pronto se extendió a otras regiones del país, principalmente al oriente y sur del país, y en menor medida hacia el altiplano central y occidental. Este cuerpo policial dependía directamente del Fuero de Guerra y todos sus miembros estaban sujetos al Código Militar. Algunos estudiosos del tema opinan que fue organizada según el esquema de la policía de Nueva York. En los primeros años, el subdirector y principal asesor de la policía fue José H. Pratt, quien era sargento de la policía neoyorquina, y una década más tarde fungió como director de la institución Gustavo Joseph, quien era miembro del cuerpo policial de Washington (1881-1899) Joseph intentó realizar una reforma de la institución policial, y se preocupó por la mejora de la conducta moral de los agentes: elevar la disciplina y su comportamiento."⁵⁵

⁵⁵ **Historia de la Policía Nacional Civil de Guatemala.** pág. 23



Depuró a la mayor parte de los efectivos. Además buscó que la policía fuese más efectiva en su accionar hubo innovaciones técnicas tales como el uso del teléfono, nuevas técnicas policiales, sin embargo, esta reforma no logró los resultados esperados y algunos de ellos se alcanzaron años después.

Durante el régimen liberal se intentó definir “de quien debía depender la policía, si del fuero militar o de la Secretaria de Gobernación y Justicia. Por ejemplo, en 1885, por medio de un acuerdo presidencial la policía pasó a depender de la Secretaria de Gobernación. Pero a los dos meses volvió a depender de la Secretaría de Guerra. Entre 1887 y 1893 se registró nuevamente esta misma contradicción, hasta que en 1925 pasó a depender del Ministerio de Gobernación, como se encuentra hasta la fecha.”⁵⁶

En esa misma época, se intentó consolidar la profesionalización de la institución policial con la creación de la primera Escuela de Instrucción Policiaca en 1921 y la ordenanza de la Policía Nacional de 1925.

1. La policía de 1930 a 1944

Desde inicio de siglo XX, “la policía empieza a ser utilizada por los gobernantes como un instrumento de control político, a través de la creación de policías no uniformados, que serían las conocidas como policías secretas, sobre todo en el régimen de Manuel Estrada Cabrera (1898-1920) y luego por el gobierno de Jorge Ubico que usará la policía como expresión del control estatal sobre los ciudadanos.”⁵⁷

⁵⁶ Historia de la Policía Nacional Civil de Guatemala. pág. 24

⁵⁷ *Ibid.* pág. 27



La brutalidad policial en contra de los opositores políticos, la persecución de los mismos, desvió la atención del trabajo policial de prevención y persecución del delito a ser un instrumento estatal de represión. Durante el régimen de Ubico adquiere características militares. Su papel represivo durante la dictadura origina que en 1944 durante la revolución de octubre, esta sea disuelta y se le cambie el nombre a Guardia Civil.

Composición de la Policía: "El reclutamiento de los miembros de la policía se produce entre sectores pobres y sin educación. Hubo, entre las autoridades, una preferencia de captar personas provenientes de la zona oriental, especialmente de Jutiapa y esto se debía fundamentalmente a la fama de valentía y rudeza que se habían creado los "batallones Jalapa" que combatieron al lado de Rafael Carrera. La presencia indígena era escasa y fue limitada en especial a partir de 1944, cuando se produjo el levantamiento indígena de Patzicía y que fue sofocado violentamente."⁵⁸

A raíz de este hecho hubo una orden general que prohibía el ingreso de indígenas a la policía y ejército, práctica que en la policía se mantuvo hasta hace pocos años.

2. Período 1954-1996

Durante los diez años del período revolucionario (1944-54) se introdujeron algunos cambios en el cuerpo policial. Se cambió el nombre de Policía Nacional por el de Guardia Civil. El cambio de nombre buscaba cambiar la imagen y el papel que la Policía Nacional junto a las fuerzas armadas, había jugado durante las dictaduras liberales, como

⁵⁸ **Historia de la Policía Nacional Civil de Guatemala.** pág. 29



instrumento de control y sometimiento del campesinado, y pretendía sustituirlo por un cuerpo de seguridad que respetara y protegiera los derechos y bienes de los ciudadanos.

Sin embargo, "las tensiones políticas que se fueron generando a lo largo del período, hicieron que el gobierno de Jacobo Arbenz Guzmán recurriera nuevamente a la Guardia Civil, especialmente a la policía política, para confrontar la oposición política de la derecha, cuando el apoyo del Ejército a su gobierno se había extinguido."⁵⁹

Después del derrocamiento de Arbenz en 1954, "la Guardia Civil fue disuelta y adquirió nuevamente su antiguo nombre de Policía Nacional. El 28 de junio de 1955 por el Decreto 332 se promulgó la Ley Orgánica de la Policía Nacional, que a pesar de numerosas reformas siguió vigente hasta la creación de la Policía Nacional Civil (PNC) en febrero de 1997, después de la firma de los Acuerdos de Paz. Durante el período de la Contrarrevolución (después de 1954), se formó el Cuerpo de Detectives y el Comité de Defensa Nacional contra el Comunismo, éste último, dos años más tarde fue sustituido por la Dirección General de Seguridad Nacional, ésta dependía directamente del Ministerio de Gobernación y bajo su jurisdicción y mando se encontraba la Policía Nacional. Estaba formada por el Departamento de Seguridad y el Departamento Judicial. El Departamento de Seguridad tenía como mandato la persecución de los delitos contra la seguridad del Estado y el orden público; y del Departamento Judicial dependía el Cuerpo de Detectives, teniendo a su cargo el seguimiento de investigación de la delincuencia común."⁶⁰

⁵⁹ **Historia de la Policía Nacional Civil de Guatemala.** pág. 30

⁶⁰ **Ibid.** pág. 30



Al mismo tiempo el Departamento de Seguridad estaba organizado en dos secciones, la del Servicio Secreto y la de Defensa contra el Comunismo. El Servicio Secreto debía "realizar investigaciones confidenciales encomendadas por los distintos organismos del Estado; investigar denunciar y prevenir los hechos delictuosos contra la seguridad del Estado y el orden público". Al Servicio de Defensa se le encomendó la "investigación, vigilancia, denuncia y persecución de las actividades comunistas (...) llevar el registro de personas que en cualquier forma hayan participado en actividades comunistas (...), efectuar capturas o detenciones y consignar a los tribunales de justicia."⁶¹

Otros cuerpos policiales: De forma muy breve se tratara de conocer los cuerpos policiales que funcionaban antes de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996.

1. Cuerpos de Detectives o Policía Judicial

El mismo Decreto 332 de 1955 creó el Cuerpo de Detectives, a quienes popularmente se les conocía como "judiciales". Funcionó como policía política o policía secreta, con un fuerte componente de inteligencia. Sus miembros operaron como una agencia autónoma usada por el Presidente contra los opositores políticos.

En 1973 se creó la "Sección de Policía Judicial, como un cuerpo técnico de investigación de los hechos punibles y de descubrimiento de los responsables, que bajo la dirección del Ministerio Público funcionaría adscrita a la Dirección General de la Policía Nacional. El personal de esta sección se le conocía también con el nombre de los judiciales. El

⁶¹ **Historia de la Policía Nacional Civil de Guatemala.** pág. 32



reglamento de la sección de la Policía Judicial fue expedido con el Acuerdo Gubernativo 5-76 del 21 de enero de 1976.⁶²

A finales de 1970 se desempeñó como Jefe del Cuerpo de Detectives Manuel de Jesús Valiente Téllez, quien después de renunciar y haber salido del país, relató que las fuerzas de seguridad estaban involucradas en asesinatos atribuidos a los escuadrones de la muerte y declaró que él había formado parte en casos de asesinatos y desapariciones. Durante el régimen de Ríos Montt, la Policía Judicial fue dividida en la Sección de Investigaciones Criminales y Sección de Investigaciones Especiales.

2. Guardia de Hacienda

En la década de 1920 se organizó el llamado Resguardo Hacendario o policía de aduana, con el fin de combatir los delitos contra la hacienda pública. Posteriormente se le llamó Guardia de Hacienda y dependía directamente del Ministerio de Gobernación y tenía a su cargo el combate a los delitos fiscales, incluyendo el control de fronteras, el contrabando y la fabricación ilegal de licores.

A finales de los años ochenta también desarrolló acciones contra el narcotráfico, para lo cual, creó el Departamento de Operaciones Antinarcóticas (DOAN), quien estableció estrechas relaciones con la DEA de los Estados Unidos.

Según el informe Guatemala, nunca más de la Iglesia Católica, en los años sesenta la Guardia de Hacienda fue parte de una red de comunicaciones a nivel nacional que la

⁶²Historia de la Policía Nacional Civil de Guatemala. pág. 33



Oficina de Seguridad Pública de los Estados Unidos había establecido para vincular a las principales fuerzas de seguridad guatemaltecas.

A finales de los años setenta sirvió como la principal agencia de seguridad civil en el área rural, operando como auxiliar del ejército en tiempos de emergencia nacional. Formó parte del Sistema de Protección Civil de Inteligencia Militar (D-2), creado en 1988, junto con el Archivo, la Policía Militar Ambulante (PMA) y la Policía Nacional (PN).

3. Sistema de Protección Civil (SIPROCI)

Según el informe Nunca Más, el SIPROCI fue creado en 1988 bajo el gobierno de Vinicio Cerezo, como una entidad administrativa dependiente directamente de la Presidencia. En su coordinación participaron los Ministros de la Defensa y Gobernación con representantes del ejército, apoyados por los comandantes de las zonas militares, comandos militares especiales, las PAC, representantes de la Policía Nacional, la Guardia de Hacienda, el Servicio de Migración y el Archivo.

Finalmente, "la reestructuración de las fuerzas policiales contemplado en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y la Función del Ejército en una Sociedad Democrática, constituye una reforma que pretende garantizar una institución policial que respete y proteja los bienes y derechos de todos los ciudadanos guatemaltecos. Como resultado del fin conflicto armado, se crea una nueva policía en el país. La Policía Nacional Civil sustituye a la Policía Nacional y esto es contemplado en los acuerdos de paz, fundamentalmente en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una sociedad democrática. La Ley de la Policía Nacional Civil de 1997, por



primera vez contempla la organización y funcionamiento de una única fuerza policial y reconoce la existencia de diversas etnias y culturas, que deberán estar representadas en el nuevo cuerpo policial en el cumplimiento de su misión.”⁶³

3.2. Funciones

Las funciones de la Policía Nacional Civil son diversas las cuales se establecen en el Artículo diez de la Ley de la Policía Nacional Civil: y son las siguientes:

- 1) “Investigar los hechos punibles perseguibles de oficio e impedir que estos sean llevados a consecuencias ulteriores.
- 2) Reunir los elementos de investigación útiles para dar base a la acusación en Proceso penal.
- 3) Las dos funciones mencionadas anteriormente se harán por iniciativa propia, por denuncia o por orden del Ministerio Público.
- 4) Auxiliar y proteger a las personas y velar por la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- 5) Mantener y restablecer el orden y la seguridad pública.

⁶³ **Historia de la Policía Nacional Civil de Guatemala.** pág. 35



- 6) Prevenir la comisión de hechos delictivos, e impedir que éstos sean llevados a consecuencia ulteriores.
- 7). Aprender a las personas por orden judicial o en los casos de flagrante delito y ponerlas a disposición de las autoridades competentes dentro del plazo legal.
- 8) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para la seguridad pública, estudiar, planificar y ejecutar métodos y técnicas de prevención y combate de la delincuencia y requerir directamente a los jueces, en casos de extrema urgencia, la realización de actos jurisdiccionales determinados con noticia inmediata al Ministerio Público.
- 9) Colaborar con los servicio de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofes y calamidad pública, en los términos establecidos por la ley.”

3.3. Organización

La Policía Nacional se organiza de la siguiente manera:

Dirección General

1. “Secretaría General.
2. Jefatura de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional.
3. Secretaría de Asistencia Jurídica.
4. Auditoría Interna.



5. Tribunales Disciplinarios.
6. Inspectoría General.⁶⁴

Dirección general adjunta

1. "Secretaría General Técnica de la Dirección General Adjunta de la Policía Nacional Civil.
2. Departamento de Tránsito de la Policía Nacional Civil."⁶⁵

Subdirección general de operaciones

1. Secretaría Técnica de la Subdirección General de Operaciones.
2. División de Operaciones Conjuntas.
3. División de Análisis de Información Antinarcoática.
4. División de Fuerzas Especiales de Policía.
5. División de Protección de Personas y Seguridad.
6. División de Supervisión y Control de Empresas de Seguridad Privada.
7. División de Protección a la Naturaleza.
8. División de Prevención del Delito.
9. Jefaturas de Distritos.
 - a) Comisarías.
 - b) Estaciones.
 - c) Subestaciones."⁶⁶

⁶⁴ Organización de la Policía Nacional Civil. www.pnc.gob.gt/organización.php (Recuperado: 12-10-2013)

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*



Subdirección general de investigación criminal

1. "Secretaría Técnica de la Subdirección General de Investigación Criminal.
2. División Especializada en Investigación Criminal.
3. División de Policía Internacional INTERPOL.
4. Gabinete Criminalístico."⁶⁷

Subdirección general de personal

1. "Secretaría Técnica de la Subdirección General de Personal
2. Jefatura de Enseñanza
3. Departamento de Selección y Contratación de Personal
4. Departamento de Selección y Contratación de Personal
5. Departamento de Asuntos Administrativos de Personal
6. Departamento de Administración de Compensaciones, Incentivos y Remuneraciones
7. Departamento de Archivo de Personal
8. Departamento de Asistencia al Personal
9. Hospital de la Policía Nacional Civil
10. Academia de la Policía Nacional Civil."⁶⁸

Subdirección general de apoyo y logística

1. "Secretaría Técnica de la Subdirección General de Apoyo y Logística
2. Departamento de Logística
3. Departamento de Material Móvil

⁶⁷ **Organización de la Policía Nacional Civil.** www.pnc.gob.gt/organización.php (Recuperado: 12-10-2013)

⁶⁸ **Ibid.**



4. Departamento Técnico de Comunicaciones y Servicios
5. Departamento de Infraestructura
6. Departamento Técnico de Informática
- 7.. Unidad de Planificación Administrativa y Financiera.”⁶⁹

- **Estructura superior**

La organización periférica o despliegue operacional de la Policía Nacional Civil tiene como base las siguientes unidades:

Jefaturas de Distrito: tienen como misión ejercer la dirección, coordinación e impulso de las Comisarías y constituyen las unidades superiores de la Policía en su despliegue operativo territorial. “La PNC cuenta con seis Jefaturas de Distrito: Centro, norte, sur, occidente, noroccidente y nororiente. La orden general que las regula pone énfasis en las funciones de planificación, supervisión y control de la actividad de las unidades policiales, ocupándose principalmente de la supervisión.”⁷⁰

Comisarías: son órganos fundamentales de mando y de coordinación a nivel departamental, su misión principal consiste en conseguir la mayor operatividad en el servicio de sus unidades subordinadas, estaciones y subestaciones y ejercen sus funciones y competencias dentro de su jurisdicción.

⁶⁹ Organización de la Policía Nacional Civil. www.pnc.gob.gt/organización.php (Recuperado: 12-10-2013)

⁷⁰ *Ibid.*



Estaciones y Subestaciones: La Estación es el principal órgano operativo y de control de servicios y la Subestación es la unidad operativa de menor magnitud del despliegue territorial y puede pertenecer a distintas especialidades.

3.4. Especialidades

Las especialidades de la Policía Nacional Civil son las siguientes:

Subdirección General de Operaciones: Es la encargada de mantener y restablecer el orden y la seguridad pública; su principal función es siempre la seguridad permanente en el país. Está dividida de la siguiente manera:

- "Secretaría Técnica (STO)
- División de Operaciones Conjuntas (DOC)
- División de Policía de Mercados (POLIMERC)
- División de Fuerzas Especiales de Policía (DIFEP)
- División de Protección de Personas y Seguridad (DPPS)
- División de Supervisión y Control de Empresas de Seguridad Privada (DSCESP)
- División de Seguridad Turística (DISETUR)
- División de Protección a la Naturaleza (DIPRONA)
- División Motorizada (UM)
- Distritos



- Comisarías
- Estaciones
- Subestaciones.⁷¹

Subdirección General de Investigación Criminal

Es la que tiene a su cargo investigar todos lo concerniente a crímenes realizados en Guatemala. Está dividida de la siguiente manera:

- “Secretaría Técnica (STIC)
- División Especializada en Investigación Criminal (DEIC)
- División de Policía Internacional (INTERPOL)
- División de Investigación y Desactivación de Armas y Explosivos (DIDAE)
- División de Métodos Especiales de Investigación
- Gabinete Criminalístico (GACRI).⁷²

Subdirección General de Apoyo y Logística

Es la que tiene a su cargo la administración de los recursos financieros, materiales y de equipamiento necesarios de la institución. Está dividida de la siguiente manera:

- “Secretaría Técnica (STAL)
- Departamento de Logística (DEL)

⁷¹ Organización de la Policía Nacional Civil. www.pnc.gob.gt/organización.php (Recuperado: 12-10-2013)

⁷² *Ibid.*



- Departamento de Material Móvil (DMM)
- Departamento de Materia y Equipo de Defensa (DMED)
- Departamento de Infraestructura (DI)
- Unidad de Planificación Administrativa y Financiera (UPAF).⁷³

3.5. Regulación legal

Conviene recordar que la institución a la que se hace referencia, goza de fundamento constitucional para el ejercicio de sus funciones, pues la Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el Artículo 2 y 3 lo siguiente: "El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona. Artículo 3. "Todos sus habitantes son libres e iguales en dignidad y derechos..."

El Artículo 2 al referirse a los deberes del Estado respecto a los habitantes de la República, le impone la obligación de garantizar no sólo la libertad, sino también otros valores, como lo son los de la justicia y el desarrollo integral de la persona para lo cual debe adoptar las medidas que a su juicio sean convenientes según lo demanden las necesidades y condiciones del momento...⁷⁴

Del anterior Artículo se indica que el Estado es el encargado de garantizar la mayoría de las comodidades a la ciudadanía incluyendo entre estas y siendo una de las principales la seguridad y por lo tanto esta es encargada la Policía Nacional Civil.

⁷³ Organización de la Policía Nacional Civil. www.pnc.gob.gt/organización.php (Recuperado: 12-10-2013)

⁷⁴ Corte de Constitucionalidad. *Constitución Política de la República interpretada por la Corte de Constitucionalidad*. Pág. 17.



El Artículo 183, en el que se indican las funciones del presidente de la República en su inciso b) se señala que debe de proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público, mientras que el inciso d) del mismo Artículo, establece que es el presidente quien ejerce el mando de toda la fuerza pública, con lo que queda claro cómo debe de suceder esto y es la Policía Nacional Civil la principal involucrada en el acto de órdenes, que emanan principalmente del Presidente de la República a través del Ministerio de Gobernación.

El artículo anterior prácticamente establece las responsabilidades del presidente con la nación y la ciudadanía velando principalmente por la seguridad y la defensa de estos así mismo de velar por el orden público en todos los aspectos de seguridad y todo esto lo hace con la ayuda directa de la Policía Nacional Civil.

El Código Procesal Penal, en el Artículo 112 regula la función de la Policía Nacional Civil disponiendo que: "La policía por iniciativa propia, en virtud de una denuncia o por orden del Ministerio Público, deberá:

- 1) Investigar los hechos punibles perseguibles de oficio.
- 2) Impedir que éstos sean llevados a consecuencias ulteriores.
- 3) Individualizar a los sindicados.
- 4) Reunir los elementos de investigación útiles para dar base a la acusación o determinar el sobreseimiento; y



5) Ejercer las demás funciones que le asigne este Código.” Si el hecho punible depende para su persecución de una instancia particular o autorización estatal, regirán las reglas establecidas por éste Código.

Los funcionarios o agentes policiales serán auxiliares del Ministerio Público para llevar a cabo el procedimiento preparatorio y obrarán siempre bajo sus órdenes en la investigación.

Asimismo el Artículo 113 regula que los funcionarios y agentes de la policía, son auxiliares del Ministerio Público, y realizarán sus tareas bajo la superintendencia directa del mismo y deberán ejecutar sus órdenes, sin perjuicio de la autoridad administrativa a la cual estén sometidos.

Deberán también cumplir las órdenes que, para la tramitación del procedimiento, les dirijan los jueces ante quienes pende el proceso. El Ministerio Público supervisará el correcto cumplimiento de la función auxiliar de la policía, y podrá impartir instrucciones generales al respecto, cuidando de respetar su organización administrativa y el Artículo 114 regula que los funcionarios y agentes policiales que infrinjan disposiciones legales o reglamentarias, que omitan o retarden la ejecución de un acto propio de sus funciones o lo cumplan negligentemente, serán sancionados, en la forma que corresponde conforme a su ley orgánica, sin perjuicio de las responsabilidades penales si las hubiere. Se podrá también recomendar su cesantía a la autoridad administrativa correspondiente, quien dará aviso al Ministerio Público o a los tribunales de las sanciones impuestas.



Por su parte, la Ley del Organismo Ejecutivo en el Artículo 36 se refiere al Ministerio de Gobernación y sus funciones principalmente en el inciso m), se indica que se debe elaborar y aplicar planes de seguridad pública y encargarse de todo lo relativo al mantenimiento del orden público y a la seguridad de las personas y de sus bienes.

Definitivamente que la Policía Nacional Civil juega un papel muy importante en este aspecto, ya que en ella recae el hecho de que exista seguridad pública, siempre bajo la dirección del Ministerio de Gobernación.

La Ley de La Policía Nacional Civil. Decreto 11-97, en el Artículo uno encierra la existencia misma de la Policía Nacional Civil, ya que indica que la seguridad pública es un servicio esencial de competencia exclusiva del Estado el cual en tal ejercicio crea la Policía Nacional Civil.

El Artículo 9 de la referida normativa señala la función principal de la Policía Nacional Civil estableciendo que es la institución encargada de proteger la vida, la integridad física la seguridad de las personas y sus bienes el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública. Con esto es claro el mandato constitucional hacia el Estado para proporcionar a los ciudadanos la seguridad pública y demás garantías anteriormente señaladas principalmente en los Artículos uno y dos de la Constitución Política de la República de Guatemala.

El Reglamento de Situaciones Administrativas de la Policía Nacional Civil. Acuerdo Gubernativo 588-97, surge ante la necesidad de regular las condiciones y demás



circunstancias que deben reunir cada una de las situaciones administrativas en que puedan encontrarse los miembros de la carrera policial.

El Reglamento de Provisión de destinos de la Policía Nacional Civil. Acuerdo Gubernativo 586-97, regula lo relativo al Personal de la Policía Nacional Civil disponiendo que este deba ser acorde a las necesidades del servicio, siempre y cuando estos destinos sean compatibles con la jerarquía y especialidad que tengan sus miembros.

El Reglamento del Resumen Educativo de la Policía Nacional Civil. Acuerdo Gubernativo 587-97, regula todo lo referente a régimen educativo y profesionalización de la carrera policial, el cual se lleva a cabo en la Academia de la Policía Nacional Civil y se enfoca directamente en la formación, capacitación para el ascenso y especialización de los agentes policiales.

El Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil. Acuerdo Gubernativo 420-2003, en el año 2003 el entonces Presidente de la República Alfonso Portillo, en el uso de la facultad reglamentaria otorgada por la Constitución Política de la República emitió el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, a través del Acuerdo 420-2003, dando vida a los denominados Tribunales disciplinarios; como órganos máximos de carácter disciplinario con jurisdicción en toda la República de Guatemala, cuya competencia territorial fue establecida por el Director General de la Policía Nacional Civil de acuerdo a las necesidades internas de la institución.



Es preciso aclarar que el reglamento que se estudia no define a estos organismos, empero para efectos del presente estudio se definen de la siguiente manera: Los tribunales disciplinarios, es una dependencia de carácter administrativa con funciones disciplinarias de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, a quienes le fue atribuida la misión de conocer, resolver y sancionar administrativamente al personal, por las infracciones calificadas en la Ley de la Policía Nacional Civil.



CAPÍTULO IV

4. Aportaciones de la comisión presidencial en materia de seguridad en la reforma policial en Guatemala

Las reformas policiales deben concebirse como procesos y no como un sólo momento de cambios definitivos. Definirla como un proceso significa relevar que puede tener su punto de arranque en cambios puntuales, pero que debe involucrar un proyecto de mediano o largo plazo, considerando que esos cambios específicos pueden ser útiles, pero están sujetos al cambio de circunstancias o a los desafíos que se planteen en el futuro.

Para que este proceso pueda realizarse, es necesario que participen en él la totalidad o al menos la mayoría de los actores institucionales y sociales involucrados en materia de seguridad. Asimismo, toda reforma debe ser sometida a evaluaciones internas y externas. Sin ellas es difícil afirmar la certeza de que el camino que se ha emprendido es el correcto.

La evaluación externa proporciona credibilidad ante la ciudadanía respecto a los logros que se habrían obtenido, permite corregir aspectos errados del proceso de implementación, y colabora en la rendición de cuentas respecto de las metas fijadas, los logros alcanzados y sus costos. Estas evaluaciones deben realizarlas expertos externos a la policía. Asimismo, el establecimiento de colaboraciones con universidades y centros de investigación es esencial para garantizar la calidad y credibilidad de los resultados.



La reforma parte de un diagnóstico de las fortalezas y debilidades de la policía. El proceso de reforma policial demanda un diagnóstico inicial que reconozca las debilidades y fortalezas con las que cuenta la policía. En parte, las reformas ya iniciadas en América Latina han marcado los temas y problemas más relevantes que deben ser objeto de estos diagnósticos, los cuales consideran aspectos organizativos, financieros, de personal, de dirección, operativos y valóricos.

Particular importancia tiene el diagnóstico de la situación del personal policial. Los policías viven a menudo una situación desmedrada como funcionarios y servidores públicos.

En muchos países no existe una real carrera policial, el amiguismo y el compadrazgo, o la corrupción, determinan ascensos y retiros, su trabajo es peligroso y sobrecargado y los afecta la falta de incentivos económicos en los diferentes rangos policiales. La evaluación inicial a ese respecto debe partir por examinar los criterios de selección de personal utilizados, la formación que los policías reciben y las características de su carrera profesional, particularmente el sistema de incentivos, ascensos, destinaciones y retiros, el que adolece frecuentemente de falta de objetividad.

4.1. Contexto de la reforma policial en Guatemala

Los intentos por reformar a la policía son influidos por tres factores que condicionan sus características y contenidos.



En primer lugar por el proceso de democratización que tiene lugar durante la década de los años ochenta y noventa en muchos países de la región. Este proceso pone en evidencia la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y de derechos humanos y la actuación y características policiales.

En segundo lugar, el fuerte incremento que experimenta el delito común en casi todos los países latinoamericanos, el que se ve acompañado por la visible presencia del tema del crimen como uno de los problemas que requerirían ser solucionados con urgencia por parte de la autoridad pública. Esta demanda ciudadana respaldada por las encuestas conduce a que se creen o a que adquieran mayor presencia centros de reflexión que propician una mayor atención al tema policial y a que las autoridades públicas y la propia policía en algunos casos asuma el liderazgo de este proceso.

Por último, la discusión sobre el cambio policial se da en el contexto de las transformaciones que comienza a experimentar el Estado a nivel global y en Latinoamérica en particular. Dichos cambios limitan el tamaño del aparato público, privatizan empresas públicas, descentralizan funciones hacia los gobiernos locales o regionales, y buscan establecer mecanismos de rendición de cuentas de los organismos públicos respecto de la eficacia y eficiencia de sus acciones

Las ideas que presiden la reforma al Estado alimentan también muchas de las propuestas que se dirigen hacia la policía, específicamente en lo referente a utilizar criterios propios de la administración empresarial con el fin de hacerlos aplicables a la gestión policial. Por otra parte, queda claro que los problemas que enfrenta la policía son comunes en el



aparato público de los países latinoamericanos, aunque en el caso de la policía dichas fallas son más graves debido a los poderes coercitivos con los que cuentan sus integrantes.

La confluencia de los tres factores históricos mencionados explica por qué los proyectos de reforma policial actuales tienen poca relación con esfuerzos anteriores que pueden haberse producido en otras circunstancias. Así también las dificultades y desafíos que la transformación institucional enfrenta.

Primero, las demandas de controlar el crimen y a la vez reducir drásticamente los abusos policiales son percibidas en ocasiones como contradictorias por sectores importantes de la opinión pública, lo que resta continuidad a muchas iniciativas de reforma.

Segundo, el incremento del crimen y del temor presiona a las policías a mostrar resultados de corto plazo en circunstancias que la realidad organizativa que enfrentan requiere de esfuerzos de largo alcance. Finalmente, la modernización institucional requerida enfrenta obstáculos importantes al interior de cuerpos policiales que se caracterizan por ser numerosos, por enfrentar serios problemas de financiamiento y por regirse por un modelo de administración policial centralizado y altamente regulado. Lo anterior indica los obstáculos que enfrenta el proceso de cambio institucional.

El proceso de Reforma Policial surgió a mediados de 2007, cuando se discutió y suscribió el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia. Para el efecto el tratadista Manuel Ossorio define la justicia como: "La organización judicial de un país, y



así se habla de tribunales de justicia, Corte Suprema de Justicia, administración de justicia, justicia civil, justicia penal, justicia administrativa, justicia militar.”⁷⁵

Las debilidades que se enfrentan en materia de justicia y seguridad demandan la intervención del Estado para rescatar, fortalecer y modernizar instituciones como la Policía Nacional Civil. De ahí nace precisamente la necesidad de una Reforma Policial.

Es un desafío monumental en el tema policial, porque forzosamente es indispensable trabajar de forma simultánea varios ámbitos de fondo:

- 1) “Eliminar espacios que permiten la manipulación y la utilización política, la penetración criminal, la corrupción y el mal desempeño.
- 2) Fortalecer estructuras internas que deben sustanciar investigaciones, sanciones y procesos penales, contra oficiales y agentes que resulten involucrados en crimen organizado, delincuencia común, corrupción, sicariato y ejecuciones extrajudiciales.
- 3) Depurar a funcionarios y eliminar canales de comunicación no pertinentes, que fomentan la manipulación y la utilización de la Policía Nacional Civil para servir a intereses y a grupos ajenos a su mandato legal.
- 4) Transformar aspectos estructurales y organizacionales como la doctrina, la formación y la capacitación para agentes y oficiales; los controles institucionales, la función especializada de investigación criminal, la carrera dentro de la institución, el despliegue

⁷⁵ Ossorio, Manuel. **Op. Cit.** Pág. 553



y la infraestructura; además de otras consideraciones propias de un régimen laboral moderno acorde con los riesgos y peligros que con lleva esta carrera profesional.”⁷⁶

Los fundamentos antes indicados se encuentran en el informe de situación de la reforma policial, elaborado en el mes de agosto del año 2011 por la Comisionada Presidencial para la Reforma Policial al describir los verdaderos desafíos y varios ámbitos de fondo de dicha reforma, lo cual representa de realizarlos una verdadera transformación en la Policía Nacional Civil con su obligación y cumplimiento de brindar seguridad ciudadana a la población guatemalteca.

En el informe de situación sobre las reformas policiales indica que “En materia de investigación criminal, existe en marcha un proceso que busca revitalizar la estructura policial auxiliar de la administración de justicia, con el fin de que se cumple penalmente con dicha función, pero atendiendo una doctrina y un conjunto de principios que saneen el ejercicio de sus funciones e imprima eficacia a su papel en la lucha contra la impunidad. También abarca la construcción de un manual único que estandarice los procedimientos, cuya ejecución más adelante, tendrá que ser coordinada con el Ministerio Público y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala.”⁷⁷

La investigación criminal es una actividad científica que necesita de un personal altamente calificado y efectivo para aportar elementos que sirvan al esclarecimiento de un hecho delictivo, para el efecto son múltiples los requerimientos ya que en la actualidad los altos

⁷⁶ Informe de situación de la reforma policial. Pág. 8

⁷⁷ Ibid. Pág. 8



Índices de impunidad son precisamente por la falta de una efectiva investigación criminal, ya que es necesario que en dicha institución haya un cuerpo efectivo para que realice dicha actividad.

En este mismo informe también indica que: “En materia de prevención, se encuentra en marcha un proceso que sienta bases para la transformación cultural en el seno de la Policía Nacional Civil y la adopción de un papel específico en la prevención del delito. Lo relativo al cambio cultural ha empezado a ser ejecutado en diferentes regiones del país, teniendo como protagonistas centrales a los agentes policiales. En lo que respecta a la parte técnica, están en proceso de elaboración, las propuestas que incluyen programas de formación herramientas básicas para la prevención y estrategias que incluyen un nuevo despliegue, la participación de la comunidad y una nueva orientación para la institución policial.”⁷⁸

Como se indica en la actualidad se encuentra en estudio la implementación de diversos programas tendientes a desarrollar la prevención del delito, para lo cual fue necesaria la creación de una unidad específica que está a cargo de la Subdirección General Adjunta, cuyas funciones y atribuciones son desconocidas por muchos habitantes de Guatemala.

La Ex-Comisionada Presidencial para la Reforma Policial Helen Mack, al respecto indica lo siguiente: “La burocracia y la falta de colaboración de algunos funcionarios son algunos de los varios factores que están deteniendo la reforma policial, pero confío en que este informe abra espacios para una mejor rendición de cuentas de lo actuado; y que haya

⁷⁸ **Ibíd.** Pág. 8



impulso suficiente para hacer que los engranajes políticos y administrativos empiecen a funcionar en aras de adquirir dinamismo. Finalmente, insisto en que la Reforma Policial sólo es posible con la participación, la apropiación y el liderazgo de mandos, oficialía y personal policial. Pero también se requiere del apoyo y el acompañamiento de las organizaciones de la sociedad civil, los empresarios, la comunidad internacional, entre otros actores sociales y políticos importantes.⁷⁹

La Ex-Comisionada Presidencial al realizar uno de varios diagnósticos institucionales determinó la falta o poca colaboración de los funcionarios y empleados, algo común en toda institución guatemalteca y la Policía Nacional Civil no es la excepción. Todo cambio o transformación genera dudas aparte que hay algunos agentes de dicha institución poco colaboradores, contrastando con los que desean realizar una efectiva transformación en la misma.

4.2. Diseño de la reforma policial

La Comisión Nacional de la Reforma Policial está coordinada por la persona designada por el Presidente de la República, quien en su calidad de Comisionada, tiene comunicación y acceso directo con el Mandatario. Asimismo, los integrantes de la Comisión se reúnen de manera ordinaria una vez al mes y de forma extra ordinaria cuando fuera necesario.

⁷⁹ **Ibid.** Pág. 8



La metodología de trabajo de la Comisión Nacional de la Reforma Policial se enfoca en la creación de mesas de trabajo que analizan, diagnostican y generan propuestas en áreas específicas que requieren del apoyo y seguimiento de los técnicos nacionales e internacionales que trabajan con la institución.

A partir de esas mesas de trabajo y los diagnósticos que se generan en ellas, se han trazado ocho líneas de acción principales que se enfocan principalmente en el fortalecimiento y las mejoras dentro de la institución policial.

Para ello se han trazado 2 líneas de acción verticales que son:

- Prevención del delito
- Investigación criminal.

Además de estas acciones, se han incluido seis líneas transversales que son:

- Organización Institucional
- Formación y Profesionalización
- Recursos Humanos
- Plataforma Tecnológica
- Gestión de Apoyo Logístico
- Controles Internos.

4.3. Evolución del proceso de reforma policial

En cuanto se refiere de los avances o de la evolución de la reforma policial hay varios puntos de partida en este tema que a continuación se desarrollaran los principales:



– **Institucionalización del modelo de prevención de la violencia y el delito**

Incorporar a la malla curricular de la Academia de la Policía Nacional Civil el modelo de prevención de la violencia y el delito en cursos de formación, ascenso y especialización.

Se trabajó el diseño curricular para aplicarlo al personal en las diferentes etapas de formación académica, pero especialmente en la Escuela de Oficiales de Policía ESFOP, en la cual estarán obteniendo el grado académico de Licenciatura en Ciencias Policiales y Policía Comunitaria en la primera y segunda promoción.

– **Promover la cultura institucional con enfoque de Policía Comunitaria**

Los Delegados de Prevención del Delito trabajan en Jornadas de Capacitación a nivel Comisarías con personal Policial en temas como lo son “Niñez y Adolescencia, Género, Multiculturalidad y especialmente en el enfoque en Policía Comunitaria preventiva”.

– **Se desarrolló el modelo policial de seguridad integral comunitaria MOPSIC**

Es el modelo de servicio de policía que busca asegurar las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana, delegando responsabilidades directas a un equipo de trabajo policial, en un área específica desde una perspectiva integral, atendiendo las necesidades de prevención, disuasión, reacción e investigación del delito el Modelo Policial de Seguridad Integral Comunitaria MOPSIC se verá fortalecido con el aporte de los ejes de la Reforma Policial, y sus correlacionadas Subdirecciones: Operaciones, Prevención del



Delito, Investigación, Recursos Humanos, Tecnología, y Profesionalización, se pretende el apoyo de la iniciativa privada y los vecinos y comunidades de las jurisdicciones, Actualmente ya se logró el acuerdo con FUNDACIÓN CRECER como iniciativa privada y la comunidad de un sector de la zona 4 jurisdicción de la Comisaria 11 De igual manera se trabaja en la propuesta del MOPSIC para sectores de la comisaria 14 y se busca la alianza con iniciativa privada del sector.

4.4. Ejes temáticos de la reforma policial

Con respecto a la situación de la reforma policial, es importante señalar que existen establecidos diversos criterios rectores de dicho proceso, los cuales son necesarios durante la etapa de su desarrollo siendo estos los siguientes:

- a) Liderazgo: conformado de las autoridades políticas y mandos policiales en el impulso de decisiones y cambios a implementar.
- b) Integralidad: es decir, superando la parcialidad, fragmentación y aislamiento entre áreas y procesos.
- c) Transparencia y rendición de cuentas. Esto se relaciona en decisiones y cambios estratégicos emprendidos, diferenciándolos para el conocimiento, escrutinio y evaluación de la sociedad.
- d) Progresividad: lo que significa establecer y cumplir metas estratégicas y de planeación.
- e) Participación: esta deberá ser orientada a la formulación y apropiación policial del proceso.
- f) Viabilidad: de carácter política, técnica y financiera.



- g) Contextualización: durante el proceso con base al conocimiento de la realidad y sus condicionamientos, considerando experiencias positivas y buenas prácticas de procesos similares en otras latitudes.
- h). Sostenibilidad: se refiere a los avances para alcanzar impactos estructurales e irreversibles, tanto a corto, mediano y largo plazo.

Asimismo, tomando en cuenta que el plan estratégico de la reforma policial, es a largo plazo, es necesario identificar los siguientes ejes programáticos, mismos que se describen a continuación:

Eje 1 Investigación criminal

La "reforma policial tiene como propósito favorecer que la Policía Nacional Civil sea reconocida como el ente responsable y especializado en investigación criminal, bajo un trabajo coordinado y en equipo con el Ministerio Público (MP) y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF). Se busca que la investigación criminal se convierta gradualmente en la acción central de combate a la impunidad."⁸⁰

La investigación criminal sigue siendo una función esencial de la Policía Nacional Civil que hasta la presente fecha no ha sido efectiva por diversos factores, ya que no existe un trabajo coordinado entre las fuerzas de seguridad, el Ministerio Público y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, ya que dichas instituciones no han elaborado estrategias conjuntas de actuación de hechos delictivos. Lo que representa, la aplicación práctica de los aspectos antes señalados en un modelo institucional, en un personal calificado,

⁸⁰ Ejes verticales. <http://www.cnrp.gob.gt/content/ejes-verticales> (Recuperado: 15-10-2013)



además, de la cultura y la disciplina ética fortalecido con un sistema de información para el cumplimiento de metas estratégicas principalmente en el área de investigación criminal.

Eje 2 prevención del delito

Se busca que la inversión de recursos, estrategia y operatividad de la actuación policial prioricen la prevención del delito, generando sistemas de alerta temprana que permitan disminuir los índices de criminalidad sostenidamente y aumenten la percepción de seguridad en la población. “En este eje, es fundamental el involucramiento, participación, organización y coordinación de la Policía Nacional Civil en las comunidades y barrios, para la atención y respuesta a requerimientos de seguridad.”⁸¹

Dicha actividad se refiere a elaborar y diseñar estrategias por parte de la Policía Nacional Civil, principalmente en la actuación de sus agentes ya que de ello dependerá el éxito o efectividad. En materia de prevención del delito es necesaria la transformación de una cultura hacia la prevención asimismo un modelo institucional, y de conocimiento público integral y objetivo con proximidad y apertura comunitaria, cumpliendo de esta manera algunas disposiciones y metas estratégicas, en materia de prevención del delito.

Eje 3 gestión y profesionalización el recurso humano

La Policía Nacional Civil requiere de “una gestión de sus recursos humanos basada en un sistema de carrera policial, así como su bienestar tanto profesional como personal. La promoción y desarrollo del personal provocará un espíritu de cuerpo y de servicio que se reflejará en la pertenencia, vocación, dignidad, calidad humana y profesionalidad de

⁸¹ Ejes verticales. <http://www.cnrp.gob.gt/content/ejes-verticales> (Recuperado: 15-10-2013)



agentes, oficiales y mandos. La Reforma Policial busca que profesionales se interesen en integrar la institución policial a partir de ofrecerles estabilidad, oportunidades de crecimiento y beneficios.”⁸²

El recurso humano es necesario y fundamental, no solo la existencia de este, sino también la profesionalización del mismo ya que la actuación de dicha institución se reflejará en base a la capacidad y resultados que obtenga el recurso humano existente o que preste sus servicios en el futuro.

En materia de gestión y profesionalización del recurso humano, es necesaria la búsqueda del bienestar policial para lo cual es indispensable, el fortalecimiento de la carrera policial que va íntimamente ligado con el sistema de educación policial, así como la gestión de recursos humanos, basada en información, para el cumplimiento de las metas objeto del presente eje.

Eje 4 planificación institucional

La planificación tiene como objetivo “establecer el diseño y formulación de políticas, mediante el planeamiento estratégico, operativo y administrativo, para el desarrollo de planes, programas y proyectos que contribuyan a la satisfacción de las necesidades de seguridad ciudadana. La Policía Nacional Civil debe proyectar a la población, la comprensión de su modelo institucional en sus alcances y límites.”⁸³

⁸² Ejes verticales. <http://www.cnrp.gob.gt/content/ejes-verticales> (Recuperado: 15-10-2013)

⁸³ *Ibíd.*



Representa uno de los mayores retos para el estudio, planeación, evaluación, implementación y monitoreo de las acciones encaminadas a la reforma policial, por lo que éstas deben ser a corto mediano y largo plazo por lo que desde la presente fecha los primeros resultados se verán de tres a cinco años.

En consecuencia, el modelo de Policía Nacional Civil para Guatemala, depende del sistema de planificación institucional, del sistema de información institucional, así como de las metas estratégicas en planificación, para que se desarrolle de acuerdo a la programación de dicha institución.

Eje 5 Controles internos

El sistema de controles internos debe “fomentar y promocionar la cultura de la legalidad y ética del recurso humano; prevenir la comisión de conductas consideradas como faltas y delitos; ejercer el control disciplinario institucional, tanto en su fase preventiva como sancionatoria; velar por la eficacia de los sistemas de atención al ciudadano y poner en marcha el respeto de los derechos humanos; garantizando la correcta administración de la institución.”⁸⁴

La Reforma Policial buscará que las orientaciones éticas y disciplinarias de la Policía Nacional Civil se aborden desde el sistema educativo policial, bajo un enfoque que promueva identidad, dignificación y carrera. Además, se persigue que los altos mandos sean responsables del control, prevención, neutralización y corrección oportuna, eficaz y

⁸⁴ Ejes verticales. <http://www.cnrp.gob.gt/content/ejes-verticales> (Recuperado: 15-10-2013)



de conductas contrarias al régimen disciplinario, en alianza con la auditoría social y ciudadana.

En materia de controles internos, es fundamental la implantación cultural, donde la inspectoría general de la Policía Nacional Civil, tiene una importante labor a futuro el cumplimiento de metas estratégicas en cumplimiento de controles internos.

En resumen, se indica que en la fase uno, se realizó el diagnóstico institucional y se formuló el Plan Estratégico 2011-2020, estableciendo la ruta estratégica. Esta culminó con la instalación formal de la Comisión Policial y el nombramiento de la comisionada Presidencial, lo que marco a su vez el inicio de la fase dos, en la que se está actualmente, esta consiste en la determinación de los procesos de cambio en los distintos ejes y la necesaria aprobación de los mismos por parte de las autoridades en el marco de la Comisión de Reforma Policial. La fase tres, implica la implantación de los cambios en la estructura orgánica, funcional y operativa de la entidad, de la mano con los procesos de cambio cultural que se pretenden. La fase cuatro, se orienta a lograr que los cambios se profundicen a todos los niveles de la estructura y proyección policial, siendo parte de su cotidianidad, pero a la vez evolucionando conforme las demandas de seguridad, por último en la fase cinco los procesos de reforma maduran al punto de ser irreversibles y estructurales.

Los ejes antes descritos, tanto a corto, mediano y largo plazo necesitan de una metodología de aplicación práctica la cual consiste en que la reforma policial, plantea una metodología de trabajo que inicia con la instalación de mesas de trabajo con autoridades,



personal y apoyo externo. En estas, se da la construcción colectiva de propuestas técnicas de reforma. Posteriormente, debe darse la implementación, monitoreo, evaluación y sistematización, finalmente, procede a la aprobación de la Comisión Nacional de Reforma Policial.

Cada uno de los pasos del método que se sigue para la Reforma Policial, posee una vocación participativa, en la que las autoridades y personal policial debe jugar un rol protagónico, se estima que los cambios necesarios para la recuperación y fortalecimiento de la Policía Nacional Civil, solo son posibles desde cada apropiación y liderazgo plenos de los mandos, que se traduce gradualmente en un espíritu de cuerpo y mística en el personal.

En este sentido la participación y construcción colectiva en la definición e implementación de reformas, es crítica y depende de la presencia de mandos medios y superiores de la Policía Nacional Civil, que apoyados con personal técnico y gerencial, permite que las iniciativas posean calidades de efectividad.

4.5. Derecho comparado con Guatemala

En un continente marcado por el aumento de la violencia y la criminalidad, las policías adquieren un rol cada vez más central en la gobernabilidad de los países. Paradójicamente, el retorno de la democracia ha generado una mayor dependencia gubernamental hacia las policías, principal institución encargada del orden y la estabilidad



pública. Sin embargo, este rol protagónico no se ha visto complementado por un cambio institucional que conlleve mayores niveles de profesionalización y eficacia.

Por el contrario, la utilización excesiva de la fuerza, la corrupción y la participación en actos delictivos son elementos cotidianos en prácticamente todos los países de la región.

Este contexto ha generado la implementación de diversas iniciativas de reforma que buscan no sólo impactar sobre la gestión sino también sobre la doctrina y la cultura institucional. Más aún, en la mayoría de casos, las experiencias son incipientes y los resultados variados é incluso contradictorios.

Ahora bien, los problemas de la policía interpelan a la sociedad como un todo y a la calidad del Estado democrático en su conjunto. De esta manera, no se puede analizar a las policías como entes aislados del resto del aparato gubernamental sino por el contrario, es necesario reconocer los desafíos que impone al ejercicio democrático para poder enfrentarlos como política de Estado. De esta forma, corresponde al Estado otorgar los presupuestos necesarios para que las instituciones policiales funcionen con calidad, así como diseñar los procesos de capacitación de los cuerpos policiales con énfasis en el Estado de Derecho incentivando una doctrina y gestión policial moderna. De igual manera, el Estado debe establecer mecanismos de balances y controles mutuos para limitar el uso de la fuerza, la violación de derechos humanos, la ineficiencia e incluso la ineficacia del accionar policial.



En América Latina existen diversas instituciones policiales. Por un lado pueden caracterizarse por su ámbito de acción: nacionales (como Carabineros de Chile o la Policía Nacional de Colombia), regionales (en aquellos países federales como México, Brasil y Argentina), e incluso locales (algunos municipios cuentan con fuerzas policiales propias). Por otro lado, pueden clasificarse de acuerdo a sus objetivos específicos: encontramos instituciones dedicadas únicamente a la investigación policial (como la policía judicial de Córdoba) o aquellas dedicadas a la prevención y control de la criminalidad. No obstante, más allá de estas diferencias, las instituciones policiales pueden ser caracterizadas en rasgos generales como las personas autorizadas por un grupo para regular las relaciones interpersonales dentro del grupo a través de la aplicación de la fuerza física.

Las policías "debieran ser las instituciones que detentan el monopolio del uso de la fuerza legítima del Estado, entendiendo que en un Estado de Derecho se puede utilizar la fuerza para reestablecer el orden social. Lamentablemente, en muchos casos la fuerza se utiliza de forma ilegítima conduciendo al aumento de los ciudadanos muertos por las policías (como lo muestran las estadísticas presentadas en Brasil y Argentina) o a la violación de otros derechos humanos (Ecuador y Perú). Esta utilización de la fuerza se evidencia especialmente en los procesos de detenciones así como en el tratamiento de la población carcelaria."⁸⁵

En un contexto marcado por la creciente presencia de la criminalidad, la desconfianza ciudadana hacia las policías, y el desarrollo de prácticas corruptas y de uso excesivo de la

⁸⁵Dammert, Lucia. **Op. Cit.** Pág. 39



fuerza; la reforma de la policía se convirtió en la principal respuesta de política pública en la región. Cabe mencionar que estas reformas se inscriben dentro de lo que O'Donnell llama "la tercera generación" en el proceso de consolidación democrática. Ya que sin duda durante los primeros años de democracia, fueron pocos los países que pudieron generar un cambio en la gestión y doctrina policial en América Latina.

De esta manera, "la reforma de las policías no es sólo una necesidad para responder a los problemas de delincuencia presentes en todos los países de la región, sino también un elemento fundante del proceso de consolidación democrática."⁸⁶

La expectativa pública, sin embargo, puso énfasis en la posibilidad que una policía más eficiente y efectiva podría resolver el problema de la seguridad. Situación que se apoyaba en intervenciones realizadas en los Estados Unidos de Norteamérica donde la sociedad parecía incluso dispuesta a sacrificar en cierta medida la protección de sus derechos civiles en favor de una mayor seguridad. En América Latina esta disponibilidad se observa especialmente en aquellos países que han sufrido dictaduras militares, por lo que los esfuerzos para promocionar el respeto a los derechos humanos y la responsabilidad del gobierno en las nuevas democracias se enfrentaron con una carga adicional.

⁸⁶ *Ibíd.* Pág. 145



CONCLUSIONES

1. El Estado está encargado de manejar y administrar los bienes de sus habitantes . asimismo, está obligado a proteger y garantizar los derechos fundamentales de los mismos, para que toda su estructura se encuentre funcionando de la mejor manera, ya que a través de la historia ha sufrido cambios y ha generado controversias las disposiciones de su estructura.
2. La evidente deficiencia del Estado en materia de seguridad ciudadana genera inconformidad para la población, ya que los planes, programas y proyectos no son aplicados de forma eficiente ni orientados a contrarrestar el incremento de los índices de violencia que afecta al país.
3. La Policía Nacional Civil, se creó luego del conflicto armado sufrido en el país, creando dicha institución nueva para población, la misma ha sufrido cambios y mejoras pero por la deficiencia tanto en labores como en presupuesto y la corrupción que se ha introducido en dicha institución ha creado un descontento en los habitantes y el sentimiento de inseguridad es más prominente en todos los sectores de la sociedad, perdiendo la confianza y la credibilidad en dicha institución estatal.



4. La Reforma Policial ha surgido por los esfuerzos tanto de la sociedad como del mismo Estado para recuperar y reestructurar la Policía Nacional Civil, siendo el Presidente de la República el encargado de seleccionar y nombrar al encargado de dicha reforma utilizándose la figura de Comisionado Presidencial, persona que estará a cargo y deberá brindar informes y guiar dicha reforma para la restauración y creación de la Policía Nacional Civil que sea efectiva y eficiente recuperando la confianza perdida.



RECOMENDACIONES

1. Que el Ministerio de Finanzas Públicas asigne los recursos financieros necesarios a la Policía Nacional Civil para poder destinarlos a la Oficina de Reforma Policial y así cumplir con los objetivos previstos y lograr las metas establecidas para reestructurar y reformar la Institución.
2. Le corresponde a la Academia de la Policía Nacional Civil, la Profesionalización de todos los agentes y personal que pertenecen a la Policía Nacional Civil para aumentar la credibilidad y confianza de la población para con la Institución, asimismo creando un nivel de seguridad y comunicación entre la Población y los Agentes.
3. Es necesaria la creación de nuevos perfiles para seleccionar a los agente de la Policía Nacional Civil, para seleccionar y depurar a las personas que aplican para ser parte de dicha institución, creando así una institución con personas capaces de realizar las actividades de los agentes de una forma eficaz y eficiente dando solides y confianza a los mismos.
4. El Estado de Guatemala debe requerir a la Organización Internacional el otorgamiento de becas para especializaciones de los agentes de la Policía Nacional Civil para que dicha institución cuente con más especialistas en diversas áreas abarcando más ámbitos y aplicando técnicas y conocimientos obtenidos para beneficio de la Institución y de la población en general.





BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA, Gabriel y Mauro Chacón. **Buscando la seguridad pérdida, seguridad ciudadana y consolidación democrática en Guatemala.** Guatemala: Ed. FLACSO, 1996.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Derecho constitucional mexicano.** 3ª. ed. México: Ed. Porrúa, 1979.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta. 1977.
- CALDERÓN, Hugo. **Derecho administrativo parte general.** Guatemala: Ed. Orión, 2006.
- Corte de Constitucionalidad. **Constitución Política de la República interpretada por la Corte de Constitucionalidad.**
- DAMMERT, Luis. **Participación comunitaria en la prevención del delito.** Santiago de Chile: 2000.
- DAMMERT, Lucia. **Dilemas de la reforma policial en América Latina.** Santiago, Chile: Ed. Nacional, 2012.
- DÁVILA AVENDAÑO, Mireya. **Seguridad ciudadana.** Santiago de Chile: FLACSO - Sede Chile, 2000.
- DE LA COLINA, Daniel. **Una aproximación al concepto de seguridad.** Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1999.
- DEL VECCHIO, G. **Filosofía del derecho.** 9ª. Edición. Barcelona, España: Ed. Bosch. 1974.
- DEL VECCHIO, Giorgio. **Algunas ideas fundamentales para la elaboración de una nueva teoría del Estado.** Barcelona, España: Casa Ed. Bosch, 1956.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos; **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. **Derecho administrativo.** México: Ed. Porrúa, 2002.
- DUARTE, Ernesto. **Recopilación de conceptos de derecho administrativo II.** Guatemala: Universidad Panamericana de Guatemala. 2004.
- Enciclopedia Microsoft Encarta.** 2002. 1993-2001 Microsoft Corporation



Ejes verticales. <http://www.cnrp.gob.gt/content/ejes-verticales> (Recuperado: 15-10-2013)

HÉLLER, Hermann. **Teoría del Estado**. México: (s.e), 1985.

Historia de la Policía Nacional Civil de Guatemala. Guatemala: Tipografía Nacional, 1981.

Informe de situación de la reforma policial. 2011.
<http://www.movimientoprojusticia.org.gt/files/PDF/Helen-PNC-18agosto2011.pdf>
(Recuperado: 12-10-2013)

LOBOS GONZÁLEZ, Oscar Augusto. **Apuntes de fundamentos de derecho**. 1ª. Ed. Guatemala: Editorial Impreofset Oscar de León Palacios, 1990.

MOLINA, Ignacio. **Conceptos fundamentales de ciencia política**. Madrid, España: Ed. Alianza. 1998.

MONTESQUIEU, Carlos de Secondat. **Del Espíritu de las leyes**. Francia: Ed. Garnier Hermanos, 1926.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Ed. Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 2000.

Organización de la Policía Nacional Civil. www.pnc.gob.gt/organización.php
(Recuperado: 12-10-2013)

PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del Estado**. México: Ed. Porrúa, 1999.

ROSADA-GRANADOS, Héctor. **Un sistema nacional de seguridad y justicia**. Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010.

RUIZ DE JUÁREZ, Carlos. **Historia del derecho**. 4ª. ed. Guatemala: Ediciones Mayte. 1995.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis. **Principios de teoría política**. Madrid, España: Editora Nacional. 1983.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo, Tomo I**. 6ª. Ed. México: Editorial Limusa, 1980.

TORRES LACROZE, Federico. **Manual de introducción al derecho**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1973.

ZENTENO, José. **Derecho internacional público, I Parte**. 2ª. Ed. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Facultad de ciencias Jurídicas y Sociales. 1997



Legislación:

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

Código Penal, Decreto número 17-73 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto 11-97 del Congreso de la República.

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

Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República. 2003.

Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Gubernativo 420-2003.

Reglamento de Organización de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Gubernativo número 662-2005

Reglamento de Provisión de Destinos de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Gubernativo número 586-97

Reglamento del Régimen Educativo de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Gubernativo número 587-97

Reglamento de Situaciones Administrativas de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Gubernativo número 588-97

Acuerdo Gubernativo 361-2010 de creación de la Comisión Presidencial para la Reforma Presidencial.