

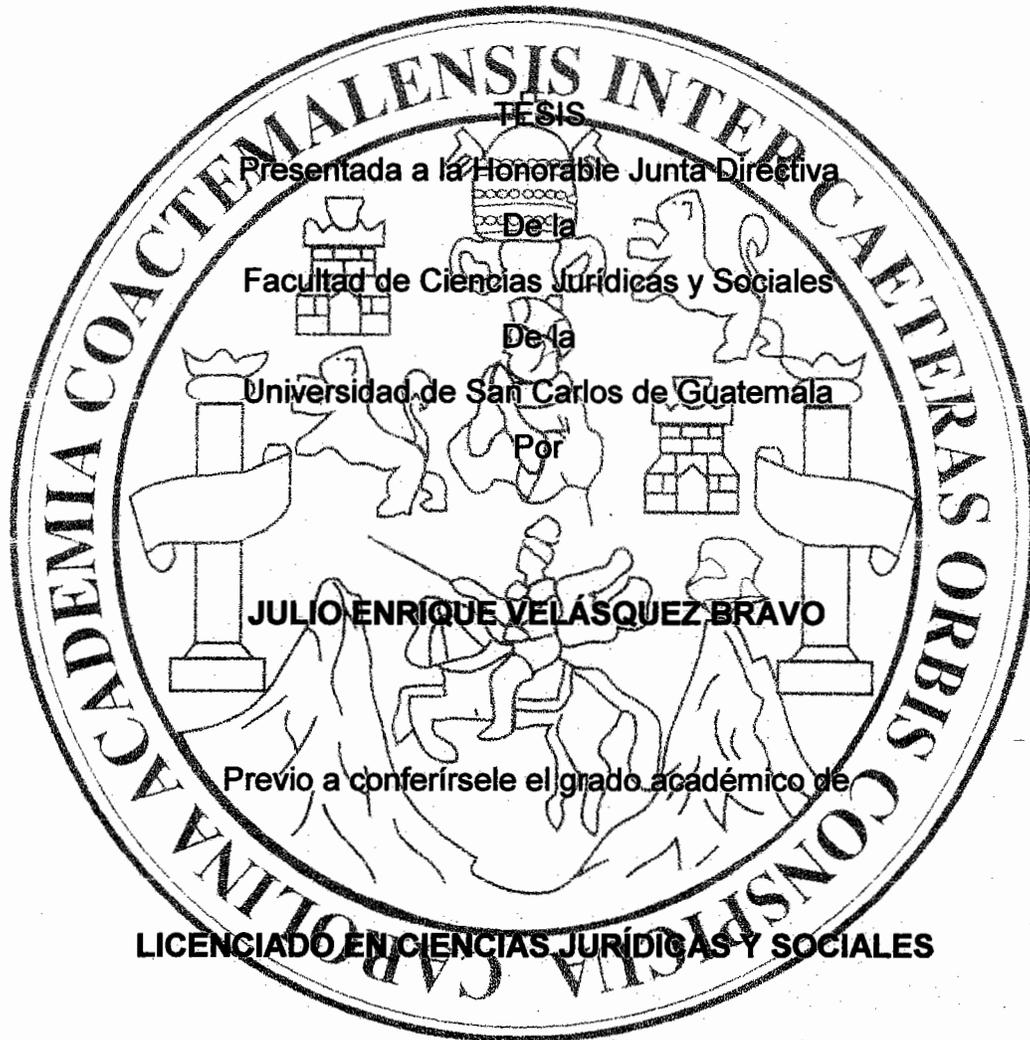
**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



Guatemala, julio de 2015

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

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA



Guatemala, julio de 2015

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

DECANO:	Msc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Mario Roberto Méndez Álvarez
VOCAL V:	Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO:	Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

RAZON: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de tesis.” (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



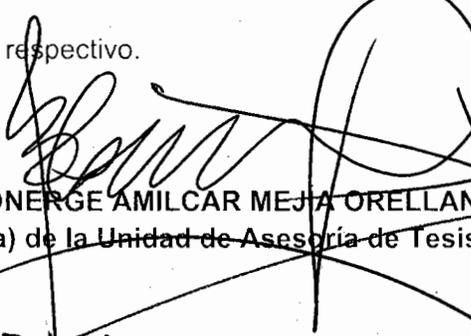
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 17 de julio de 2014.

Atentamente pase al (a) Profesional, WALTER OSWALDO ARANA ROMERO
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
JULIO ENRIQUE VELÁSQUEZ BRAVO con carné 200242005,
 intitulado LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA.

Hago de su conocimiento que esta facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar 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, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.


 DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 21 / 07 / 2014 f)

Asesor(a)


 Lic. Walter Oswaldo Arana Romero
 ABOGADO Y NOTARIO





**Licenciado
Walter Oswaldo Arana Romero
Abogado y Notario**

Guatemala, 3 de Octubre de 2014

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



Respetable Doctor Mejía Orellana.

De conformidad con el nombramiento emitido por esa Unidad, fui nombrado como **ASESOR** del trabajo de tesis del bachiller **JULIO ENRIQUE VELÁSQUEZ BRAVO**, titulado "LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA", al finalizarse la elaboración del mismo, atentamente le informo:

Que dicho trabajo de investigación se realizó bajo mi inmediata asesoría, haciendo constar que no soy pariente del estudiante dentro de los grados de ley; durante su elaboración le hice al estudiante recomendaciones, sugerencias y algunas modificaciones oportunas y necesarias, mismas que fueron atendidas por el estudiante.

El contenido científico y técnico de la investigación se refleja con la correcta aplicación de técnicas y métodos de investigación, así como el lenguaje técnico utilizado en el presente trabajo, además el estudiante aportó sus propias opiniones y criterios los cuales lo enriquecen, sin embargo pueden ser sometidos a discusión y aprobación definitiva.

Se aplicaron correctamente los métodos inductivo, deductivo y jurídico, así como la adecuada aplicación de técnicas de investigación bibliográfica, electrónica y documental, que fueron de gran apoyo para el desarrollo del presente trabajo.

En lo relativo a la redacción me permito indicar que la estructura del contenido de la investigación realizada lleva un orden lógico y una secuencia, lo cual es ideal para obtener un buen entendimiento y comprensión del tema investigado.

El presente trabajo de investigación tiene un alto grado de contribución científica, ya que es un planteamiento jurídico-social de actualidad en Guatemala, y que presenta una solución por medio de la descentralización administrativa, al delegarle a las policías municipales funciones en materia de seguridad pública preventiva dentro de su



circunscripción territorial.

La conclusión discursiva planteada, fue redactada en forma clara, sencilla y atinada al contexto real guatemalteco, para establecer el fondo de la tesis en congruencia con el tema investigado, que de ejecutarse debidamente provocaría efectos positivos, por lo tanto la conclusión es objetiva, realista y bien delimitada.

La bibliografía utilizada, sustenta los fundamentos jurídicos de este trabajo, pues se manejan postulados de autores nacionales y extranjeros, incluyéndose el uso de páginas de internet como herramientas indispensables.

En virtud de lo antes expuesto, se considera que el presente trabajo de tesis cumple con todos los requisitos exigidos por la reglamentación universitaria vigente, en esencial lo establecido en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público. Como consecuencia apruebo el trabajo de tesis relacionado y emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que continúe con el trámite respectivo.

Atentamente:



Lic. Walter Oswaldo Arana Romero
ABOGADO Y NOTARIO

Lic. Walter Oswaldo Arana Romero
Asesor de Tesis
Colegiado 2491



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 04 de junio de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante JULIO ENRIQUE VELÁSQUEZ BRAVO, titulado LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs.

Lic. Avidán Ortíz Orellana
DECANO





DEDICATORIA

A DIOS: Por la ayuda que me habéis concedido, especialmente por este éxito alcanzado, sería indigno de mi parte si lo atribuyese a la casualidad de los acontecimientos o a mi propio mérito, no me queda más que decirte con palabras sencillas: Gracias Padre Santísimo.

AL MAESTRO JESÚS: Por ser nuestra inspiración, modelo y el ejemplo más grande de amor en este mundo.

A: Mis guías espirituales, gracias por permitirme su ayuda espiritual, y a la vez ser mis ángeles guardianes y protectores, que me han inspirado fe, esperanza y las fuerzas para sobrellevar las pruebas de la vida; igualmente mi agradecimiento a los hermanos de grupo material por toda su ayuda, motivación e inspiración en Dios.

A MIS PADRES: A mi padre Abraham Aquiles Velásquez López (Q.E.P.), gracias por su apoyo, aunque hoy no este con nosotros materialmente, se que su esencia espiritual si lo esta, y solo me queda decirle misión cumplida. A mi madre Blanca Rubí Bravo Bautista, gracias por sus múltiples sacrificios, por haberme apoyado incondicionalmente en todo momento como solo ella sabe hacerlo, y por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien.

A MIS HERMANOS: Por su apoyo, y que mi triunfo los motive para que alcancen sus metas que se han propuesto.

A MI PRIMA: Karen Velásquez Bravo y su familia, por su cariño, apoyo moral y material que me brindaron, para el logro de esta meta.



A: Mis familiares en general, mi agradecimiento a todos y cada uno de ustedes por sus buenos deseos a mí persona.

A MIS AMIGOS: Menfis Ariel Geovanny Velásquez Fuentes, Lubyn Josué Monzón Miranda y Mynor Josué López López, mi agradecimiento para cada uno de ellos, que me brindaron su amistad, con quienes compartí tristezas, alegrías y en especial las aventuras vividas, en quienes también encontré ese apoyo mutuo, a lo largo de estos años de estudios universitarios. Y a todos aquellos que de una u otra forma me brindaron su amistad y aprecio.

AL LICENCIADO: Walter Oswaldo Arana Romero, por haber sido mi catedrático, maestro y asesor de tesis, gracias por su apoyo y motivación para la culminación de esta carrera universitaria.

A LOS LICENCIADOS: Edgar Ovidio Rabanales Gómez y Karina Graciela Aceytuno Sandoval, por su motivación y contribución en mi formación en esta prestigiosa carrera universitaria.

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

A: La gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, que forjó mi formación académica y me permitió tener la dicha de pertenecer a ella, y seguiré el ejemplo que inspiras: ID Y ENSEÑAD A TODOS.

A USTED: Con respeto y admiración.



PRESENTACIÓN

Comparto la idea de los docentes universitarios de esta facultad, al indicar que una tesis de grado debe ser considerada como un aporte científico por parte del estudiante universitario, y en efecto así lo es, ya que desde que se elige el tema y se va desarrollando se demuestra el interés que se tiene y a la vez se apasiona por el mismo.

En mi caso, hace más de cinco años atrás, me llamó la atención un tema de tesis que tratase sobre la seguridad pública, toda vez que constantemente en los medios de comunicación escritos y televisivos, se dan noticias de robos, secuestros, violaciones y en el peor de los casos, la muerte de muchos hermanos guatemaltecos a manos de la delincuencia que impera en el país, y ver que el actuar de las autoridades no lo contrarresta.

Por lo tanto en este trabajo de tesis se pretende describir, interpretar y comprender cómo es que está estructurado el Organismo Ejecutivo en materia de seguridad pública, cuáles son las políticas, planes o programas que llevan a cabo especialmente en seguridad pública preventiva, qué instituciones públicas son las encargadas de la seguridad pública, qué leyes se tienen en seguridad pública y seguridad pública preventiva y ver si son positivas, y lo más importante es conocer como esa estructura se proyecta hacia los departamentos y municipios, especialmente el departamento de San Marcos, y su cabecera municipal San Marcos; y a su vez también se pretende conocer la percepción de la población respecto a la gestión de las autoridades en el tema de la seguridad pública y conocer cuáles son las características más notorias del porqué los gobiernos de turno no hacen nada al respecto, o si lo hacen porqué no se ven los resultados esperados, mediante datos obtenidos de encuestas y entrevistas.

El ámbito dentro del que se enmarca esta investigación es desde el punto de vista jurídico-social, el ámbito geográfico de esta investigación se llevó a cabo en la ciudad de San Marcos, departamento de San Marcos, y el ámbito temporal de esta investigación va comprendido del año 2012 al 2013.



HIPÓTESIS

El plan de tesis aprobado se intitula la descentralización de la seguridad pública preventiva, en la que previamente se formuló una hipótesis a ser comprobada dentro del proceso de investigación científica, para coadyuvar a solucionar la problemática de la seguridad pública preventiva en el país, tema apasionante que aun hoy en día es motivo de controversias y discusiones no solo a nivel nacional, sino también a nivel municipal o departamental.

Por lo tanto, la hipótesis que se planteó es la siguiente: El Estado de Guatemala no cumple un cien por ciento con brindar a la población la seguridad pública preventiva.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Después del análisis de toda la información doctrinaria y legal recabada, la consulta de las iniciativas de ley en la página de internet del Congreso de la República de Guatemala, entrevistas practicadas a los responsables de los entes públicos encargados de la seguridad pública, y especialmente las encuestas practicadas a la sociedad civil, se logra establecer que la hipótesis planteada es aceptable, ya que el Estado de Guatemala no cumple con brindarle a la población la seguridad pública preventiva, a través de las instituciones públicas que tienen injerencia en el tema como por ejemplo el Ministerio de Gobernación como ente rector, la Policía Nacional Civil como ente ejecutor de las políticas del referido Ministerio, el Consejo Nacional de Seguridad como ente permanente y coadyuvante del Ministerio en mención, el Consejo Departamental de Desarrollo a través de su Comisión de Seguridad, y la Policía Municipal como ente encargado de la seguridad pública a nivel municipal, por las siguientes razones: la primera, por no poseer políticas públicas serias y eficientes; la segunda, por no tener los suficientes recursos personales y materiales en las distintas instituciones involucradas en el tema más concretamente la Policía Nacional Civil; la tercera, por no tener una legislación apropiada, específica y acorde a las necesidades actuales de la realidad nacional relativas a la seguridad pública preventiva, ya que con las que se cuentan son leyes deficientes, dispersas y un débil articulado; y la cuarta, por la poca credibilidad y confianza que se percibe hacia las instituciones públicas aludidas anteriormente.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	(i)
 CAPÍTULO I 	
1. La administración pública.....	1
1.1. Administración como concepto general y su etimología.....	1
1.2. Definición de la administración pública.....	1
1.3. Elementos de la administración pública.....	2
1.3.1. Órgano administrativo.....	3
1.3.2. La actividad administrativa.....	3
1.3.3. Finalidad.....	3
1.3.4. El medio.....	3
1.4. Clases de administración pública.....	3
1.4.1. Administración de planificación.....	3
1.4.2. Administración ejecutiva.....	4
1.4.3. Administración de control.....	4
1.4.4. Administración de asesoría.....	4
1.5. La función administrativa.....	5
1.5.1. Pasos de la administración.....	7
1.6. Sistemas o técnicas de organización de la administración pública.....	10
1.6.1. Diferentes denominaciones.....	10
1.6.2. Definición.....	10
1.6.3. La centralización o concentración administrativa.....	11
1.6.3.1. Definición.....	11
1.6.3.2. Características.....	12
1.6.3.3. Elementos.....	13
1.6.3.4. El principio de jerarquía en la centralización administrativa.....	13
1.6.3.5. Ventajas.....	15



	Pág
1.6.3.6. Desventajas.....	15
1.6.3.7. Procedimiento para establecer la centralización administrativa..	16
1.6.3.8. La aplicación de la centralización administrativa en Guatemala.	16
1.6.3.9. Estructura del Organismo Ejecutivo.....	17
1.6.4. Desconcentración administrativa.....	19
1.6.4.1. Definición.....	19
1.6.4.2. Características.....	20
1.6.4.3. Clasificación de la desconcentración.....	21
1.6.4.4. Ventajas.....	22
1.6.4.5. Desventajas.....	23
1.6.4.6. Procedimiento para establecerla.....	24
1.6.4.7. Su aplicación en Guatemala.....	24
1.6.5. Descentralización administrativa.....	25
1.6.5.1. Definición.....	25
1.6.5.2. Características de la descentralización administrativa.....	26
1.6.5.3. Ventajas de la descentralización administrativa.....	28
1.6.5.4. Desventajas de la descentralización administrativa.....	29
1.6.5.5. Clases de descentralización.....	29
1.6.5.6. La descentralización administrativa en Guatemala.....	31
1.6.6. Autonomía y autarquía.....	32

CAPÍTULO II

2. La seguridad pública.....	33
2.1. El servicio público.....	33
2.2. La seguridad.....	34
2.3. La seguridad pública.....	36
2.3.1. La seguridad ciudadana.....	36
2.3.2. La seguridad pública.....	37
2.3.3. La seguridad democrática.....	38
2.3.4. La seguridad exterior.....	38

	Pág.
2.4. Prevención.....	39
2.4.1. Tipos de prevención.....	40
2.4.2. Niveles de intervención en la prevención.....	40
2.5. Responsables de la seguridad pública en Guatemala.....	41
2.5.1. El Ministerio de Gobernación.....	41
2.5.1.1. Estructura orgánica del Ministerio de Gobernación.....	43
2.5.2. La Policía Nacional Civil.....	47
2.5.2.1. Etimología del concepto de policía.....	47
2.5.2.2. Origen y desarrollo del concepto policía.....	47
2.5.2.3. Antecedentes de la policía en Guatemala.....	48
2.5.2.4. Definición de Policía Nacional Civil.....	51
2.5.2.5. Filosofía institucional de la Policía Nacional Civil.....	52
2.5.2.6. Estructura orgánica de la Policía Nacional Civil.....	52
2.5.3. Las políticas públicas de seguridad en Guatemala.....	56
2.5.4. El papel de las fuerzas castrenses en materia de seguridad pública...	60

CAPÍTULO III

3. Análisis de la legislación guatemalteca en materia de descentralización y seguridad pública preventiva.....	65
3.1. La Constitución Política de la República de Guatemala.....	65
3.2. Ley de Orden Público.....	70
3.3. Ley del Organismo Ejecutivo.....	73
3.4. Ley de la Policía Nacional Civil.....	78
3.5. Acuerdo Sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.....	82
3.6. Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.....	86
3.7. Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil.....	90
3.8. Ley Preliminar de Regionalización.....	91
3.9. Ley General de Descentralización.....	92
3.10. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	94



	Pág.
3.11. Código Municipal.....	95

CAPÍTULO IV

4. Fundamento para descentralizar la seguridad pública preventiva en Guatemala.....	97
4.1. Análisis crítico de la realidad nacional de las instituciones públicas y de las leyes en materia de seguridad pública preventiva.....	97
4.2. La necesidad de descentralizar la seguridad pública preventiva.....	105
 CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	 109
ANEXOS.....	111
BIBLIOGRAFÍA.....	119



INTRODUCCIÓN

El vivir en paz y seguro en un país como este, se ve restringido para el guatemalteco debido a la violencia y delincuencia común que sigue incrementándose día a día, no obstante, lo que manifiesta una norma de carácter constitucional que reza que es obligación del Estado garantizarle a su población la seguridad pública, lo que hace pensar que esa norma jurídica haya sido escrita como una ideología a alcanzar y no como un verdadero deber del Estado, porque en la realidad se vislumbra todo lo contrario, gobiernos que sólo ven sus intereses más no los del pueblo, leyes creadas a favor de ciertos sectores económicos o absurdas, el deterioro de las instituciones públicas, y la infiltración de la corrupción a nivel gubernamental, y el marcado centralismo de las competencias administrativas en el organismo ejecutivo, todo ello lleva como consecuencia el incumplimiento del Estado de garantizar y proteger la vida humana, su integridad y seguridad de las personas.

En tal sentido, los objetivos generales que se plantearon en el presente trabajo de tesis se cumplieron, porque se logró determinar que el Estado de Guatemala no cumple con su función de brindarle seguridad pública preventiva a toda su población, y se logró determinar también la imperiosa necesidad de descentralizar los servicios de seguridad pública preventiva, debido a que los actuales actores encargados de la seguridad pública les es difícil cumplir dicha función preventiva.

La hipótesis planteada se logró comprobar, al establecerse que el Estado de Guatemala no cumple un cien por ciento con brindarle a la población la seguridad pública preventiva, a través de las diferentes entidades gubernamentales que desempeñan funciones de seguridad pública, debido a que las políticas públicas que se tienen no están acordes a la realidad nacional, la falta de recursos personales y materiales en las instituciones competentes en materia de seguridad pública, tampoco se cuenta con una legislación específica que aborde la seguridad pública preventiva, y por último la gran desconfianza de la población hacia las instituciones públicas encargadas de la seguridad pública.



En la realización del presente trabajo de tesis, se utilizó como método de investigación el inductivo-deductivo y el jurídico, relativos al análisis de la doctrina y la legislación nacional.

Entre las técnicas de investigación, se utilizaron las siguientes: las fichas bibliográficas, consulta a las páginas web de las instituciones públicas encargadas de la seguridad pública, consulta de la memoria de labores dos mil trece del gobierno de la República de Guatemala, consulta de la memoria de labores dos mil trece del Ministerio de Gobernación, así como las políticas públicas gubernamentales en materia de seguridad pública, entrevistas a funcionarios involucrados en el tema, encuestas a un determinado sector de la población según muestra, consulta al portal electrónico del Congreso de la República de Guatemala para conocer iniciativas en materia de seguridad pública o en su caso de seguridad pública preventiva y la observación, que permitieron recopilar información suficiente para desarrollar el tema de tesis.

La tesis se encuentra contenida en cuatro capítulos, en el primero, se desarrolla lo relacionado con la administración pública, como por ejemplo: su etimología, concepto, definición, elementos, clases, la función administrativa y los sistemas de organización de la administración pública; en el capítulo segundo, se aborda la temática de la seguridad pública, entre ellas: el servicio público, la seguridad, la seguridad pública y los responsables de la seguridad pública en Guatemala; en el capítulo tercero, hace referencia al análisis de la legislación guatemalteca que se tiene en materia de descentralización administrativa y seguridad pública; y el capítulo cuarto, se hace un análisis crítico de la realidad nacional de las instituciones públicas y de las leyes en materia de seguridad pública preventiva, y se finaliza describiendo la necesidad que se tiene para poder descentralizar la seguridad pública preventiva en Guatemala.

De lo expuesto se espera que el presente trabajo de tesis, constituya un aporte científico más para la administración pública, con la finalidad de descongestionar y ser más eficiente el servicio de la seguridad pública con enfoque preventivo, necesaria para la sociedad.



CAPÍTULO I

1. La administración pública

1.1. Administración como concepto general y su etimología

Para comprender de una mejor manera la administración pública, se debe encontrar el significado y el concepto de la palabra administrar, así se tiene que etimológicamente administrar proviene del vocablo latino *administrare* de *ad* traducida como hacía, y *ministrare* traducida como servir; de tal modo que su significado es el de “servir a”; ello traduce la idea de “acción” o “actividad”, tendiente al logro de un fin, cabe advertir que su significado etimológico no constituye un significado jurídico.

1.2. Definición de la administración pública

Existen una amplia variedad de definiciones, así como autores hay en derecho administrativo, sin embargo indicaré las que considero más importantes, entre ellas están las siguientes:

Guillermo Cabanellas, considera que la administración pública: “Es el poder ejecutivo en acción con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos”.¹

Para el autor guatemalteco Hugo Calderón, sostiene que la administración pública es: “Un conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin, a través de los servicios públicos, regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo”.²

Por su parte Fraga, sostiene que la administración pública es: “La forma especial en que el Estado se organiza para procurar la satisfacción de los intereses colectivos por

¹ Cabanellas Torres, Guillermo. *Diccionario jurídico elemental*. Pág. 27.

² Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho administrativo I*. Pág. 10.

medio de la función administrativa”³. Aunado a lo anterior el mencionado autor considera que a la administración pública se le debe de entender desde dos puntos de vista a saber: “Uno formal y el otro material, con relación al primero hace mención que el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios para satisfacer los intereses generales; y el último, se refiere a la actividad del organismo público considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.⁴

Como se puede observar de las diferentes definiciones antes indicadas, la mayoría de tratadistas de derecho consideran a la administración pública como una actividad desarrollada por el Organismo Ejecutivo, mientras para otros lo ven como parte integrante del poder ejecutivo y regulado por el derecho administrativo.

Aunque existan tales discrepancias a la administración pública se le considera como una de las funciones fundamentales del Estado que está a cargo del Organismo Ejecutivo, conformado por el Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros de Estado, y todos los demás funcionarios y empleados subordinados.

Dentro de sus funciones se podría mencionar entre otras las siguientes: administrar los bienes y recursos del Estado, recaudar e invertir los fondos fiscales, producir y prestar bienes y servicios públicos y asegurar el orden jurídico. Todo lo anterior se lleva a cabo por medio de actos concretos y acciones administrativas reguladas en la Ley.

1.3. Elementos de la administración pública

Entre los elementos más comunes de la administración pública, se puede citar los siguientes: el órgano administrativo, la actividad que desarrolla el órgano administrativo, la finalidad y el medio del órgano administrativo, mismos que a continuación se desarrollan:

³ Fraga, Gabino. Derecho administrativo. Pág. 119.

⁴ *Ibíd.*

1.3.1. Órgano administrativo

La administración pública está conformada por órganos, que son el medio o el conducto por el cual se manifiesta la personalidad del Estado.

1.3.2. La actividad administrativa

Los órganos de la administración pública desarrollan una actividad, y ésta se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos.

1.3.3. Finalidad

Este es considerado un elemento teleológico, pues no solo la doctrina lo contempla sino también la propia Constitución Política, ya que la finalidad del Estado es el bien común o si se quiere llamarlo de otra forma sería el bienestar general.

1.3.4. El medio

El medio o forma que utiliza la administración pública para el logro del bien común es el servicio público.

1.4. Clases de administración pública

Dentro de la administración pública existen cuatro clases, entre ellas las más importantes son las siguientes:

1.4.1. Administración de planificación

Consiste generalmente en conocer todas las necesidades de la población, aplicando previamente métodos y técnicas para darle posteriormente solución a dichas necesidades.

1.4.2. Administración ejecutiva

Sencillamente es aquella administración con competencia para decidir y ejecutar, competencia derivada de la Ley que le da facultades para poder actuar mediante decisiones, actos o resoluciones administrativas. Ejemplo de ello se tiene al Presidente de la República o los Ministros de Estado.

1.4.3. Administración de control

Es aquella administración con independencia de funciones que se encarga de que las tareas administrativas se lleven a cabo conforme a lo establecido en la Ley. Ejemplo de ellos se tiene: Congreso de la República de Guatemala que controla la actividad de los Ministros de Estado mediante la interpelación o juicio político, así también está el Procurador de los Derechos Humanos que controla y garantiza que los funcionarios y empleados públicos respeten los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de la República y convenios internacionales aceptados y ratificados por Guatemala.

1.4.4. Administración de asesoría

Estos son órganos administrativos que aconsejan o asesoran al órgano ejecutivo en las decisiones que éste debe de tomar, ya sea si le conviene legal y técnicamente, a través de la simple opinión o por dictamen.

Respecto a la simple opinión no hay problema alguno para comprenderla porque su mismo nombre lo indica, al contrario con el dictamen, que es un estudio jurídico o técnico sobre un expediente o asunto determinado, que debe ser emitido por una persona versada en la materia que se trate.

También, existe una disyuntiva sobre si el dictamen es o no un acto administrativo, pero se debe tener claro que se le considera como un simple hecho administrativo porque no

produce efectos jurídicos, recordando que sólo es un estudio jurídico o técnico que ayude a aclarar alguna duda que se tenga en un asunto determinado.

Doctrinariamente existen tres clases de dictámenes: 1) dictamen facultativo: consistente en que la Ley no obliga al administrador a pedirlo ni mucho menos a que éste base su actuación o resolución final en el dictamen. 2) dictamen obligatorio: en este dictamen la Ley si obliga a que el administrador solicite o requiera el dictamen únicamente, más no a que resuelva en base al mismo. Y 3) dictamen vinculante: éste dictamen se refiere a que la Ley obliga al administrador tanto a requerirlo como a emitir su resolución o actuación en base al dictamen.

En el medio únicamente son aceptados el dictamen facultativo y el dictamen obligatorio.

1.5. La función administrativa

El Estado actualmente desarrolla diferentes funciones, entre ellas la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa, estas tres funciones tuvieron su origen para evitar que el poder del Estado ejercido por las personas, se concentrara en una sola y ésta abusara de él, por lo que se hizo necesario implantar un sistema de pesos y contrapesos, surgiendo como consecuencia la separación de dicho poder y con ello de las funciones en los tres organismos del Estado que se conocen hoy en día, logrando así un equilibrio, la mayoría de tratadistas coinciden en que la separación de poderes tuvo su origen en Francia, por medio de la obra de Montesquieu titulada *El espíritu de las leyes*, conocido como la doctrina de separación de los poderes, que proponía que el poder contuviera al poder, mediante la división del poder estatal en diferentes órganos en forma independiente.

Pero entre los autores Juan Carlos Cassagne y Agustín Gordillo, existen discrepancias en relación a la doctrina de Montesquieu, ya que el primero la apoya, mientras para el segundo más que una división de poderes lo considera como separación de funciones, pues para éste el poder es uno solo.



Así también surgió desacuerdos en la doctrina en relación a la función administrativa, de que si ésta debía centrarse únicamente en la competencia que le corresponde es decir el área administrativa, o si debía desarrollar y mezclarse con las otras funciones: la legislativa y la jurisdiccional.

Al respecto surgen diferentes corrientes, las que se mencionarán a continuación:

- a) **Concepciones subjetivas u orgánicas:** los partidarios de esta corriente consideran a la función administrativa como todo o una parte de la actividad que realiza el poder ejecutivo y los órganos y sujetos que actúa en su esfera.
- b) **Concepciones objetivas o materiales:** para los partidarios de esta corriente reconocen las actividades materiales administrativas no solo del órgano ejecutivo, sino también la de los órganos legislativo y judicial.
- c) **Otras teorías:** aparece la concepción residual que considera que la función administración es toda aquella actividad que resultaba luego de excluir a la legislación y a la función jurisdiccional. Otra teoría que parte de la anterior y se le imputa a Merkl considera a la función administrativa como la actividad de los órganos del ejecutivo que se le vinculan por relaciones de jerarquía y subordinación.

Y finalmente aparece una doctrina mixta que considera a la función administrativa como toda actividad que desarrollan los órganos administrativos y la actividad que realizan los órganos legislativo y jurisdiccional, excluidos los hechos y los actos materialmente legislativos y jurisdiccionales.⁵

En conclusión se puede afirmar que existen tres tipos de órganos estatales y, tres tipos de función estatal, las cuales son: la administrativa, la judicial y la legislativa; por lo tanto el órgano ejecutivo realiza funciones no solo administrativas, sino también funciones legislativas y jurisdiccionales, pero los actos administrativos emitidos por el

⁵ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho administrativo I*. Pág. 83.

órgano ejecutivo no pueden ser aplicados al órgano legislativo o al órgano judicial, esta es la diferencia.

Pero para su mejor comprensión se ejemplificara de la siguiente manera: El órgano ejecutivo puede desarrollar su función administrativa como por ejemplo la de estructurar la forma de organización de un órgano subordinado o la de determinar las competencias que le concierne a un órgano subordinado; la función legislativa que desarrolla el órgano ejecutivo sería la de crear sus propios reglamentos internos, y la función judicial que desarrolla el órgano ejecutivo sería la de conocer, tramitar y resolver todos aquellos recursos que proceden en materia administrativos en contra de las resoluciones o actos administrativos emitidos por propio el órgano superior o por los subordinados.

1.5.1. Pasos de la administración

Estos pasos de la administración pública son parte esencial de la función administrativa, entre ellos están: la planificación, la coordinación, la organización, la dirección y el control, los cuales se explicará a continuación:

- a) La planificación: en términos sencillos, planificar significa ver hacia el futuro, pero para lograr la planificación se tiene que hacer uso de métodos y técnicas científicas para fijar con precisión lo que va a hacerse posteriormente.

La actividad de planificar es importante, porque primero se busca establecer cuáles son las necesidades prioritarias si se quiere, para que posteriormente establecidas ver hacia adelante por medio de las acciones a realizar para tratar de satisfacer o cubrir esas necesidades.

Hugo Calderón⁶ citando a Reyes Ponce, señala una enumeración de razones por las cuales se debe planear, y estas son:

⁶ Calderón. Ob. Cit. Pág. 14.



1. "Para obtener plena eficiencia esta debe venir de un orden, ya que no se puede obtener de una improvisación.
2. Para que la administración cumpla su cometido, previamente se deben hacer planes para coordinar esa administración y llegar a buenos términos.
3. Todo plan tiende a ser económico, aunque en la práctica no se cumple así exactamente en virtud del tiempo que implica realizarlo.
4. Todo control es imposible si no se cuenta necesariamente con un plan previamente".

En conclusión, se puede decir que la planificación consiste en hacer un estudio de las necesidades, para emprender acciones a futuro, y de esa forma llenar esas necesidades.

- b) La coordinación: significa la forma en que se integra todo ese complejo que se llama administración pública, compuesta por los elementos humanos y materiales que la organización y la planeación señalan como necesarios para un buen funcionamiento de un organismo social.
- c) La organización: se refiere a la estructuración técnica de las relaciones que debe de existir entre funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, para lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos indicados previamente.
- d) La dirección: significa que el superior jerárquico conduzca las actividades de los subalternos, a quienes el administrador ha delegado algunas funciones. La dirección es la esencia de la administración.

- e) El control: este paso de la administración consiste en medir los resultados tanto actuales como pasados, en relación con los esperados ya sea en forma total o parcial, con el fin de que se pueda corregir, mejorar y formular nuevos planes.

Los controles están por lo regular establecidos en normas jurídicas que indican claramente que personas o instituciones son objeto de control.

Dentro de la actividad administrativa, existen varias clases de control, las que se clasifican así:

- 1) Control interno: esta clase de control es el que ejerce el superior jerárquico sobre los subordinados en la administración pública, y normalmente dentro de los órganos jerarquizados, así por ejemplo un Ministro de Estado ejerce control sobre un viceministro o un director general, o en su caso el Presidente de la República ejerce control sobre los Ministros de Estado.
- 2) Control directo: esta clase de control es el que ejercen los particulares sobre los actos de la administración pública, por medio de los recursos administrativos, como por ejemplo, el recurso de revisión, recurso de reposición, entre otros.
- 3) Control judicial: para que este control pueda aplicarse debe primeramente agotarse la vía administrativa, requisito esencial para que pueda ser procedente.
- 4) Control constitucional: en el medio existe un organismo llamado Corte de Constitucionalidad, que es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la de defender el orden constitucional.

A dicha Corte de Constitucionalidad, le está encomendada ejercer el control constitucional, puesto que actúa como un tribunal colegiado independiente de los demás organismos del Estado, sujeta únicamente a la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes.

- 5) **Control parlamentario:** este control lo ejerce el Congreso de la República de Guatemala por medio de la interpelación o juicio político que les hace a los funcionarios públicos.

- 6) **Control respecto a derechos humanos:** este control lo llevan a cabo dos órganos diferentes, por un lado se tiene a la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y por el otro lado está el Procurador de los Derechos Humanos.

- 7) **Control del gasto público:** la Contraloría General de Cuentas es el órgano encargado de esta clase de control, cuya función es la de fiscalizar los ingresos, egresos y todo interés hacendario de los organismos del Estado, así como contratista de obras públicas y de cualquier persona que por delegación del Estado invierta o administre fondos públicos.

1.6. Sistemas o técnicas de organización de la administración pública

1.6.1. Diferentes denominaciones

Los diferentes tratadistas del derecho administrativo denominan de varias maneras a los sistemas de organización administrativa, así se tiene que para Adriana de los Santos Morales, Juan Carlos Cassagne y Agustín Gordillo lo denominan como organización administrativa; Gabino Fraga, lo denomina formas de organización administrativa y para el autor guatemalteco Hugo Calderón, lo denomina como sistemas o técnicas de la administración pública. Independientemente de cuál sea la denominación que se le dé, se debe tener claro que se refiere al mismo concepto.

1.6.2. Definición

Hugo Calderón citando a Dromi lo define como: "El Estado, como entidad abstracta, al igual que toda otra institución jurídica, no está en situación de existir y actuar sino a través de las personas físicas, del factor humano que dinamiza la acción de ente y lo

pone en movimiento invistiendo la calidad de órgano. La organización es el fenómeno por el cual las personas físicas asumen una posición dentro de las entidades abstractas y le permiten a éstas vitalizar y concretar la actuación de la administración”.⁷

Así también Hugo Calderón citando a Rafael Godínez Bolaños, indica que los sistemas de organización de la administración pública: “Son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados en la Constitución Política”.⁸

Para Adriana de los Santos Morales sostiene que la forma de organización administrativa es: “La forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del poder ejecutivo, directa o indirectamente, a través de las relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr unidad de acción, de dirección y ejecución en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado”.⁹

En la doctrina dominante los sistemas o técnicas de organización administrativa, son los siguientes: la centralización o concentración administrativa; la desconcentración administrativa; la descentralización administrativa; la autonomía y la autarquía administrativa y; las empresas de participación estatal.

1.6.3. La centralización o concentración administrativa

1.6.3.1. Definición

Para el autor guatemalteco Hugo Calderón, la centralización la define como: “Aquel sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía, en la que

⁷ *Ibíd.* Pág. 214.

⁸ *Ibíd.* Pág. 215.

⁹ De los Santos Morales, Adriana. *Derecho administrativo I*. Pág. 138.

se encuentra concentrado todo el poder de mando y decisión, en el órgano que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide jerárquica de la administración”.¹⁰

Gabino Fraga entiende a la centralización: “Cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una misma situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública”.¹¹

Según Agustín Gordillo la centralización: “Implica que las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la administración”.¹²

Finalmente, para Rosario Arriata la centralización es un: “Sistema en el cual el órgano ejecutivo se reserva el derecho a nombrar a todos los agentes de la administración pública y a tomar decisiones definitivas de todo orden”.¹³

1.6.3.2. Características

Se puede señalar como características de la centralización administrativa las siguientes:

- a) Una relación jerárquica directa entre los diversos organismos administrativos, los cuales carecen de autonomía orgánica y financiera.
- b) El Presidente de la República es el jefe supremo de la administración es decir el que tiene el más alto grado dentro de la pirámide de la escala, quien concentra los poderes de decisión, disciplina, mando, nombramiento, vigilancia, delegación, etc.
- c) Existe la relación de subordinación de los órganos administrativos, que pertenecen a la jerarquía administrativa del Organismo Ejecutivo.

¹⁰ Calderón. Ob. Cit. Pág. 223.

¹¹ Fraga. Ob. Cit. Pág. 165.

¹² Gordillo, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Pág. 185.

¹³ Arriata, Rosario. Apuntes jurídicos de derecho administrativo. Pág. 32.

- d) Los órganos administrativos inferiores ejecutan las órdenes sin mayor poder de decisión de carácter político.

1.6.3.3. Elementos

Siguiendo lo manifestado por Hugo Calderón: “Entre los elementos más importantes de la centralización administrativa están: la unidad, la jerarquía, el control, potestad de revisión, y la facultad de dirimir competencias.

- a) La unidad de mando, que inicia en el vértice de la pirámide jerárquica que es el Presidente de la República y que termina con el último de los empleados del Organismo Ejecutivo.
- b) La jerarquía se establece con las relaciones de subordinación que existen dentro los órganos de la administración, y que es su base principal.
- c) El control, el que ejerce el superior jerárquico sobre los subordinados.
- d) La potestad de revisión que tiene el superior jerárquico sobre la actuación de los subordinados.
- e) La facultad de decidir la competencia de los órganos administrativos”.¹⁴

1.6.3.4. El principio de jerarquía en la centralización administrativa

La centralización administrativa se basa en la aplicación del principio de jerarquía administrativa, en donde los órganos administrativos dependen del órgano central de la misma, que es el Presidente de la República y se ramifica hacia abajo como por ejemplo hacia el Vicepresidente, hacia los ministros y viceministros de Estado, hacia los directores generales, hacia gobernadores departamentales, y hacia los demás órganos

¹⁴ Calderón. Ob. Cit. Pág. 219.



situados abajo.

“Derivado del principio de jerarquía administrativa, implica los siguientes poderes que tiene el órgano superior sobre los inferiores:

- **Poder de nombramiento:** facultad que posee el titular del órgano superior para designar o nombrar discrecionalmente a sus colaboradores.
- **Poder de mando:** facultad otorgada a los órganos superiores de dar órdenes e instrucciones a los subordinados, señalándoles los lineamientos que éstos deben seguir. Este poder de mando se ejerce mediante órdenes, instrucciones o circulares.
- **Poder de vigilancia:** ésta es una facultad que se realiza por medio de actos de carácter puramente material que consiste en exigir rendición de cuentas, practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos y de todos aquellos actos que tienden a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que los órganos inferiores están desempeñando sus funciones.
- **Poder disciplinario:** facultad de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas.
- **Poder de revisión:** facultad que se le atribuye al órgano superior de revisar la actuación del órgano inferior, y a considerar lo pertinente a suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones.
- **Poder para la resolución de conflictos de competencia:** esta facultad atribuida al órgano superior consiste en que éste pueda precisar cuál de los órganos

inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos quiera hacerlo”.¹⁵

1.6.3.5. Ventajas

Las más importantes, son las siguientes:

- a) El órgano supremo es quien ejerce el control político en todo el territorio.
- b) El órgano supremo controla la actuación de los subordinados, existiendo la moralidad administrativa.
- c) Los procedimientos administrativos son uniformes, y los particulares saben a dónde dirigir sus peticiones.
- d) Los servicios públicos se logran prestar en forma económica, porque el Estado atiende todo el territorio y el costo es repartido entre toda la población.
- e) El control y fiscalización sobre la actividad administrativa es más efectiva, de los órganos superiores hacia los subordinados.
- f) Las políticas administrativas son uniformes, pues dependen del superior jerárquico que constituye la unidad de mando.

1.6.3.6. Desventajas

Entre ellas se tiene a las siguientes:

- a) Hay centralismo burocrático y las oficinas administrativas se ubican en su mayoría, en la capital del Estado.

¹⁵ De los Santos. Ob. Cit. Págs. 141 y 142.

- b) La administración se torna ineficiente en los territorios alejados de la capital.
- c) Las peticiones planteadas por los particulares, siguen un largo trámite hasta llegar al centro de decisión, lo que les implica gastos de dinero y tiempo.
- d) En los países cuyos territorios son extensos, este sistema resulta inconveniente por la falta de atención adecuada y porque se politiza excesivamente la administración.

1.6.3.7. Procedimiento para establecer la concentración administrativa

El autor guatemalteco Hugo Calderón citando a Rafael Godínez Bolaños indica que: “La centralización administrativa tiene su base en el control absoluto del poder público, por un órgano. Para lograrlo, puede llevarse a cabo entre otras acciones las siguientes.

- Se concentra el poder de decisión y de coacción en un órgano y se obliga legalmente a los demás a obedecerlo.
- Se otorga al órgano supremo la facultad absoluta para nombrar y destituir a todo el personal de la administración.
- Se concentra en el órgano supremo, además de la decisión política, la decisión técnica y toda la información sobre las actividades del gobierno y de la administración pública”.¹⁶

1.6.3.8. La aplicación de la centralización administrativa en Guatemala

El sistema en Guatemala es eminentemente concentrado o centralizado, con tendencia a la descentralización. En nuestro país el Organismo Ejecutivo es el órgano principal de la administración pública, el que constituye la centralización.

¹⁶ Calderón. Ob. Cit. Pág. 222.

En ese orden de ideas se puede dar una definición de lo que es el Organismo Ejecutivo, y al respecto la proporciona el autor Hugo Calderón al indicar lo siguiente: “Es uno de los organismos del Estado que se encarga de la administración pública, del gobierno y de la prestación de los servicios públicos, y el conducto por el cual se realiza la finalidad del Estado, el bien común o bienestar general, bajo un sistema excesivamente centralizado”.¹⁷

1.6.3.9. Estructura del Organismo Ejecutivo

La integración del Organismo Ejecutivo, es el siguiente:

- ✓ **Presidente de la República, como único titular del poder ejecutivo, quien tiene un doble carácter, como órgano político y como órgano administrativo.**

- ✓ **Vicepresidente de la República.**

- ✓ **Los Ministerios, cada ministerio cuenta con los viceministros que considere necesarios, actualmente existen 14 Ministerios y son los siguientes:**
 - **Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).**
 - **Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.**
 - **Ministerio de Cultura y Deportes.**
 - **Ministerio de Economía.**
 - **Ministerio de Educación (MINEDUC).**
 - **Ministerio de Energía y Minas.**
 - **Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN).**
 - **Ministerio de Gobernación (MINIGOB).**
 - **Ministerio de la Defensa Nacional.**

¹⁷ Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho administrativo II*. Pág. 33.



- **Ministerio de Relaciones Exteriores.**
 - **Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.**
 - **Ministerio de Trabajo y Previsión Social.**
 - **Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.**
 - **Ministerio de Desarrollo Social.**
- ✓ **Secretarías de la Presidencia: entre éstas están:**
- **Secretaría General de la Presidencia.**
 - **Secretaría Privada de la Presidencia.**
 - **Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.**
 - **Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia.**
 - **Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia.**
 - **Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).**
 - **Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República (SAAS).**
- ✓ **Otras Secretarías:**
- **Secretaría de Bienestar Social.**
 - **Secretaría Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP).**
 - **Secretaría de Asuntos Agrarios.**
 - **Secretaría de Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional.**
 - **Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM).**
- ✓ **Dependencias.**



- ✓ Gobernaciones departamentales.
- ✓ Órganos que administrativa y jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República.
- ✓ Comisiones temporales.
- ✓ Comités temporales de la Presidencia.
- ✓ Gabinetes específicos.

1.6.4. Desconcentración administrativa

En doctrina a la desconcentración administrativa también se le llama “descentralización burocrática”.¹⁸

1.6.4.1. Definición

Para el autor mexicano Gabino Fraga, la desconcentración: “Consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente”.¹⁹

Para Agustín Gordillo, entiende que en: “La desconcentración se han distribuido partes de la competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal”.²⁰

Según Juan Carlos Cassagne, la desconcentración se refiere: “Cuando las competencias decisorias se asignan a órganos inferiores de la administración centralizada o descentralizada”.²¹

¹⁸ Gordillo. Ob. Cit. Pág. 173.

¹⁹ Fraga. Ob. Cit. Pág. 165.

²⁰ Gordillo. Ob. Cit. Pág. 185.

²¹ Cassagne. Ob. Cit. Pág. 254.

Por su parte Adriana de los Santos Morales lo define como: “La transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o de un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación”.²²

Finalmente para Rosario Arriata, la desconcentración consiste en que: “El órgano central atribuye facultades de decisión limitadas a órganos ubicados en otros distritos cuyos titulares son nombrados por y dependen directamente de aquel”.²³

1.6.4.2. Características

Para Adriana de los Santos Morales, están son las principales características:

- “Para el mejor desempeño de las funciones de la administración, los titulares de los órganos centrales transfieren definitivamente ciertas funciones a determinados órganos inferiores con autonomía para ejercer dichas funciones dentro de un ámbito territorial determinado.
- La transferencia está acompañada de los elementos necesarios para acercar las decisiones administrativas a los centros de población, o a los lugares de ejecución de los actos.
- El acuerdo de desconcentración debe darse a conocer públicamente”.²⁴

Hugo Calderón, citando a Godínez Bolaños, enumera las siguientes características:

- “La centralización continúa como sistema principal de organización administrativa.

²² De los Santos. Ob. Cit. Pág. 143.

²³ Arriata. Ob. Cit. Pág. 33.

²⁴ De los Santos. Ob. Cit. Pág. 143.

- Se le otorga a los órganos administrativos inferiores, la competencia legal para tomar las decisiones técnicas que le permitan prestar el servicio público que se les confía.
- Los órganos desconcentrados se especializan en la prestación de servicios públicos específicos.
- El órgano supremo de la administración controla a los órganos desconcentrados por medio de los lineamientos políticos, asignación del presupuesto y patrimonio.
- El superior mantiene la potestad de nombrar al personal directivo y técnico del órgano desconcentrado y los contratos que celebra deben ser aprobados para adquirir validez jurídica²⁵.

1.6.4.3. Clasificación de la desconcentración

- a) Desconcentración por materia: en esta la transferencia de poder decisorio y de competencia en determinada materia se transfiere de un órgano superior a otro inferior integrante de la misma organización del cedente. Esta se justifica en razón de la especialización requerida para atender los asuntos relativos a ciertas materias.
- b) Desconcentración por región: se caracteriza porque el órgano central cede parte de su competencia y su poder decisorio a varios órganos periféricos, cada uno con competencia en una circunscripción territorial determinada.
- c) Desconcentración por servicio: este tipo de desconcentración emplea al órgano para prestar un servicio público específico.

²⁵ Calderón. Ob. Cit. Pág. 229.

1.6.4.4. Ventajas

Hugo Calderón siguiendo el criterio de Manuel María Diez, enuncia las siguientes ventajas:

- “Mediante el sistema la administración se acerca a los administrados y la acción administrativa a las necesidades generales que por esta acción se trata de satisfacer. En mérito a tal motivo ha de resolver el órgano que lo ha estudiado y no el que ha permanecido totalmente alejado de la formulación y tramitación del caso, y que por ello ha de tener menos elementos de juicio.

- La desconcentración presenta las ventajas técnicas de la organización interna de las sociedades centralizadas, ya que obliga a los funcionarios superiores de los departamentos ministeriales a tomar decisiones sin hacerse respaldar por el Ministro, procedimiento que acelera la solución de los asuntos, lo que hace que la acción administrativa sea más rápida y flexible y ubique mejor las responsabilidades, ya que el Ministro no puede materialmente estudiar todo lo que firma. Se acrecienta, además el espíritu de iniciativa de los órganos desconcentrados y la identificación con la tarea que a los funcionarios se ha encomendado, al dárseles la alta dirección de determinados asuntos.

- Evita los inconvenientes y las limitaciones de una larga línea jerárquica con muchos grados.

- Se obtiene un efecto benéfico al dar amplia satisfacción a las reivindicaciones regionales y locales, sin poner en peligro la unidad administrativa, la que se mantiene por la preexistencia del principio jerárquico. El mantenimiento de la unidad de acción es evidentemente uno de los grandes méritos de esta forma de organización administrativa. Es necesario agregar a esta ventaja a que resulta de conciliar esta unidad con la diversidad necesaria a una cierta flexibilidad de ejecución.



- Se encuentra más frecuentemente una competencia técnica en el agente desconcentrado que forma parte de la administración centralizada, que en el agente descentralizado de los entes autárquicos territoriales elegidos por sus conciudadanos, a menudo por razones más políticas que técnicas.
- El funcionario del ente desconcentrado tiene una mayor preocupación en el manejo del dinero público, y su administración trata de obtener una mejor gestión financiera que la que realiza un agente del ente descentralizado territorialmente elegido por sus conciudadanos.
- Lógicamente, el problema de la desconcentración administrativa está ligado al de reclutamiento de personal. De allí que una desconcentración acentuada no pueda realizarse ni dar buenos resultados si ella no se efectúa en base de un personal administrativo capaz”.²⁶

1.6.4.5. Desventajas

Siguiendo a Hugo Calderón citando a Godínez Bolaños, entre las desventajas de la desconcentración se encuentran:

- “Los funcionarios principales de los órganos desconcentrados, tienden a prestar el servicio y a resolver con favoritismo político.
- Se aumenta la burocracia y por consiguiente, el gasto público.
- El servicio es ineficiente por incapacidad técnica.
- Se utilizan recursos del Estado, para satisfacer los fines de partidos políticos, antes que los propios del Estado”.²⁷

²⁶ *Ibid.* Págs. 230 y 231.

²⁷ *Ibid.* Pág. 232.

1.6.4.6. Procedimiento para establecerla

Existen tres sistemas o procedimientos para establecer la desconcentración administrativa, según Hugo Calderón siguiendo a Manuel María Diez, son los siguientes:

- “Por normas emanadas del legislador: es decir por medio de leyes formales ordinarias.
- Por disposiciones dictadas por el órgano ejecutivo en mérito de una expresa delegación que le haya hecho el legislador.
- Por medio de normas administrativas puras y simples”.²⁸

1.6.4.7. Su aplicación en Guatemala

En el país la creación de órganos desconcentrados se lleva a cabo por medio de los acuerdos gubernativos, y se debe de recordar que la desconcentración es una variante de la centralización, puesto que los órganos aún se encuentran subordinados a los propios Ministerios de Estado, con ciertas facultades de decisión de carácter técnico, cierto patrimonio; pero ello no implica que desaparezca la jerarquía, porque las políticas públicas siguen siendo emanadas y dictadas por el órgano central de la administración en este caso el Presidente de la República.

Aunado a lo anterior y compartiendo lo indicado por Hugo Calderón, al mencionar a Godínez Bolaños, dice que algunas entidades descentralizadas pueden considerarse como entes desconcentrados, porque su patrimonio, presupuesto, nombramiento y remoción de sus principales funcionarios y la orientación de sus políticas de servicio público vienen de la Presidencia de la República y supervisión de los Ministerios afines a sus actividades, ejemplo de ello se tiene al Instituto Nacional de Estadística (INE),

²⁸ *Ibíd.* Pág. 233.

Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT), el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), Instituto Nacional de Bosques (INAB), el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA) y Empresas Portuarias entre otros.

1.6.5. Descentralización administrativa

1.6.5.1. Definición

Para Agustín Gordillo, entiende que: “La descentralización aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia y constituida por órganos propios que expresa la voluntad del ente”.²⁹

Para Gabino Fraga, considera que: “La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central”.³⁰

Para Juan Carlos Cassagne la descentralización o indirecta se da: “Cuando las facultades decisorias se encuentran también adjudicadas a entidades que constituyen la llamada administración descentralizada, del Estado”.³¹

Hugo Calderón define a la descentralización administrativa como: “Un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado”.³²

Y finalmente la Ley General de Descentralización, da su aporte al definirla por el caso de Guatemala así: El proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades

²⁹ Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. Pág. 554.

³⁰ Fraga. *Ob. Cit.* Pág. 165.

³¹ Calderón. *Ob. Cit.* Pág. 248.

³² *Ibid.* Pág. 250.



organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

En pocas palabras se puede deducir que la descentralización administrativa implica que el órgano central, delega o transfiere competencias, recursos y capacidades a un nuevo órgano a quien le dota de personalidad jurídica, con independencia.

1.6.5.2. Características de la descentralización administrativa

En las características de la descentralización administrativa, la mayoría de autores coinciden, salvo con algunas variantes en determinados casos, sin embargo para efectos de este trabajo de investigación, se mencionara a mi criterio las más importantes, entre ellas están:

El autor nacional Hugo Calderón menciona entre las características las siguientes: “En primer lugar, la transferencia de competencias, poderes o decisiones que el Estado hace; y en segundo lugar, la persona jurídica nueva a la cual se le transfiere la competencia administrativa”.³³

Para Agustín Gordillo³⁴, “las características son las siguientes:

1. Tiene personalidad jurídica propia, esto es, pueden actuar por sí mismos, en nombre propio, estando en juicio como actores o demandados, celebrando contratos en su nombre, etc.

³³ Calderón. Ob. Cit. Pág. 241.

³⁴ Gordillo. Ob. Cit. Pág. 555.

2. **Cuentan o han contado con una asignación legal de recursos, o sea, que tienen por Ley la percepción de algún impuesto o tasa, o reciben sus fondos regularmente del presupuesto general, o, por fin, los han recibido en el momento de su creación aunque después se manejan exclusivamente con los ingresos obtenidos de su actividad.**
3. **Su patrimonio es estatal, o, dicho de otra manera, estas entidades son propiedad del Estado, en el sentido de que el Estado central puede eventualmente suprimir el ente y establecer el destino de sus fondos como desee, disponiendo de ellos como si fueran propios.**
4. **Tiene capacidad de administrarse a sí mismos, es una consecuencia lógica de las características anteriores, y constituye uno de los datos administrativos típicos de la descentralización; es la asignación de competencia específica para resolver todos los problemas que plantee toda la actuación del ente, sin tener que recurrir a la administración central más que en los casos expresamente previstos por sus estatutos.**
5. **Son creados por el Estado, aunque se discute si el medio idóneo para la creación de los mismos es una ley formal o un Decreto del poder ejecutivo.**
6. **Están sometidas al control de la administración central. Esto supone al mismo tiempo que no puede admitirse la total independencia del ente, ni tampoco un control demasiado rígido, que frustre en la práctica la finalidad perseguida al crearlo.**
7. **En sus relaciones con la administración central y otros entes estatales se rigen invariablemente por el derecho público; en sus relaciones con los particulares pueden regirse a veces parcialmente por el derecho privado, especialmente en el caso de realizar ciertas actividades comerciales o industriales”.**



1.6.5.3. Ventajas de la descentralización administrativa

Pocos son los autores en derecho administrativo que enumeran las ventajas de la descentralización administrativa, sin embargo considero atinadas las enumeradas por el autor Hugo Calderón, entre las cuales se pueden mencionar:

- “Se descongestiona a la administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios.
- Los particulares se benefician porque reciben un servicio más eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio.
- El servicio se moderniza y sin llegar a lucrar el mismo se torna autofinanciable.
- El patrimonio se utiliza con criterio económico y se racionalizan los beneficios entre toda la población y las utilidades se reinvierten para mejorar o ampliar el servicio.
- Se erradica el empirismo.
- Se aleja el espectro de la influencia político partidista.
- Los usuarios y los pobladores son quienes eligen a las autoridades de esas entidades.
- Los particulares también tienen la oportunidad de organizarse para prestar el servicio.
- Los particulares también pueden satisfacer sus necesidades mediante la autogestión”.³⁵

³⁵ Calderón. Ob. Cit. Pág. 241.

1.6.5.4. Desventajas de la descentralización administrativa

- Existe un desorden en la administración pública.
- Un crecimiento exagerado de la burocracia.
- Existe una manipulación política, en estas entidades y se otorgan puestos a políticos, sin ninguna preparación técnica.
- Los resultados de la actividad de estas entidades no satisfacen a plenitud las necesidades y consecuencias de ello, no se cumple a cabalidad la finalidad que se propone el Estado.
- Al no cumplirse la finalidad propuesta por el Estado, se generan pérdidas que deben ser absorbidas por el Estado.
- Los órganos descentralizados al no tener una planificación adecuada de las actividades que desarrollan, y como consecuencia sus resultados no son los esperados por el Estado.

1.6.5.5. Clases de descentralización

En doctrina existen dos vertientes respecto a la clasificación de la descentralización, por un lado están los autores contemporáneos y por el otro los autores modernos, para los primeros la clasificación de la descentralización tiene las modalidades siguientes: por territorio o región, por servicio o institucional y por colaboración; y para los últimos reconocen únicamente dos clasificaciones: por región o territorio y por servicio.

Hecha la advertencia y para efectos de estudio, en este trabajo de tesis se abordará la primera clasificación mencionada.



a) **Descentralización territorial o por región:** para Gabino Fraga, esta: “Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial”.³⁶

Juan Carlos Cassagne al respecto indica que: “Las entidades descentralizadas territoriales ostentan, por lo común, dentro de la circunscripción en que desenvuelven su accionar, una competencia general para conocer en asuntos administrativos de carácter local”.³⁷

Otra definición la proporciona Rosario Arriata al indicar lo siguiente: “Es aquella persona jurídica reconocida por la Ley que ejerce su competencia en un determinado territorio y que se administra a sí mismo, nombra a sus autoridades y tiene patrimonio propio”.³⁸

Finalmente Hugo Calderón al respecto indica: “Este tipo de descentralización supone un área geográfica en la cual el ente administrativo ejerce su competencia administrativa”.³⁹

De las definiciones apuntadas anteriormente, todas coinciden en que, para que se de esta clase de descentralización territorial o por región, debe existir un órgano administrativo descentralizado, que haya sido dotado de personalidad jurídica propia, así como de las facultades para poder elegir a sus autoridades, manejar su patrimonio y presupuesto, además de las facultades para decidir, emitir sus reglamentos y trazas sus políticas; un claro ejemplo de lo mencionado, a la realidad nacional, se refleja en el llamado “municipio”, que reúne todas estas características, quién debe de satisfacer todos los servicios públicos a su población asentado en un territorio plenamente demarcado.

³⁶ Fraga. Ob. Cit. Pág. 218.

³⁷ Cassagne. Ob. Cit. Pág. 353.

³⁸ Arratia. Ob. Cit. Pág. 34.

³⁹ Calderón. Ob. Cit. Pág. 245.



- b) **Descentralización por servicio o institucional:** lo esencial estriba en que como se menciona en el último párrafo anterior debe existir un órgano administrativo descentralizado, dotado de personalidad jurídica propia, con competencias, patrimonio y presupuesto entre otras, pero le corresponde la satisfacción de una necesidad específica y que sea de carácter técnico.
- c) **Descentralización por colaboración:** también es conocida como funcional o corporativa, y se refiere a que algunas instituciones no forman parte de la administración pública, ya que únicamente son órganos conocidos en nuestro medio como empresas o asociaciones no lucrativas que colaboran con los servicios públicos a que está obligado el Estado.

1.6.5.6. La descentralización administrativa en Guatemala

Desde la formación del Estado de Guatemala, se caracterizó por ser centralista y autoritario, no es sino hasta en la gesta revolucionaria cuando se dieron los primeros signos de la descentralización, allá en el año 1944, específicamente el 20 de octubre, fecha en que se sentaron las bases de la descentralización y democratización. Los ejemplos más notorios del proceso de descentralización, democratización y modernización del Estado, y que aún permanecen hoy en día, son los siguientes: autonomía de los gobiernos municipales, la autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala, la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

El proceso de descentralización quedó estancado debido a varias causas, una de ellas fue la interrupción del proceso revolucionario en el año 1954, que llevaba esa mentalidad de desarrollo del país involucrando a todos los sectores, y posteriormente debido a otros factores externos e internos al país, como el conflicto armado interno que duro más de tres décadas.

Se vuelve a retomar el tema de la descentralización hasta el año de 1985, época de la transición democrática tras estar varios años bajo el dominio de los gobiernos militares que se caracterizaban por ser represivos, autoritarios y centralistas. En dicho año el



dato más importante fue el apoyo hacia los gobiernos locales especialmente de tipo económico y político al asignarles constitucionalmente primeramente un 8% y posterior y actualmente un 10% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Ya para el año 2002 se da otro avance al crearse los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley General de Descentralización, y creación de un nuevo Código Municipal; de todas ellas la que menos incidencia ha tenido ha sido la de los Consejos de Desarrollo porque en la práctica fue manchada con tintes políticos, legales y financieros.

1.6.6. Autonomía y autarquía

La autonomía se refiere a que los entes que pertenecen a esta clase, tienen su propia Ley y se rigen por ella, además poseen sus propios recursos, patrimonio propio, e independencia del órgano central es decir que no tiene control propiamente dicho, ni político, financiero, técnico y científico.

Para el caso de Guatemala, a muchas instituciones se les ha denominado autónomos, sin embargo no es así, porque como se dijo debe existir una total independencia del órgano central, cosa que no sucede, ya que todos dependen del organismo ejecutivo para que les provea sus recursos, además existe un control sobre lo económico, porque se lo tiene que asignar el Ministerio de Finanzas y el control sobre el buen manejo de esos fondos lo ejerce la Contraloría General de Cuentas, por mencionar algunas.

En la autarquía los entes también tienen su propia Ley, quedando sujetos a lo que la Ley disponga. En doctrina autarquía y descentralización son consideradas como dos conceptos similares y equivalentes, utilizándose más el de descentralización.



CAPÍTULO II

2. La seguridad pública

2.1. El servicio público

La seguridad pública es un servicio público que presta el Estado, por lo que hablaré brevemente de lo que es el servicio público.

Una definición de lo que es el servicio público podría ser la siguiente: conjunto de prestaciones a que está obligado el Estado, que tiendan a satisfacer las necesidades fundamentales de sus habitantes.

La importancia de los servicios públicos, se debe a que las funciones del Estado son todas aquellas actividades que los gobernantes ejercen para crear, organizar y asegurar el funcionamiento ininterrumpido de los servicios públicos.

La naturaleza de los servicios públicos deviene a su vez de sus características, y éstas últimas son las siguientes:

- ✓ Todo servicio público debe ser suministrado en forma racional y en la forma en que la administración pública lo disponga, es decir debe ser planeado, coordinado, dirigido, controlado y evaluado en términos de su impacto en la sociedad.
- ✓ No es eventual, sino que permanente e ininterrumpido, regular y continuo de tal manera que pueda satisfacer las necesidades de la población por encima de los intereses políticos de quienes los prestan.
- ✓ Es ajeno a fines de lucro tanto de personas físicas como de dependencias o entidades públicas o privadas que los proporcionan.



- ✓ Todo servicio público es proporcionado por una dependencia o entidad, pudiendo ser prestado por particulares, previa autorización, supervisión y fiscalización estatal, de conformidad con la Ley.

Así también, existe una clasificación de los servicios públicos, la tendencia acá es el de la doctrina tradicional, que es la siguiente:

- ✓ Servicios esenciales y no esenciales: los primeros, son aquellos que al no prestarse pondrían en peligro la existencia del Estado, como por ejemplo: la seguridad, la salud o educación. Y los segundos, son los excluidos de los esenciales.
- ✓ Permanentes y esporádicos: los primeros, son los que se prestan de manera regular; y los segundos, son los contingentes para satisfacer una necesidad colectiva transitoria.
- ✓ Por el origen del órgano público o de la administración pública que los presta: nacionales, estatales, municipales y concurrentes.
- ✓ Descentralizados o centralizados.
- ✓ Por su naturaleza: servicios administrativos, fiscales, industriales, turismo, etc.,
- ✓ Directos o concesionados.

2.2. La seguridad

Entendido ahora lo que son los servicios públicos, y que la seguridad pública es parte de ella, me centrare a hablar específicamente de la seguridad pública, pero para ello se debe saber que es la seguridad.



La etimología del concepto “seguridad” proviene del latín *securitas* que, a su vez, se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por *se* (sin) y *cura* (cuidado o preocupación), lo que significa sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse.

El concepto de seguridad es muy amplio, pues se le puede asociar con otros conceptos como por ejemplo seguridad pública, seguridad alimentaria, seguridad de tránsito, seguridad democrática, seguridad ciudadana, seguridad nacional, entre otras muchas, cabe entonces hacerse la pregunta ¿qué es la seguridad? o ¿qué se debe de entender por seguridad?, y las respuestas las proporcionan las definiciones siguientes:

El sitio web Wikipedia, la define así: “El término seguridad cotidianamente se puede referir a la ausencia de riesgo o a la confianza en algo o en alguien”; o en términos generales, seguridad se define como "estado de bienestar que percibe y disfruta el ser humano".⁴⁰

El sitio web de la Real Academia Española, señala diferentes definiciones, siendo a mi criterio entre las más importantes las siguientes: la primera la define así: “Cualidad de seguro”; y la segunda como: “certeza (conocimiento seguro y claro de algo)”.⁴¹

Finalmente, otro sitio web proporciona dos definiciones así: “Se define a la seguridad como la ausencia de peligro, daño o riesgo”. O, “también es la sensación de confianza que se tiene en algo o alguien”.⁴²

En contexto con lo antes indicado, la política de seguridad democrática, proporciona una definición de seguridad así: “... la capacidad de dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y estar preparados para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos. La seguridad es una condición de carácter aspiracional que identifica una

⁴⁰ Página consultada <http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad>. Fecha y hora de consulta: 9-9-2014, 17:25 Horas.

⁴¹ Página consultada <http://lema.rae.es/drae/?val=seguridad>. Fecha y hora de consulta 10-9-2014, 11:45 Horas.

⁴² Página consultada: <http://www.forodeseguridad.com/artic/discip/4163.htm> Fecha y hora de consulta 10-9-2014. 11:47 Horas.



situación de ausencia o disminución de riesgos para un determinado entorno social y natural.”⁴³

Por lo antes expuesto, los seres humanos para subsistir en una sociedad determinada, necesitan asociarse con otros seres humanos para alcanzar determinados fines, ya que por sí solos no lo pueden hacer, además en su ambiente en el que se relacionan sea cual fuere necesitan tener confianza de que en su alrededor no sean objeto de amenazas, peligros, daños o riesgos, esto último es precisamente lo que se debe de entender por seguridad.

2.3. La seguridad pública

Como se indicó anteriormente, la seguridad es un concepto amplio con diferentes acepciones, y el Estado para garantizarla debe cumplirla forzosamente por medio de sus funciones que le son inherentes.

Sin embargo, aún hoy en día existen diferentes posiciones ideológicas que se contraponen, para tratar de conceptualizar de mejor manera a la seguridad pública en el contexto global, y ejemplo de ello se refleja en la doctrina, como en las leyes nacionales, y en las políticas y los planes de gobierno, que proponen diferentes conceptos para referirse a la seguridad pública, siendo los más discutidos los siguientes: seguridad interior, seguridad pública, seguridad ciudadana o seguridad democrática, seguridad exterior o seguridad nacional; conceptos que tienden a confundir, y para el efecto precisa diferenciarlos para saber a qué se refiere cada uno de ellos.

2.3.1. La seguridad ciudadana

El Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz, del Gobierno de la República de Guatemala, define a la seguridad ciudadana de la siguiente forma: “Cuando hablamos

⁴³ Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia, *El Sistema de Seguridad en Guatemala: Apuntes para una Reforma*. Documento Número 6. 2002. Guatemala. Pág. 7.

de seguridad ciudadana nos referimos a un concepto jurídico que implica tanto el deber del Estado de preservar la tranquilidad individual y colectiva de la sociedad ante peligros que puedan afectarla, como la garantía del ejercicio de los derechos y libertades fundamentales del ser humano.⁴⁴

Por su parte, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, lo define así: “Aquella situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos humanos y en la que existen mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar las amenazas o coerciones ilegítimas que pueden lesionar tales derechos.”⁴⁵

2.3.2. La seguridad pública

El Pacto antes referido, respecto a la seguridad pública la define de la siguiente manera: “Se orienta a disciplinar el comportamiento de la sociedad mediante acciones normativas del orden público, por lo cual se la explica como la garantía que el Estado proporciona con el propósito de asegurar el orden público, proteger la integridad física de las personas, así como el de sus bienes; prevenir la comisión de delitos e infracciones o reglamentos gubernamentales y de la Policía. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos y auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.”⁴⁶

Para el autor mexicano, Ricardo García Guzmán, define la seguridad pública como: “Una cualidad de los espacios públicos y privados que se caracteriza por excelencia por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.”⁴⁷

⁴⁴ Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz, del Gobierno de la República de Guatemala, 2012. Guatemala. Pág. 21.

⁴⁵ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. **Modulo instruccional: Derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales.** Pág. 22

⁴⁶ Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz. Ob. Cit. Pág. 22.

⁴⁷ García Guzmán, Ricardo. **La Seguridad Pública en Veracruz... Un reto alcanzable.** Instituto Nacional de Administración Pública. Pág. 45.



2.3.3. La seguridad democrática

La política nacional de seguridad de la República de Guatemala, respecto a la seguridad democrática manifiesta lo siguiente: “Se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana.”⁴⁸

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

2.3.4. La seguridad exterior

La política nacional de seguridad, del gobierno de la República de Guatemala, refiere respecto de la seguridad exterior: “En el ámbito de seguridad exterior, se incluyen los riesgos y amenazas contra el Estado que provengan de factores externos. En esta línea, los bienes a proteger en este ámbito son la independencia, la soberanía, la integridad territorial, la paz y las relaciones internacionales de Guatemala.”⁴⁹

Así también, lo describe el Artículo 1, de la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, al indicar: el Ejército de Guatemala es la institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior.

De todo lo expuesto, se puede llegar a deducir lo siguiente:

⁴⁸ Política Nacional de Seguridad, República de Guatemala. Pág. 10.

⁴⁹ Ob. Cit. Pág. 46.



El concepto de seguridad ciudadana surge cuando el Estado ya no quiere ser sólo garante de la seguridad pública, sino que ahora involucrar a la sociedad en la toma de decisiones para la creación de planes, programas o políticas de gobierno, involucrando también a otras instituciones públicas y organismos no gubernamentales que estén inmersas en ese tema.

El concepto de seguridad democrática para el caso de Guatemala surge como consecuencia del final del conflicto armado interno, y de la posterior búsqueda del proceso de democratización.

La seguridad exterior se refiere básicamente a la defensa nacional a cargo del Ejército Nacional ante perturbaciones provenientes del exterior, que socaven la independencia, la soberanía; la integridad territorial.

Indistintamente cual sea la concepción que se utilice, desde mi punto de vista solo es una cuestión terminológica que a sido influenciada por los acontecimientos sucedidos no solo en el país sino también en todo el mundo, ya que dichos conceptos se refieren a un mismo objeto, que es la seguridad del propio Estado, que reacciona al momento en que el orden público es alterado y debe de tener la capacidad operativa para suprimir dicha alteración. Predominando por lo tanto, según la visión, la filosofía y la práctica el concepto de seguridad pública.

2.4. Prevención

A este concepto también se le puede encontrar varios significados muy amplios, derivados del verbo prevenir como por ejemplo: prever, evitar, advertir o precaver.

Ahora conjugando el concepto de prevención con el de seguridad, considero apropiada la definición que el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz del actual gobierno, pues la define de la siguiente forma: "Se refiere al enfoque y conjunto de medidas estratégicas orientadas a contribuir en la disminución de la violencia, anticipándose al hecho, evitando que ocurra y enfocando la intervención en sus causas, no en la

mitigación de sus efectos, para lo cual se inicia con un diagnóstico objetivo sobre problemas y realidades determinados.⁵⁰

El mismo Pacto en mención refiere también lo siguiente:

2.4.1. Tipos de prevención

- a) **Social:** representa la serie de medidas encaminadas a producir un cambio de enfoque y actitud en las personas respecto de cómo ven y viven la violencia. Se concentra en crear esfuerzos que disminuyan los factores estructurales de la sociedad que potencializan las conductas violentas.
- b) **Situacional:** implica una serie de medidas estratégicas encaminadas a provocar cambios en el entorno físico, que dificulten la comisión de hechos violentos, aumenten los riesgos de cometerlos, se disminuyan los beneficios de los mismos o se aumente la vergüenza, sentido de conciencia o reproche moral de la persona que comete un acto que vulnere la paz social. Se concentra en iniciativas del ámbito urbano.
- c) **Comunitario:** incorpora a las dos anteriores acciones, orientadas a provocar la organización social autosostenible y empoderada para la transformación de su realidad. Se concentra en promover la organización de las comunidades para planificar a corto, mediano y largo plazo.

2.4.2. Niveles de intervención en la prevención

Existen tres niveles de intervención en la prevención, siendo los siguientes:

- a) **Primaria:** se refiere a que las medidas están dirigidas a una población o comunidad en general.

⁵⁰ Ob. Cit. Pág. 23.

- b) Secundaria: son las acciones dirigidas a personas vulnerables de cometer un delito o acto violento, así como sector vulnerable de ser víctima.
- c) Terciaria: implica acciones dirigidas a un sector específico de personas que ya han delinquido, aunque no necesariamente hayan atravesado el sistema penal, y a las que ya ha sido víctimas de un acto violento o de delincuencia.⁵¹

2.5. Responsables de la seguridad pública en Guatemala

2.5.1. El Ministerio de Gobernación

El Ministerio de Gobernación es un órgano centralizado que forma parte del Organismo Ejecutivo, y dentro de sus múltiples competencias, es el encargado de formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales, el régimen migratorio y refrendar los nombramientos de los Ministros de Estado, incluyendo el de quien lo suceda en el cargo.

“El Ministerio de Gobernación fue fundado el 26 de abril del año 1839 durante el Gobierno del Doctor Mariano Rivera Paz, inicialmente se le llamó Ministerio de Gobernación, Guerra, Justicia y Negocios Eclesiásticos, siendo hoy día nombrado nada más como Ministerio de Gobernación luego de varios cambios en la legislación que dan soporte a esta cartera.

En 1847, se le suprimió el denominador de “guerra”, añadiéndosele funciones en lo relativo a la policía e instrucción pública, ramo de tierras, administración de correos, construcción de teatros, caminos, canales, plazas, custodia de los sellos, permaneciendo además lo referente a justicia y negocios eclesiásticos.

⁵¹ *Ibid.* Págs. 23 y 24.



En 1879, se suprime lo referente a “negocios eclesiásticos”; En 1920, la sección justicia se convierte en una dependencia del Ministerio, quedando con el nombre que conocemos en la actualidad, Ministerio de Gobernación.”⁵²

Según la memoria de labores del Ministerio de Gobernación, su filosofía institucional es la siguiente:

“La misión del Ministerio de Gobernación es la de ser el Ministerio rector de la política interna del país, que garantiza la gobernabilidad del mismo, la seguridad de las personas y sus bienes; que vela por el orden público, administra los regímenes penitenciario y migratorio, y facilita la organización y participación social.

Su visión es la de ser una institución eficiente y profesional, respetuosa y garante de la Constitución, las leyes y los derechos humanos, que logre, con participación de la sociedad, la gobernabilidad y seguridad del país, gozando de la confianza y credibilidad de la población.

Entre sus objetivos están:

- Administrar en forma adecuada la crisis institucional, haciendo uso de los recursos al alcance, y tomar el control de la seguridad del país.
- Provocar la reingeniería y modernización institucional a efecto de hacer los servicios más eficientes y eficaces.
- Mantener un sistema de seguridad interior, moderno y adecuado a la realidad de Guatemala para el logro del bien común.
- Contribuir a la promoción, mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la gobernabilidad dentro de un marco de respeto a los derechos humanos.

⁵² Página web del Ministerio de Gobernación, de la República de Guatemala. www.mingob.gob.gt



- Fortalecer la coordinación y apoyo a las instituciones del sector justicia para la mejora constante de resultados.
- Implementar procesos de investigación y desarrollo de tecnología aplicada a la seguridad para el fortalecimiento institucional.”⁵³

“Dentro de sus valores se encuentran:

- a) La responsabilidad: cumple con administrar adecuadamente las fuerzas de seguridad para la oportuna protección de la población.
- b) Lealtad: actúa con fidelidad y respeto hacia la institución y la población, con apego a las leyes que rigen nuestro accionar.
- c) Respeto: comprometido con brindar a la población una condición de equidad y justicia, donde la convivencia pacífica se logra con base en el respeto de las personas que nos rodean.
- d) Seguridad: dedicados a proteger la vida y la integridad física de las personas, actuando con apego a la legislación vigente.
- e) Integridad: actúa con transparencia para tener la confianza de la población.”⁵⁴

2.5.1.1. Estructura orgánica del Ministerio de Gobernación

Su estructura interna en forma generalizada es la siguiente:

Órganos que desarrollan las funciones sustantivas, los órganos administrativos, los órganos de apoyo técnico y los órganos de control interno, cada uno de ellos tiene otras subdivisiones las que se abordan en forma completa a continuación.

⁵³ Memoria de Labores 2013, del Ministerio de Gobernación, República de Guatemala. Pág. 10.

⁵⁴ Página web del Ministerio de Gobernación, de la República de Guatemala. www.mingob.gob.gt

1. Los órganos que desarrollan las funciones sustantivas, están a cargo de:

a. La Dirección Superior. Está integrada por:

- **Despacho Ministerial:** a cargo del Ministro de Gobernación, quien es nombrado por el Presidente de la República y así mismo puede ser removido, además es el superior jerárquico dentro del Ministerio a su cargo, tiene competencia en todo el territorio nacional para los asuntos relativos a su ramo.
- **Despacho Viceministerial:** actualmente está integrado por cinco vice-ministerios:

El primer viceministerio es en materia de seguridad.

El segundo viceministerio es en materia administrativa.

El tercer viceministerio es en materia de prevención de la violencia y el delito.

El cuarto viceministerio es referente a las tecnologías de la información y la comunicación.

Y el quinto viceministerio conoce asuntos de antinarcóticos.

b. Direcciones generales

- **Dirección General de la Policía Nacional Civil:** se puede mencionar como funciones principales de esta dirección, las siguientes: es proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de sus libertades, prevenir, investigar, y combatir el delito, preservando el orden así como la seguridad pública.



- **Dirección General del Sistema Penitenciario:** encargada de velar por el estricto control de los centros penales de la República de Guatemala, asimismo, de la inserción de la población reclusa a la sociedad.
- **Dirección General de Migración:** es la responsable de formular e implementar las políticas migratorias del país; garantizando que la entrada, permanencia y salida del territorio guatemalteco de nacionales y extranjeros, se realice de acuerdo con lo preceptuado, en la Ley de Migración y su Reglamento.
- **Dirección General de Inteligencia Civil:** tiene como principales funciones, planear, recolectar y obtener información, procesarla, sistematizarla y analizarla, transformándola en Inteligencia.
- **Dirección General del Diario de Centro América y Tipografía Nacional:** encargada de editar el Diario de Centro América; imprimir leyes, reglamentos y demás publicaciones oficiales; editar libros de texto; imprimir publicaciones que requieran las dependencias del Estado; imprimir carnés para cédulas de vecindad y libros de registros que requieran las municipalidades, así como llevar registro y control de todas las publicaciones.
- **Dirección General de Servicios de Seguridad Privada:** es la encargada de la adecuada regulación de los servicios que prestan las personas individuales o jurídicas en materia de servicios de seguridad privada; así como su registro, control, funcionamiento y supervisión.
- **Dirección General de Investigación Criminal:** es la encargada de colaborar con el Ministerio Público en la investigación para esclarecer los delitos, así como procesar, sistematizar y analizar la información producida por la investigación criminal, y trasladar los resultados al Ministerio Público para la persecución penal.



- **Registro de Personas Jurídicas:** encargada de la inscripción de las personas jurídicas establecidas en el Código de Trabajo, implementando los mecanismos y procedimientos para su inscripción, registro y archivo.

2. Órganos administrativos. Se integran por:

- **Unidad de administración financiera.**
- **Dirección de recursos humanos.**
- **Dirección de informática.**
- **Dirección de servicios administrativos y financieros.**

3. Órganos de apoyo técnico. Se integran por:

- **Dirección de asuntos jurídicos.**
- **Escribanía de cámara y de gobierno.**
- **Dirección de planificación.**

4. Órganos de control interno. Se integra por:

- **Unidad de auditoría interna.**
- **Unidad de asuntos internos.**

5. Unidades especiales de ejecución:

- **Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia -UPCV-:** se encarga de la formulación e implementación de planes, proyectos y programas relativos a la prevención comunitaria de la violencia para contribuir a garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, acciones que serán desarrolladas en coordinación con las comunidades, con participación de otros organismos, entidades, dependencias, secretarías de Estado, iniciativa privada y sociedad civil en general.
- **Unidad Especial Anti narcótica –UNESA-:** se encarga de planificar, diseñar y coordinar las actividades que realizan las instituciones involucradas en la lucha contra el narcotráfico en todas sus formas y actividades conexas.

2.5.2. La Policía Nacional Civil

2.5.2.1. Etimología del concepto policía

“La etimología del término policía, se deriva del latín *politia*, y éste vocablo deviene del griego *politeia*. Que es el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno.”⁵⁵

2.5.2.2. Origen y desarrollo del concepto policía

“El concepto de policía tiene sus orígenes en el Estado ciudad de los griegos, como parte de la necesidad de convivencia de la sociedad. En una segunda etapa histórica, su génesis se relaciona con la estructura conceptual de los Estados modernos del absolutismo, en donde se hace presente la necesidad de mantener el orden público, y el uso de la coerción se justifica como garantía del bien común.”⁵⁶

⁵⁵ Tesis de Grado de Adoifina Contreras Cruz y Francisco Fernando Sinay Álvarez. *Historia de la Policía Nacional de Guatemala 1881 a 1997*. Escuela de Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Pág. 1.

⁵⁶ Archivo Histórico de la Policía Nacional. *La Policía Nacional y sus Estructuras*. Colección de Informes. Pág. 19.

A su vez, en el concepto de policía se identifican dos criterios: uno material policial y el otro formal policial.

Con respecto al criterio material policial, se dieron dos acontecimientos, ambos relacionados con el Estado, en un primer escenario se constituyó un Estado policía, caracterizado por el absolutismo, es decir la concentración del poder en el Estado, en la que éste tenía intromisión sin límites en la vida de las personas afectando su libertad y dignidad en función del orden público y el bienestar social; el otro escenario se limitó el poder del Estado reconociendo los derechos fundamentales de las personas, limitando su intervención en forma coactiva para acciones lesivas en la sociedad.

El criterio formal policial se relaciona con la evolución histórica de la institución policial dentro del Estado, diferenciándola de otras funciones estatales como la salud o la educación por mencionar algunas, debido al crecimiento de la población y con ello de la pobreza, y la necesidad por parte del Estado de profesionalizar su intervención en el control social, llegándose a la conclusión de que era necesario crear cuerpos especializados para el control social urbano, diferenciándola a la vez de las funciones del ejército.

2.5.2.3. Antecedentes de la policía en Guatemala

Por la época de la colonia, es conocido que se impusieron las diferentes leyes de España en América como producto de la conquista y colonización, el rol de policía de ese entonces lo ejercieron diferentes personajes, así lo indica Adolffina Contreras Cruz y Francisco Fernando Sinay Álvarez en su Tesis de Grado de la Escuela de Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala, al mencionar: "La estructura organizativa del tribunal de la inquisición, conformado por el comisario, alguacil mayor, alguaciles menores, calificadores, notario público y familiares del Santo Oficio, encargados de la persecución de delitos contra la fe".⁵⁷

⁵⁷ Tesis de Grado de Adolffina Contreras Cruz y Francisco Fernando Sinay Álvarez. Ob. Cit. Pág. 14.



Posteriormente, debido a la lejanía en que se encontraban algunas comunidades indígenas le era difícil tener el control a la corona Española sobre los mismos, así crearon los cabildos o ayuntamientos, integrada por un Alcalde y varios concejales, quienes por medio de un alguacil ejercían el papel de Policía Municipal; conforme fue creciendo la ciudad también fue creciendo la necesidad de un nuevo servicio de policía, creándose para el efecto el cuerpo de gendarmes, misma que se mantuvo hasta después de la independencia de Guatemala.

Ya Guatemala como país independiente, y mediante un decreto legislativo en 1829, creó un Reglamento de policía, a cargo de alguaciles, bajo el mando de un teniente de policía, este cuerpo de policía únicamente era para la ciudad capital y dependientes económicamente del ayuntamiento, este cuerpo de policías estuvo desde 1821 a 1871, siendo las bases de la entonces conocida Policía Nacional.

En 1872 se creó la Guardia Civil, como un cuerpo policiaco del Estado, y para 1877 se elevó el número de elementos de la Guardia Civil denominándosele batallón de policía, cabe mencionar que este cuerpo de policía se le dio un enfoque militar, pero también únicamente era para la ciudad capital. En 1881, en el gobierno de general Justo Rufino Barrios, reorganizó la Guardia Civil creando para el efecto un nuevo cuerpo de policía, conocido como policía urbana, siendo su estructura más organizada al igual que sus funciones.

Para 1925, en el gobierno del General José María Orellana, mediante Acuerdo Presidencial ordena que a la institución de seguridad se le denomine en toda la República como Policía Nacional, y debe ir cubriendo todo el territorio nacional con sus elementos.

En ese mismo año, mediante Acuerdo Gubernativo se crea la Ordenanza de la Policía Nacional compuesta de 318 artículos en los que menciona que la: "Policía es una institución del Estado, de carácter civil, encargada de velar por la conservación del orden público, proteger a las personas y la propiedades, y hacer cumplir las leyes del país, constituyendo un cuerpo de agentes de justicia, encargado de cooperar en la



investigación y pesquisa de los delitos y perseguir a los culpables, teniendo a su cuidado la salubridad y ornato de las poblaciones y el ramo de tolerancia.”⁵⁸

“La Policía Nacional de Guatemala constará de la fuerza que sea necesaria para el servicio y estará organizada de la manera siguiente: Dirección General, Subdirección General, Inspección General, Comisarías departamentales, Demarcaciones, Comandantes, Sargentos, Inspectores de pelotón, Agentes, Guardianes.”⁵⁹ Una nota que vale la pena mencionar es que la Dirección General de ese entonces estableció dos pelotones, el primero conocido como Cuerpo de policía rural, y el segundo como policía montada, ambas destinadas a la protección del área rural.

Con el paso de los años se fueron implementando nuevas unidades a la Policía Nacional, como por ejemplo la Sección de Investigaciones y la Policía Nacional de Sanidad.

En el Gobierno de Jorge Ubico, por el año 1931 mediante Decreto legislativo dispuso que los propietarios de fincas, tuviesen facultades de policía dentro de la jurisdicción de su propia finca, comparándoseles como agentes de la autoridad, en el sentido de capturar y perseguir a delincuentes y ponerlo a disposición de la autoridad más cercana. Pero la Policía Nacional sigue teniendo un tinte militar.

Al entrar los gobiernos revolucionarios al poder (1944 a 1954), su mayor visión era tener un país democrático, lo que también se reflejaría en los cuerpos de seguridad, al querer que fuesen una institución de carácter civil, lo que llevó como consecuencia que se le cambiara el nombre a la Policía Nacional por el de Guardia Civil, mediante acuerdo de la junta revolucionaria en 1944.

En el gobierno contrarrevolucionario, mediante el Decreto Presidencial 332 del Coronel Carlos Castillo Armas, se creó por vez primera la Ley Orgánica de la Policía Nacional, que aún hoy en día perduran algunas de sus competencias, funciones y organización

⁵⁸ Tesis de Grado de Adolfina Contreras Cruz y Francisco Fernando Sinay Álvarez. Ob. Cit. Pág. 46.

⁵⁹ *Ibíd.* Pág. 47.



de la institución policial. Por medio de ese Decreto se volvió a cambiar nuevamente el nombre de la institución por el de Policía Nacional, y se mantuvo la filosofía de que fuera una institución de carácter civil, aunque se volvió a la etapa represiva contra la sociedad por el posible surgimiento de nuevos grupos revolucionarios.

De 1963 a 1986 que fue marcado por gobiernos militares no hubo cambios significativos en la Policía Nacional, únicamente se dedicó a la creación o supresión de unidades de la misma, una nota interesante que cabe mencionar es que en el año 1971 se fundó la Escuela de la Policía Nacional para formar a los elementos policiales.

En los gobiernos que surgieron en la transición democrática hasta 1995, la misión de la Policía Nacional se desarrolló de acuerdo a los acontecimientos políticos y regímenes gubernamentales del momento, desprestigiándose la institución al ser vinculada a hechos de violencia contra la sociedad civil.

Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, y por mandato de ellos se creó una nueva Policía conocida como Policía Nacional Civil, como una institución profesional armada, apolítica, organizada jerárquicamente y su funcionamiento se rige por estricta disciplina.

2.5.2.4. Definición de Policía Nacional Civil

Desde mi perspectiva la Ley de la Policía Nacional Civil, proporciona dos definiciones, la primera en su Artículo dos al indicar lo siguiente: “La Policía Nacional Civil es una institución profesional armada, ajena a toda actividad política. Su organización es de naturaleza jerárquica y su funcionamiento se rige por la más estricta disciplina...”

Y la otra definición la proporciona el Artículo nueve, al indicar: “La Policía Nacional Civil 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.”

2.5.2.5. Filosofía institucional de la Policía Nacional Civil

“Visión: ser una institución profesional, honesta, moderna y respetuosa al servicio de todos.

Misión: proteger la vida y los bienes de todos, el ejercicio de sus derechos y obligaciones por medio de la prevención, investigación y el combate del delito para contribuir a crear un ambiente de paz y armonía.

Valores fundamentales:

Responsabilidad;

Perseverancia;

Confiabilidad;

Generosidad;

Honestidad;

Diligencia;

Honradez;

Valentía;

Respeto;

Lealtad;

Esmero;

Amor.⁶⁰

2.5.2.6. Estructura orgánica de la Policía Nacional Civil

La organización de la Policía Nacional Civil, es la siguiente:

1. Dirección General de la Policía Nacional Civil.

a. Secretaría General.

⁶⁰ Página web de la Policía Nacional Civil www.pnc.org.gt Fecha de Consulta 18-10-2014.



- b. Jefatura de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional.
 - c. Secretaría de Asistencia Jurídica.
 - d. Auditoría interna.
 - e. Tribunales disciplinarios.
 - f. Inspectoría General.
2. Dirección General Adjunta de la Policía Nacional Civil.
- a. Secretaría General Técnica de la Dirección General Adjunta de la Policía Nacional Civil.
 - b. Departamento de Tránsito de la Policía Nacional Civil.
3. Subdirección General de Operaciones de la Policía Nacional Civil.
- a. Secretaría Técnica de la Subdirección General de Operaciones de la Policía Nacional Civil.
 - b. División de Operaciones Conjuntas.
 - c. División de Policía de Mercados.
 - d. División de Fuerzas Especiales de la Policía.
 - e. División de Protección de Personas y Seguridad.
 - f. División de Supervisión y Control de Empresas de Seguridad Privada.
 - g. División de Seguridad Turística.
 - h. División de Protección a la Naturaleza.
 - i. División Motorizada.
 - j. Jefaturas de Distritos.
 - i. Comisarías.
 - ii. Estaciones
 - iii. Sub Estaciones.
4. Subdirección General de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil.
- a. Secretaría Técnica de la Subdirección General de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil.
 - b. División Especializada en Investigación Criminal.
 - c. División de Policía Internacional INTERPOL.



- d. División de Investigación y Desactivación de Armas y Explosivos.
 - e. División de Métodos Especiales de Investigación.
 - f. Gabinete Criminalística.
5. Subdirección General de Personal de la Policía Nacional Civil.
- a. Secretaría Técnica de la Subdirección General de Personal de la Policía Nacional Civil.
 - b. Jefatura de Enseñanza.
 - c. Departamento de Selección y Contratación de Personal.
 - d. Departamento de Asuntos Administrativos de Personal.
 - e. Departamento de Administración de Compensaciones, Incentivos y Remuneraciones.
 - f. Departamento de Archivo de Personal.
 - g. Departamento de Asistencia al Personal.
 - h. Hospital de la Policía Nacional Civil.
6. Subdirección General de Apoyo y Logística de la Policía Nacional Civil.
- a. Secretaría Técnica de la Subdirección General de Apoyo y Logística de la Policía Nacional Civil.
 - b. Departamento de Logística.
 - c. Departamento de Material Móvil.
 - d. Departamento de Material y Equipo de Defensa.
 - e. Departamento de Infraestructura.
 - f. Unidad de Planificación Administrativa y Financiera.
7. Subdirección General de Análisis de Información Antinarcótica de la Policía Nacional Civil.
- a. Secretaría Técnica de la Subdirección General de Análisis de Información Antinarcótica de la Policía Nacional Civil.
 - b. División de Fuerza de Tarea de Interdicción Aérea, Antinarcóticos y Antiterrorismo.
 - c. División de Puertos, Aeropuertos y Puestos Fronterizos.



- d. **Unidad de Planificación y Administración Financiera de la Subdirección General de Análisis de Información Antinarcoática.**
 - e. **Centro de Información Conjunta Antidrogas de Guatemala.**
 - f. **Escuela Centroamericana de Entrenamiento Canino.**
- 8. Subdirección General de Estudios y Doctrina de la Policía Nacional Civil.**
- a. **Secretaría Técnica de la Subdirección General de Estudios y Doctrina de la Policía Nacional Civil.**
 - b. **Unidad de Planificación Administrativa y Financiera.**
 - c. **Academia de la Policía Nacional Civil.**
 - d. **Escuela de Formación de Oficiales de Policía.**
 - e. **Escuela de Estudios Superiores de Policía.**
 - f. **Escuela de Especialidades de Policía.**
- 9. Subdirección General de Tecnologías de la Información y la Comunicación de la Policía Nacional Civil.**
- a. **Secretaría Técnica de la Subdirección General de Tecnologías de la Información y la Comunicación.**
- 10. Subdirección General de Prevención del Delito de la Policía Nacional Civil.**
- a. **Secretaría Técnica de la Subdirección General de Prevención del Delito de la Policía Nacional Civil.**
 - b. **División de Intervención en Relaciones Comunitarias.**
 - c. **Departamento de Orientación Preventiva.**
 - d. **Departamento Especializado en Niñez y Adolescencia.**
 - e. **Departamento de Multiculturalidad.**
 - f. **Departamento de Equidad de Género.**
 - g. **Departamento de Cultura y Deportes.**



2.5.3. Las políticas públicas de seguridad en Guatemala

La Tesis de Grado de Miguel Ángel Lucas Gómez, cita a varios autores que definen lo que es: políticas públicas, definiciones que son claras y comprensibles, las que indicare a continuación:

“El licenciado Antonio Ramírez la define así: las políticas públicas son la disciplina de la ciencia política que tienen por objeto el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. Don Tomas Miklos da la siguiente definición: las políticas públicas son el conjunto de directrices garantizadas por Ley, que posibilitan la promoción y garantía de los derechos del ciudadano. Y Rodrigo Borja da la siguiente definición: las políticas públicas son, la parte ejecutora de la administración pública, que respondan a los problemas sociales y que darán como resultado un Estado con administración capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad venidera.”⁶¹

Y más concretamente, hablando de políticas públicas en materia de seguridad, existen las siguientes definiciones:

La política de seguridad democrática, da una definición de lo que se debe de entender por políticas de seguridad, y al respecto indica: “El término políticas de seguridad se limita a las necesidades destinadas a contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones.”⁶²

La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, da una definición de política pública así: la política nacional de seguridad es el conjunto de lineamientos que definen los cursos de acción diseñados para prevenir y contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones. Será aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad. Tiene por objeto garantizar aquellas acciones de carácter preventivo o reactivo que el Estado debe adoptar para garantizar la consecución de los intereses nacionales frente a cualquier amenaza,

⁶¹ Tesis de Grado de Miguel Ángel Lucas Gómez. Estudio Jurídico de las Políticas Públicas de Bienestar Social en Guatemala. Universidad de San Carlos de Guatemala. Pág. 36.

⁶² Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia. Ob. Cit. Pág. 7.



agresión o situación que por su naturaleza represente un riesgo para la seguridad de los habitantes o del Estado democrático.

En ese orden de ideas, es el gobierno quien define la política general, que sirve y orienta a todos sus demás órganos dependientes, incluyendo a los órganos autónomos. Las políticas públicas son las acciones de gobierno.

El marco jurídico de un Estado constituye la base para la autorización y establecimiento de actividades que constituyen las políticas públicas, y también marcan el límite en el actuar de los que la elaboran y ejecutan.

El proceso para llegar a crear políticas públicas es el siguiente: identificación de un problema que requiera acción pública, formulación de posibles soluciones, adopción de decisiones por parte de la autoridad legitimada, ejecución de la política pública y evaluación de los resultados.

Los antecedentes en políticas públicas de seguridad, empieza una vez fueron firmados los Acuerdos de Paz, en la cual se buscaron diferentes consensos para lograr promover una agenda de seguridad que tuviese la finalidad prevista en los acuerdos, resultando de dichos consensos la Política de Seguridad Democrática (POLSEDE) y la Política de Seguridad Ciudadana (POLSEC).

En el año 2008 se creó la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, cuyo objeto es lograr una organización que permita garantizar la satisfacción total de las necesidades de seguridad integral de los habitantes del país y proveer el marco legal necesario, asegurando el funcionamiento coordinado, eficaz y eficiente de los organismos del Estado, sus instituciones y dependencias responsables, para construir una Política Nacional de Seguridad como medio que garantice a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral.

En el año 2009 se genera como política pública de Estado el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ), firmado por el Organismo Ejecutivo, el



Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público. Dichos organismos del Estado asumieron una agenda de reforma del sistema de seguridad y justicia, mediante un instrumento que pretendía provocar cambios estructurales, normativos y procedimentales, priorizando cuatro ejes centrales de trabajo y se definieron 17 compromisos y sus principales acciones.

En el año 2012 al tomar posesión el actual gobierno, lanzo tres pactos como su política nacional, y dentro de ellos está el Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz, cuyo objeto es: desarrollar una estrategia cooperativa que incorpore y corresponsabilice a todos los sectores sociales e instituciones del Estado, a fin de legitimar y viabilizar el conjunto de transformaciones y resultados de impacto que permitan alcanzar mejores niveles de gobernabilidad, seguridad y protección frente a la criminalidad, la violencia y la impunidad en el país; el referido Pacto se desglosa en las temáticas: seguridad, justicia y la paz.

A la par del Pacto arriba mencionado, se adecuo el actuar del gobierno a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, creando criterios, políticas básicas y estrategias a las instituciones que conforma el Sistema Nacional de Seguridad, cuyas acciones se refleja en el Consejo Nacional de Seguridad.

Concretamente en el Departamento de San Marcos el Pacto por la Seguridad, tiene un plan estratégico, y es desarrollado por el gobernador departamental en conjunto con las demás instituciones públicas que tienen presencia en el departamento en materia de seguridad, además dicho pacto se desarrolla de acuerdo a la situación de cada departamento.

Entre sus principios filosóficos están: 1) su visión: la visión que se persigue con este plan es de largo plazo, y 2) su misión: es la de educar y sensibilizar a líderes comunitarios, padres de familia, estudiantes de todos los niveles, autoridades locales y municipales en la prevención del delito, en sí a toda la población.



El objetivo del Pacto por la Seguridad es sentar las bases de cultura de prevención del delito, orientado a la participación enmarco de la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica, la reducción objetiva de la delincuencia y el delito, previniendo la existencia de víctimas.

Su finalidad es la de reducir los índices de violencia, por medio de la prevención.

Las acciones que persigue son: acercamiento con las demás instituciones del Estado a efectos de evitar duplicidad de esfuerzos, sensibilizarlos a manera de unir o integrar esfuerzos. Logrando la aceptación de los entes gubernamentales y también el acercamiento de la sociedad civil, entre las organizaciones con las que se cuenta están: Secretaría de Inteligencia del Estado, la Dirección Departamental de Educación, Consejo Nacional de la Juventud, Comisión Presidencial de Derechos Humanos. Consejo de Desarrollo Departamental, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Procuraduría General de la Nación, Policía Nacional Civil, el Ejército, Ministerio de Desarrollo Social, Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, Iglesias Evangélicas, Coordinadora de Seguridad Ciudadana Marquense, Sindicato de Trabajadores, la Organización de Pueblo Maya Man, Defensoría de la Mujer Indígena, Secretaría Presidencial de la Mujer, Movimiento Cooperativista, Movimiento Pastoral Humanitario.

Así también por medio de las organizaciones anteriores se conformo una Comisión Departamental de la Violencia y el Delito, en abril de este año (dos mil catorce), capacitando a sus integrantes de dicha comisión en los temas siguientes:

- 1. Prevención de la violencia y prevención de la violencia intrafamiliar,**
- 2. Prevención contra la violencia de la niñez y adolescencia,**
- 3. Prevención contra la violencia armada,**
- 4. Prevención contra el consumo ilícito de drogas,**
- 5. Prevención comunitaria de la violencia,**
- 6. Como administrar la conflictividad social,**
- 7. Desarrollo de oportunidades**



8. Prevención contra la violencia vial o seguridad vial.

Para llevar a cabo los temas arriba mencionados se regionalizo el departamento de San Marcos en cuatro zonas, así: el altiplano, centro, boca costa y zona costera. Y para el año 2015 se piensa involucrar a los Alcaldes en dicha Comisión.

Los fines de la mencionada comisión son: legitimar un conjunto de transformaciones, buscar resultados con impacto, y alcanzar mejores niveles de gobernabilidad y seguridad.

2.5.4. El papel de las fuerzas castrenses en materia de seguridad pública

La política del actual gobierno descansa en el empleo del Ejército Nacional en labores de seguridad pública, prueba de ello es la designación de militares retirados en dependencias del Estado relativas a seguridad, como el Ministerio de Gobernación, la Secretaría Técnico del Consejo Nacional de Seguridad, la Inspección General del Ministerio de Gobernación, la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia, la Dirección del Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y la Secretaría Privada de la Presidencia.

Así también, se puede observar la presencia de militares en retenes y patrullajes policiales, y la creación de mayores números de brigadas militares en el territorio nacional en forma focalizada en Petén, Izabal, San Marcos; implementación de estados de excepción debido a que la Policía Nacional Civil no ha podido detener las tensiones sociales derivadas a la resistencia comunitaria a proyectos hidroeléctricos como mineros, en los que por mandado de la Ley de Orden Público corresponde a la entidad castrense tomar la ocupación territorial y control político.

El empleo del Ejército ha sido la herramienta principal por parte del actual gobierno como política de seguridad. Respaldada por medio de La Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil que determina que los Ministerios de la Defensa Nacional y Gobernación, por medio de la Policía Nacional Civil y la Jefatura del Estado Mayor de la



Defensa Nacional coordinarán las operaciones de apoyo para prevenir y combatir la delincuencia común y el crimen organizado; la Ley antes mencionada dio lugar a varios Acuerdos Gubernativos en la misma línea de apoyo a las fuerzas policiales.

El Acuerdo Gubernativo 87-2000, dentro de su Artículo 1, regula que para el mantenimiento del orden y la seguridad en los Centros y Cárceles del Sistema Penitenciario del país, el Ministerio de Gobernación contará con la cooperación del Ejército de Guatemala y sus Unidades Militares que corresponda acuerda la cooperación entre los Ministerios de la Defensa Nacional y de Gobernación.

Aunado a lo anterior el Acuerdo Gubernativo 264-2001, amplía las funciones de cooperación del Ejército hacia los cuerpos policiales, y así lo demuestra el Artículo 1, al regular: disponer el apoyo a las fuerzas de seguridad civil en sus funciones de prevenir y combatir, la delincuencia, perseguir y detener a los reos prófugos, así como la custodia de los reclusos en los centros penitenciarios y la seguridad perimetral, por parte de las unidades del ejército de Guatemala que se estimen necesarias, para lograr garantizar a los habitantes de seguridad, la paz y la tranquilidad.

Y el Artículo 2, regula: para lograr los objetivos a que se refiere el Artículo anterior, se integran las fuerzas combinadas de seguridad, que funcionarán bajo la dirección y responsabilidad del Ministerio de Gobernación. La conformación de las fuerzas combinadas y su duración, tendrán un carácter excepcional y limitado que no deberá exceder de sesenta días contados a partir de la fecha de emisión del presente Acuerdo.

Y finalmente el Acuerdo Gubernativo 178-2004, reformado por el Acuerdo Gubernativo 216-2011, establece en su Artículo 1, lo siguiente: se autoriza al Ejército de Guatemala para que reclute el personal que le permita recuperar capacidades para cumplir la misión que por mandato constitucional le es asignada, de acuerdo a las necesidades actuales de seguridad nacional; además de un número de efectivos en fuerzas de reserva disponible que puedan ser movilizados de forma temporal, con el objeto de apoyar tareas de restablecimiento o mantenimiento de la seguridad ciudadana, así



como apoyo en labores humanitarias y en casos de calamidad pública o emergencia nacional.

Por otro lado ha sido tanta la injerencia del Ejército en la seguridad pública, que años atrás logro implementar su inteligencia militar como un modelo tipo dentro del sistema nacional de seguridad durante los regímenes militares que estuvieron en el poder, pero que a la larga fue una política de control para toda la población y hasta de los mismos efectivos del ejército.

La inteligencia militar de ese entonces estaba conformada por dos estructuras, la Dirección de Inteligencia conocida popularmente como G2, y el Estado Mayor Presidencial (EMP), y dentro de éste último se creó el Centro Regional de Telecomunicaciones conocido como “el archivo” que era un servicio de inteligencia y análisis exclusivo para la Presidencia de la República, dotado de mayores capacidades logísticas y operativas.

Una vez firmados los Acuerdos de Paz, los grupos de derechos humanos ansiaban que el Estado Mayor Presidencial fuera controlado por civiles y no militares, pero debido a la gran influencia que aun mantenía los militares en los gobiernos subsiguientes lo que hicieron fue que únicamente le cambiaron nombre a dicha entidad pero seguía controlada por los elementos castrenses.

Previo a la firma de la Paz en Guatemala, allá por el año 1995 se había asumido a nivel centroamericano en materia de seguridad el Tratado Marco de Seguridad Democrática, que se sustentaba en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas, que buscaba consolidar en la región un espacio de paz, libertad, democracia y desarrollo.



En base a dicho Tratado se creó dentro de los Acuerdos de Paz el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y rol del Ejército, que buscaba darle un giro al tradicional modelo de seguridad influenciado por el corte militar y propiciar que fuera más democrático con la participación de los diferentes actores civiles.

Un fenómeno que sucedió como consecuencia de los Acuerdos de Paz, fue la clandestinización del aparato de seguridad, atribuible a los militares de esa época en virtud de que estos no compartían la idea de que la seguridad pública estuviese bajo el control civil, lo que implicó que algunos altos funcionarios del Ejército al ya no tener espacios dentro del Estado privatizaron la seguridad creando empresas privadas de seguridad y empresas dedicadas a la venta de armas de fuego y municiones.

Otro fenómeno que se dio fue el debilitamiento de la institucionalidad de la seguridad, especialmente de la Policía Nacional Civil, en el gobierno de Alfonso Portillo por medio de varias reformas a la Ley de la Policía estancaron el fortalecimiento de dicha entidad, y en el gobierno de Oscar Berger se permitió que surgieran los cuerpos ilegales para las ejecuciones extrajudiciales, así como la creación y proliferación de las juntas locales de seguridad, saliendo del control del Estado ya que estas juntas de seguridad imponían su autoridad y control a sus propias poblaciones.





CAPÍTULO III

3. Análisis de la legislación guatemalteca en materia de descentralización y seguridad pública preventiva

3.1. La Constitución Política de la República de Guatemala

El Estado de Guatemala se rige por la Constitución Política de la República y demás leyes ordinarias y reglamentarias, así como de convenios y tratados internacionales ratificados, por su parte la Constitución Política de la República contiene principios y reglas fundamentales, en base a cuáles todas las leyes ordinarias y actos de los poderes públicos deben acatarla y respetarla.

En este apartado, se analizará como consecuencia los artículos relacionados con los temas de la descentralización administrativa y la seguridad pública.

El Artículo 1, es explícito al indicar que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, persiguiendo como fin supremo el bien común. Es decir, que el fin primordial del Estado es la protección no sólo del individuo sino también de su grupo familiar, ya que el Estado está para servir a las personas y no al revés.

El bien común que persigue el Estado, se refiere a la mayor cantidad posible de bienestar para el mayor número de sus habitantes.

Por su parte el Artículo 2, indica que 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 las personas.

Estos valores que consagra éste Artículo tienen relación con el Artículo 1, porque el Estado como ente protector de las personas humanas tiene la obligación de garantizar un mínimo de derechos que son esenciales para lograr el bien común, los valores en mención se pueden explicar sencillamente de la siguiente manera:

- **La vida:** este es un derecho principal, porque si no se garantiza, no se pueden concebir el goce de los demás derechos establecidos en la Constitución Política, porque llanamente es el fundamento mismo de la existencia de la persona.
- **La libertad:** este derecho supone que en los países democráticos no es concebible que se viva bajo opresión, inseguro o injusto, por lo que la libertad debe ser tutelada e incrementada a favor y en beneficio de las personas humanas, a efecto de gozar y disfrutar efectivamente los derechos que consagra la Constitución Política de la República.
- **La justicia:** generalmente es entendida como darle a cada uno lo que es suyo.
- **La seguridad:** como se explicó en su oportunidad en el capítulo II de esta investigación, la seguridad apreciada desde el punto de vista material y doctrinariamente es un derecho que le asiste a una persona a que se le garantice estar libre o exenta de todo peligro, daño o riesgo que ilegítimamente amenace sus derechos.
- **La paz:** es necesario que en el medio social exista una armonía para que se puedan ejercer los deberes y facultades que la Constitución Política establece.
- **Desarrollo integral de la persona:** el Estado debe gestionar todos los medios necesarios para que las personas puedan desenvolverse en las esferas de la vida humana, o sea en lo social, lo económico, lo familiar, lo cultural, etc.

Y finalmente el Artículo 3, complementa los otros dos artículos anteriores, al indicar que el Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona. El derecho a la vida es considerado como el primero de los derechos de la persona, además de ser un derecho innato de la persona humana, y reconocido y protegido por casi todas las constituciones de los Estados, pues el hombre tiene el derecho a no ser privado injustamente de la vida.



El Artículo 119, inciso b) por su parte indica que una de las obligaciones del Estado en materia económico-social, es la de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país. Esto para fomentar el desarrollo en las áreas rurales a modo que la riqueza no sólo se quede en los cascos urbanos.

El Artículo 134, indica que para crear entidades descentralizadas y autónomas es necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República, e igual número de congresistas se necesita para suprimir una entidad descentralizada cuando sea inoperante su funcionamiento. Así también, menciona que la autonomía se puede conceder para dar mayor eficiencia y cumplimiento de sus fines a una entidad.

El Artículo en mención establece como obligaciones tanto para el municipio, como para entidades descentralizadas y autónomas las siguientes:

- a) Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del ramo a que correspondan.**
- b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado.**
- c) Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala.**
- d) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general.**
- e) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y**



f) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo.

El Artículo 140 constitucional, indica que Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.

Ahora porqué se dice que el Estado de Guatemala es libre, independiente y soberano, la respuesta es de que el Estado es un grupo social establecido en un territorio determinado, con poder soberano, esta jurídicamente organizado por medio de las normas e instituciones, por medio de una organización específica que en nuestro caso son los órganos del Estado, cuya finalidad es obtener el bien común; y dentro de esta finalidad se pueden sintetizar los siguientes como por ejemplo: el bienestar de la nación, la solidaridad social, la seguridad pública, la educación, la salud, etc.

El Artículo 183, regula una serie de funciones que desarrolla el Presidente de la República, y entre ellas interesa para objeto de esta investigación la de las literales b), c), d) f) y ñ).

La literal b) reza: proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, así como la conservación del orden público.

La literal c) reza: ejercer el mando de las fuerzas armadas de la Nación con todas las funciones y atribuciones respectivas.

La literal d) indica: ejercer el mando de toda fuerza pública.

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

La literal ñ), indica: mantener la integridad territorial y la dignidad de la Nación.



El Artículo 224 regula que el territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Este Artículo, es la base para la descentralización administrativa y a su vez el fundamento jurídico de tres leyes importantísimas, la primera es la Ley General de Descentralización, la segunda es la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y la tercera es la Ley Preliminar de Regionalización. Además, se refiere a que la regionalización puede ser por departamentos o por municipios sin perjuicio de la autonomía municipal, en el primer caso se refiere a la integración de varios departamentos que reúnan iguales o similares condiciones geográficas, económicas o sociales, e igual forma aplica para el caso de los municipios; pero para lograr la efectividad deseada en cada uno de estos sistemas, se debe de organizar por medio de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Los artículos 225, 226, 227, 228, 229 y 231 tienen estrecha relación con el Artículo 224, ya que se derivan de éste último, como consecuencia de la descentralización administrativa y la regionalización, creando al respecto los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, a nivel nacional, regional y departamental.

El Artículo 244 regula que el Ejército de Guatemala es una institución que se encarga de mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior. Cabe hacer la mención, que si bien es cierto la Constitución Política regula que el Ejército debe mantener la seguridad interior o seguridad pública, ésta se debe de entender únicamente para casos de emergencia o calamidad pública que afecten al país cuya actuación es de carácter excepcional y temporal sujetas al poder civil, siendo a su vez el último recurso coercitivo que tiene el



Estado para tal efecto, y su acción debe hacerse con estricto apego a lo establecido a la Constitución Política y demás leyes que regulan su intervención.

Del Artículo 253 al 262 regulan lo relativo al municipio, y el municipio es una institución descentralizada y autónoma.

Es autónomo y descentralizado porque eligen a sus propias autoridades, obtienen y disponen de sus recursos, atienden los servicios públicos locales, atienden su ordenamiento territorial y el cumplimiento de sus fines propios, así mismo emiten sus propias ordenanzas y reglamentos correspondientes, sin olvidar que lo hacen en estricto respeto a la Constitución Política; he de recordar que en el capítulo I, se trató el tema de la descentralización.

Cabe aclarar, además que la autonomía municipal no implica que sean entes soberanos, ya que mantienen vínculos jurídicos con el gobierno central y sometido a la soberanía estatal, en virtud de que ayudan a descongestionar el trabajo de los órganos centrales.

3.2. Ley de Orden Público

El primer considerando de la Ley de Orden Público, es claro al indicar que es obligación de las autoridades mantener la seguridad, el orden público y la estabilidad de las instituciones del Estado, lo cual requiere en determinadas circunstancias, la restricción de garantías que la Constitución Política establece. Estas circunstancias son situaciones anormales o extraordinarias que conllevan un peligro hacia las instituciones públicas, e impiden su buen funcionamiento y requiere la aplicación de medidas excepcionales previamente reguladas por la ley.

Dicha restricción de las garantías constitucionales, y las medidas legales para su aplicación debe concebirse únicamente en lo que sea necesario, a fin de no perjudicar a los habitantes del país, así lo regula el segundo considerando de la referida ley.



Entre las causas que inciden para la aplicación de la ley en mención están: invasión del territorio nacional, perturbación grave de la paz, calamidad pública o de actividades contra la seguridad del Estado. Así lo regula el Artículo 1.

Explicaré brevemente cada una de estas causas:

- a) La invasión del territorio: es una causa externa, consistente en la penetración en el territorio nacional de fuerzas armadas extranjeras, básicamente se trata de una guerra.
- b) Perturbación grave de la paz: se refiere a la alteración de la vida social del Estado o de la sociedad mediante motines, revoluciones o rebeliones entre otras.
- c) Calamidad pública: entendida como una desgracia o un mal que alcanza a varias personas, como por ejemplo una enfermedad que sea una epidemia, los desastres naturales como los huracanes, los terremotos o inundaciones, el hambre, la guerra, etc.
- d) Actividad contra la seguridad del Estado: acá podría haber una serie de circunstancias no contempladas en las demás literales, que a la vez podría dar lugar a cometerse varias arbitrariedades, por lo que es muy complicado describir exactamente cuales sería, sin embargo el legislador dejó esta opción abierta.

El Presidente de la República en Consejo de Ministros declarará un estado de excepción por medio de un decreto, previa calificación de las causas que indica el Artículo 138 de la Constitución Política, y para el efecto se aplicará lo que regula la Ley de Orden Público.

La aplicación de la Ley de Orden Público en estos casos de excepción, establece las medidas y facultades a aplicar, en base a la siguiente gradación:

1. Estado de prevención.

2. Estado de alarma.
3. Estado de calamidad pública.
4. Estado de sitio.
5. Estado de guerra.

Los derechos que no se garantizan plenamente como consecuencia de un estado de excepción son los siguientes:

1. La libertad de acción.
2. Detención legal.
3. Interrogatorio a detenidos o presos.
4. La libertad de locomoción.
5. Derecho de reunión y manifestación.
6. Libertad de emisión del pensamiento.
7. Tenencia y portación de armas, y
8. La huelga de trabajadores del Estado.

En el medio se ha podido observar, que los gobiernos de turno hacen uso constante de los estados de prevención, de sitio o calamidad pública; para el caso de éste último es aplicado por desastres naturales como los huracanes, en el caso del estado de prevención siempre los han utilizado para contrarrestar los conflictos sociales, como por ejemplo protestas contra proyectos grandes como hidroeléctricas, mineros o las protestas de estudiantes o maestros en contra del sistema educacional; y en menor medida el estado de sitio.

Al aplicar cualquiera de estos estados de excepción, se militarizan los servicios públicos, se limitan las manifestaciones públicas hasta llegar a disolverlas por la fuerza, el control o registro de cualquier clase de vehículos que transiten en lugares, zonas u



horas determinadas, en síntesis se regula el accionar de las fuerzas de seguridad en momentos de excepción.

3.3. Ley del Organismo Ejecutivo

Esta ley regula la organización, atribuciones y funcionamiento del Organismo Ejecutivo, y es en este organismo donde se desarrolla toda la función administrativa por medio de todos los órganos que la integran, además también se desarrollan los temas que se abordan en esta investigación, como lo es la descentralización administrativa y la seguridad pública.

El quinto considerando de ésta ley abre paso a lo que es la descentralización administrativa al establecer: que de conformidad con el Artículo 224 constitucional la administración será descentralizada; entendiéndose por descentralización el proceso mediante el cual el gobierno central delega la ejecución y el control administrativo de ciertas funciones a entes distintos de sí mismo o a sus entidades autónomas y descentralizadas, reteniendo las funciones reguladora, normativa y de financiamiento con carácter subsidiario y de control.

El Artículo 4, regula los principios que deben regir la función administrativa, para lograr el fin supremo del Estado que es el bien común, entre estos principios están los siguientes: la solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y la participación ciudadana.

El Organismo Ejecutivo cuenta con varias secretarías como apoyo a las funciones que lleva a cabo el Presidente de la República, entre las que destacan están:

La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, desempeña algunas funciones relacionadas con los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, así lo regula el Artículo 11, en sus literales a) y c), la primera indica que colabora con el Presidente de la República para la coordinación de los Sistemas: nacional, regional y departamental de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, así también para la formulación de



políticas de desarrollo urbano y rural; la segunda literal regula que dicha Secretaría ejerce la dirección ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, e igualmente de los sistemas regionales y departamentales, a efecto de coordinar la ejecución de proyectos y políticas que hayan sido previamente aprobados por dicha Secretaría.

La Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia, cumple su rol en materia de seguridad al ser la encargada de producir inteligencia en los campos estratégicos, su actuación es de carácter civil es decir no está bajo control militar, y está bajo la responsabilidad directa del Presidente de la República.

Entre sus atribuciones están las siguientes, de conformidad con el Artículo 13:

- a) Coordinar el Sistema de inteligencia del Estado.
- b) Asesorar y proporcionar al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Seguridad, la inteligencia de Estado integrada mediante la coordinación del Sistema Nacional de Inteligencia.
- c) Dar seguimiento a la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas a la Seguridad de la Nación.
- d) Mantener permanentemente actualizada la información estratégica nacional e internacional en su campo de acción.
- e) Realizar los análisis estratégicos y formular los escenarios que permitan identificar las amenazas y los riesgos del Estado, sus instituciones y habitantes.
- f) Dirigir la actividad de contrainteligencia, que consiste en prevenir e identificar actividades de inteligencia de actores que representen amenazas o riesgos.



- g) Promover relaciones de cooperación y colaboración con otros servicios de inteligencia nacionales e internacionales, en su calidad de ente coordinador del Sistema de Inteligencia del Estado.**
- h) Desarrollar y aplicar los oportunos procedimientos de reclutamiento, selección, evaluación y promoción de su personal.**
- i) Establecer la carrera profesional y administrativa y promover la capacitación permanente de su personal, así como las causas de baja en el servicio; y,**
- j) Las demás que sean de su competencia.**

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, conocida por sus siglas como SEGEPLAN, tiene estrecha relación con todos aquellos órganos de la administración pública en sus distintos niveles, en virtud de que entre algunas de sus funciones están: coadyuvar para que las políticas del gobierno central sean acopladas a las políticas de los órganos descentralizados y autónomos; integra y armoniza los anteproyectos de planes sectoriales de todos los órganos administrativos; coordina el proceso de planificación y programación de la inversión pública a nivel sectorial y público y territorial; fórmula para conocimiento y aprobación del Presidente de la República la política de preinversión, creando para el efecto mecanismos financieros que funciones descentralizadamente.

Con respecto a los diferentes ministerios de Estado, es de recordar que tienen autoridad y competencia en toda la República de Guatemala en los asuntos que le son propios de su ramo, además coordinan y facilitan la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad; coordinan los esfuerzos y propician la comunicación y cooperación con las diferentes instituciones públicas que tengan funciones relacionadas con el o los ramos de cada Ministerio, y dentro de sus atribuciones generales se puede señalar entre las que interesa a esta investigación las siguientes:



- **Participan en las sesiones del Consejo de Ministros, en la formulación de la política económica y social del gobierno y en los planes, programas y proyectos de desarrollo de largo, mediano y corto plazo.**
- **Ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector, en coherencia con la política general del gobierno, salvaguardando los intereses del Estado, con apego a la ley.**
- **Desconcentrar y descentralizar las funciones y servicios públicos que corresponden a su ramo y proponer los mecanismos para que el Gobierno de la República asuma por sí, en plan subsidiario el financiamiento de dichos servicios, cuando así corresponda en su caso, delegar las funciones de gestión administrativa, ejecución y supervisión de conformidad con esta ley.**

Este es quizá una de las atribuciones más importante, porque faculta a los Ministerios para que puedan descentralizar sus funciones y servicios públicos, debiendo proponer alternativas al Presidente de la República, para que dicha descentralización cuente con los fondos económicos, para que pueda funcionar adecuadamente.

- **En la ejecución de la política general del gobierno, coordinar los esfuerzos de los órganos de la administración pública, bajo su responsabilidad, con las gobernaciones departamentales, las municipalidades, sector productivo, entidades privadas y la comunidad, respetando en todo caso, la autonomía de los gobiernos municipales.**

Y dentro de los distintos Ministerios con los que cuenta el Organismo Ejecutivo, existe uno específico que se encarga de la seguridad pública, y éste es el Ministerio de Gobernación, y al respecto el Artículo 36, regula que éste Ministerio le corresponde formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a

mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales, el régimen migratorio y refrendar los nombramientos de los Ministros de Estado incluyendo el de quien lo suceda en el cargo.

El Artículo mencionado anteriormente, enumera una serie de funciones que tiene a su cargo, pero para efectos de la presente investigación, se mencionará y describirán únicamente los relacionados con la seguridad pública:

- **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.**
- **Conducir los cuerpos de seguridad pública del gobierno.**
- **Proponer los anteproyectos, para la reglamentación de los servicios privados de seguridad.**
- **Elaborar y aplicar las políticas de inteligencia civil, y recabar y analizar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común dentro del marco de la ley.**
- **Administrar el régimen penitenciario del país, salvo aquello asignado a otros órganos del Estado.**

El Artículo 37, en su literal e), establece como una de las funciones del Ministerio de la Defensa Nacional, el de tomar las medidas necesarias para que en caso de limitación a los derechos constitucionales, las autoridades militares asuman las atribuciones que les corresponde, así como, dictar las medidas pertinentes, para la prestación de su cooperación en casos de emergencia o calamidad pública, enmarcando en este caso su actuación en lo que al respecto regula la Ley de Orden Público.

3.4. Ley de la Policía Nacional Civil

El Decreto número 11-97 del Congreso de la República, contiene la Ley de la Policía Nacional Civil, compuesta de 71 artículos, algunos de ellos ya reformados, y en sí regula la organización, competencia y funciones que lleva a cabo la Policía Nacional Civil, como la institución encargada de la seguridad pública en todo el territorio nacional.

Así lo regula el Artículo 1, al indicar que la seguridad pública es un servicio esencial de competencia exclusiva del Estado y para ese fin se crea la Policía Nacional Civil.

Además el Artículo 2, lo complementa al indicar que la Policía Nacional Civil es una institución profesional armada, ajena a toda actividad política. Su organización es de naturaleza jerárquica y su funcionamiento se rige por la más estricta disciplina, y sus funciones las desempeña las veinticuatro horas del día en todo el país, ésta dividida en distritos y ésta integrada por los miembros de la carrera policial y de la carrera administrativa.

El Artículo 3, establece que el mando supremo de la Policía Nacional Civil será ejercido por el Presidente de la República, a través del Ministro de Gobernación; y en cuanto a su funcionamiento estará a cargo de un Director General, bajo la inmediata y exclusiva autoridad del Ministro de Gobernación.

El Artículo 4, faculta a los gobernadores departamentales para que supervisen la actuación de la Policía Nacional Civil, bajo las directrices del Ministro de Gobernación.

La Policía Nacional Civil 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, así lo regula el Artículo 9.

Dentro de las funciones de la Policía Nacional Civil, el Artículo 10, las regula así:



a) Por iniciativa propia, por denuncia o por orden del Ministerio Público:

- 1. Investigar los hechos punibles perseguibles de oficio e impedir que éstos sean llevados a consecuencias ulteriores.**
- 2. Reunir los elementos de investigación útiles para dar base a la acusación en proceso penal.**

b) 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.

c) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad pública.

d) Prevenir la comisión de hechos delictivos e impedir que éstos sean llevados a consecuencias ulteriores.

e) 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.

f) 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 señores jueces, en casos de extrema urgencia, la realización de actos jurisdiccionales determinados con noticia inmediata al Ministerio Público.

g) Colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofes y calamidad pública, en los términos establecidos por la ley.

h) Vigilar e inspeccionar el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciba de las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias.



- i) Prevenir, investigar y perseguir los delitos tipificados en las leyes vigentes del país.
- j) Colaborar y prestar auxilio a las fuerzas de seguridad civil de otros países, conforme a lo establecido en los tratados o acuerdos internacionales de los que Guatemala sea parte o haya suscrito.
- k) Controlar a las empresas y entidades que presten servicios privados de seguridad, registrar, autorizar y controlar su personal, medios y actuaciones.
- l) Coordinar y regular todo lo relativo a las obligaciones del Departamento de Tránsito, establecidas en la ley de la materia.
- m) Organizar y mantener en todo el territorio nacional el archivo de identificación personal y antecedentes policiales.
- n) Atender los requerimientos que, dentro de los límites legales, reciban del Organismo Judicial, Ministerio Público y demás entidades competentes.
- ñ) Promover la corresponsabilidad y participación de la población en la lucha contra la delincuencia.
- o) Las demás que le asigna la ley.

Los artículos 11 y 12, regulan lo relativo a los principios básicos de actuación de los miembros de la Policía Nacional Civil, con especial atención a las exigencias de los derechos humanos y a su condición de servicio público esencial.

Entre los principios aludidos se encuentran los siguientes:

1. Adecuación al ordenamiento jurídico.



- a. Ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución Política de la República de Guatemala, a los derechos humanos individuales y al ordenamiento jurídico en general.
- b. Actuar con absoluta neutralidad política e imparcial y sin discriminación alguna, por razón de raza, religión, sexo, edad, color, idioma, origen, nacionalidad, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social u opinión.
- c. Actuar con integridad y dignidad y abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente.
- d. Sujetarse en su actuación profesional, a los principios de jerarquía y subordinación. En ningún caso, el principio de obediencia podrá amparar órdenes que entrañen ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las leyes.
- e. Colaborar pronta y cumplidamente con la administración de justicia y auxiliarla en los términos establecidos en la ley.

2. Relaciones con la comunidad.

- a. Evitar en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria.
- b. Observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con la población a la que auxiliarán y protegerán, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello, informándola acerca de las causas y finalidades de su intervención.
- c. Actuar en el ejercicio de sus funciones, con la decisión necesaria y sin demora, cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e



irreparable, rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.

3. Tratamiento con los detenidos.

- a. Identificarse debidamente como miembro de la Policía Nacional Civil en el momento de efectuar una detención.
 - b. Velar por la vida e integridad física de las personas a quienes detuvieren o que se encuentren bajo su custodia y respetar su honor y dignidad, debiendo indicarles los motivos de su actuación.
 - c. Dar cumplimiento y observar con la debida diligencia los trámites, plazos y requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, cuando se proceda a la detención de una persona.
4. Dedicación profesional: llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre en defensa de la ley y de la seguridad pública.
5. Secreto profesional: guardar riguroso secreto profesional de todas las informaciones que conozcan u obtengan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones. No estarán obligados a revelar las fuentes de información salvo que el ejercicio de sus funciones o las disposiciones de la ley le impongan actuar de otra manera.

Respecto a la estructura de la Policía Nacional Civil esta fue abordada en el capítulo I.

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

En 1996 se firmó este acuerdo, que buscó reformas al sector seguridad y justicia, por medio del compromiso de los tres organismos del Estado, siendo además la base para



el Sistema Nacional de Seguridad, que se concretó doce años después, mediante la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

Cabe aclarar que a la fecha no se han logrado alcanzar todas las propuestas de reforma acordadas en los Acuerdos de Paz; pero para efectos de este trabajo de investigación se mencionarán algunas propuestas contenidas en el Acuerdo antes mencionado relativas a la seguridad pública.

En primer lugar resalta el deber del Estado de garantizar la seguridad; la obligación del Organismo Legislativo de cumplir con su responsabilidad del debate público en los asuntos nacionales fundamentales; el seguimiento de la gestión de gobierno a manera de cautelar el interés general de la población; y priorizar las medidas legislativas necesarias para fortalecer la administración de justicia.

Otro de los compromisos que vinculan ya sea directa o indirectamente al Organismo Ejecutivo, es la de creación de un Consejo Asesor de Seguridad, para ayudar al Presidente de la República y por su intermedio al Organismo Ejecutivo, a que se implemente el concepto de seguridad integral; la debida estructuración de las fuerzas de seguridad pública para garantizar la protección de la vida y de la seguridad de los ciudadanos, el mantenimiento del orden público, la prevención e investigación del delito y una pronta y transparente administración de justicia; la reestructuración de las fuerzas policiales a quienes se les encomienda el orden público y la seguridad interna; presentar un proyecto de Ley de Seguridad y Fuerza Pública que norme el funcionamiento del sistema policial de Guatemala; y promover la emisión de una nueva Ley de Orden Público.

Respecto a la reorganización de las fuerzas policiales, indica que la organización de la policía deberá contar con los departamentos especializados necesarios para cumplir entre otras funciones el combate al narcotráfico y al contrabando; control fiscal y aduanal; registro y control de armas; información e investigación criminal; protección del patrimonio cultural y del medio ambiente; seguridad fronteriza; tránsito y seguridad vial; establecer la carrera policial de acuerdo con los siguientes criterios: que todos los



integrantes de la nueva estructura policial deberán recibir formación en la Academia de la Policía; y que en dicha Academia se formará al nuevo personal policial a nivel de agentes, inspectores, oficiales y mandos superiores.

También se consideró como complemento impulsar un plan de reestructuración policial y seguridad pública, que permita funcionar en todo el territorio nacional; fortalecer las capacidades en materia de información e investigación criminal, con énfasis en la coordinación interinstitucional entre la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público y el Organismo Judicial; y fortalecer la cooperación entre la nueva Policía Nacional Civil y las Policías Municipales.

Así también, se incluyó la promoción de una ley que regule el funcionamiento y los alcances de las empresas privadas de seguridad, con miras a supervisar su actuación y la profesionalización de su personal, bajo el control de la Policía Nacional Civil; promover la reforma de la Ley de Armas y Municiones a modo que se hiciera más restrictiva la tenencia y portación de armas que se encuentren en manos de particulares, un sistema de registro de las armas en circulación y la identificación de sus propietarios, la transferencia de los registros al Ministerio de Gobernación.

La función del Ejército se acordó establecerla en la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio; no tendrá asignadas otras funciones y su participación en otros campos se limitará a tareas de cooperación. Se acordó promover la reforma constitucional en cuanto a las funciones del Presidente de la República, a efecto de que cuando los medios ordinarios del orden público y la paz interna resultaran rebasados, podrá excepcionalmente disponer del Ejército para este fin.

La actuación del Ejército, tendrá siempre carácter temporal, se desarrollará bajo la autoridad civil y no implicará limitación alguna en el ejercicio de los derechos constitucionales de los ciudadanos. Sin embargo, esta reforma constitucional fue aprobada por el Congreso de la República, pero no ratificada durante la Consulta Popular de 1999.



Para la democratización del poder político, se tomó la decisión de sustituir al Estado Mayor Presidencial, órgano militar de seguridad del Presidente de la República, del Vicepresidente y de sus familias, facultando al Presidente para que organizara a su criterio la entidad correspondiente. Así también, se acordó eliminar el cuerpo de inteligencia militar adscrito al Estado Mayor Presidencial y, en su lugar, para informar y asesorar al Presidente de la República, a manera de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático, se consideró la creación de una Secretaría de Análisis Estratégico, de carácter estrictamente civil y con acceso a información a través de fuentes públicas y a la que recaben los organismos de inteligencia civil y militar, sin la facultad de realizar investigaciones encubiertas propias.

Se acordó que el ámbito de actividades de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional estaría circunscrito a la función del Ejército definida en la Constitución y las reformas contempladas en el presente Acuerdo; y que se crearía el Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información (Dicai), dependiente del Ministerio de Gobernación, responsable de recabar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común, dentro de los límites autorizados por el ordenamiento jurídico y en estricto respeto a los derechos humanos. Esta última dependencia fue creada mediante el Decreto 71-2005 del 12 de octubre del 2005, como Dirección General de Inteligencia Civil (Digici).

Se adoptó el compromiso de impedir que existan redes o grupos que no correspondan a las funciones asignadas a las dependencias de inteligencia y análisis; a promover una ley que establezca las modalidades de supervisión de los organismos de inteligencia del Estado por una comisión específica del Organismo Legislativo; y que una vez hayan sido aprobadas las reformas constitucionales previstas en el Acuerdo, los archivos, fichas o cualquier otra forma de registro estatal relacionados con seguridad interna serán transferidos al Ministerio de Gobernación.

Como complemento se acordó priorizar la modernización de la administración pública, haciendo públicos los mecanismos de selección y clasificación del personal de todas las



dependencias del Organismo Ejecutivo, revisando su integración de manera que los empleados y funcionarios llenen los criterios de honradez y capacidad; estableciendo la carrera de Servicio Civil; promoviendo una efectiva aplicación de la legislación de probidad y responsabilidades; fortaleciendo y modernizando la Contraloría de Cuentas; y promoviendo la sanción penal de actos de corrupción y mal manejo de recursos públicos.

Se reitera el compromiso de descentralización de la administración pública; para ello se requiere, entre otras medidas, fortalecer los gobiernos municipales y asegurar el efectivo funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo; crear el conjunto de condiciones para que se desarrollen las organizaciones locales representativas de la población.

3.6. Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad

Ésta ley reconoce que en la actualidad los riesgos y amenazas que enfrenta la seguridad son de mayor complejidad, por lo que hace necesario fortalecer y estrechar la coordinación entre diferentes instituciones públicas que tengan competencia en materia de seguridad y justicia, y pueda anticiparse y dar respuesta a riesgos, amenazas y vulnerabilidades, a fin de prevenirlos, enfrentarlos y contrarrestarlos, de acuerdo con los objetivos nacionales establecidos en la Constitución Política, estableciendo las normas jurídicas de carácter orgánico y funcional y evitar de esta forma la disparidad de leyes que existen, a fin de darle al Estado las herramientas indispensables para el cumplimiento de sus fines.

Por tal motivo, se creó el Sistema Nacional de Seguridad, que consiste según el Artículo 3, en el marco institucional, instrumental y funcional del que dispone el Estado para hacer frente a los desafíos que se le presenten en materia de seguridad, mediante acciones de coordinación interinstitucional al más alto nivel y sujeta a los controles democráticos. Comprende, los ámbitos de seguridad interior y exterior.



El Sistema Nacional de Seguridad, se integra con los órganos e instituciones del Estado que jurídica, orgánica y funcionalmente están vinculados con la función de la seguridad, a fin de generar capacidades de prevención y reacción, conforme a las necesidades del país y el actual contexto internacional.

Para ello, está integrado por los siguientes órganos:

- 1. La Presidencia de la República.**
- 2. El Ministerio de Relaciones Exteriores.**
- 3. El Ministerio de Gobernación.**
- 4. El Ministerio de la Defensa Nacional.**
- 5. La Procuraduría General de la Nación.**
- 6. La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred).**
- 7. La Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIE); y**
- 8. La Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República (SAAS).**

A su vez también se creó el Consejo Nacional de Seguridad, como máxima autoridad y con carácter permanente, que coordina el Sistema Nacional de Seguridad, éste consejo está encargado de definir las políticas y estrategias y asesora al Presidente de la República en la toma de decisiones en materia de seguridad.

Para el adecuado funcionamiento y niveles de coordinación, el Consejo Nacional de Seguridad ésta integrado por:



1. El Presidente de la República, quien lo preside.
2. El Vicepresidente de la República, quien le sustituye en su ausencia.
3. El Ministro de Relaciones Exteriores.
4. El Ministro de Gobernación.
5. El Ministro de la Defensa Nacional.
6. El Secretario de Inteligencia Estratégica de Estado; y
7. El Procurador General de la Nación.

Las funciones del Consejo Nacional de Seguridad, son las siguientes:

- a) Coordinar y supervisar el funcionamiento de las instituciones responsables de la seguridad.
- b) Aprobar la Agenda de Riesgos y Amenazas.
- c) Definir y aprobar la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación, el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación y la Política Nacional de Seguridad.
- d) Generar las directrices básicas para la definición y actualización de la Política Nacional de Seguridad.
- e) Conocer y recomendar sobre aquellos asuntos de carácter estratégico para la seguridad del país.
- f) Definir las políticas y estrategias específicas en materia de seguridad exterior, seguridad interior e inteligencia.



- g) Promover la actualización del marco normativo e institucional aplicable a las actividades de seguridad.**
- h) Constituirse en Comité de Crisis en caso de emergencia nacional.**
- i) Establecer criterios y condiciones de utilización de áreas estratégicas a la seguridad del territorio nacional y recomendar sobre su uso efectivo especialmente en las zonas fronterizas y cuando se trate de la explotación de los recursos naturales.**
- j) Estudiar y opinar en torno a la ratificación de instrumentos internacionales sobre seguridad.**
- k) Presentar a los organismos del Estado su recomendación e informe frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de la institucionalidad, o pueda comprometer la seguridad de la Nación.**
- l) Informar, por lo menos una vez al año, al Congreso de la República y cuando éste lo requiera, respecto a la ejecución de las funciones que esta ley le otorga.**
- m) Convocar a los funcionarios y expertos que considere necesarios.**
- n) Convocar a los niveles de organización de la sociedad guatemalteca, en el ámbito de su competencia, cuando se considere necesario; y,**
- o) Supervisar el adecuado funcionamiento de los controles internos de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad.**

En base a esta ley se crearon otros órganos de apoyo técnico y administrativo para el correcto funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad, entre ellos:

- La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad quien colabora para el funcionamiento, apoyo técnico y administrativo del consejo, formula las políticas**



nacionales de seguridad, dándole el seguimiento y ser el medio de comunicación entre los integrantes del consejo y apoya logística y administrativamente a la Comisión de Asesoramiento y Planificación.

- La Comisión de Asesoramiento y Planificación, y entre sus funciones están la de asesorar al Consejo Nacional de seguridad, formula y propone la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación, formula y propone el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación y, promueve la tecnificación y profesionalización de los miembros del Sistema Nacional de Seguridad por medio de la carrera profesional.
- Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad, para formar, profesionalizar y especializar el recurso humano en materia de seguridad.
- La Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, es quien obtiene la información, la analiza y la transforma para la toma de decisiones, con el fin de garantizar la seguridad de la Nación a través del cumplimiento del ciclo de inteligencia. A la vez ésta Secretaría forma parte del Sistema Nacional de Inteligencia, integrada también por la Dirección de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación, la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional del Ministerio de la Defensa Nacional.

3.7. Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil

En el año 2000, se emitió el Decreto Legislativo número 40-2000, Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, que dio vida legal al patrullaje conjunto entre Ejército y Policía Nacional Civil (PNC), para prevenir y combatir el crimen organizado y la delincuencia común, cuando las circunstancias de seguridad del país demanden la asistencia o los medios ordinarios de que dispongan las fuerzas de seguridad civil sean insuficientes. A partir de esa fecha, la participación castrense en labores de seguridad ciudadana ha ido en aumento



3.8. Ley Preliminar de Regionalización

Esta ley tiene como objeto descentralizar la administración pública y lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme a las necesidades de la población, y para el efecto se establecieron regiones de desarrollo.

Ahora por región se entiende como la delimitación territorial que comprende a uno o más departamentos que reúnan las mismas condiciones geográficas, económicas y sociales, con el objeto de efectuar acciones de gobierno con la participación de los sectores organizados de la población.

Para el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y, el ordenamiento territorial, se establecieron las siguientes regiones de desarrollo, pudiendo en todo caso que a propuesta de los Consejos Regionales, el Congreso de la República los modifique:

1. Región metropolitana: ésta integrada por el departamento de Guatemala.
2. Región norte: ésta integrada por los departamentos de Alta y Baja Verapaz.
3. Región nororiente: integrada por los departamentos de Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso.
4. Región suroriente: integrada por los departamentos de Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa.
5. Región central: integrada por los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla.
6. Región suroccidente: integrada por los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez.



7. **Región noroccidente:** integrada por los departamentos de Huehuetenango y Quiché.

8. **Región Petén:** integrada por el departamento de Petén.

3.9. Ley General de Descentralización

En el año 2002 el Congreso de la República aprobó el Decreto Número 14-2002, Ley General de Descentralización, que tiene por objeto promover en forma sistemática la descentralización económica-administrativa, y trasladar en forma progresiva y regulada las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo a los municipios y demás instituciones del Estado, buscando con ello fortalecer el proceso de democracia y desarrollo del país.

Los principios que sustentan el proceso y la política de descentralización en Guatemala, los enumera el Artículo 4, y son:

- a. La autonomía de los municipios.
- b. La eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos.
- c. La solidaridad social.
- d. El respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala.
- e. El diálogo, la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso.
- f. La equidad económica, social y el desarrollo humano integral.
- g. El combate y la erradicación de la exclusión social, la discriminación social y la pobreza.



- h. El restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, y**
- i. La participación ciudadana.**

La descentralización que persigue el Organismo Ejecutivo está orientada en los siguientes objetivos:

- a. Mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública.**
- b. Determinar las competencias y recursos que corresponden al Organismo Ejecutivo que se transferirán a las municipalidades y demás instituciones del Estado.**
- c. Universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos que se prestan a la población.**
- d. Facilitar la participación y el control social en la gestión pública.**
- e. Fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración pública local.**
- f. Fortalecer la capacidad de los órganos locales para el manejo sustentable del medio ambiente.**
- g. Reforzar la identidad de las organizaciones comunales, municipales, departamentales, regionales y nacionales.**
- h. Promover el desarrollo económico local para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza, y**
- i. Asegurar que las municipalidades y demás instituciones del Estado cuenten con los recursos materiales, técnicos y financieros correspondientes para el eficaz y eficiente desempeño de la competencia en ellos transferida.**



En todo caso el Organismo Ejecutivo previo acuerdo con las municipalidades y demás instituciones de Estado les trasladará gradual y progresivamente los recursos técnicos y financieros para atender las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales.

El proceso de descentralización hacia el municipio y demás instituciones del Estado, se llevará a cabo mediante priorización de las competencias gubernamentales en las áreas siguientes: educación; salud y asistencia social; seguridad ciudadana; ambiente y recursos naturales; agricultura; comunicaciones, infraestructura y vivienda; economía; y cultura, recreación y deporte. Esto sin perjuicio de las atribuciones exclusivas que le corresponde a otras instituciones o entidades del Estado.

El Presidente de la República debe designar a un órgano de gobierno para que se encargue de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo, y las demás instituciones públicas le deben prestar la colaboración y coordinación necesaria a efecto de que las políticas de descentralización sean eficientes y eficaces.

Otro aspecto importante que contempla la ley, se refiere al fomento de la participación ciudadana en el proceso de descentralización y su organización. En este sentido, los artículos 17, 18 y 19 contemplan los mecanismos de participación de la población, de las organizaciones comunitarias y lo referente a la fiscalización social, respectivamente.

El contenido de ésta ley, es positivo ya que fortalecer el proceso de democratización en el país. Sin embargo, la ejecución e implementación del proceso para cumplir con la misma, es una tarea muy complicada y compleja por las implicaciones políticas, financieras, sociales y culturales.

3.10. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es el espacio de relación y encuentro ciudadano multiétnico, multilingüe y pluricultural, que permite a



todos los habitantes del país, su participación propositivamente en la toma de decisiones para la organización, coordinación y planificación del desarrollo integral de sus comunidades, municipios, departamentos, regiones y la nación.

El objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

Este sistema comprende cinco niveles, a saber:

1. **Nacional:** por medio del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
2. **Regional:** por medio de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural.
3. **Departamental:** por medio de los Consejos departamentales de Desarrollo Urbano y Rural.
4. **Municipal:** por medio de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural, y
5. **Comunitario:** por medio de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural.

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en sus distintos niveles tiene como fin promover la organización y la participación social, para que los distintos sectores de la sociedad encuentren y mantengan espacios de diálogo y concertación respecto a objetivos comunes, para alcanzar el bienestar y el desarrollo de sus comunidades.

3.11. Código Municipal

Los municipios actúan de acuerdo a los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación ciudadana.



El municipio es una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que dependen en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado; eligen a sus propias autoridades; obtienen y disponen de los recursos patrimoniales; atienden los servicios públicos locales.

Como entes descentralizados están facultados para que su órgano de dirección pueda emitir sus propias ordenanzas y reglamentos.

El concejo municipal es la autoridad colegiada que apoya para establecer las orientaciones fundamentales de la gestión municipal en los asuntos económicos, políticos y sociales. Es a través de acuerdos que celebra el concejo municipal que se adoptan directrices importantes como el plan de desarrollo municipal, el plan de ordenamiento territorial, el presupuesto anual y el programa de inversiones. El concejo municipal, en su función de control político, debe monitorear los resultados obtenidos por la gestión municipal, en particular, en el campo económico.

CAPÍTULO IV

4. Fundamento para descentralizar la seguridad pública preventiva en Guatemala

4.1. Análisis crítico de la realidad nacional de las instituciones públicas y de las leyes en materia de seguridad pública preventiva

Como se estableció inicialmente, según la doctrina en derecho administrativo, la descentralización administrativa, la desconcentración administrativa y la centralización administrativa son variantes en un sistema de organización de la administración pública, que cada Estado adopta según sus necesidades; pero la aplicación de cualquiera de ellas busca lograr la unidad de acción, de dirección y ejecución en el actuar de la propia administración, encaminada a alcanzar los fines del Estado.

Ahora la descentralización administrativa es totalmente distinta a la centralización y la desconcentración administrativa, porque busca maximizar la eficiencia de su gestión e incrementar la participación de la ciudadanía, además de ser un proceso de modernización del Estado.

Contribuye también a descongestionar la administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios, hay un beneficio hacia los particulares porque reciben un mejor servicio más eficiente, técnico y generalizado, el servicio se moderniza por ser autofinanciable, el patrimonio se utiliza con criterio económico y se racionan los beneficios entre toda la población, eligen a sus propias autoridades, incluso la misma población se organizan para prestar algún tipo de servicio.

En ese orden de ideas y en concordancia con la Constitución Política de la República, que contiene principios y reglas fundamentales de un Estado, y en base a las cuales deben estar conformes todas las leyes y actos que emanen de los poderes públicos; la realidad nacional se aleja totalmente de lo manifestado, especialmente en lo referente a la seguridad pública preventiva, manifestándose ese desequilibrio en dos escenarios; el



primero, el papel del Estado a través de sus diferentes órganos administrativos; y el segundo, respecto a las normas legales vigentes.

En el primer caso, el Estado de Guatemala, es débil e insuficiente en su capacidad para cumplir con los deberes que señala el Artículo 2 de la Constitución Política de la República, que es el de garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona; ya que el sistema de organización de la administrativa pública adoptado por Guatemala es eminentemente centralizado, prevaleciendo por lo tanto, las decisiones que se tomen a nivel central.

Prueba de ello, es que la seguridad pública, compete única y exclusivamente al Ministerio de Gobernación como órgano centralizado, encargado de formular las políticas, cumplir y hacer que se cumpla el régimen jurídico referente al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, así como la garantía de sus derechos.

Y la Policía Nacional Civil como órgano dependiente del Ministerio de Gobernación, es la institución que se encarga 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 la prevención, la investigación y el combate al delito preservando el orden y la seguridad pública; pero para llevarlo a la práctica dependen de las directrices o estrategias que implemente el Ministerio de Gobernación o en su caso el Consejo Nacional de Seguridad por medio de la agenda estratégica, el plan estratégico y la política nacional todas relativas a la seguridad pública.

Aunado al marcado centralismo, el Ministerio de Gobernación tiene internamente problemas serios, ya que dentro de la amplia gama de competencias administrativas que desarrolla, no sólo atiende el tema de la seguridad pública, sino también atiende otros asuntos que le son inherentes y de importancia especial para el país como el sistema penitenciario, migración, el diario de Centro América y tipografía nacional, los servicios de seguridad privada, la dirección general de investigación criminal, el registro



de las personas jurídicas, y el narcotráfico y el crimen organizado que han aumentado considerablemente, por lo que sobrepasa sus capacidades para dedicarse exclusivamente al tema de la seguridad pública.

Ante tal eventualidad se hizo necesario por parte del Estado desconcentrar la seguridad pública, creándose para el efecto un Sistema Nacional de Seguridad integrado por otras entidades del Estado, como por ejemplo el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de la Defensa Nacional, el Procurador General de la Nación, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado y la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República, mismas que conforman el Consejo Nacional de Seguridad según la Ley del Sistema Nacional de Seguridad; lo que confirmó, nuevamente la continuidad de la centralización administrativa por medio de la variante que es la desconcentración administrativa.

Lo anterior, provoca que exista confusión en cuanto a los roles que deben de desempeñar las entidades encargadas de la seguridad pública, no se conoce la ubicación competencial de las materias objeto de seguridad pública, creándose una serie de dependencias u órganos dentro del Organismo Ejecutivo, con funciones o ámbitos de actuación que se superponen, dificultando los procesos de planificación, toma de decisiones y ejecución.

Por otro lado, se tiene como mala práctica en el país, que cada vez que un gobierno llega al poder luego de las elecciones generales, implementa sus propias políticas públicas, planes, estrategias, agendas o directrices gubernamentales, como quiera llamársele, sin darle continuidad a las políticas públicas dejadas por el anterior gobierno, evidenciándose con ello el poco formalismo y seriedad de los partidos políticos en crear un verdadero proyecto de nación, creándose con ello un caos, buscando únicamente resultados a corto plazo, haciendo infructuosa la inversión de tiempo y recursos.

Cabe mencionar también las deficiencias con las que cuenta la institución policial, entre las que más resaltan esta la falta de recurso humano y material; la falta de recurso humano se evidencia porque no se cuentan con los suficientes elementos policiales requeridos según los estándares internacionales, que indican que tienen que existir como mínimo cuatro agentes por cada cien mil habitantes, sin embargo existe un gran contraste al hacerse la comparación con agentes de seguridad privada cuyos elementos policiales los triplican en número; respecto a lo material, se debe a que en todo el territorio nacional faltan sedes policiales propias y adecuadas, la mayoría de sedes son inmuebles arrendados y sobrevalorados lo que hace que disminuya su presupuesto; auto patrullas en mal estado; el presupuesto asignado al Ministerio de Gobernación es poco y por otra es objeto de despilfarro por las altas autoridades, al hacer compras por contrato abierto sin licitar, como por ejemplo compras de armas de fuego defectuosas o de baja calidad al igual que los uniformes; el salario que devengan los elementos policíacos es poco atractivo lo que hace que el policía se corrompa; y lo más recientemente que ha sucedido a nivel nacional es la falta de combustible para las auto patrullas, debido a que no hay presupuesto suficiente según argumenta el titular de la cartera de Gobernación.

No obstante lo anterior, la percepción que tiene la población hacia el Ministerio de Gobernación y la institución policial, es de desconfianza, ineficacia, deficiencia y corruptas, ello porque se ha visto a elementos policiales ser partícipes de bandas criminales y del crimen organizado.

La debilidad e ineficacia de las políticas públicas y de las instituciones del gobierno en materia de seguridad pública, es más cuestionable y criticable, porque se llega al extremo de acudir a los elementos del Ejército para el apoyo a las fuerzas de seguridad civil, olvidando el gobierno que su intervención sólo es excepcional, alejándose del principio de legalidad, temporalidad, proporcionalidad, compatibilidad, concordancia y complementariedad con las normas de derecho internacional en derechos humanos y el Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una sociedad Democrática; igualmente se abusa al aplicar los estados de excepción, cuando no pueden restablecer el orden público.



El segundo escenario relativo a las leyes en materia de seguridad pública preventiva, se puede afirmar que en Guatemala no se tienen, únicamente se aborda el tema de la seguridad pública en forma generalizada, dispersas y con poco articulado.

Así por ejemplo: la Ley de Orden Público se refiere básicamente a la restricción de garantías constitucionales cuando sucedan circunstancias anormales o extraordinarias, que provoquen un peligro hacia las instituciones públicas, derivado de la invasión del territorio nacional, la perturbación grave de la paz, calamidad pública o de actividades contra la seguridad del Estado, militarizando directamente todos los servicios públicos en un determinado lugar o en todo territorio nacional en su caso, por medio del Ejército para que tomen el control territorial, con dicha ley se puede observar que no regula nada sobre la seguridad pública preventiva.

La Ley del Organismo Ejecutivo, regula en un sólo Artículo el tema de la seguridad pública en forma generalizada a cargo del Ministerio de Gobernación, en el Artículo 36 en sus incisos m), n) y p).

La Ley de la Policía Nacional Civil también es muy limitada en su articulado, abordando taxativamente la palabra prevención en dos artículos únicamente, en el Artículo 9, que indica que es la institución que se encarga 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; y el Artículo 4 literal e) que regula que debe prevenir la comisión de hechos delictivos e impedir que éstos sean llevados a consecuencias ulteriores.

La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, vino a coadyuvar en el tema de la seguridad pública, al incluir a otras instituciones públicas con competencia en materia de seguridad, para que mediante acciones de coordinación interinstitucional, pueda dar respuesta a riesgos, amenazas y vulnerabilidades, para prevenirlos, enfrentarlos y contrarrestarlos; sin embargo su ejecución y aplicación no se ha concretado, quedando por lo tanto reducido a lo escrito en la ley sin tener mayor trascendencia.



El Código Municipal por su parte, en el Artículo 3 regula que el municipio atiende los servicios públicos locales, en tal sentido debe entenderse que se refiere a la seguridad pública, y así lo confirma el Artículo 68 inciso h), que regula que una de sus competencias propias es la de prestar el servicio de policía municipal, y en el Artículo 79, regula que los municipios tendrán si lo estiman conveniente y si sus recursos lo permiten, un cuerpo de policía municipal, bajo las órdenes del alcalde. Sin embargo, son pocas las comunas municipales que prestan dicha servicio, centrándose más al servicio de la Policía Municipal de Tránsito; y de ese reducido número de municipios que cuentan con Policía Municipal, desempeñan funciones ajenas a la seguridad pública preventiva.

En materia de descentralización administrativa existe variedad de leyes que la regulan, principiando por la Constitución Política, la Ley del Organismo Ejecutivo, Ley Preliminar de Regionalización, la Ley General de Descentralización, el Código Municipal y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, con las que se puede afirmar que en el país se tienen las suficientes leyes en esta materia.

Además, en la legislación guatemalteca se observa una creciente tendencia a introducir, de manera desordenada, términos y conceptos ajenos a la jerga jurídica guatemalteca, e incluso copias textuales de leyes de otros países, que no se encuadran al ordenamiento jurídico, generando enormes dificultades para su interpretación, integración, aplicación y difusión.

También, es frecuente en la legislación guatemalteca confundir de manera indistinta las expresiones “competencia”, “función” o “atribución”; esto se hace desde el propio texto constitucional hasta la legislación ordinaria y reglamentaria.

El tema de la seguridad pública preventiva, no es abordado en la ley, sino en las políticas, planes o programas de gobierno, quedando por lo tanto a discreción y arbitrariamente en el órgano correspondiente regular las funciones preventivas que deben desarrollar los actuales órganos encargados de la seguridad pública.



Otro dato importante que cabe mencionar y tiene relación con este punto, es el papel que desarrolla el Congreso de la República, que como es sabido es el encargado de decretar, reformar y derogar las leyes; pues tienen iniciativa los diputados para la formación de las leyes; en ese orden de ideas se puede constatar que en la página web que poseen en internet, del año dos mil doce al año dos mil trece han hecho las siguientes propuestas de proyectos de ley en materia de seguridad pública preventiva:

Año 2012.

- **Iniciativa de Ley 4438, dispone aprobar la Ley de la Policía Municipal de Seguridad Pública; esta iniciativa delega a las municipalidades para que se encarguen de la seguridad pública en su jurisdicción municipal, la crítica que consideró a ésta iniciativa de ley es de que violenta la autonomía que posee el municipio, existiendo además incongruencias en su articulado con lo manifestado por el actual Código Municipal.**
- **Iniciativa 4445, dispone la creación de una ley de fomento de la convivencia sin violencia en las instituciones educativas, y dentro de la propuesta existen dos artículos que regulan el tema de la prevención a cargo del Ministerio de Gobernación; ésta iniciativa tiene los dos dictámenes favorables de las dos comisiones encargadas, pero a la fecha no ha sido aprobada por el Congreso de la República.**
- **Iniciativa de Ley 4556, propuesta por el Organismo Ejecutivo que propone 35 reformas al articulado de la Constitución Política de la República, dirigidas al fortalecimiento institucional, y dentro de ellas están los temas de la seguridad pública interna y externa, en el sentido de delimitar las funciones de las fuerzas de seguridad militar y civil; sin embargo dicha iniciativa no fue viable; y mi crítica respecto a los temas que interesan es de que la reforma hacia las funciones del Ejército contravienen los Acuerdos de Paz y más específicamente al Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, ya que proponen que éste (Ejército) apoye a las fuerzas de**

seguridad civil; y la segunda la considero positiva porque le dan un rango constitucional a la Policía Nacional Civil, pero a la vez el referido Artículo es muy pobre en su redacción; e igualmente veo positivo el aumento a 11% el porcentaje de asignación a las municipalidades.

Año 2013.

- **Iniciativa 4593, dispone reformar al Decreto 40-2000 del Congreso de la República que contiene la Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil por parte del Ejército; esta iniciativa también contraviene el Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.**
- **Iniciativa 4636, dispone aprobar la Ley del Sistema Nacional de integración de la información sobre seguridad pública; mi crítica a esta iniciativa es de que cae en las funciones ya establecidas en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.**
- **Iniciativa 4684, dispone aprobar la Ley de Seguridad Ciudadana Preventiva en los Gobiernos Locales y Marco Regulatorio de la Policía Municipal; esta iniciativa me parece la más acertada, lastimosamente no se le dio el seguimiento correspondiente en el Congreso de la República; mi crítica sería que debería de haberse regulado como reforma al Código Municipal para mantener su unidad de contexto y no como una ley separada.**

De lo anterior, se deduce que la labor de los diputados para presentar proyectos de ley en materia de seguridad pública preventiva es deficiente, en virtud de que las iniciativas presentadas son poco técnicas, absurdas, no están acordes a la realidad nacional, son incoherentes en el sentido que proponen iniciativas que ya están tratadas previamente en otras leyes, las reformas a la ley deben hacerse con base a la unidad de contexto, es decir, se deben de reformar las leyes que abordan el asunto principal, para evitar una gran variedad de leyes que traten sobre el mismo asunto: y por último las pocas



propuestas de ley que se consideran atractivas para beneficio del país se quedan engavetas, no obstante existir dictámenes favorables.

4.2. La necesidad de descentralizar la seguridad pública preventiva

La descentralización administrativa es importante porque por medio de ella se alcanza mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, favorece las condiciones para mejorar sustantivamente la calidad de vida de todos los habitantes, a través de una redistribución equitativa de oportunidades, fuentes de empleo y otras características indispensables para consolidar el bien común.

Además, la descentralización constituye un factor de desarrollo, estabilidad, integración y democracia en cualquier sistema normativo, todo lo anterior respaldado por la propia Constitución Política de la República, en sus artículos 119 b), 134 y 224 ya analizados en su oportunidad.

Y como complemento la Ley General de Descentralización, reconoce la alta concentración administrativa en el Organismo Ejecutivo, respecto al poder de las decisiones, a las fuentes de financiamiento, al control y uso de los recursos y a la formulación de la política pública, y que ello conlleva la debilidad en el fortalecimiento de la eficiencia administrativa en todos los niveles del sistema, lo que no permite tener avances reales y significativos en la descentralización y desarrollo y una equitativa distribución de los fondos públicos a nivel nacional.

Por lo tanto, la legislación guatemalteca regula y permite que se lleve a cabo el proceso de descentralización administrativa, siempre y cuando se realice en forma responsable, apegada a la ley y sin tintes politiqueros.

Por otro lado, la seguridad pública como un servicio esencial y de competencia exclusiva del Estado, a través de la Policía Nacional Civil, como única garante de la seguridad en Guatemala, es un modelo que demuestra su incapacidad real de brindar

seguridad a la población; hace que la percepción de la población hacia el Estado lo considere como incapaz de resolver los problemas de la inseguridad.

Así también, la seguridad pública es un servicio público esencial que compete a los municipios como unidad y expresión básica del Estado, que comparten dicha responsabilidad a través de sus correspondientes cuerpos de Policía Municipal, sin embargo, hoy en día no se cumple, debido a que no es un tema de importancia para las corporaciones municipales, debido también al desconocimiento de la ley o porqué no existe esa claridad en cuanto a la formación de policías municipales, por lo que se hace necesario delegar (descentralizar) en las municipalidades la seguridad pública preventiva, puesto que conocen de mejor forma las necesidades y prioridades de su territorio.

Adicionalmente los artículos 68 inciso h) y 79 del Código Municipal son los únicos que regulan escuetamente las instituciones policiales del gobierno local, no obstante el Artículo 72 regula que el municipio tiene competencia para establecer, mantener, ampliar y mejorar sus servicios públicos municipales, garantizando que su funcionamiento sea eficaz, seguro y continuo.

Además las funciones de las actuales policías municipales se limitan exclusivamente a proteger los bienes y patrimonio de las municipalidades, y hacer cumplir las ordenanzas municipales consignando en su caso a los infractores al juzgado de asuntos municipales para las sanciones correspondientes, quedando por lo demás a lo que regule el consejo municipal o el Alcalde municipal, mediante reglamentos que tienden a ser discrecionales.

En virtud de ello, es necesaria la aplicación de medidas legislativas tendientes a reformar el Código Municipal especialmente los artículos ya aludidos, con el objeto que se cuenten con normas específicas para la policía municipal en materia de seguridad pública preventiva, y estar en armonía con las políticas de seguridad pública para impulsar los cambios que se requieran para alcanzar los resultados que beneficien a la sociedad guatemalteca.



Y de esta forma, el Estado pueda emplear todas las estructuras que tenga a su disposición, entre ellas a la policía municipal, para combatir al crimen organizado, la delincuencia común y la violencia, debido a que la delincuencia no va a disminuir mediante la persecución o imposición de penas más severas, sino por medio de la prevención.

Lo anterior, implica que el cuerpo policial municipal debe estar enfocado hacia esa visión preventiva, es decir realizar todas aquellas medidas preventivas y de ejecución inherentes al servicio de policía municipal y lo más importante es la de prestar auxilio inmediato y protección adecuada a las personas que lo solicitan o cuando éstas o sus bienes estén en peligro, con el suficiente apoyo económico municipal, departamental y de las autoridades centrales; dejando lo que respecta a la información, investigación y persecución del delito a la Policía Nacional Civil.

En conclusión, es necesaria la institucionalización y fortalecimiento de una policía municipal preventiva eficiente, efectiva, profesional, con un marco normativo desarrollado que pueda contribuir al bienestar municipal, sin que sea tildada como una actividad policiaca más, producto de un programa en particular del Ministerio de Gobernación.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El problema objeto de la tesis es la descentralización de la seguridad pública preventiva, debido a que el Estado de Guatemala actualmente es incapaz de brindar seguridad pública preventiva a la población a través de sus entes encargados: el Ministerio de Gobernación y la Policía Nacional Civil.

Mi propuesta para resolver la problemática, consiste en que la policía municipal desempeñe funciones de la seguridad pública preventiva, por las siguientes razones:

- 1. En virtud de que la ley nacional vigente lo permite y la realidad nacional actual lo requiere, es conveniente descentralizar administrativamente la seguridad pública preventiva, en forma responsable, bajo fiscalización social, apegada a la ley y sin tinte político.**
- 2. Mediante la descentralización administrativa se fortalece, se alcanza mayor eficiencia y eficacia en la prestación del servicio de seguridad pública preventiva.**
- 3. La descentralización administrativa de la seguridad pública preventiva, debe estar a cargo de la policía municipal, ya que actualmente ésta policía es inoperante, además, cada municipio ya tiene ubicadas las áreas de mayor inseguridad dentro de su circunscripción municipal.**
- 4. Para llevar a cabo dicha descentralización es necesario que se reforme el Código Municipal, especialmente el Artículo 79, a efecto de dotarle funciones en materia de seguridad pública preventiva a la policía municipal.**
- 5. Debe quedar regulado dentro del mismo Artículo mencionado, las acciones preventivas en seguridad pública que debe desarrollar la policía municipal, dejando abierta la opción para implementar otras que posteriormente sean necesarias.**
- 6. Se debe por parte del Consejo Municipal asignar un aporte económico dentro de su presupuesto para el funcionamiento e implementación de la policía municipal en todo el territorio nacional.**
- 7. El rol de la policía municipal se debe de entender que no interfiere con las funciones de la Policía Nacional Civil, ya que su actuar es eminentemente preventivo y coadyuvante de la seguridad pública.**





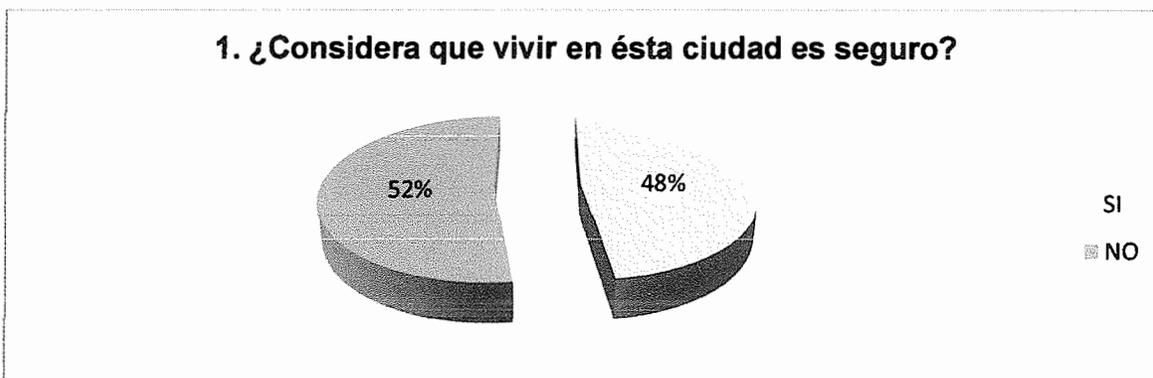
ANEXOS



ANEXO I

Presentación de resultados

Encuestas realizadas a la población según muestra



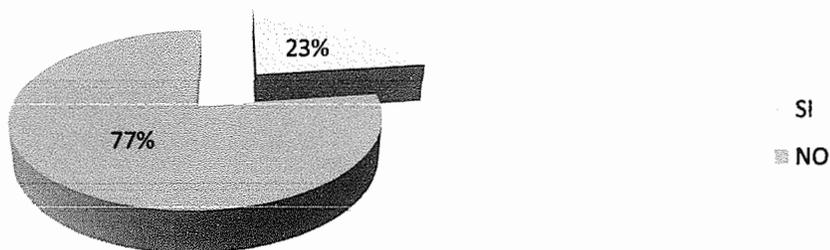
COMENTARIO: Según la percepción de la población encuestada el 48% considera que vivir en la ciudad si es seguro por qué no hay mucha delincuencia ni maras a comparación de la ciudad capital, además vivir aquí es tranquilo ya que todavía se puede salir a altas horas de la noche; mientras que para el 52% restante consideran que no es seguro, debido a que hay muchos robos especialmente de vehículos automotores, secuestros, hay policías corruptos y un mal servicio por parte de la institución encargada de la seguridad pública.



COMENTARIO: el 81% de los encuestados consideró que efectivamente existen zonas inseguras, especialmente donde existen cantinas, centros nocturnos, así como la

terminal de buses, las plazas públicas y los alrededores del cementerio; mientras para el 19% restante consideró que no existen zonas inseguras.

3. ¿Ha sido usted o un familiar objeto de un hecho delictivo en el último año en ésta ciudad?



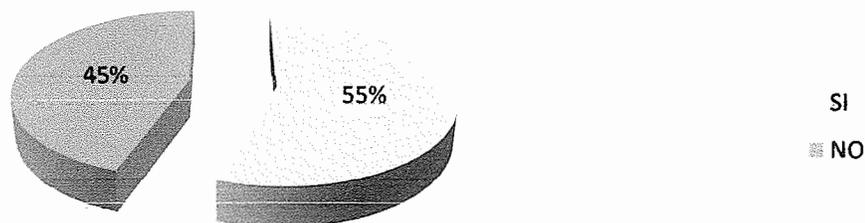
COMENTARIO: el 23% de los encuestados hizo referencia a que si ha sido objeto de un hecho delictivo especialmente de robo o hurto, mientras que para el 77% restante respondió que ni ellos ni un familiar ha sido objeto de un hecho delictivo.

4. ¿Existe en su localidad organización de vecinos para resolver los problemas de la seguridad y su prevención?



COMENTARIO: el 57% respondió que si están organizados, debido a la poca acción de la Policía Nacional Civil para contrarrestar la delincuencia común a través de Comités de Vecinos, mientras el 43% consideró que no existe organización de vecinos, porque no les interesa el tema, ya que es un deber de la Policía Nacional Civil.

5. ¿Denuncia usted ante las autoridades correspondientes los hechos delictivos que ha vivido o haya observado?



COMENTARIO: el 45% indicó que no denuncia algún hecho delictivo, por las razones siguientes: no prospera su denuncia, por miedo o intimidación, si lo denuncian los encargados de la seguridad pública siempre llegan tarde o en el peor de los casos nunca llegan; mientras el 55% si hace su denuncia, mayormente ante la Policía Nacional Civil, y en menor medida ante el Ministerio Público o un Juzgado de Paz.

6. ¿Ésta de acuerdo usted con el desempeño de las instituciones de Gobierno (Policía Nacional Civil y Gobernación Departamental) encargadas de la seguridad pública en ésta ciudad?



COMENTARIO: el 80% manifestó que no está de acuerdo con el desempeño que lleva a cabo Gobernación Departamental ni con la Policía Nacional Civil, por las razones siguientes: falta de confianza, deficiencia institucional, corrupción, falta de recursos económicos y humanos, poca ética en el actuar de los Policías, mala preparación en la gestión pública del personal en ambas instituciones, no tienen estrategias ni están organizados; y el 20% restante indicó estar de acuerdo con la forma en que se

desenvuelven las autoridades en materia de seguridad pública preventiva en ésta ciudad.

7. En base a lo que ha visto u oído, ¿considera que los planes de seguridad pública preventiva del gobierno están dando resultados?



COMENTARIO: El 82% de la población percibe que los planes de gobierno no han dado los resultados esperados debido a: los planes de gobierno sólo son aplicados a determinados sectores y no a nivel general, no hay organización de las instituciones públicas para llevar a cabo los planes de gobierno, falta de personal para ejecutar los planes, los planes no observan las necesidades de cada localidad, el gobierno y sus diferentes órganos no dan a conocer públicamente sus planes de gobierno, los planes de gobierno sólo son promesas de campaña porque cuando están en el poder realizan algo totalmente diferente a lo prometido, y porque las autoridades encargadas de la seguridad pública no le dan importancia al tema de la seguridad pública; el 18% restante opinó que el gobierno si lleva a cabo su plan de gobierno.

8. ¿Considera que Gobernación Departamental desarrolle planes, programas o políticas en conjunto con otros sectores de la sociedad, en materia de seguridad pública preventiva para el departamento y sus municipios?



COMENTARIO: El 54% consideró que Gobernación Departamental no lleva a cabo ningún tipo de acción con grupos organizados de la sociedad, debido a que no se ha escuchado ni visto ningún plan, programa o política en materia de seguridad pública preventiva, salvo en otros temas menos seguridad, además que a dicha institución sólo la utilizan para hacer imagen política; y el 46% restante manifestó que en Gobernación Departamental si llevan a cabo acciones con otros sectores de la sociedad.

9. ¿Considera que en ésta ciudad se cuenta con los suficientes recursos personales y materiales en la Policía Nacional Civil, para brindar seguridad pública a la población?

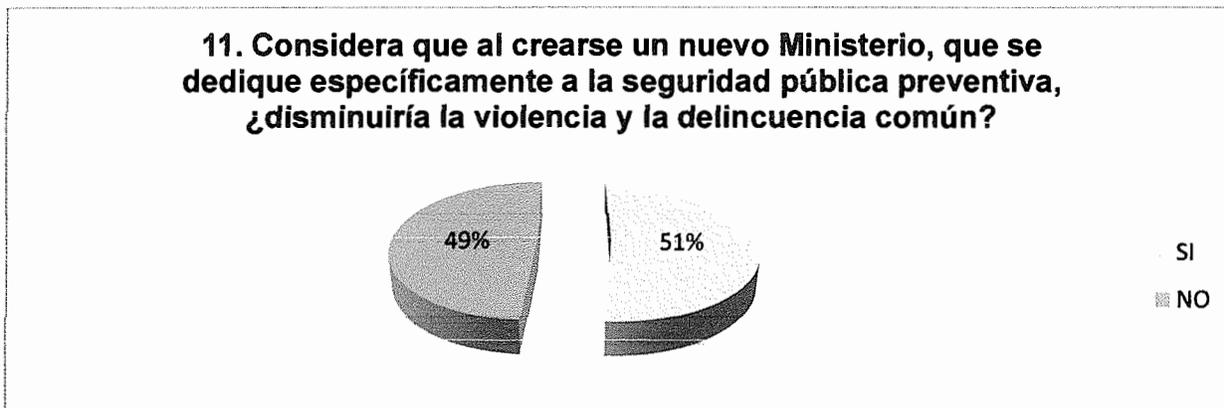


COMENTARIO: El 81% indicó que la Policía Nacional Civil no cuenta con los suficientes elementos policiales así tampoco con autopatrullas, debido a: falta de recursos económicos para incrementar su número, falta de voluntad de las autoridades centrales para que existan más elementos policiales, desvió de fondos hace que no existan más policías, y falta de combustible para el caso de las autopatrullas; el 19% restante manifestó que sí se cuenta con los suficientes elementos policías pero no de insumos, a la vez consideran debería de haber más inversión y más preparación de los agentes policiales.

10. ¿Ve positivo que el Ejército de Guatemala participe en actividades de la seguridad pública?



COMENTARIO: El 76% consideró que si es positivo que elementos castrenses participen en actividades de la seguridad pública, debido a las razones siguientes: son más efectivos y cumplen mejor su trabajo, se percibe más confianza hacia el Ejército, se recurre al Ejército debido a que la Policía Nacional Civil no se da abasto, y porqué al actuar en conjunto Ejército y Policía Nacional Civil se evitan que los policías se corrompan al pedir dinero; el 24% consideró que no ve positivo que el Ejército participe en actividades de la seguridad pública, por las razones siguientes: se recurre al Ejército debido a que no se tienen políticas de gobierno en materia de seguridad pública para contrarrestar la delincuencia; la seguridad pública sólo es obligación de la Policía Nacional Civil, y porque se contravienen los Acuerdos de Paz en el rol de participación del Ejército en una sociedad democrática.



COMENTARIO: El 49% opinó que no ayudaría en nada crear un nuevo Ministerio en el Gobierno, debido a las razones siguientes: no hay presupuesto económico en el Gobierno; se deberían de fortalecer las instituciones ya existentes; al crearse un nuevo Ministerio el resultado sería el mismo es decir sin resultados positivos y más corrupción; en vez de crearse un nuevo Ministerio se debería de cumplir la ley; al crearse un nuevo Ministerio solo habrían intereses políticos y más deuda; y el 51% indicó que sí sería efectivo la creación de un nuevo Ministerio especializado en Seguridad Pública Preventiva, pero que tendría que ser responsable y eficiente; con planes y estrategias adecuados al caso; se debería de contar con personal de calidad y bien organizados, con los suficientes recursos económicos y humanos; y regular de una mejor forma el desempeño de la actual Policía Nacional Civil.



BIBLIOGRAFÍA

Archivo Histórico de la Policía Nacional. **La policía nacional y sus estructuras**. Guatemala: Ed. Colección de Informes. Volumen 2, 2010.

ARRATIA, Rosario. **Apuntes jurídicos de derecho administrativo**. Bolivia: Sin Edición, 2012.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Estudiantil FÉNIX, 2003.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Guatemala: Ed. Estudiantil FÉNIX, 2004.

CABANELLAS TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L. Undécima Edición, 1993.

CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo I**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998.

CONTRERAS CRUZ, Adolfinia y Francisco Fernando Sinay Álvarez. **Historia de la Policía Nacional de Guatemala 1881 a 1997**. Tesis de grado. Guatemala. Escuela de Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 2004.

DE LOS SANTOS MORALES, Adriana. **Derecho administrativo I**. México, D.F: Ed. Red Tercer Milenio, 2012.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. México, D.F: Ed. Porrúa, 2000.

GORDILLO, AGUSTIN. **Tratado de derecho administrativo**. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Ed. Fundación de derecho administrativo. 10ª. Edición, 2009.



GORDILLO, AGUSTIN. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 8. Buenos Aires, Argentina: Ed. Fundación de derecho administrativo, 2013.

GARCÍA GUZMÁN, Ricardo. La seguridad pública en Veracruz... Un reto alcanzable. México, D.F: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2012.

<http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad>

<http://lema.rae.es/drae/?val=seguridad>

<http://www.forodeseguridad.com/artic/discipl/4163.htm>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Modulo instruccional: derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales. San José, Costa Rica: Ed. Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH, 2011.

Informe de Evaluación de la Política General de Gobierno 2013. Gobierno de la República de Guatemala. Guatemala, 2014.

LUCAS GÓMEZ, Miguel Ángel. Estudio jurídico de las políticas públicas de bienestar social en Guatemala. Tesis de grado. Guatemala. Universidad de San Carlos de Guatemala, 2010.

Memoria de Labores 2013, del Ministerio de Gobernación, República de Guatemala. Guatemala, 2014.

Pacto por la seguridad, la justicia y la paz, del gobierno de la República de Guatemala. Guatemala, 2012.



Proyecto hacia una política de seguridad para la democracia. El sistema de seguridad en Guatemala: apuntes para una reforma. Guatemala. Documento número 6, 2002.

Política Nacional de Seguridad, Gobierno de la República de Guatemala. Guatemala, 2012.

www.mingob.gob.gt

www.pnc.org.gt

Legislación:

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

Ley de Orden Público. Decreto número 7, Asamblea Nacional Constituyente, de la República de Guatemala, 1965.

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Ley de la Policía Nacional Civil. Decreto 11-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

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

Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil. Decreto 40-2000 del Congreso de la República de Guatemala, 2000.



Acuerdo Gubernativo número 97-2009, del Ministerio de Gobernación de Guatemala que contiene el Reglamento sobre la Organización de la Policía Nacional Civil, 2009.

Acuerdo Gubernativo 87-2000. Ministerio de Gobernación de Guatemala, 2000.

Acuerdo Gubernativo 264-2001. Ministerio de Gobernación de Guatemala, 2001.

Acuerdo Gubernativo 178-2004. Consejo de Ministros de Estado de Guatemala, 2004.

Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. México, 1996.

Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala. Decreto 72-90 del Congreso de la República de Guatemala, 1990.

Ley Preliminar de Regionalización. Decreto número 70-86 del Congreso de la República de Guatemala, 1986.

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

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbana y Rural. Decreto número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

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