

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
DOCTORADO EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA

TESIS DOCTORAL

**ORÍGENES, DESARROLLO Y PROCESOS
DE REFORMA DE LAS FUERZAS DE POLICÍA
EN GUATEMALA Y SU INCIDENCIA
EN LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD**

MSc. MORELIA GARCÍA ARRIAZA

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2017

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
DOCTORADO EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA

**ORÍGENES, DESARROLLO Y PROCESOS DE REFORMA DE LAS FUERZAS
DE POLICÍA EN GUATEMALA Y SU INCIDENCIA EN LA PREVENCIÓN
DE LA CRIMINALIDAD**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MSc. MORELIA GARCÍA ARRIAZA

Previo a conferírsele el Grado Académico de

DOCTORA EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA

Guatemala, septiembre de 2017

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

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II: MSc. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V: Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO: Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla
DIRECTOR: Dr. Ovidio David Parra Vela
VOCAL: Dr. Nery Roberto Muñoz
VOCAL: Dr. Hugo Roberto Jáuregui
VOCAL: MSc. Erwin Iván Romero Morales

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS**

PRESIDENTE: Dr. Aníbal González Dubón
VOCAL: Dr. Carlos Humberto Rivera Carrillo
SECRETARIO: Dr. Olmedo Aisar Vásquez Toledo

RAZÓN: «El autor es el propietario de sus derechos de autor con respecto a la Tesis sustentada». (Artículo 5 del Normativo de tesis de Maestría y Doctorado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Estudios de Postgrado).

Ciudad Guatemala, 19 de octubre de 2016

Señor Director

Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Señor Director:

Me dirijo a usted para emitir **dictamen favorable** del informe final de investigación de la tesis presentada por la Doctora en Sociología **Morelia García Arriaza**, como requisito para optar al grado de **Doctora en Seguridad Estratégica**. El estudio se titula **«Orígenes, desarrollo y procesos de reforma de las fuerzas de policía en Guatemala y su incidencia en la prevención de la criminalidad»**.

El esfuerzo de la Doctora **Morelia García Arriaza** principia por analizar y mostrar que el actual entorno de seguridad en Guatemala se caracteriza por elevados niveles de violencia y criminalidad. Las autoridades públicas que enfrentan estos problemas, necesitan recurrir a nuevas opciones para poder solucionarlos o, por lo menos, administrarlos. Entre éstas opciones, la coordinación pública / privada en el ámbito de la prevención del delito, resulta ser una opción alentadora. En especial la prevención situacional del delito.

En esta tesis se da un aporte importante para conocer la historia de la policía, el cual no principió por ser una fuerza estatal sino un esfuerzo de las autoridades municipales y los vecinos para crear una situación de paz social. El origen de la policía se encuentra en la organización municipal, en particular en la labor de los alcaldes auxiliares, quienes cumplieron un rol fundamental para garantizar la seguridad de las ciudades de Guatemala del siglo XVIII. La profesionalización de la policía, al igual que la del Ejército, se dio con la Reforma

Liberal iniciada en 1871. Hasta después de la suscripción de los Acuerdos de Paz, hace dos décadas, se unificó en la creación de la Policía Nacional Civil la función de mantener el orden público y la seguridad interior.

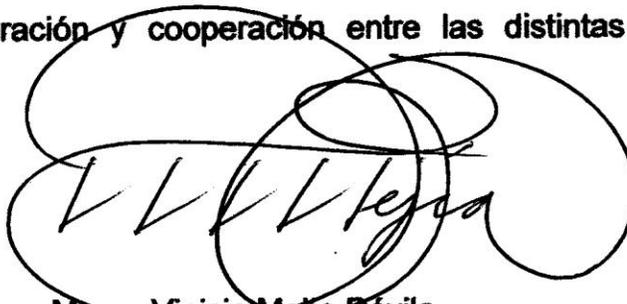
La tesis de la Doctora Morelia García Arriaza advierte las condiciones que propiciaron la proliferación de las empresas privadas de seguridad, no solo en Guatemala sino en todas partes del mundo. Lo relevante es el fundamento filosófico para justificar el incremento de los servicios de seguridad privada. En este estudio destacan los factores que propiciarían la colaboración pública / privada en la prevención del delito, por medio de la relación estratégica entre la Policía Nacional Civil y los Servicios de Seguridad Privada.

La investigación de la Doctora Morelia García Arriaza es una de las evidencias del carácter único del **Doctorado en Seguridad Estratégica** en Guatemala, Centroamérica y Latinoamérica. Los servicios de seguridad privada han sido un campo escasamente explorado en la academia guatemalteca.

Por este medio, expreso mi más entusiasta aprobación de la investigación de la Doctora **Morelia García Arriaza**, que nutre la naciente bibliografía del **Doctorado en Seguridad Estratégica**, un programa que paulatinamente contribuye al cumplimiento de la misión constitucional de la Universidad de San Carlos de Guatemala de aportar soluciones a los problemas nacionales.

Espero que esta investigación sea el inicio de nuevas reflexiones, debates y aportes académicos alrededor de los estudios de las empresas privadas de seguridad en Guatemala. Además, que sea una herramienta para la generación de mecanismos de colaboración y cooperación entre las distintas entidades de seguridad en el país.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marco Vinicio Mejía Dávila', enclosed within a large, irregular circular scribble.

Marco Vinicio Mejía Dávila

Doctor en Derecho y Doctor en Filosofía

Guatemala, 28 de agosto de 2017.

Dr. Ovidio David Parra Vela
Director de la Escuela de Estudios de Postgrado,
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Señor director:

Por la presente, hago constar que he realizado la revisión de los aspectos gramaticales de la tesis:

**ORÍGENES, DESARROLLO Y PROCESOS DE REFORMA DE LAS FUERZAS
DE POLICÍA EN GUATEMALA Y SU INCIDENCIA EN LA PREVENCIÓN DE LA
CRIMINALIDAD**

Esta tesis fue presentada por la *MSc.* Morelia García Arriaza del Doctorado en Seguridad Estratégica de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

En tal sentido, considero que, una vez realizadas las correcciones indicadas, la tesis puede imprimirse.

Atentamente,



Dra. Mildred C. Hernández Roldán
Revisora
Colegio Profesional de Humanidades
Colegiada 5456

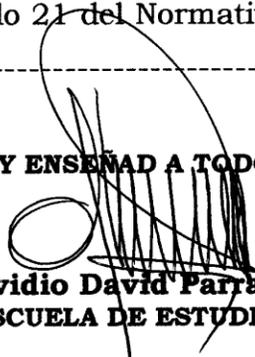
Mildred Catalina Hernández Roldán
Colegiada 5456

D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN

LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, Guatemala, cuatro de septiembre del dos mil diecisiete.-----

En vista de que la MSc. Morelia García Arriaza aprobó examen privado de tesis en el **Doctorado en Seguridad Estratégica**, lo cual consta en el acta número 24-2017 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **“ORÍGENES, DESARROLLO Y PROCESOS DE REFORMA DE LAS FUERZAS DE POLICÍA EN GUATEMALA Y SU INCIDENCIA EN LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD”**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Dr. Ovidio David Parra Vela
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



DEDICATORIA

- A DIOS
Que en su infinito amor y bondad me regalo una vida sana y me dio la oportunidad de poder alcanzar un logro academico mas.
- A mis padres
Reginaldo García V ela (QPD) y Sofía Arriaza Picón, por su amor, tenerme paciencia durante mi niñez y estar a mi lado en todo momento.
- A mis hermanos, cuñadas y sobrinos
Por brindarme su apoyo en el cumplimiento de mis objetivos
- A mis hijos
Bayron Rufino, Elmer Eduardo, Jennifer Morelia y Ramiro Steve. Quienes han sido el motivo y fuente de inspiración para seguir adelante.
- A mi nieto
Eduardo Jonah, por traer alegría y felicidad a toda la familia.
- A mis tios, primos y demas familia
Por todo el cariño que siempre me han demostrado.
- A mis amigos y compañeros de estudios
Por sus muestras de amistad, cariño y compañerismo.
- A la tricentenario USAC
Por permitirme ser parte de esta tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala.
- A mis catedráticos
Por transmitirme conocimiento en cada una de sus cátedras.
- A mis padrinos
Dr. Luis Fernando Ruiz y Dr. José Francisco Alvarado, por ser mis padrinos y por su amistad.

ÍNDICE



Introducción	i
Capítulo I: Violencia y crítica de la seguridad ciudadana	1
1. Dimensiones del fenómeno	1
2. Violencia y pobreza	12
3. Prejuicios sobre la violencia	20
4. Crítica al discurso de la seguridad ciudadana	26
Capítulo II: Panorama histórico de la policía	36
1. Significado del término policía	36
2. La policía como función y estructura	47
3. En busca del orden en Guatemala	52
4. La Policía Municipal en la Guatemala del siglo XVIII	57
5. Policía Municipal en los siglos XIX y XX	62
6. La Policía Nacional durante los Gobiernos liberales (1871–1944)	67
7. La Policía Nacional civil	80
Capítulo III: La seguridad privada en Guatemala	85
1. Proliferación de las empresas privadas de seguridad	85
2. Características de las empresas privadas de seguridad	87
3. La regulación de las Policías Particulares	97
4. Los Cuerpos de Seguridad en las entidades bancarias	101
5. Las Empresas Privadas de Seguridad en el ámbito internacional	103



6. Empresas de seguridad en Centroamérica	108
7. La seguridad privada desde la perspectiva constitucional	109
8. Ley que regula los servicios de Seguridad Privada	114
Capítulo IV: La articulación entre la seguridad pública y los servicios de seguridad privada en Guatemala	120
1. Los segmentos de la seguridad privada	120
2. Descripción de áreas de acción de los segmentos de la seguridad privada	123
3. Enfoques filosóficos sobre el auge de la seguridad privada	127
4. Supervisión y regulación de los servicios de seguridad privada	133
5. Cooperación pública / privada en seguridad	142
6. Seguridad privada y prevención situacional del delito	145
7. Políticas de seguridad ciudadana	151
Conclusión	162
Bibliografía	165

ÍNDICE DE GRÁFICAS



Página

Gráfica número 1: Promedio de muertes violentas a nivel nacional 2008 a 2016. Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la Policía Nacional Civil	2
Gráfica número 2: Número absoluto de homicidios y formas de ejecución Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la Policía Nacional Civil	4
Gráfica número 3: Comparación de homicidios en Sur-Oriente (2015–2016). Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la Policía Nacional Civil	8
Gráfica número 4: Homicidios a Nivel Departamental. Cifras Absolutas; enero – marzo (2015-2016). Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la Policía Nacional Civil	9
Gráfica número 5: Total de asesinatos y desapariciones en el área rural; enero–marzo (2015 – 2016). Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la Policía Nacional Civil	10
Gráfica número 6: Total anual de asesinatos y desapariciones en el área urbana. Datos de enero al 31 de marzo 2016. Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la Policía Nacional Civil	11
Gráfica número 7: Tasa de Homicidios PCMH a Nivel Departamental (enero marzo 2015–2016). Fuente: Lombardo Chico, Miguel Ángel. La fragmentación del estado: origen y persistencia de la violencia en Guatemala. Madrid. 2013.	13
Gráfica número 8: Evolución Tasa de Homicidios PCMH a Nivel Departamental (2008–2016). Fuente: elaboración propia.	16

ÍNDICE DE MAPAS



Mapa número 1 y 2: Incidencia de la pobreza y homicidios. Distribución por áreas geográficas (2015). Fuente: plazapública.com.gt.	15
--	----

ÍNDICE DE CUADROS

	Página
Cuadro número 1: Datos de enero al 31 de marzo de 2016. Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la Policía Nacional Civil	2
Cuadro número 2: Número absoluto de homicidios y formas de ejecución (2015). Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la Policía Nacional Civil	3
Cuadro número 3: Comparación de homicidios en municipios de Petén (ene-mar 2016). Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la Policía Nacional Civil	7
Cuadro número 4: Contraste de datos de pobreza con las tasas de violencia por departamento. Fuente: elaboración propia.	14
Cuadro número 5: Empresas de seguridad en Centroamérica. Fuente: elaboración propia.	108
Cuadro número 6: Descripción de áreas de acción de los segmentos de la seguridad privada. Fuente: elaboración propia.	123
Cuadro número 7: Políticas de seguridad ciudadana. Fuente: elaboración propia.	151



INTRODUCCIÓN

Guatemala es el quinto país más violento de Latinoamérica. En 2015 se registraron 4 mil 778 delitos contra la vida, lo que constituye una tasa de 29.5 homicidios por cada cien mil habitantes. Esa cifra significa una leve disminución con respecto a los 4 mil 998 homicidios registrados en 2014, pero es una disminución significativa con respecto al número de asesinatos desde 2009, cuando el país registró una tasa de 46.5 por cada cien mil habitantes.

El país latinoamericano donde hay más violencia es El Salvador. Allí se registró en 2014 una tasa de 103 homicidios por cada cien mil habitantes, un aproximado de 6 mil 650 crímenes violentos contra la vida. El segundo lugar lo ocupa Venezuela, con una tasa de 90 homicidios por cada cien mil habitantes. Honduras está en el tercer lugar con 57 crímenes por cada cien mil habitantes (unos 5 mil 47 casos), seguido por Jamaica con una tasa de 45 homicidios por cada cien mil habitantes (unos 1,192 asesinatos en ese periodo).

En Guatemala la cifra de la violencia es abrumadora. Ante la elevada percepción de inseguridad que impera, la ciudadanía se siente más vulnerable debido a que ha perdido la confianza en la Policía Nacional Civil, institución que hace veinte años, en los Acuerdos de Paz, se declaró que era *necesaria e impostergable* su reestructuración y que tendrá a su cargo el orden público y la seguridad interna. En el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, suscrito en México el 19 de septiembre de 1996, solo se aceptó el fortalecimiento de la cooperación entre la Policía Nacional Civil y las policías municipales, *dentro de sus facultades respectivas*.

No se consideró la colaboración entre la Policía Nacional Civil y las empresas privadas de seguridad. A pesar de la proliferación de estas compañías, el compromiso que asumió el Gobierno era promover ante el Congreso de la



República una ley que regulara *el funcionamiento y los alcances de dichas empresas, con miras a supervisar su actuación y la profesionalidad de su personal, y asegurar en particular que las empresas y sus empleados se limiten al ámbito de actuación que les corresponde, bajo el estricto control de la Policía Nacional Civil.*

El problema que se investigó, se puede formular por medio de las siguientes interrogantes:

1. ¿Son las empresas privadas de seguridad una solución para prevenir la criminalidad, ante la inoperancia de las fuerzas públicas, en especial la Policía Nacional Civil y las policías municipales?;
2. ¿Ha tenido incidencia la proliferación de las empresas privadas de seguridad en el incremento de armas, municiones y explosivos, que constituye una de las causas del aumento de la violencia?;
3. ¿Deben las empresas privadas de seguridad cooperar con el Sistema Nacional de Seguridad para la prevención y la persecución de la criminalidad?;
4. ¿Deben las fuerzas públicas y las empresas privadas de seguridad interactuar con las personas para que de manera conjunta se prevenga la criminalidad?;
5. ¿Es necesario que la información que generan las empresas privadas de seguridad sea utilizada para retroalimentar el Sistema Nacional de Inteligencia?;

La hipótesis planteada en el diseño de la investigación se puede formular como sigue:

Con la proliferación de las empresas privadas de seguridad se ha incrementado el control social y la generación de información que puede ser



proporcionada para la Inteligencia de Estado, por lo que si estas entidades privadas interactúan con la población colaborarán en la prevención de la criminalidad, la cual es una función comunitaria de las fuerzas públicas, como la Policía Nacional Civil y las Policías Municipales.

La solución hipotética planteada, parte del supuesto de que la cooperación público-privada tiene como mejor ámbito de interrelación la prevención del delito. Esta colaboración puede determinarse por medio de la relación estratégica entre sus principales actores, la Policía Nacional Civil y los prestadores de servicios de seguridad privada, y sus efectos en los ambientes de la prevención situacional del delito.

Como consecuencia, se sostiene que la colaboración público-privada entre la Policía Nacional Civil y los prestadores de servicios de seguridad privada, especialmente en la prevención del delito, constituye una de las mejores opciones para enfrentar el fenómeno de la criminalidad. Si la Policía Nacional Civil y los prestadores de servicios de seguridad privada logran unir sus esfuerzos dentro del marco del Estado de Derecho con legitimidad y eficiencia, podría darse una sinergia que permitiría reducir los índices delincuenciales, así como la percepción de inseguridad.

En consecuencia, la investigación lleva a conclusiones que pueden ser de utilidad tanto para los entes estatales, como para las gremiales de las empresas privadas de seguridad que coadyuvan a una mejora significativa de la seguridad ciudadana en Guatemala. Además, plantea algunas de las reformas que requiere la *Ley Que Regula los Servicios de Seguridad Privada*, Decreto Número 52 – 2010 del Congreso de la República.

Este informe de investigación consta de cuatro capítulos. En el primero, se presenta la fenomenología de la violencia en Guatemala, sus dimensiones, características y alcances. La relación entre violencia y pobreza, en que se pone de manifiesto que las áreas más violentas no son las más depauperadas, contrariamente a lo que se cree. Aborda los prejuicios más extendidos sobre las



causas y efectos de la violencia y desarrolla una crítica del discurso de la seguridad ciudadana, ya que no se toma en consideración la coordinación con los cuerpos municipales de policía y a las empresas privadas de seguridad.

En el segundo capítulo se realiza una revisión histórica de la *Policía*, término que se acuñó no para identificar a un cuerpo armado, sino a un estado de paz social o de orden público formal. En este apartado queda de manifiesto que el origen de la policía se encuentra en la organización municipal, en particular en la labor de los alcaldes auxiliares. En Guatemala, las reformas borbónicas del siglo XIX condujeron a establecer un Estado de policía, que garantizó la seguridad de los vecinos durante el proceso de transición entre el traslado de la capital desde Santiago de los Caballeros de Guatemala, hoy La Antigua Guatemala, hasta la Nueva Guatemala de la Asunción, en el Valle de la Ermita. En el nuevo orden social que debía crearse, los Alcaldes Auxiliares cumplieron un rol fundamental para garantizar la tranquilidad social. Después, se dio la institucionalización de los cuerpos de policía durante los Gobiernos liberales, entre 1871 y 1944. Se finaliza con la instauración de la Policía Nacional Civil, como unificación de los diversos cuerpos policíacos. La aspiración era lograr la integración de fuerzas para el mantenimiento del orden público y la seguridad interior, lo cual ha quedado en buenas intenciones porque aún no se logra una auténtica reforma de la Policía Nacional Civil.

En el tercer capítulo se realiza un análisis de las causas de la proliferación de las empresas privadas de seguridad, sus características, el surgimiento de las policías particulares y la regulación insuficiente a que estaban sujetas. Posteriormente, se abordan los cuerpos de seguridad en las entidades bancarias. Para lograr dimensionar el fenómeno de la proliferación de las empresas privadas de seguridad en Guatemala, aquí se consideran las regulaciones internacionales y que fueron tomadas en consideración en los Acuerdos de Paz, en consonancia con los principios de la Constitución Política de la República.



En el cuarto capítulo, se exponen los factores que podrían propiciar la colaboración público-privada en la prevención del delito en el Sistema Nacional de Seguridad de Guatemala. Esos factores son tanto de carácter exógeno como endógeno, en el ámbito de los principales actores que intervienen en la cooperación. También se considera la posibilidad de establecer una relación estratégica entre la PNC y las empresas privadas de seguridad, así como los efectos y consecuencias de esta colaboración en la prevención situacional del delito.

Por último, se presentan algunas conclusiones que permitieron la determinar la verosimilitud de la hipótesis planteada.



CAPÍTULO I

VIOLENCIA Y CRÍTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

1. DIMENSIONES DEL FENÓMENO

La violencia se ha convertido en algo cotidiano en la existencia de guatemaltecos y guatemaltecas. Una serie de hechos, procesos, imágenes y discursos se reproducen en distintos espacios como los medios de comunicación. La propia historia de Guatemala está marcada por una diversidad de expresiones de violencia, que le han dado una fisonomía particular al país. El psicólogo guatemalteco Carlos Orantes Trocolli sostiene:

“La violencia en Guatemala no es una simple cadena de hechos puramente violentos. Es un síndrome político, social, cultural, antropológico, psicológico y discursivo. Es fundamentalmente histórico. Sus víctimas somos todos, porque se teje como el gran mecanismo de control”¹.

Ante esta situación, resulta primordial realizar estudios que nos permitan comprender la complejidad del problema. Por consiguiente, se debe repensar la violencia desde otras perspectivas, con el propósito de mejorar la comprensión de este fenómeno y así contribuir con soluciones para el corto, mediano y largo plazo.

De acuerdo con las cifras de la Policía Nacional Civil del año 2008 al 2016 las estadísticas de muertes violentas pasaron del 2008 al 2012 de 6,292, a 5,155 del 2013 al 2015 de 5,253 y al 31 de marzo del 2016, 1,131. El dato es por cien mil habitantes ².

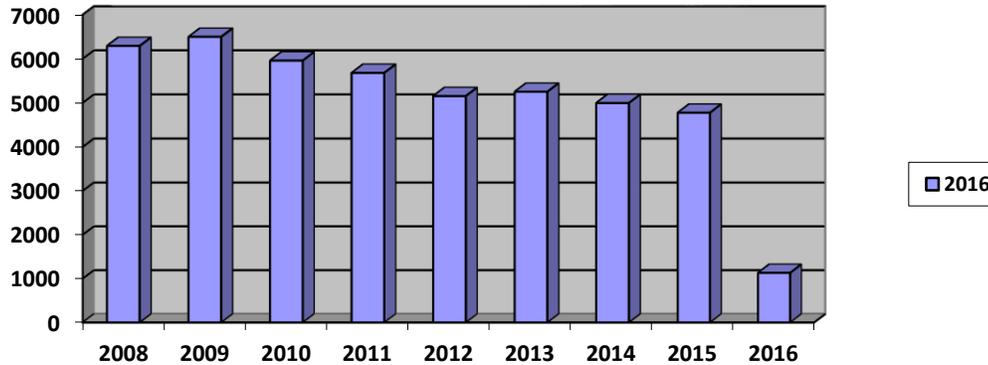
¹ Orantes Trocolli, Carlos. “La violencia en la cultura guatemalteca”, en: Revista de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Julio/Septiembre, No. 1, Guatemala, 2002, p. 1.

² Datos Estadísticos de la Policía Nacional Civil.



Gráfica número 1

Promedio de muertes violentas a nivel nacional 2008 a 2016



Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la Policía Nacional Civil.

Cuadro número 1

Datos de enero al 31 de marzo de 2016

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
6,292	6,498	5,960	5,681	5,155	5,253	4,998	4,778	1,131

Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la Policía Nacional Civil.

Con excepción de los años 1998 y 1999, la violencia desde la Firma de los Acuerdos de Paz ha aumentado de manera constante, lo que situó a Guatemala entre los diez países más violentos del mundo. El nivel de alarma social se ha incrementado también, más aún si se toma en consideración la influencia del contexto regional sobre la percepción social del problema, debido al incremento



del número de homicidios en tres de las cuatro fronteras del país: México, a partir de 2008, en El Salvador y Honduras.

En 2010 se estimaba que había entre 1.2 y 1.8 millones de armas, una *ratio* aproximada de un arma no registrada por cada nueve habitantes³. Según informes de la Dirección General de Control de Armas y Municiones (DIGECAM), el número de armas registradas, en cambio, hasta 2011 era de 132,196. Antes del 29 de abril de 2009, fecha en la que entró en vigor la Ley de Armas y Municiones, no era obligatorio el registro, pero desde esa fecha solo se habían extendido más de 61 mil licencias.

La DIGECAM no tiene facultad para llevar un control de impuestos pagados por la importación o venta de armas de fuego, esta es facultad de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Eso quiere decir que existe un mercado negro de circulación de armas en el país, sobre el cual el poder civil no ejerce ningún control, desde el punto de vista económico, legal o desde el punto de vista de la seguridad. Esto último es clave, considerando que la mayoría de los homicidios que se producen en Guatemala son realizados con arma de fuego y el uso de las mismas ha crecido, especialmente durante los Gobiernos democráticos de la primera década del siglo XX.

Cuadro número 2

Número absoluto de homicidios y formas de ejecución (2015)⁴

HECHOS DELICTIVOS CONTRA LA VIDA	ene- 15	feb- 15	mar- 15	abr- 15	may- 15	jun- 15	jul- 15	ago- 15	sep- 15	oct- 15	nov- 15	Dic- 15

³ López, J. "Guatemala's Crossroads: The Democratization of Violence and Second Chances" en Arnsion, C.J. y Olson, E.L. "Organized Crime in Central America: The Northern Triangle". Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, p. 182.

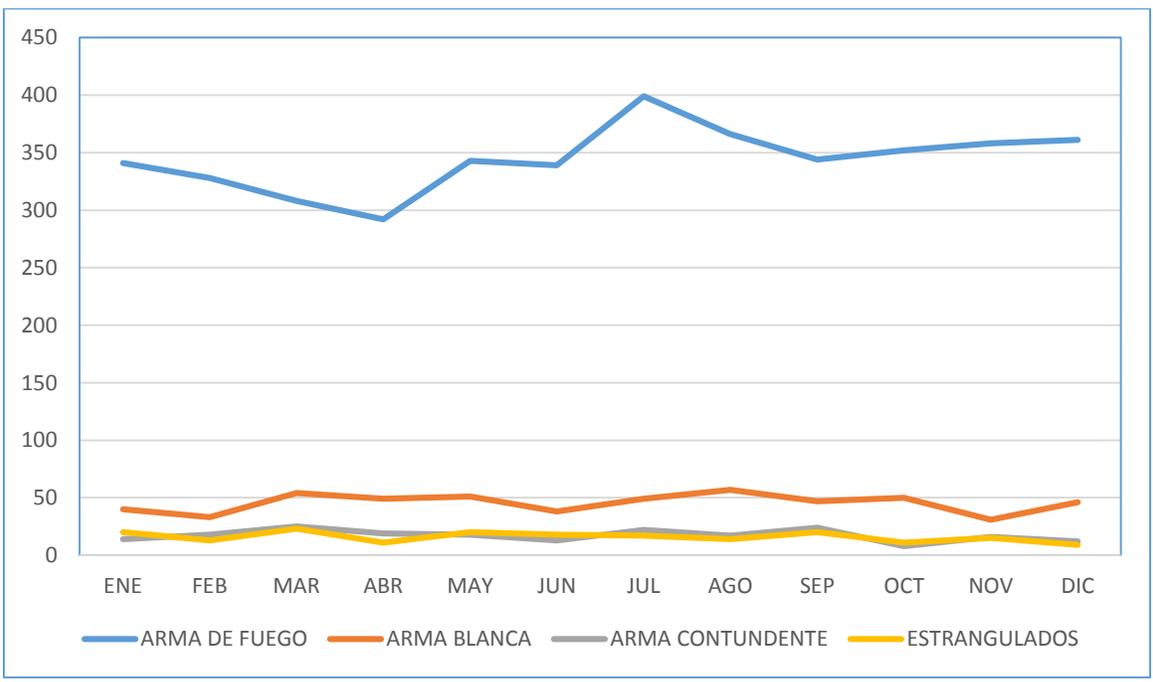
⁴ Estadística Policía Nacional Civil.



ARMA DE FUEGO	341	328	308	292	343	339	399	366	344	352	358	361
ARMA BLANCA	40	33	54	49	51	38	49	57	47	50	31	46
ARMA CONTUNDENTE	14	18	25	19	18	13	22	17	24	8	16	12
ESTRANGULADOS	20	13	23	11	20	18	17	14	20	11	15	9
TOTAL	417	397	413	374	435	413	490	458	438	428	421	428

Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la Policía Nacional Civil.

Gráfica número 2
Número absoluto de homicidios y formas de ejecución



Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la Policía Nacional Civil.



A partir de 1996 se esperaba un cambio en las expectativas de la población, al creer que la resolución de conflictos se daría en un contexto de paz y que estos serían resueltos por un régimen político civil. Se ha avanzado en el marco normativo con respecto a otros países de la región de características similares, ejemplo: la Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer, fue emitida 2008 y también se cuenta con una Ley contra la Violencia Sexual. El Ministerio Público (MP) ha recibido más denuncias (de 119,000 ingresadas en 1998 pasó a 392,126 en 2009). A pesar del incremento de las denuncias, el sistema de justicia ha operado como un embudo: en ese mismo período hubo una media de 14 mil acusaciones anuales, de las cuales solo 2 mil llegaron a debate. Según el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados (2009), de cada 100 homicidios ocurridos en Guatemala, únicamente dos son juzgados; y de cada 100 delitos, solo cuatro son ventilados en juicio oral y público.

La falta de respuesta de las instituciones erosiona todo el sistema político y el problema de la violencia ha llegado a plantear un serio desafío tanto desde el punto de vista social como del económico, poniendo en riesgo la gobernabilidad democrática. La población de la capital, las capas medias y la clase alta, antes ajenas al proceso de deterioro institucional, ahora plantean el problema de la seguridad como un asunto de primer orden cuando afecta de manera aleatoria a quienes viven en la capital y en zonas metropolitanas, las cuales hace dos décadas no se consideraban tan inseguras.

Con un nivel de impunidad tan elevado y un sistema de justicia saturado, la violencia pareciera ser una forma poco costosa de resolver los conflictos. En lugar de recurrir a los tribunales para dirimir controversias, o al Ministerio Público o la Policía Nacional Civil para plantear una denuncia en casos de delitos, muchas personas, haciendo un cálculo racional, podrían satisfacer sus necesidades de justicia al recurrir a la violencia debido a que la posibilidad de sanción legal, es



muy baja, y dado que en un clima de violencia generalizada la imposibilidad de sanción moral también podría serlo. Si se asume este punto de partida, en opinión de quien escribe, se debe tratar de definir el tipo de violencia que se observa en el período de posguerra, y si hay diferencias con respecto a períodos anteriores.

Los procedimientos de recolección de datos son deficientes, en especial sobre las causas de la violencia, lo que no ha permitido establecer que los responsables de este incremento en el número de homicidios durante el período democrático son principalmente los grupos del crimen organizado, y que aproximadamente el 60% de los homicidios se relacionan con el narcotráfico. Es decir, no se cuenta con evidencia empírica para afirmar que la generalización de la violencia más bien apunta hacia las actividades ilícitas de determinados grupos.

Si bien es cierto se puede identificar como un problema social el fenómeno de los femicidios, la evolución de los datos de violencia contra la mujer, tomados en una secuencia histórica de más de 20 años (de 1986 a 2006), se mantiene sin grandes variaciones, en torno a un 10%, respecto de las cifras de homicidios globales. En este sentido, el incremento del número de femicidios en términos absolutos estaría en relación con el incremento del número de homicidios, donde las víctimas suelen ser varones no indígenas, en edades comprendidas entre los 18 y 39 años.

El otro elemento que muestran las estadísticas es que, mientras en el ámbito rural se observan picos y valles cuando se analiza una secuencia histórica de homicidios, en el caso de la ciudad de Guatemala, en cambio, la evolución es constante. También se puede advertir que la violencia homicida varía en función del ámbito territorial, ya que mientras entre 1993 y 1997 fueron relativamente poco violentos en el departamento de Petén (igual a lo ocurrido en el municipio de Guatemala entre 1993 y 1996), sí lo fueron en cambio en los municipios de Sur-Oriente y en Izabal, especialmente en Cuilapa (Santa Rosa) y Puerto Barrios (Izabal). Del mismo modo, 2001 y 2002 son años poco violentos en Izabal y



Petén, mientras que parecen ser turbulentos en Guatemala o en los municipios de Sur-Oriente.

Cuadro número 3

Comparación de homicidios en municipios de Petén (ene – mar 2016) ⁵

Población	760,431
Extensión territorial	35,854 km ²
Tasa de homicidios	10.13
Cantidad de homicidios	77

La Libertad, San Andrés y Melchor de Mencos; tasa por 100 mil h 12

Flores, Santa Ana y Sayaxché tasa por 100 mil h 08

San Francisco, Dolores, Poptún y San Luis; tasa por 100 mil h 03

San José y San Benito; tasa por 100 mil h 01

Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la Policía Nacional Civil

Se observa un aumento del 2.67% en el número de muertes violentas registradas con relación al año 2015.

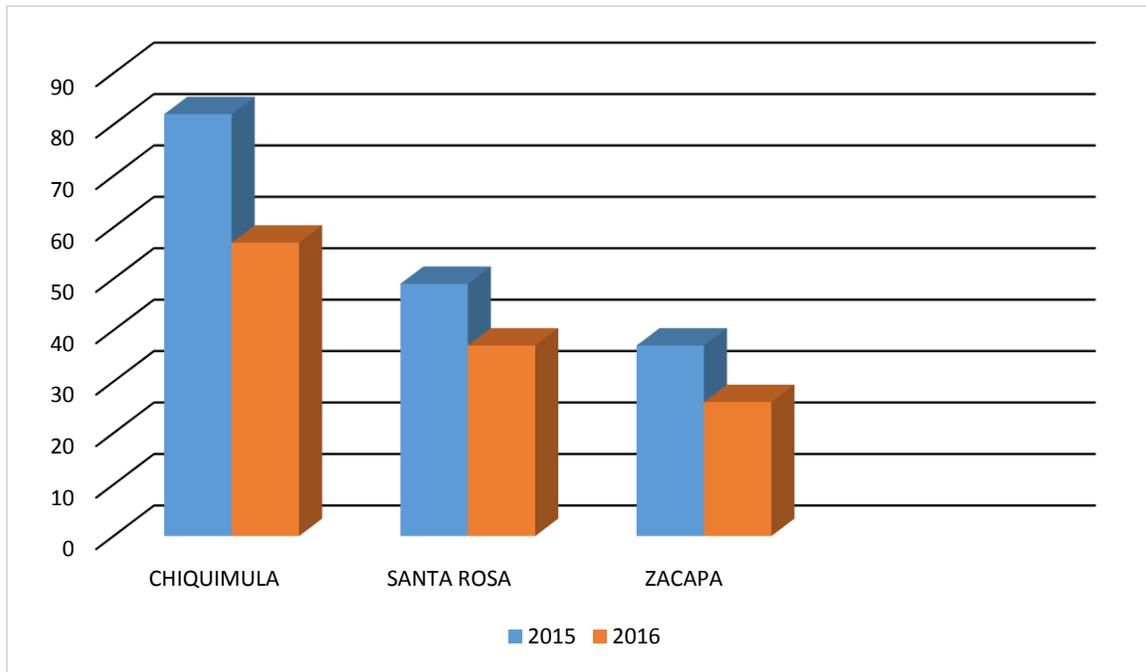
Se observa un descenso del 32.65% en el número de lesionados con relación al año 2015.

Se observa un descenso del 66.67% en el número de vehículos robados con relación al año 2015.

⁵ Estadística Policía Nacional Civil.

Se observa un descenso del 25% en el número de motocicletas robadas con relación al año 2015.

Gráfica número 3
Comparación de homicidios en Sur – Oriente (2015 – 2016) ⁶



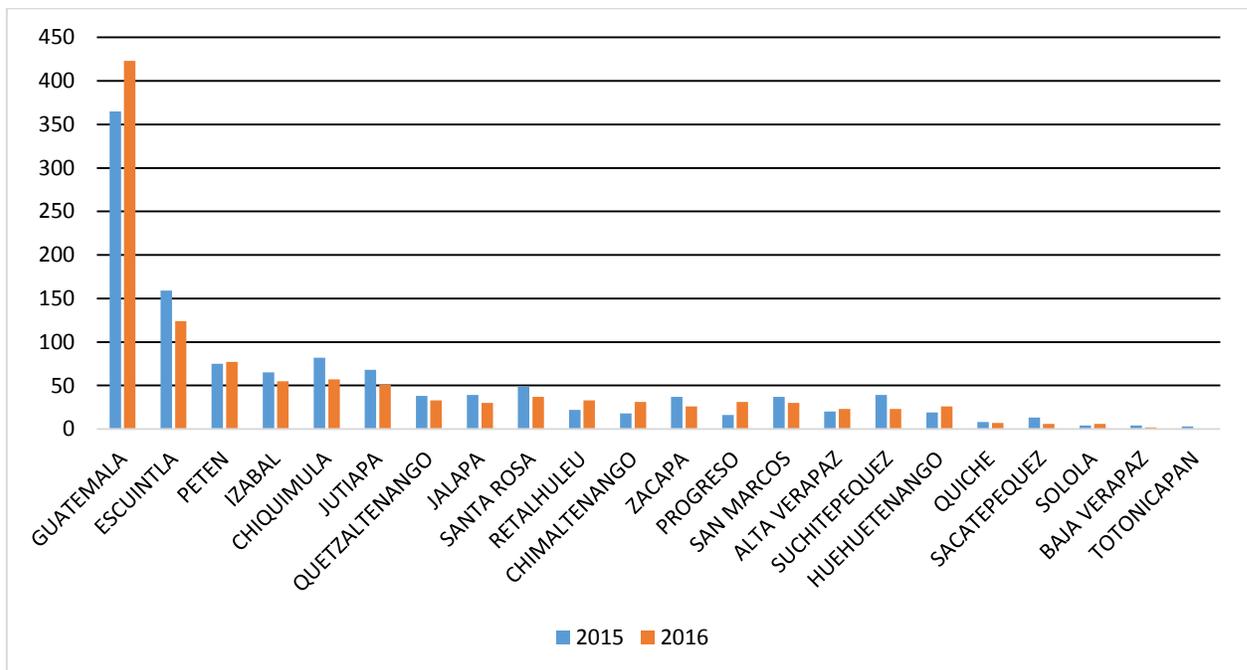
Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticas de la Policía Nacional Civil

Estas cifras se repiten en otros municipios, en donde también han reportado altas tasas de homicidios entre 1987 y 2004, como en Melchor de Mencos, Flores o San Andrés, en el departamento de Petén, en Puerto Barrios y Los Amates, del departamento de Izabal. En el municipio de Guatemala, en cambio, la escalada de violencia homicida tiene una progresión continua. La evolución en la capital es similar a lo que sucede en los municipios de Amatitlán, Mixco y Villanueva, pertenecientes al mismo departamento.

⁶ Estadística Policía Nacional Civil.

Esta progresión diferente se puede observar en la gráfica de la página siguiente, al comparar el número de homicidios por cada departamento en términos absolutos en el intervalo temporal de 1986 (año en el que se inicia el tránsito del poder militar al poder civil) a 2007, una década después de la Firma de los Acuerdos de Paz.

Gráfica número 4
Homicidios a nivel departamental. Cifras absolutas; enero – marzo
(2015-2016) ⁷



Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la Policía Nacional Civil.

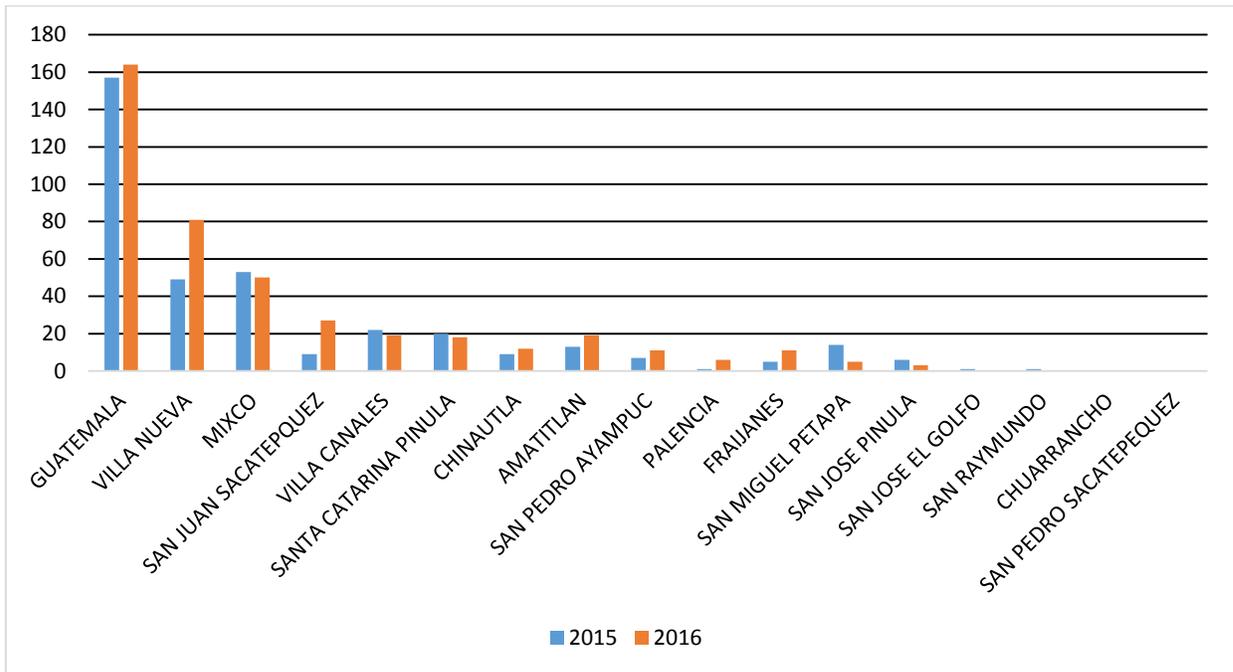
Si se comparan los datos de violencia homicida de periodos anteriores a los años ochenta, con los datos que se observan en el período de la posguerra, se podría decir que la variable territorial se comporta de manera similar aunque en un sentido inverso. Así, en las siguientes gráficas de Ball, Kobrak y Spierer, relativas al número total de asesinatos y desapariciones ocurridas entre 1959 y 1995,

⁷ Estadística Policía Nacional Civil.

muestran que —con excepción de los años 1981 y 1982—, en las áreas rurales no hubo apenas homicidios mientras que en el área urbana la evolución se dio por picos.

Gráfica número 5

Total de asesinatos y desapariciones en el área rural; enero – marzo (2015 – 2016)⁸

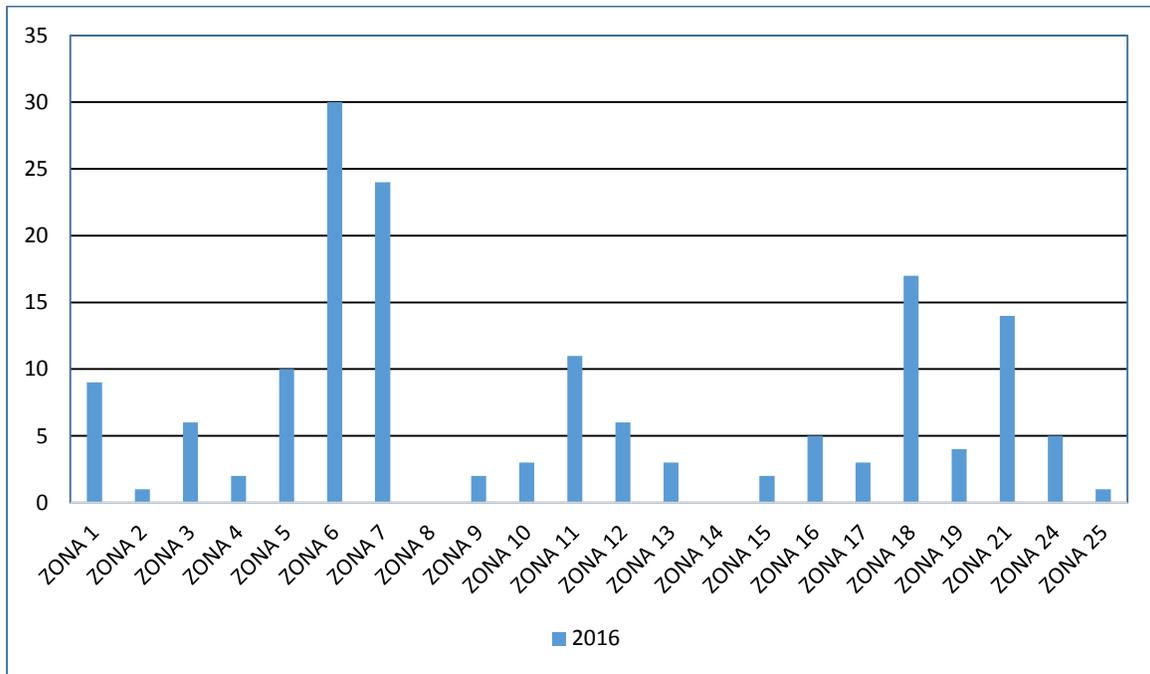


Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la Policía Nacional Civil

⁸ Estadística Policía Nacional Civil.

Gráfica número 6
Total anual de asesinatos y desapariciones en el área urbana ⁹

Datos de enero al 31 de marzo 2016



Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la Policía Nacional Civil

Tomados en conjunto, estos datos justifican la necesidad de explorar la variable territorial para conocer si existen anomalías institucionales en la democracia que han determinado dos modelos diferentes de violencia homicida, dependiendo de cuál sea el territorio: un modelo que es constante en la capital, y otro que podría ser coyuntural en las zonas rurales —si bien con altas tasas en algunos de los departamentos. Tanto en un caso como en otro, se evidencia la baja densidad del Estado. En el área rural, el Estado ha sido sustituido por reguladores locales, lo cual conduce a que la violencia eventualmente se

⁹ Estadística Policía Nacional Civil.



estabilice, mientras en el área urbana existe una competencia no resuelta entre los reguladores.

Esta tesis se relaciona con la necesidad de superar el vacío de poder, y apunta a la mayor participación de la población en la prevención de la criminalidad y el nuevo papel que desempeñan los actores que antes eran relevantes —en particular, los militares de nuevo cuño— en el nuevo régimen democrático, así como al aprovechamiento de estos nuevos espacios por parte de los grupos locales que paulatinamente han ido articulando el crimen.

2. VIOLENCIA Y POBREZA

En 2010, Guatemala ocupaba la posición 116 de un total de 169 países en el Índice de Desarrollo Humano. Según la última medición oficial disponible del Banco Mundial, en 2006 el 51% de la población guatemalteca vivía en condiciones de pobreza y el 15.2% en pobreza extrema. Estas cifras requieren que principie por establecerse la correlación de diversos factores y el fenómeno de la violencia homicida que se ha incrementado después de la suscripción de los Acuerdos de Paz, en 1996.

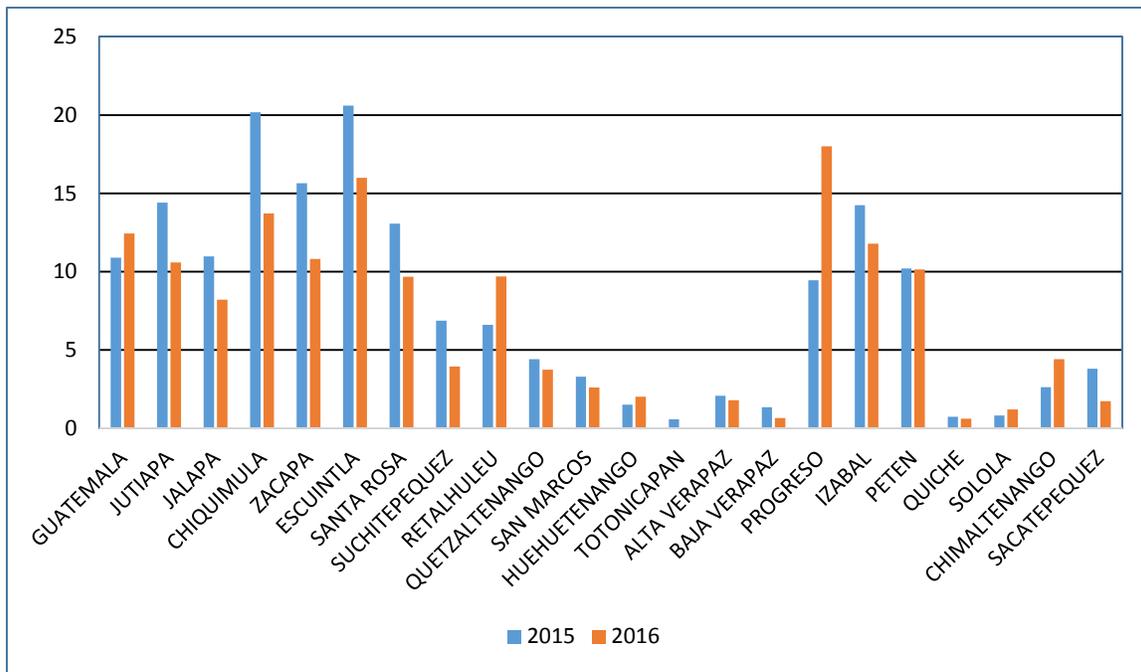
La relación entre violencia y desarrollo resulta ambigua e imprecisa. Según la Oficina de Naciones Unidas para el Control de las Drogas y Prevención del Crimen (UNDOC), las tasas de violencia descendieron en Centroamérica en una época en que hubo desarrollo económico, en la década posterior a 1995, mientras el crimen aumentó en 2008 y 2009, dos años en los que se produjeron frenos en el crecimiento económico a nivel mundial¹⁰. Esto no se dio así en Guatemala, donde la escalada de violencia homicida principió en 1996, tras más de cuatro décadas

¹⁰ Organización de Naciones Unidas, United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC), “Global Study on Homicide: trends, contexts, data”, Viena, 2011, p. 35.

en las que se acumularon crecimientos anuales del PIB en torno al 1.1%, que llegaron casi a duplicar el ingreso por habitante¹¹. En la siguiente tabla, se contrastan los datos de pobreza con las tasas de violencia por departamento.

Gráfica número 7

Tasa de homicidios PCMH a nivel departamental (enero marzo 2015 – 2016)



Fuente: Lombardo Chico, Miguel Ángel. La fragmentación del Estado: origen y persistencia de la violencia en Guatemala. Madrid. 2013.

Al contrastar los datos de pobreza con las tasas de violencia por departamento se observa que son las zonas más pobres y donde hay más exclusión social —el altiplano occidental (Huehuetenango, Quiché) y nororiente (Alta y Baja Verapaz), con una pobreza extrema que supera el 40% en algunos departamentos— las que tienen tasas de homicidios más bajas, entre cero y diez casos por cada 100 000 habitantes.

¹¹ Larrain, Felipe. “Guatemala: los desafíos del crecimiento”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, RE2-04-001, 2004, p. 3.



El mayor número de muertes por homicidio tiene lugar en zonas de mayor actividad económica: la ciudad de Guatemala, con una tasa de homicidios de 87.9 PCMH en 2007, la más alta del país y con una incidencia de pobreza extrema de 0.5%; el departamento de Petén (55.6 homicidios PCMH frente a una pobreza extrema del 14.5%) o los departamentos de Nororiente y Suroriente, con tasas de violencia homicida cercanas a los 40 casos PCMH y tasas de pobreza que no llegan al 20% de media.

Cuadro número 4

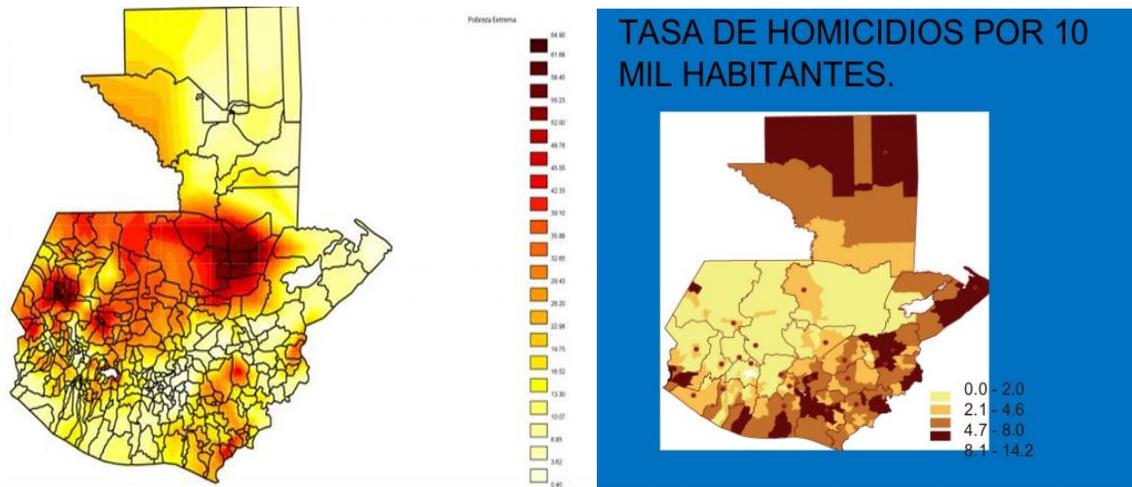
Contraste de datos de pobreza con las tasas de violencia por departamento

DEPARTAMENTOS	REGIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA	% POBLACIÓN QUE VIVE EN POBREZA EXTREMA	% POBLACIÓN QUE NO ES POBRE	TASA DE HOMICIDIOS (MEDIA ENTRE DEPARTAMENTOS)
Guatemala	Metropolitana	0.50	83.70	87.90
Alta y Baja Verapaz	Norte	38.80	22.90	10.80
Zacapa, Chiquimula, Izabal, El Progreso	Nororiente	20.00	46.80	40.00
Jutiapa, Santa Rosa, Jalapa	Suroriente	13.90	45.60	35.50
Sacatepéquez, Escuintla, Chimaltenango	Central	10.40	52.50	17.70
Quetzaltenango, Sololá, San Marcos, Totonicapán, Suchitepéquez, Retalhuleu	Suroccidente	16.90	40.60	12.10
Quiché, Huehuetenango	Noroccidente	23.60	24.40	6.20
Petén	Petén	14.50	43.00	55.60
	Total del país	15.20	49.00	33.20

Fuente: elaboración propia.

Mapa número 1 y 2

Incidencia de la pobreza y homicidios. Distribución por áreas geográficas (2015)

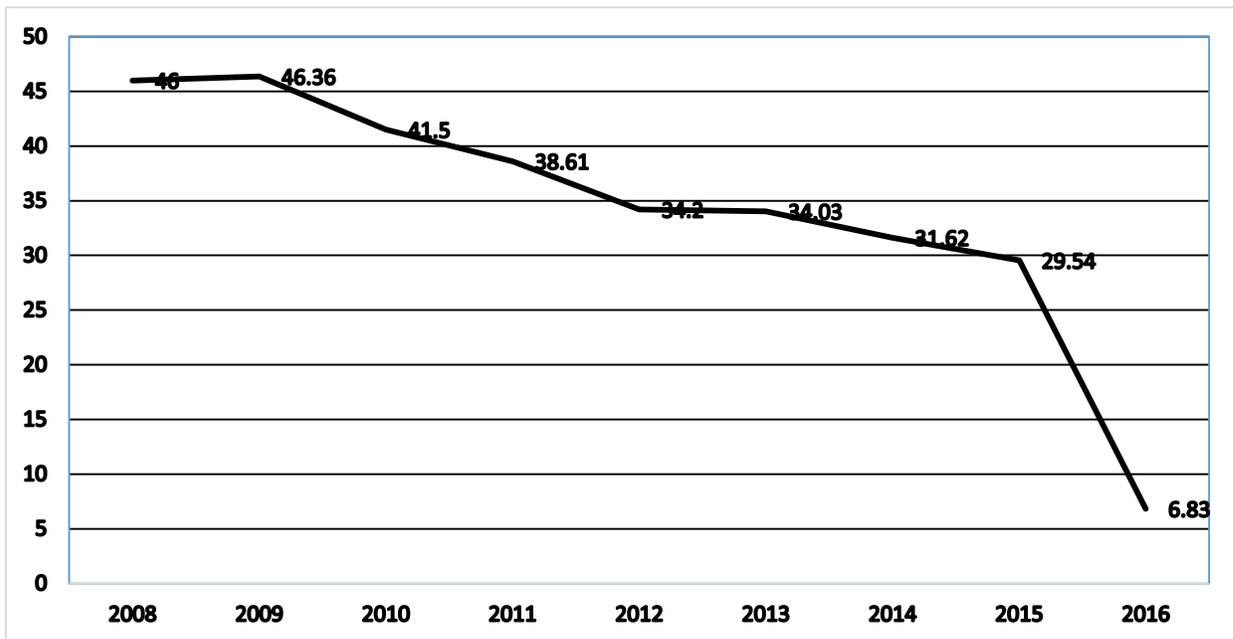


Fuente: plazapública.com.gt

En la siguiente gráfica se puede observar cómo, en un intervalo temporal de siete años, los datos de violencia homicida revelan alteraciones significativas en varios departamentos, de un año para otro. Es una evolución por picos que no tiene correlación con los patrones de evolución de la pobreza que, tradicionalmente y con excepción de las crisis coyunturales, no suelen mostrar alteraciones significativas en cortos períodos. Por ejemplo, en el departamento de Quetzaltenango hubo una variación en la tasa de homicidios de 7.41 en 2003 a 16.73 en 2006, y que recupera una tasa inferior a 10 casos un año después, en 2007. Estas variaciones son más agudas en los departamentos de Izabal, donde la violencia casi se triplica entre 2001 y 2003, para que después volviera a los índices anteriores, o en los departamentos de Zacapa, Chiquimula, Jalapa, Baja Verapaz o Petén.

Gráfica número 8

Evolución tasa de homicidios PCMH a nivel departamental (2008 – 2016)



Fuente: elaboración propia.

La correlación entre violencia y pobreza no es evidente. Esto podría atribuirse en parte a que la pobreza se mide en términos de bienestar y no en términos relacionales, lo que sí ocurre con variables tales como la desigualdad o la exclusión social¹². En este sentido, se podría argumentar que la rigidez en las relaciones sociales, en general, el bloqueo a la “ciudadanía social” o la rigidez de las relaciones laborales, han sido los ejes centrales que ha decantado determinados modelos de violencia.

Se podría afirmar al menos teóricamente que en las regiones más pobres de Guatemala se observan menores niveles de violencia porque el atraso económico ha mantenido a esos grupos por debajo de un determinado nivel de demandas, bien porque hay bloqueo provocado por la exclusión social en el

¹² Pérez Sainz, J.P. y Mora Salas, M. “La persistencia de la miseria en Centroamérica, avances de investigación”, Número 6. Fundación Carolina – CEALCI, Madrid, p. 22.



acceso a las políticas públicas, o bien porque el subdesarrollo generalizado no ha creado sentimientos de privación relativa que sí tienen lugar, en cambio, en las zonas metropolitanas, con una composición social más heterogénea. Esto podría servir parcialmente como marco interpretativo para nuestra hipótesis, que alude a la existencia de dos dinámicas diferentes de la violencia en Guatemala, una urbana y otra rural.

En lo referente a las pandillas o maras, se han convertido en un eje temático, por sí mismo, dentro de los estudios de seguridad ciudadana (Huhn, Oettler y Peetz, 2006: 8). En muchos casos, se parte de asignaciones de subjetividad y generalizaciones erróneas que determinan la criminalización de un sector social.

La corriente más extendida dentro de los estudios de seguridad ciudadana considera que la causa fundamental de la violencia es la desigualdad. La tasa de desempleo, los bajos niveles de desarrollo económico y las desigualdades en la educación serían otros factores que influyen en la masificación del problema.

Destaca la criminalización de la pobreza que subyace en estos análisis. Estos datos se centran en un tipo de delito y en un modo de acercarse a la violencia que no es el único. La delincuencia no es propiedad de un solo estrato social; posiblemente, un punto interesante por ser estudiado es la relación entre los niveles de delitos comunes y los que pudieran darse en otros niveles sociales o, si se quiere, las relaciones entre índices de delitos relacionados con la desigualdad y otros con la avaricia, la corrupción, la especulación.

Hablar de desigualdades no es simplemente hablar de pobreza ni de términos económicos. La desigualdad es la base de la complejidad humana y afecta a la totalidad de los individuos y las relaciones intersubjetivas. Pueden hallarse desigualdades (en términos de diferencia–reconocimiento) en educación, salud, inteligencia, capacidad, belleza, destreza y toda la gama de afectos que quieran enumerarse.



En otro sentido, si la desigualdad —por ejemplo, en términos económicos, como estipula el discurso hegemónico de la seguridad ciudadana— fuera el motor del delito, el delincuente no volvería a delinquir una vez superada la desigualdad, volviéndose rico o adquiriendo una posición económica privilegiada. Asimismo, no deberían presentarse casos de delincuentes provenientes de estratos sociales altos ni debería darse casos de personas que, aun siendo conscientes de sus carencias y limitaciones, optan por mantenerse en los carriles de la ley.

La violencia no es el problema real, sino las pautas culturales de interacción y reconocimiento. El uso de armas, el crimen y las prácticas violentas se han convertido en símbolos identitarios dentro de grupos y tribus urbanas que poco tienen que ver con la pobreza o la desigualdad y mucho con el clasismo, la pertenencia al colectivo y la desilusión frente al sistema. Por eso se torna fundamental analizar el significado simbólico que los diferentes colectivos dan a estas actitudes.

Condenar la pobreza y la desigualdad, asociándolas directamente con la generación de violencia, permite una estrategia ideológica de naturalización del buen vivir liberal–individual–capitalista como el deber ser de la vida buena. Hay que preguntarse si el problema no son tanto el delito y la criminalidad, sino sus nuevas características de violencia extrema, que determinan que hoy se pueda matar a una persona durante un robo incluso si no opone resistencia y entrega todas sus pertenencias.

A esta altura es pertinente recuperar el trabajo de Isla (2004), quien se sumerge en lo profundo de la delincuencia para analizar su cultura y los valores que subyacen en el mundo de los ladrones. Isla entrevista a ladrones viejos, de la década de los años sesenta hasta los años ochenta, y utiliza sus opiniones para analizar los cambios que se dieron en los años noventa en el mundo del crimen. Si antes existía un código de conducta y el menor uso de violencia era



considerado una virtud, los jóvenes delincuentes hoy recurren a la violencia gratuita y descontrolada. Viven la delincuencia como una guerra¹³.

Este contexto de descomposición moral no debe resumirse al ámbito de la delincuencia. Por el contrario, se podría sostener que la delincuencia ha sufrido los mismos procesos que pueden relacionarse con otros campos sociales y, fundamentalmente, con las instituciones primarias de la sociedad. Si se quiere proceder a un análisis de la delincuencia como una subcultura que se desvía de las normas, debe tenerse cuidado al determinar cómo se desvía y respecto de qué, desviada respecto a un aparato teórico-jurídico-legal que, a pesar de justificarse como consentido socialmente, es incumplido alevosamente en distintas direcciones o desviada respecto a un orden institucional-legal deslegitimado, corrompido e inmoral.

En el tema de las modificaciones violentas en el mundo del delito, si esto fuera consecuencia de la devaluación general de la vida ajena, deberían apreciarse cuestiones similares en otros ámbitos sociales. La guerra nos brinda más argumentos a favor de la devaluación de la vida. Durante la Primera Guerra Mundial, una de cada 20 víctimas era un civil, durante la Segunda Guerra la proporción fue de dos de tres, y hoy se estima que nueve de cada 10 víctimas de guerra son civiles¹⁴. Además, hay que ser conscientes de que cuando la violencia persiste durante mucho tiempo, se naturaliza, y la gente se socializa con la violencia como posibilidad, como rutina, como algo normal¹⁵.

En este último caso, la delincuencia extremadamente violenta podría ser entendida como una dislocación del orden social imperante en todos los sectores. El problema vuelve a ser la implosión de los criterios de veracidad

¹³ Isla, Alejandro. "La calle, la cárcel y otras rutinas de los ladrones. Tradición y cambio en el mundo del delito". En: "Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos", editado por Lucía Dammert. Valparaíso, Municipalidad de Valparaíso/Red 14/Programa urb-al, p. 95.

¹⁴ Keane, John. "Violence and Democracy. Cambridge University Press, 2004, p. 16.

¹⁵ Munck, Ronaldo. "Deconstructing violence: power, force and social transformation". Working Paper 1, 2007, p. 17.



modernos. En este sentido, algunas ideas sedimentadas en la década de los años noventa tienen mucho para aportar.

3. PREJUICIOS SOBRE LA VIOLENCIA

En la investigación sobre la violencia: categorías, preguntas y tipo de conocimiento, Ingrid Bolívar y Alberto Flórez resaltan un dato importante al discutir cómo comprender “el sentido de la violencia”. Ante la insistencia de algunos sobre la necesidad de superar el “conjuro” y “el rechazo moralista a la violencia” en aras de una mayor comprensión de su sentido, de sus lógicas y del tipo de actores que produce, se resaltó que la investigación “no puede terminar haciendo comprensible algo horrendo”. En este punto, se enfatizó que la pregunta por “los sentidos de la violencia” puede traer consigo el riesgo de desresponsabilizar a los actores. Al tratar de entender cómo piensan y al entenderlo efectivamente, se puede estar a punto de “justificar lo existente”¹⁶.

Una postura similar es defendida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) que no concibe los intentos que buscan diferenciar entre violencia “buena” y “mala”, pues cada uno encontraría justificativos para sus actos violentos. En definitiva, se parte de limitar el pensar, y aceptar esa limitación¹⁷.

El propósito no es justificar la violencia o dudar de la certeza de que el hecho de vivir en un contexto no violento proporciona una mejor calidad de vida. Lo que debe entenderse es que calificar de horrendo o no un hecho o situación puntual es una trampa de la ideología. Para establecer una escala de valor acerca del acto, este debe ser aislado de su coyuntura. Para estudiar la violencia se debe

¹⁶ Bolívar, Ingrid y Flórez, Alberto. “La investigación sobre la violencia: categorías, preguntas y tipo de conocimiento”. *Revista de Estudios Sociales*, Número 17, febrero 2004, pp. 33–34.

¹⁷ Muller, Jean-Marie. “Non-violence in education. Francia: UNESCO/Institut de Recherche sur la Résolution Non-violente des Conflits, 2002. Pp. 19.



ir más allá de la parálisis del espanto y el horror, tener fuerzas y apertura mental para reconstruir una comprensión transformadora del rol de la violencia en la sociedad contemporánea¹⁸.

Slavoj Zizek propone distanciarnos del “ensueño fascinante de la violencia subjetiva”, la violencia visible, el acto concreto¹⁹. En el trasfondo del acto se esconde la revelación. Más allá de la violencia subjetiva se esconden dos tipos de violencia objetiva. En primer lugar está la violencia simbólica, enmarcada en el lenguaje y sus formas, aquella que impone un universo de sentido. Segundo, se encuentra la violencia sistémica, que sería “las consecuencias (...) del funcionamiento homogéneo de nuestros sistemas económico y político”²⁰. La violencia subjetiva y la violencia objetiva no pueden percibirse desde el mismo punto de vista.

Lo “horrendo” no es una porción de la realidad, sino el mero hecho violento, que tiene actores concretos, identificables, objetivos, a quienes no se debe perdonar, pues perdonar es aceptar lo existente. Lo existente, al estar ligado a actores objetivos causantes últimos de la violencia, también es una reducción de la realidad. La idea de aceptar lo existente no busca el reconocimiento global de la coyuntura, sino aceptar que la coyuntura por cuestionar es el desorden que la propia violencia —entendida como lo anormal—, implica en el orden general de la realidad. Lo horrendo, en todo caso, no puede ser nunca la violencia, sino las causas que determinen la perpetuación de los actos violentos en una realidad dada. El actor puntual y objetivo de este desorden quizás pueda ser víctima de otros desórdenes mayores que no ingresan en el análisis, si solo se apunta a juzgar el acto violento sin posibilidad de desresponsabilizar al actor. Negando el diálogo se imposibilita una resolución retórica del conflicto.

¹⁸ Munck, Ronaldo. “Deconstructing violence: power, force and social transformation”. Working Paper 1, 2007, p. 1.

¹⁹ Zizek, Slavoj. “Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales”. Barcelona, Paidós, 2009, p. 9.

²⁰ *Ibidem*, p. 10.



Los verdaderos problemas de la inseguridad y la violencia se encuentran en los cuestionamientos de por qué no ser violento, por qué no hay que delinquir, cuáles son los fundamentos que garantizan el buen vivir y cuál es la condena social que recibe, más allá de las sanciones legales, aquel que genera riqueza desde patrones o medios no legales. Para responder estas preguntas hay que recurrir a un sistema de valores éticos y morales relacionados con los discursos cívicos y legales que dan basamento jurídico a nuestras sociedades, o con órdenes de valores que pueden provenir, por ejemplo, del ámbito religioso. La etiqueta de “horrendo” surge de un orden moral, expresado por la relación entre justicia y Derecho. Esto conduce al problema de los efectos de verdad.

Los juegos de lenguaje en los cuales se articulan las ideas que generan condiciones de verdad sobre lo “horrendo” de la violencia incurren en incoherencias semánticas a la hora de ponerlos en práctica. Así como se cataloga a nuestro país como uno de los más violentos y desiguales de la región y del mundo, también se puede caracterizar como un lugar donde la ilegalidad, en términos de corrupción o impunidad, es una práctica corriente. La vida en Guatemala transcurre en dos niveles: uno discursivo institucional formal, que aboga por un modelo de vida jurídico-legal, y un segundo nivel de instituciones informales que dislocan el discurso legal. Se trata de un problema de costumbres.

La sustancia étnica particular, nuestro “mundo de la vida”, que resiste la universalidad, está conformado por costumbres. Las costumbres son todo orden legal o todo orden de normatividad explícita, el cual debe basarse en una red compleja de reglas informales que dice cómo debemos relacionarnos con las normas explícitas, cómo debemos aplicarlas, hasta qué punto podemos tomarlas literalmente y cómo y cuándo se nos permite, incluso, ignorarlas. Estas reglas informales construyen el dominio de la costumbre.

Las relaciones con lo legal en Guatemala parecieran estar mediadas por un sesgo de ilegalidad. Justicia, democracia, política, educación, trabajo, familia,



todo sufre un creciente desprestigio en la sociedad guatemalteca contemporánea y sus discursos pierden eficacia y credibilidad. Como explica Shila Vilker:

“Ya no hay más grandes instituciones contenedoras de la población, no existen más esas grandes instituciones que acompañaban el suceder de los días. Hoy no tienen lugar como las conocíamos ni la institución laboral, es decir la fábrica, ni la institución escolar. Esas instituciones no regulan más el tiempo y el comportamiento cotidiano. [...] Antes el tiempo se regulaba por horarios rígidos: de 8 a 16, la escuela, de 8 a 18, la fábrica [...] Pero hoy esos horarios están regulados por el trabajo informal, que es fluctuante, a veces hay, otras veces no, o por una escolaridad fluctuante, porque a veces se va y por un tiempo se deja de ir, porque los lazos no están consolidados con las instituciones”²¹.

La disciplina institucional se ha convertido en indisciplina. La familia ha sufrido modificaciones groseras, si se las analiza desde el punto de vista de los derechos humanos y los propios valores que justifican el discurso de oposición a la violencia. Por ejemplo, existen generaciones de adolescentes que llegan a la escolaridad secundaria sin haber visto a sus padres trabajar dignamente, y para algunos las fuentes de subsistencia son simplemente informales. Sin embargo, a esta gente se le exige el mismo respeto a las autoridades y a las instituciones que a cualquier ciudadano. Salud, trabajo, vivienda digna, obra social, aportes jubilatorios, incluso, igualdad frente a la justicia, son cuestiones que no están implementadas en nuestra sociedad y que, sin embargo, constituyen el núcleo central de la comprensión del deber ser social que condena la violencia. Es en ese ámbito de “verdades mentirosas” donde la violencia emerge como condición política.

Los criterios de veracidad son importantes en tanto pueden justificar los modelos de vida impulsados institucionalmente. De acuerdo con Peter Berger, las instituciones proveen a los individuos de recetas o modelos, cuya función es

²¹ Soledad Vallejos. “Los discursos de la inseguridad. Entrevista a Shila Vilker”. En Página/12 [en línea]. Disponible en: www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-134597-2009-11-03.html



servirles de guía para construir su vida y determinar sus acciones diarias²². Otros autores, como Toffler, coinciden con este planteamiento y sugieren que hay instituciones dedicadas a proporcionar un modelo de vida sólido que permita a los individuos sentirse seguros y encontrar sentido a su vida (las iglesias han sido un ejemplo constante de esto). De esta manera, las decisiones cotidianas, que serían innumerables sin una guía rectora, se resumen a proporciones abarcables y manejables por los sujetos²³. Estos modelos se presentan en sociedad como si fueran los mejores y con un énfasis universal que apunta a que funcionan para la mayoría de los individuos²⁴. Según Toffler, cuando estos llegan a identificarse con un modelo en particular, tomarán todas sus decisiones cotidianas en función de este, por lo que lo defenderán de toda crítica negativa²⁵.

Estos modelos no son tomados literalmente por los individuos, sino que sufren dislocaciones al ser puestos en práctica, dando forma al estilo de vida. Mientras el modelo de vida es general, el estilo de vida es particular. Berger considera que las personas actúan cotidianamente en función de rutinas. Estas no son permanentes, sino que cambian y se readaptan a partir de nuevos comportamientos o conocimientos para resolver problemas²⁶. Pero, para que las personas adopten modelos institucionales, estos deberán ser veraces, beneficiosos y efectivos.

Todo lo expuesto anteriormente muestra que el modelo de vida constitucional–legal ha perdido criterio de veracidad. Esto nos remite a un nuevo problema que modifica los postulados de Berger y Toffler: los individuos establecerán sus estilos de vida a partir de los modelos institucionales, pero entendiendo que esos modelos no funcionan y que tomarlos estrictamente será condenarse al fracaso. Los modelos de vida siguen allí, pero no como ejemplos

²² Berger, Peter y Thomas Luckman. “Modernidad, pluralismo y crisis de sentido”. Barcelona, Paidós, 1997, pp. 95–103.

²³ Toffler, Alvin. “El shock del futuro”. Barcelona, Plaza y Janés, 1973, p. 219.

²⁴ Berger, Peter y Thomas Luckman, “La construcción social de la realidad”. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 2001, pp. 72–105.

²⁵ Toffler, Alvin. *Op. Cit.*, pp. 219 – 220.

²⁶ Berger, Peter y Thomas Luckman. *Op. Cit.*, pp. 42 – 44.



que deben ser seguidos, sino de lo que pudo ser (de lo que debió haber sido) y que el desarrollo social ha hecho fracasar. En este marco, serán las instituciones informales las que brinden nuevos modelos de vida con criterio de veracidad avalado. Así, se conocerá que si se debe hacer un trámite no es oportuno seguir las reglas, sino buscar un contacto que las evite; ante una detención o conflicto policial, será oportuno incursionar en el soborno; los contactos serán igual de (o más) importantes para conseguir trabajo que la constancia, la experiencia o los conocimientos; el trabajo no estará bien remunerado (lo que afectará el desarrollo de la familia); el dinero será la base de la felicidad, el consumo la lógica identitaria, y así se podría seguir hasta esbozar un paisaje aún más preocupante.

Como bien explica Zizek, en la Unión Soviética, cuando se quería acceder a mejores servicios, a algún favor o conseguir un nuevo departamento, todo el mundo sabía a quién recurrir, a quién sobornar. Todos eran conscientes de lo que se podía hacer y lo que no, y de lo que cada uno podía hacer o no. Después del colapso y la disolución del bloque soviético, este orden se rompió y la gente, simplemente, no sabía qué hacer. Nadie sabía a quién recurrir cuando necesitaba algo. Precisamente, una de las funciones del crimen organizado fue proporcionar un nuevo orden: si le debían dinero o la molestaban, la persona acudía al protector mafioso y este se ocupaba del problema mientras el Estado era ineficaz de resolver la situación.

Cuando el Estado falla, surgen instituciones informales que solventan la necesidad de orden y de previsibilidad. Incluso lo peligroso puede ser legitimado. En este contexto, iniciar el análisis sugiriendo la imposibilidad de aceptar la violencia es una grave limitación y un prejuicio. El problema más grave, probablemente, sea considerar a la violencia como problema real y no como consecuencia de la pérdida de efectividad de los criterios de veracidad de la sociedad moderna.



4. CRÍTICA AL DISCURSO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Los estudios sobre la seguridad ciudadana se basan en dos perspectivas distintas, pero complementarias: una es normativa, enfocada en definir las situaciones ideales sobre lo que deberían ser la ciudadanía y el orden²⁷. La otra se centra en la creación, implementación y evaluación de políticas públicas destinadas a combatir los contextos de inseguridad y las causas de la violencia. Si bien se cuenta con abundante literatura en torno al tema, la revisión de esta tradición discursiva muestra ciertos puntos de divergencia que limitan los estudios y las reflexiones en torno a la seguridad y la violencia.

La seguridad ciudadana parte de un enfoque preventivo que busca generar las condiciones personales, "objetivas y subjetivas", de "encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia"²⁸. Para Patricia González, la seguridad ciudadana es "el derecho de los integrantes de la sociedad de desenvolverse cotidianamente con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos y goce de sus bienes"²⁹. Una concepción más amplia sugiere "la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidad, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana"³⁰. Esto requiere efectuar un análisis integral acerca de cómo las sociedades perciben y gestionan las amenazas en contra de algunos individuos.

²⁷ González, Patricia. "Seguridad ciudadana". Cuadernos de Seguridad y Defensa, Número 2. Guatemala, FLACSO, 2003, p. 17.

²⁸ PNUD. "Venciendo el temor: (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica: Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2005. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 35.

²⁹ González, Patricia. *Op. Cit.*, p. 16.

³⁰ ILPES. "Guía para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de seguridad pública (LC/IP/L 149)". Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1998, p. 5.



No se busca repasar las potenciales inseguridades del ser humano, sino analizar las inseguridades relacionadas con el delito, la violencia y el crimen. El PNUD considera que el principal objetivo de la seguridad ciudadana es conseguir que se erradique el temor a una agresión violenta, el respeto a la integridad física y poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado, y circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión³¹. En este punto se aprecia la primera discordancia discursiva, ya que no existen referencias a los accidentes de tránsito. De acuerdo con la Organización Mundial para la Salud (OMS), 20 de cada 100 mil habitantes mueren en accidentes de tránsito en Bahamas, Belice, Venezuela y Guatemala, los países con las tasas más altas. En Guatemala es donde menos medidas se han tomado para prevenirlos. Se calcula que para 2020 ese número aumentará un 67%, de no contar con educación vial y, sobre todo, una estrategia para reducir la cifra.

Se calcula que en Guatemala un 30% de los accidentes son mortales. De esos, el 60% son causados por conductores jóvenes (entre 16 y 35 años) que conducían a excesiva velocidad, bajo efectos de licor o sin el cinturón de seguridad. Según un informe realizado por el Observatorio Nacional de Seguridad de Tránsito, el 21% de las muertes violentas del país fue a consecuencia de los accidentes de tránsito.

Tránsito de la PNC, resaltó que en este año las estadísticas han incrementado de la siguiente manera, comparativamente al 2015.

- Accidentes vehiculares: 44%
- Personas atropelladas: 17%

³¹ PNUD. "Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización". Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1998, p. 128.



El informe explica que durante el año pasado **3899** personas murieron por arma de fuego; mientras que en segundo lugar **1698** personas perdieron por accidentes viales.

El verdadero motor de acción de esta tradición discursiva es el incremento de la violencia en la vida cotidiana y en los actos delictivos (aumento de asesinatos, robos o secuestros). Todo problema social es considerado como potencialmente generador de violencia, desde la pobreza hasta la desigualdad, la inseguridad o el consumo de drogas, pero no por ser calificados como problemas en sí mismos, sino por ser causas del problema real que preocupa a la tradición discursiva, es decir, el aumento de la violencia en el día a día ciudadano.

Por otra parte, subyace un problema semántico: la violencia implica al menos dos sujetos. De esta manera, al centrarse en uno de los actores necesarios y pugnar por la seguridad del ciudadano, el actor restante queda desamparado frente a la ciudadanía, en un estado de marginalidad. Esto es, queda a merced de lo que Giorgio Agamben denomina como “la nuda vida”. Este sujeto no-ciudadano no sería parte del sistema de prevención de riesgos y vulnerabilidades, incluso de los traumas que pudieran generar la situación de violencia. Uno será ciudadano mientras no sea violento. En caso contrario, la re-socialización ofrecida para su reinserción en la sociedad será el marco en el que el sujeto pueda o no recuperar la ciudadanía. Desde este enfoque, la seguridad ciudadana es abordada en la política nacional de seguridad porque no se parte de la construcción del enemigo externo, sino del interno.

Antes de abordar la prevención, es primordial considerar la dificultad de establecer concepto general sobre la violencia. Algunas de las definiciones de violencia más utilizadas son:

El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o



tenga posibilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones³².

El uso o amenaza de uso de la fuerza física o psicológica, con intención de hacer daño de manera recurrente y como una forma de resolver los conflictos³³.

Los estudios distinguen varios tipos de violencia, sistematizados de acuerdo con sus características: violencia física, psicológica o sexual; violencia contra niños, mujeres o ancianos; violencia política, racial, homofóbica o de género; violencia doméstica, laboral, callejera o institucional³⁴.

Se ha privilegiado la violencia física para facilitar el uso de formas tradicionales de recolección de datos, como el registro de lesiones o defunciones. Esto se relaciona con un problema central de las ciencias contemporáneas: ordenar, recurrir al mero dato, buscar la racionalidad lógica del estudio y descartar todo lo que no pueda ser cuantificado. Aunque esta base empírica compuesta de estadísticas oficiales y encuestas es cuestionable, se sigue recurriendo a ella. Los cuestionamientos son mayores cuando se comparan países que no manejan los mismos códigos estadísticos.

Los enfoques técnicos restringen el análisis a asuntos de procedimiento, evaluando la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas sobre la seguridad, analizando los gastos que la violencia genera en las finanzas del Estado (tanto en el mundo jurídico y policial como en temas de salud o seguridad), la cantidad de víctimas y delitos, el aumento de las detenciones. No hay debate abierto sobre el/los deber/es ser de la vida.

³² OMS. "Informe sobre la violencia y la salud". Washington, Organización Panamericana de la Salud, 2002, p. 5.

³³ Tironi, Eugenio y Winstein, Eugenia. "Violencia y resignación. Dimensiones psicosociales de la marginalidad urbana en un contexto político autoritario". En: "Personas y escenarios en la violencia colectiva", editado por Javier Martínez, Eugenio Tironi y Eugenia Weinstein. Santiago de Chile, Ediciones Sur, 1990. Pp. 16.

³⁴ Larraín, Soledad, Jeannette Vega e Iris Delgado. "Relaciones familiares y maltrato infantil", Santiago de Chile, UNICEF, 1997. Pp. 29.



Son conocidas las manipulaciones que se realizan, habitualmente, con los datos oficiales, lo cual depende de la coyuntura política. También hay que tener en cuenta los problemas metodológicos a la hora de realizar encuestas. En este sentido, Huhn, Oettler y Peetz advierten que la violencia es considerada uno de los principales problemas de Latinoamérica, porque la gente lo dice, pero se omite el tratamiento discursivo de los medios de comunicación sobre el tema. Según estos autores, los medios influyen en la respuesta de los encuestados, por lo que los procesos de desintegración social no serían consecuencia inmediata de la situación de violencia y seguridad como tal, sino del discurso sobre esa situación. De ahí que proponen entender la violencia como “construcciones sociales y no como fenómenos objetivamente existentes”. De esta manera, lo importante es determinar cuáles discursos de violencia circulan en cuáles espacios públicos y cuáles son las prácticas sociales y políticas relacionadas con estos discursos³⁵.

Esto amplía el espectro de estudio hacia las instituciones informales y también a las prácticas culturales de cada sociedad. Es por eso que tan importante como el delito común será la utilización política de grupos de presión violentos, los abusos de poder de la policía, el uso social de productos y mercancías provenientes del delito, la normalización de lugares que son promovidos, abiertamente, como venta de mercadería barata debido a su procedencia ilegal (“hueseras”).

Otra limitación de este discurso es la “obsesión por el mero dato”: el acto delictivo es lo importante. Sobre eso hay que ser efectivo, o sea, hay que prevenirlo. La existencia del acto criminal sería lo que denota mala calidad de vida. Si esto no existiera, el discurso pareciera promover la idea de que todo estaría bien. Otros problemas como la corrupción, la deshonestidad de los funcionarios públicos, la deslegitimación de las instituciones, solo forman parte del debate al considerar que influyen en la materialización del acto criminal.

³⁵ Huhn, Sebastian, Anika Oettler y Peter Peetz. “Construyendo inseguridades: aproximaciones a la violencia en Centroamérica desde el análisis de discurso”. Working Paper 34, noviembre 2006. Pp. 23.



Esto se relaciona con la obsesión metódica de las ciencias penales y el auge de la investigación criminalística o empírica, a la que se le exigen resultados medibles. Solo lo que es cuantificable se toma en cuenta. Las lucubraciones sobre cómo es o debe ser la política se consideran como “ideas, ideales, convicciones, factores internos a la persona, [todo esto] es rechazado porque, a efectos científicos, no existe, pues es solo producto de la imaginación y no experimentable”³⁶.

El ideal social pareciera promover que se mantenga todo igual, pero que los actos violentos no se materialicen. No se propone un análisis profundo, si se quiere filosófico, de lo que significa la violencia. Se tiende a aislar el hecho preciso de la seguridad del resto del orden social. Por eso, no se complejiza la situación relacionándola con otro tipo de problemas, como la productividad de la violencia como elemento de identidad y subjetivación política. Dentro de este marco, la “guerra contra las drogas” es un enfoque que propugna por normativizar el contexto bélico social.

La insistencia en trabajar sobre el mero dato, por otra parte, tiene que ver con la coyuntura actual, en la que la política está caracterizada por el corto plazo de los calendarios electorales. El futuro, como potencialidad, no ingresa en la agenda política. Disminuir un índice delictivo, aunque no sea más que un logro momentáneo, es un éxito político que puede determinar un triunfo electoral. Una sociedad ansiosa por resultados, no tiene tiempo para la reflexión amplia, detenida y basada en métodos científicos.

Al centrarse, simplemente, en la materialización del hecho, surgió la prevención situacional, que busca reducir las oportunidades para el ejercicio de la violencia, al hacer que el crimen se convierta en algo más peligroso y difícil. Sus medidas apuntan a la metodología de prevención de la violencia mediante el diseño ambiental (CPTED, por sus siglas en inglés). Este tipo de medidas, evaluadas cuantitativamente a corto plazo, han sido calificadas como efectivas por

³⁶ Roiz, Javier. “Ciencia política, hoy”. Barcelona, Tende.1982, p. 114.



los organismos internacionales³⁷. Ahora bien, es lógico que un tipo de hecho puntual, como el atraco en la oscuridad de una calle, pueda reducirse si se ilumina la plaza y se coloca seguridad pública. Para el pensamiento técnico, esto sería un logro. De esta manera, otra vez se previene el hecho en sí, un tipo de delito o acción violenta, y no la raíz de la inseguridad y la violencia. No se apunta a las causas o a los motivos. Al no hacerlo, no se erradica el foco, la necesidad o las ganas de materializar el delito. Este mutará y, si no se puede hacer más en la calle, pues se cometerá en otro lado, o se comenzará por romper a pedradas la iluminación o se intentará corromper a los guardias asignados a la zona.

Un ejemplo claro de esta situación se percibe en el robo de automóviles. Desde hace algunos años, los vehículos han incorporado tecnología de seguridad: llaves codificadas, inmovilizadores, etcétera. Es decir, se buscó poner obstáculos para el robo. Ahora se hace necesario que la llave original —o el conductor/dueño del vehículo— se encuentre con el carro para que este pueda ser robado. Con estos dispositivos no se terminaron los robos de autos, sino que se inventaron nuevos *modus operandi* que van desde el asalto a mano armada hasta el secuestro, hechos que, en Guatemala, se han convertido en los casos más resonados de inseguridad. El problema de este modo de pensar es que se buscó una solución que dotara de más seguridad al carro, pero no al dueño. Lo que se debe comprender, y a la vez enfrentar, son las actividades paralelas, las redes simbólicas, que determinan que el robo de automóviles sea algo lucrativo.

Sin una cultura del respeto, difícilmente se conseguirán medidas efectivas para mejorar la calidad de vida. Una educación caracterizada por el cultivo de las virtudes es elemental en este sentido. La carencia de un orden virtuoso se ha puesto en evidencia con las cámaras de vigilancia. Desde hace unos pocos años, el ámbito público y el comercial se convirtieron en espacios filmados. La inseguridad aumentaba y el ojo avizor se convirtió en una especie de guardaespaldas social. De esa manera se creyó que nadie delinquiría si era visto

³⁷ Buvinic, Mayra. “Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención”. Pensamiento Iberoamericano, Número 2, 2008, pp. 37-54.



o grabado. Pero los actos violentos siguieron y aumentaron. Ser filmado no fue un obstáculo para los criminales, ni siquiera para quienes, conscientes o inconscientemente, exponían su primer plano a la tecnología, sin dejar opción para presunciones de inocencia. La supuesta deshonra de ser filmado mientras se delinque no es una censura social intolerable cuando la sociedad es poco virtuosa.

Otro ejemplo claro ha sido la proliferación de barrios y residenciales cerrados. En la ciudad de Guatemala se han edificado barrios privados con seguridad propia. Por todas partes se pueden apreciar las grandes extensiones vigiladas. Ante el aumento de los robos, este tipo de residencia se convirtió en sinónimo de seguridad. Pero no se apuntaba a erradicar el foco que impulsa el robo. Simplemente se buscó huir, alejarse, obstaculizar el asalto por medio de murallas, cámaras, garitas y vigilantes privados. Robar se hacía más difícil. Pero sin erradicar el motivo que incita al criminal, lo lógico era pensar que las colonias cerradas serían seguras solo mientras los asaltantes no tuvieran una estrategia efectiva para conseguir violentarlos. Una década (o década y media) después de la proliferación de residenciales amuralladas, los robos también han llegado a estos lugares, que han dejado de ser seguros y comienzan a sufrir sus consecuencias.

Para redefinir el tópico de la seguridad ciudadana y sedimentar un discurso complejo y sin limitaciones teóricas, es oportuno comenzar por entender la violencia y la inseguridad no como el problema real, sino como una consecuencia de la deslegitimación de los criterios de veracidad básicos de la sociedad moderna, entre ellos los discursos jurídicos que, dando materialidad real a las instituciones encargadas de controlar la justicia y la seguridad, proponían una estrategia de paz centrada en el Derecho y la legalidad.

El mundo contemporáneo ha caído en una narrativa incoherente en la que el bienestar que promovió la civilización occidental genera malestar: individualismo, anonimidad, deterioro psicológico en lo referente al sujeto; exclusión, tecnificación, clausura de la ética y destrucción de canales de



comunicación interpersonal en lo referente a la comunidad. En un mundo donde el rédito económico se ha convertido en el índice de éxito —y de reconocimiento social—, las tres actividades más redituables del mundo son ilegales: el tráfico de drogas, el de armas y el de seres humanos. El hecho que estas actividades sean económicamente rentables se debe a la gran demanda que existe a su alrededor. Para que logren materializarse es necesario un entramado institucional tolerado que incluya la existencia de paraísos fiscales y estrategias de blanqueo de dinero. La ilegalidad y el crimen son ejes centrales del mundo contemporáneo.

La UNESCO aboga por una cultura de la no-violencia centrada en la enseñanza de los derechos humanos y la transmisión de valores como la tolerancia, la solidaridad, el respeto mutuo³⁸. Para que esto sea efectivo, debe comenzarse con un replanteamiento de la sociedad que convierta en verosímil tanto a la no-violencia como al respeto de los derechos humanos. Tal como explica Muller³⁹, cuando se analiza todo lo que se hace en nuestras sociedades para cultivar la violencia y todo lo que se hace para cultivar la no-violencia, se observa cuánto está pendiente para organizar la transición de la humanidad de una cultura de guerra a una cultura la paz.

Si bien es necesario planificar políticas de derechos humanos y sociales en torno a la violencia, es fundamental prevenir nuevas dislocaciones entre lo enseñado y lo vivido que deslegitimen las propias políticas. Esto significa, por un lado, que las medidas contra la inseguridad deben ser proyectos sociales amplios y no políticas puntuales. Segundo, y en relación con esto último, que no se pueden seguir impulsando visiones técnicas que restrinjan la comprensión social del fenómeno de la inseguridad y la violencia y se centren en el hecho puntual, en vez de las motivaciones. Esta lógica de pensamiento es limitada.

Es necesario pensar en una política de la civilización que no se centre en el bienestar —que, reducido a sus condiciones materiales, produce malestar— sino

³⁸ Muller, Jean-Marie. "Non-violence in education". Francia: UNESCO/Institut de Recherche sur la Résolution Non-violente des Conflits, 2002, p. 60.

³⁹ *Ibidem*. Pp. 62.



en el bien-vivir. Para esto, es necesario un replanteo axiomático que restablezca criterios de veracidad adecuados e impulse un modelo de vida pacífico e integrador. Esto es fundamentalmente un problema político, entendiendo lo político no en el sentido tecnocrático de diseño de políticas, sino como estudio y meditación de un *homo politicus* a la busca de una comprensión cada vez más profunda de su realidad interna y externa, y obligado a la recreación constante de su convivencia en la *polis*⁴⁰. Esta convivencia es la que sufre incoherencias fundamentales en términos de orden legal y moral.

Al tener en cuenta la complejidad social y la imposibilidad de pensar visiones utópicas del mundo y soluciones finales para el orden social, se debe educar en torno al diálogo y la resolución de conflictos por vías no violentas. De no ser así, la seguridad ciudadana, más que un tópico científico para solucionar la inseguridad y la violencia, seguirá como un discurso que busca relegitimar el democratismo y el mercantilismo, intentando solucionar la percepción de realidades que puedan demostrar que este es un sistema fallido.

⁴⁰ Roiz, Javier. “Los espacios públicos internos”. Revista de Estudios Políticos, No. 58 (octubre-diciembre 1987), p. 130.



CAPÍTULO II

PANORAMA HISTÓRICO DE LA POLICÍA

1. SIGNIFICADO DEL TÉRMINO POLICÍA

Actualmente, el término policía lo asocian con la seguridad pública, la vigilancia, el mantenimiento del orden y la persecución de la criminalidad. Es una palabra que vinculan de inmediato con un ente que forma parte de la administración pública para la aplicación de la justicia.

En la palabra policía se reconocen varias acepciones. Es necesario recurrir a su carácter lingüístico o filológico, además de su desenvolvimiento histórico. Es por eso que los lingüistas y filólogos toman en consideración las variantes, las estudian, les dan prioridad para finalmente incorporarlas a los diccionarios. Consideran que un concepto puede variar cuando su uso transcurre “de un simple acto individual al de un importante grupo de hablantes, convirtiéndose en una norma válida para la comunidad lingüística”. En ese sentido, la variación puede adquirir carácter “fonético, léxico o semántico, o bien estar condicionado o resultado espontáneo, de acuerdo con su contenido”.

Es así como la palabra policía ha adoptado varias acepciones. La primera proviene del latín, relacionada con la *polis* o ciudad, y de *politicus*, vinculada con el Gobierno; en otra acepción, del griego *politikos*, vinculada con la ciudad y el Estado, que forma parte del Gobierno; la tercera, la define como “civilización, buena crianza y aseo”. En consonancia con sus orígenes grecolatinos, policía procede de *politeia* y *politia*, las cuales para Aristóteles se vinculan, la primera con el régimen de la ciudad, con su modalidad de Gobierno, mientras la segunda está asociada con su Constitución⁴¹.

⁴¹ Franyuti, Regina Hernández. “Historia y significados de la palabra policía en el quehacer político de la ciudad de México. Siglos XVI-XIX”. ULÚA. Revista de Historia, Sociedad y Cultura, No. 5.



Alejandro Nieto, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona, sostiene que el concepto de policía resulta “radicalmente proteico”, ya que es “variable en el tiempo y en el espacio”. Agrega que su significado inicial “es simplemente cultista e ideológico” y también “metajurídico”. El profesor catalán cita a un “gran clásico de la policía”, De La Mare:

“Todas las naciones bien ordenadas han seguido esta justa división de las leyes (las que tienen por objeto el bien general común de la sociedad y las que solo conciernen a los intereses de los particulares); pero los griegos —en cuya lengua siempre han abundado los nombres enérgicos— denominaron policía a este Derecho público, sacando la palabra *politeia* de *polis*, la ciudad. Según los mejores intérpretes, con esta terminología lo que pretendía dar a entender era que la ejecución de las leyes que componen el Derecho Público y la conservación de la sociedad civil, que constituye y que forma cada ciudad, son dos cosas inseparables. (Este nombre de policía, que pasa de los griegos a los romanos, ha llegado hasta nosotros conservando la misma significación; pero resulta equívoco por cuanto cubre todas las diferentes formas de gobierno, y estas son varias). Ahora bien, ordinariamente, y en un sentido más limitado, se le entiende por el orden público de cada ciudad; y el uso le ha vinculado tanto a esta significación, que, siempre que se utiliza sin otra precisión, se entiende en tal sentido. Como también parece que es el único que los filósofos y los jurisconsultos han tenido a la vista en los grandes elogios que han hecho a la policía en sus escritos. Platón, hablando de las leyes, define a la policía como la vida, el reglamento y la ley por excelencia que mantiene la ciudad. Aristóteles, su discípulo, la considera también como el buen orden, el gobierno de la ciudad, el sostén de la vida del pueblo, el primero y el más grande de los bienes. Y Sócrates se expresa de una manera todavía más noble: para él, la policía, cuyo restablecimiento desea, no es otra cosa que el alma de la ciudad, operando en ella los mismos efectos que el entendimiento en el hombre; siendo la que piensa en todo, la que regula todas las cosas, la que hace o procura todos los bienes necesarios a los ciudadanos, y la

2015. P. 15 Disponible en [<http://cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/8990/4/ulua5pag9-34.pdf>]. Consultado 7 de agosto de 2016.



que aleja de la sociedad todos los males y todas las calamidades que son de temer”⁴².

Con el paso de los años, esa idea “cultista e ideológica” adquirió una dimensión administrativa que tuvo carácter modélico con el edicto de “la lieutenance générale de la police” (Tenientazgo General de la Policía) de París, de 1667, el cual se aplicó en toda Francia a partir de 1693. El objetivo fundamental de ese edicto era combatir la criminalidad, pero este se amplió a otros propósitos. El edicto declaró:

“La policé consiste á assurer le repos du public et des particuliers, á purger la ville de ce qui peut causer des désordres, a procurer l’abondance et faire vivre chacun selon sa condition et ses devoirs”⁴³. Esa disposición se leería así, en una traducción libre de la investigadora: “La policía garantiza la tranquilidad pública y de los individuos, al erradicar de la ciudad lo que puede causar desórdenes, se encarga de brindar el bienestar y que cada uno viva según sus condiciones y sus deberes”.

Con esa interpretación extensiva, podían identificarse los fines de la policía con los de la “administración interior del Estado”. Esto fue lo que se ratificó en consonancia con las normas policiales, desde el surgimiento del Estado moderno. De ahí que, en la actualidad, la función de la policía se vincula con la “seguridad interior” del Estado. Ese edicto francés provocó que se ratificara un estado de cosas, que con los años se aceleró debido a la dinámica social. El citado De La Mare, recogió la opinión de los autores anteriores a él sobre la policía. Según Boutillier, con ella “se aprende a gobernar al pueblo en justicia, a mantener en paz a los habitantes de una ciudad, a sujetar a cada uno a su deber, a vigilar las obras para que no se cometan fraudes y a atender que el comercio sea ejercido con lealtad”. Por su parte, Le Brett sostuvo que son “las leyes y ordenanzas que se

⁴² De La Mare, “Traite de la Pólice”, 2a. ed., Amsterdam, 1729, I, pp. 1 y ss. Citado por Nieto, Alejandro. “Algunas precisiones sobre el concepto de policía”. Revista de Administración Pública, 1976, Sp – Dc, XXVI, No. 81, p. 37 – 38. Disponible en: [<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1098617.pdf>]. Consultado 8 de agosto de 2016.

⁴³ *Ibidem*, p. 39.



han publicado en los Estados bien ordenados para regular los abastecimientos, cortar los abusos y los monopolios del comercio y de las artes, impedir la corrupción de costumbres, cortar el lujo y desterrar de las ciudades los juegos ilícitos-, todo esto ha merecido el nombre particular de policía, porque sería imposible que una ciudad pudiese subsistir mucho tiempo, si estas cosas fueran descuidadas”. Otro autor citado por De la Mare es Bacquet, quien afirma: “Es un ejercicio que contiene en sí todo lo que es necesario para la conservación y mantenimiento de los habitantes y del bien público de una ciudad”. Para Loiseau, “el poder del magistrado de policía se acerca y participa mucho más de las potestades del príncipe, que el del juez, ya que este no llega más allá que a resolver entre demandante y defensor”.

Como “bloque administrativo” o “administración interior del Estado”, la policía únicamente se contraponía al principio con las “potestades eclesiásticas”. En Alemania, los príncipes cumplían la doble condición laica y religiosa, después de la Reforma protestante. La ordenanza imperial de 1530 reunió en los príncipes, por un lado, “las atenciones de la religión cristiana”, mientras por el otro el de la “buena policía”. Posteriormente, en el interior del “bloque administrativo” se diferenciaron los aspectos: judicial, militar y económico, reduciéndose los asuntos de policía propiamente, por medio de la *Allgemeine Ordnung* (Reglas Generales) para la Reforma de la Administración de Justicia, de Federico Guillermo I de Prusia, del 2 de enero de 1713⁴⁴.

Esa actitud oficial sobre la policía también se manifestó en España. Por el Real Decreto de 2 de abril de 1717 (*Novísima Recopilación*), se dividió el Despacho Universal en tres Secretarías (la de Estado y Negocios Extranjeros, la de Guerra y Marina, y la Justicia, Gobierno Político y Hacienda). A la última le correspondió, entre otros asuntos, los “empleos políticos y mixtos de policía y justicia”. La policía fue equipada con el Gobierno político, por lo que comprendía la administración civil interior, que no era de Justicia ni de Hacienda⁴⁵.

⁴⁴ *Íbidem*, p 40.

⁴⁵ *Ibidem*. P. 42.



El *Diccionario de la lengua en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad*, de la Real Academia Española de 1737, *policía* es definida de la siguiente manera: “La buena orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliendo con las leyes y ordenanzas, establecidas para su mejor Gobierno”; proviene del latín *Vel civiles* y se relaciona con la disciplina política. También significa “cortesía, buena crianza y urbanidad en el trato y costumbre”. Proviene del latín *urbanitas, comitas, morum elegantia* y *civilitas*. Posteriormente, en 1780, el *Diccionario de la lengua castellana* de la Real Academia Española agregó una tercera significación al vincularla con “limpieza, curiosidad y pulidez”, y se identifica en latín con *elegantia* y *concinntas*. El *Diccionario enciclopédico de la lengua española*, de 1855, registra:

“Policía, es el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno. Cortesía, buena crianza y urbanidad en el trato y costumbre. Cuerpo de agentes o dependientes inmediatos de la autoridad política, destinado a la conservación del orden y a velar por la seguridad del vecindario, a la persecución de vagos, etc. Policía secreta: cuerpo de espías asalariados, para denunciar conspiraciones políticas y tener al corriente a la autoridad de cuanto pase en los círculos que cree sospechosos. Policía militar: parte del servicio interior de los cuarteles que consiste en el cuidado, limpieza y arreglo de todas sus localidades, enseres y efectos. Estado de aseo, y lucimiento de las prendas de toda clase y propiedad en llevarlas de una tropa”⁴⁶.

La palabra **policía** se identificó y se vinculó con hechos y formas administrativas practicadas por el cabildo o ayuntamiento, que era el encargado del gobierno de la ciudad. Sin embargo, había una ambigüedad en la aplicación del concepto, pues no constituía un campo claramente delimitado para el ejercicio

⁴⁶ Ulloa, Augusto. *Diccionario enciclopédico de la lengua española*, L. de G. y Roig, Madrid, 2 vols., 1855. Hernández Franyuti, Regina. “Historia y significados de la palabra policía en el quehacer político de la ciudad de México. Siglos XVI-XIX”. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, 2005. Disponible en: <http://cdigital.uv.mx/handle/123456789/8990>. Consultado el 8 de agosto de 2016.



de la autoridad y la administración del Ayuntamiento⁴⁷.

El ayuntamiento fue identificado como el cuerpo político que tenía a su cargo y realizaba diversas funciones esenciales para el buen gobierno de la comunidad. Es decir, ejercía acciones de **policía**.

Acorde con la legislación española, específicamente con sus ordenanzas municipales, el ayuntamiento tenía como objetivo alcanzar el bienestar, la comodidad, por lo tanto, la felicidad de sus habitantes. Por las mismas razones, tenía que ejercer correctamente **la policía, entendida como el buen gobierno, es decir con todos aquellos actos o medidas que tuvieran que ver con la administración de la ciudad, con su gobierno y con sus habitantes**⁴⁸.

Etimológicamente, el término **policía** viene del latín *polifía*, y este del griego *aotuvouía*. En la lengua griega antigua el término *aotuvouía* no tenía el sentido en el que hoy día concebimos a la **policía** –el cuerpo civil encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos subordinados a las autoridades políticas- (DRAE).

Durante los siglos XVI, XVII y la primera mitad del siglo XVIII, la palabra **policía** correspondía y estaba estrechamente vinculada a las acciones y formas de la administración urbana que el Ayuntamiento debía cumplir y hacer cumplir para ejercer un buen gobierno. Dentro del espacio urbano, el ayuntamiento era el órgano máximo que aglutinaba todas las acciones políticas: **“lo vigila todo”**: “es preciso, entre otras cosas, que la circulación y el comercio funcionen correctamente, que se cuiden las vías públicas, que las tabernas y los encargados de las habitaciones respeten los reglamentos de que son objeto”⁴⁹.

Al principio, el término **policía** se identificaba con la administración, el gobierno y la vida de la ciudad, con su sanidad, arreglo, ornato, seguridad,

⁴⁷ Farge, Arlette “La vida frágil”. (Trad. Del francés de Gabriela Montes de Oca y Marta Jiménez Mier y Terán). Col. Itinerarios, Instituto Dr. José María Luis Mora, México, p. 20.

⁴⁸ Hernández Franyuti, Regina. Historia y significados de la palabra policía en el quehacer político de la ciudad de México. Siglos XVI-XIX, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. Universidad Veracruzana, enero-junio 2005, V. 3. N° 5, p. 15.

⁴⁹ Yáñez R., José Arturo. “Policía mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el Gobierno del Distrito Federal, 1821-1876”. Plaza y Valdés, 1999, pág. 38.



urbanismo, limpieza, circulación, alumbrado, alimentación, construcciones, diversiones, etc. Hacer o establecer una **“buena policía”**, significaba realizar actividades para instaurar un **orden en la vida cotidiana de la ciudad. Policía era un hacer cotidiano**, instancia, función y objeto del ayuntamiento. Era la palabra que daba la pauta y servía de instrumento para que el ayuntamiento organizara, administrara y pusiera en función la ciudad.

Por todos los estudios realizados, la investigadora de este trabajo puede inferir que organizar la vida cotidiana de la ciudad y alcanzar el buen gobierno, no fue una tarea fácil. Para garantizar el cumplimiento de las medidas emprendidas, el ayuntamiento utilizaba como instrumentos jurídicos las ordenanzas, para poder darles forma y contenido a las acciones de Gobierno municipal; lo cual les permitía tener un orden en las actividades individuales, en la economía, los mercados, los víveres, el comercio, la salud, el abasto, etc. Fueron instrumentos que prescribían una acción pronta, rápida, expedita, que no se detenía en mayores requisitos legales, sino que ejercía acciones casi de manera inmediata para garantizar el cumplimiento de las medidas requeridas para establecer un buen Gobierno, una **“buena policía”** y otorgar a los ciudadanos el máximo bienestar posible. Estos instrumentos políticos normaban las conductas y sancionaban su observancia o infracción, pero sin aplicar castigos que estuvieran relacionados con la represión delictiva⁵⁰.

Desde el punto de vista de la historia urbana, policía es un vocablo que tiene otra connotación. Desde el principio estuvo vinculada con la ciudad, su organización y con todos los elementos que facilitaron el desarrollo de la comunidad.

De acuerdo con Andrea Cavalletti, una de las voces jóvenes de la filosofía italiana, los inicios de la policía están vinculados con la “expurgación de infecciones”, ya que se trataba de una “policía médica”. El concepto se amplió al procurar el mejoramiento del medio ambiente, en donde las enfermedades eran más propensas a desarrollarse. Así apareció la noción de seguridad ligada a la

⁵⁰ *Ibidem*. P. 40.



prevención de “climas sociales malignos”, un concepto con un carácter más universalista y, por lo mismo, más cercano a la visión contemporánea de la seguridad⁵¹.

Cavalletti, deudor de Foucault, advierte que, desde las investigaciones del segundo, se sabe “que la medicina ha tenido una función fundamental en el nacimiento de la biopolítica y en la invención de un ‘espacio sano’, a salvo de la enfermedad y del peligro del contagio”. A partir de su definición de la “biopolítica” como “máquina animada por la inseguridad”, la medicina además de la limitación del mal, abarca la “función policíaca” de “señalar el mal y ejercer el monopolio de las alarmas”. Es una “estatización de la medicina” como ejercicio del monopolio y solicitud continua de la alarma. Aparejado a lo anterior, esta esfera de la seguridad ligada a una condición “climática” también resulta “nostálgica”, en el sentido de “desear un lugar (ideal) en el que nunca se ha estado, o sea, una quimera”⁵².

Andrea Cavalletti sostiene que la palabra policía, en los siglos XVI y XVII, significaba “Gobiernos de los hombres”. A mediados del siglo XVIII, pasó a entenderse como la “ciencia del buen Gobierno”. En el fondo, era una prevención de los comportamientos viciosos en las personas, más que el castigo de estas conductas. Se trataba de una práctica de gobierno más que una institución destinada a la seguridad pública de las ciudades⁵³.

Cavalletti sostiene que a fines del siglo XVIII y gracias a los aportes de Nicolás La Mare, la policía era definida por el cuidado de “lo viviente”, lo que trasladó la atención de la policía hacia donde, en pocos kilómetros se daba la concentración de masas, esto es, en las ciudades. La función de la policía (o lo que intentaba) era garantizar el bienestar de los habitantes de las ciudades.

⁵¹ Cavalletti, Andrea. “Mitología de la seguridad: la ciudad biopolítica”. María Teresa D’Meza (Trad.). Ediciones Andrea Hidalgo, Buenos Aires, 2010. P. 140 Reseña de Rodrigo Mora. Disponible en: [<http://184.168.109.199:8080/jspui/handle/123456789/6071>]. Consultado el 8 de agosto de 2016.

⁵² Cavalletti, Andrea. *Ob. Cit.* p. 142.

⁵³ *Ibidem.* P. 143.



Nicolás de la Mare escribió su “Tratado de policía en París” entre 1707 y 1719. Sostuvo que el objeto de la policía era “conducir al hombre a la felicidad, que dependía de la consecución de tres clases de bienes: los bienes del alma, los del cuerpo y los de la fortuna”. De acuerdo con los primeros, la policía se encargaba de “cuidar de la religión y de las buenas costumbres”; para los segundos, se encargaba, en especial, de “la higiene y la salubridad, del abasto de los alimentos, de la transitabilidad de los caminos y del ordenamiento de las ciudades mediante principios de urbanismo, de mejora arquitectónica y de ornato”. En cuanto a los bienes de la fortuna, la policía fomentaba “el comercio, las manufacturas y las artes mecánicas”, pero ante todo “la cultura de la tierra”⁵⁴.

El punto “intrincado” se relaciona con la adquisición de los bienes de la fortuna, ya que el fomento de la agricultura era “una cuestión de policía y no de hacienda”⁵⁵. Esto implicó la evolución conceptual experimentada por el término “economía”, pues antes de que se divulgaran las teorías mercantilistas y liberales, la economía era concebida como más cercana a su origen etimológico, *oikonomos*, o sea, “las leyes de las casa” vinculadas con todo el complejo doméstico, bajo la autoridad de un padre, esposo, amo y patrón, a cargo de la gestión patrimonial, con capacidad de mando sobre sus subordinados y responsable del tejido de alianzas de obligaciones recíprocas⁵⁶.

La dificultad proviene de relacionar un concepto contemporáneo con un “mundo señorial”, que no había sucumbido la transición medieval hacia la modernidad, sino que “en los umbrales del pensamiento ilustrado todavía gozaba,

⁵⁴ Citado por Zamora, Romina Noemí. “Sobre la función de policía y el orden económico en San Miguel de Tucumán a fines del siglo XVIII. De presuntos delincuentes, acaparadores y monopolistas”. *Historia y Memoria*, No. 8, 2014, pág. 182. Disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2027-51372014000100006]. Consultado el 9 de agosto de 2016.

⁵⁵ José María Portillo Valdés, “Entre la historia y la economía política: orígenes de la cultura del constitucionalismo”. En: Carlos Garriga, (coord.), *Historia y Constitución. Trayectos del constitucionalismo hispano* (México: Instituto Mora, 2008). Citado por Zamora, Romina Noemí. *Ob. Cit.*, pág. 182.

⁵⁶ Otto Brunner, “La “casa grande y la ‘oconomía’ de la Vieja Europa”, en, Otto Brunner, *Nuevos caminos de la historia social y constitucional*, (Buenos Aires: Alfa, 1976). Citado por Zamora, Romina Noemí. *Ob. Cit.*, pág. 182.



con algunos achaques, de buena salud”⁵⁷. A medida en que las poblaciones se desarrollaron y se reveló “la estrechez material y conceptual de estos principios señoriales”, y también cuando la economía dejó de depender tanto de la producción doméstica como de la administración patrimonial de las familias, el control social superó a la autoridad del señor feudal sobre los siervos de la gleba y también sobre sus relaciones políticas, por lo que en el siglo XVIII se establecieron estructuras “más burocráticas y menos familiares”. Esto condujo a que se hicieran necesarios los marcos de funcionamiento que estaban subordinados a un poder con más carácter público que de índole doméstica. La economía tuvo que apoyarse en teorías y poderes para fundamentar la economía política o nacional y también la economía de mercado. El padre dejó de tutelar a los subordinados y esta función pasó a ser ejercida por la policía⁵⁸.

Vallejo y Portillo Valdés señalan que el tránsito hacia la economía política estuvo vinculado de manera estrecha con la aparición de la policía como “campo normativo”. Esto se dio debido a que para fomentar los cultivos, las manufacturas, el comercio y promover la cultura a fin de promover la prosperidad pública, se necesitaba “una intervención decisiva en lo que se entendía como materia de policía”. Ante la diversidad de tópicos que no parecían tener solución de continuidad, “se ordenaban y se reforzaban recíprocamente tras unos objetivos determinados que tenían múltiples aristas para abordar”⁵⁹.

Al considerar que la labor de “promover la felicidad de todos los miembros de bien del cuerpo social, era similar a la función de un padre con su familia”, entonces la función de policía era atender “el buen orden y comportamiento en los espacios públicos, con la misma autoridad que tenía el padre al interior de la casa”. Eso era lo que manifestaba Valentín de La Foronda en 1801: “Un

⁵⁷ Jérôme Baschet, La civilización feudal. Europa del año mil a la colonización de América. (México: FCE, 2009); Romina Zamora, “Amor, amistad y beneficio en la biblioteca para padres de familia de Francisco Magallón y Magallón: Una defensa tardía de la oeconomía”. Rev. hist. derecho [online]. 2013, No. 46 Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S185317842013000200006&lng=es&nrm=iso. Citado por Zamora, Romina Noemía. *Ob. Cit.*, pág. 183.

⁵⁸ Zamora, Romina Noemí. *Ob. Cit.*, pág. 183.

⁵⁹ Zamora, Romina Noemí. *Ob. Cit.*, pág. 183.



magistrado de policía no es juez, sino un amigo, un protector de los ciudadanos. La ciudad exigía de él los mismos cuidados y sentimientos que un padre debe a sus hijos. El amor del bien público es la ternura paterna del juez de policía; el reconocimiento y sumisión son las obligaciones de los que participan de los beneficios de su administración”⁶⁰. De ahí que la noción de policía en sus orígenes representaba el poder del padre “extendido al espacio exterior de la casa, con capacidad correctiva en tanto se la podía considerar como parte de la fraternal corrección”. Gracias a ese contenido doméstico, la policía podía castigar “con todo el rigor del derecho”, pero sin proceso⁶¹.

En relación con el supuesto de que la idea hobbesiana de seguridad principió a transformarse hacia fines del siglo XVIII, Cavalletti sostiene que este cambio debe atribuirse al trabajo de Joseph von Sonnenfels (1733 – 1817), quien afirma que “la sociedad es el resultado de una voluntad de muchos hombres en búsqueda de un objetivo común, y que este, la voluntad de tener un fin común, es de por sí el objetivo último de una sociedad”. Al verlo de esta manera, no hay un estado de bienestar final para una sociedad, sino que este es siempre cambiante. Sonnenfels asegura: “La seguridad y la comodidad componen el bien público, la pública felicidad”⁶².

El afán de las sociedades de alcanzar el bien común conlleva el esfuerzo por reducir todo lo que las amenace. Este esfuerzo es calificado por Cavalletti como “el principio dinámico de la seguridad”, ya que “la función del Gobierno es garantizar un mínimo de estabilidad (o seguridad) dentro de un sistema inherentemente inestable (o inseguro)”. Es así como la seguridad se transforma en el concepto social más alto de la sociedad civil, debido a que procura mantener el balance social. No se trata del equilibrio, ya que este no existe, si bien sí existe el miedo de perderlo. La policía es la que asume este rol, pues al actuar “por

⁶⁰ Jesús Vallejo, *Cartas sobre la policía de Valentín de La Foronda (1801)*, disponible en: [http://books.google.com.ar/books?id=Vh3imJz1q1oC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summa_ry_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.]

⁶¹ Zamora, Romina Noemí. *Ob. Cit.*, pág. 184.

⁶² Cavalletti, Andrea. *Ob. Cit.* p. 143.

razones de seguridad”, adquiere una naturaleza “omnipresente y espectral”⁶³

La policía cumple funciones y también es una estructura. Ha sido configurada por medios normativos y por las interacciones sociales que se dan en cada época histórica. Esto implica establecer cuáles han sido los marcos normativos, así como las circunstancias sociales que han incidido en que la policía haya evolucionado como instrumento de control social.

2. LA POLICÍA COMO FUNCIÓN Y ESTRUCTURA

La investigación sobre el desarrollo histórico de la policía en Guatemala se ha abordado desde una perspectiva meramente cronológica y con un enfoque parcial a lo largo del tiempo. No se cuenta con una historia que relacione los marcos normativos, ni se conocen las medidas de control social adoptadas de acuerdo con los acontecimientos sociales. En este segundo capítulo, se aborda la trayectoria y las manifestaciones de la policía; posteriormente, se presenta un análisis sucinto del contexto legal, social, político y económico en que se ha desenvuelto como función y estructura.

Para establecer el carácter profesional y especializado de la policía, tal como ahora es conocida, la misma tardó en configurarse, por lo cual inicialmente la autora de esta tesis aborda las manifestaciones iniciales que se dieron en el territorio guatemalteco y que influyeron para consolidar a esta institución. No obstante, sus antecedentes comprenden funciones que en la actualidad dejaron de ser asignadas a la policía. Al principio, se fusionaron competencias administrativas, políticas, económicas y judiciales que ahora resultan contrarias a las funciones de la actual policía especializada, constituida para mantener el orden y la seguridad por medio del ejercicio legítimo de la fuerza.

⁶³ *Ibidem*. P. 143.





Una de las primeras manifestaciones de la función policial en la época colonial, se dio con la institución de los cabildos, los cuales desempeñaron funciones civiles, criminales y policiales. Al respecto, Jesús Henao apunta lo siguiente: “Los cabildos se conformaban por doce regidores y dos alcaldes que al desempeñar las funciones civiles, criminales y policiales aglutinaban el mantenimiento del aseo público, la mejora de las poblaciones, la vigilancia de la salubridad pública, el amojonamiento de caminos, la conservación de bosques, el suministro de agua a la población, la expedición de aranceles para el ejercicio de las artes u oficios y la administración de las marcas para el ganado”⁶⁴. Durante el siglo XVII, la ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala se fue configurando como un centro de atracción demográfica, económica, política, social y cultural, cuya área urbana tenía grandes construcciones civiles, religiosas y privadas.

Era una “**ciudad de notable policía**”. En este caso, la palabra aludía a que había “**orden y buen Gobierno**”, lo cual se manifestaba en la reglamentación, prevención y cuidado del hacer cotidiano **cargo de una Junta de policía**, integrada por el presidente y algunos miembros del cabildo para vigilar el cumplimiento, ejecución y supervisión de las diferentes obras llevadas a cabo por las comisiones que tenían asignados varias ramas del ayuntamiento.

Se considera necesario aclarar que la junta no tenía nada que ver con la persecución de los criminales. Sus actividades estaban en relación directa con la comunidad por medio de la vigilancia y la supervisión de las obras y servicios públicos. Era la que recibía las quejas de los ciudadanos, pero también era la que daba cuenta de las fallas e incumplimientos por parte de los asentistas y de los habitantes.

Después, la **Junta de policía** se fue convirtiendo en un medio regulador que buscaba conducir a la población hacia una disciplina de tipo moral; por

⁶⁴ Henao, Jesús María, et al. “Historia de Colombia”. Voluntad. Bogotá. 1967. p. 169. Citado en: Becerra, Dayana. “Historia de la policía y del ejercicio del control social en Colombia”. Revista Prolegómenos. Derechos y Valores de la Facultad de Derecho 13.26 (2010). Disponible en: [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3698845>].



ejemplo, le preocupaba que en ciertas calles de la ciudad donde “por piedad” se había permitido a las mujeres vender alimentos, estas habían abusado y “construido pequeños cuartos donde se podían encerrar muchas maldades y ofensa a Dios”. El ayuntamiento, en sus prácticas habituales, buscaba llevar a cabo acciones que reglamentaran la prevención, la seguridad y la protección, pero sobre todo que los habitantes aplicaran la obediencia y la disciplina como normas para su vida cotidiana. El orden en estos años se vinculaba más con la idea de alcanzar el “buen comportamiento” moral para llegar al bienestar de la comunidad.

El segundo momento de la palabra **policía** hay que situarlo en el contexto de los cambios impulsados en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando la filosofía del racionalismo cuestionó los viejos cánones y conceptos. Las reformas borbónicas impulsaron en la Nueva España una reorganización político-administrativa, territorial, económico y social con el fin de devolver su control a la Metrópoli. Además, determinaron variaciones en los conceptos. Con este sentido, la palabra **policía** se adecuó al momento y se vinculó a los requerimientos y necesidades de un Gobierno que pretendía aplicar la forma o el arte racional para gobernar.

José Arturo Yáñez Romero afirma que, para algunos autores ilustrados, la **policía** comenzó a ser considerada entre todas aquellas funciones que llevaban a cabo los ayuntamientos como **forma de Gobierno de la ciudad**. Ya no se concibe solo como el medio que regula la vida diaria y el quehacer cotidiano, sino que **la nueva definición convirtió a la palabra policía en un instrumento que sería fundamental en la consolidación del Estado**. El autor antes mencionado, citando a Enrique von Justi considera que: “El **fin de la policía** es asegurar la felicidad del Estado mediante la sabiduría de sus reglamentos y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea capaz. **La ciencia de la policía** consiste, pues, en regular todo lo que se relaciona con el estado presente de la sociedad, consolidarla, mejorarla, para que todo concurra a la felicidad de los miembros que la componen [...] el objeto de la **policía** es aumentar y afirmar la sagacidad de sus reglamentos, el poder del Estado [...] de ella debe enteramente ocuparse [...] y



hacerle servir para la pública felicidad”.

Lo anteriormente señalado de la postura de la Ilustración en las posesiones españolas en América, influyó de cierta manera en Guatemala, considerando que en el accionar político, la palabra **policía implicaba una responsabilidad no solo del ayuntamiento sino también de los propios habitantes de la ciudad que se incorporaban a la realización de funciones en beneficio de su propia comunidad**. El ayuntamiento le otorgaba a los vecinos la vigilancia y el cuidado de su espacio particular. El conocimiento de su entorno y la identificación con sus vecinos les otorgan la autoridad indispensable para hacer cumplir los ordenamientos y las medidas que llevarían a prevenir la insalubridad y la delincuencia.

Hacia fines del siglo XVIII, las ideas ilustradas consideraron que la palabra **policía** comprendía todas las actividades administrativas realizadas por el ayuntamiento y por el Estado, por lo cual debería elevarse a la categoría de una ciencia, la llamada **“Ciencia de la Policía”**⁶⁵. En otro aspecto y tomando como base al urbanismo neoclásico, la palabra policía se identificó con una ciudad ordenada, cómoda, sana, como un lugar de ejercicio, de funciones y de libre tránsito. El fortalecimiento del Estado y la felicidad de sus habitantes se podrían alcanzar ordenando el espacio y controlando el delito.

El citado Arturo Yáñez formula la hipótesis de que en México, a partir de la Constitución Española de 1812⁶⁶ y al hacer un análisis histórico – comparativo de cuatro Constituciones posteriores, se establecieron las guardias o milicias cívicas (tanto la activa como la permanente). El propósito era defender el nuevo orden

⁶⁵ Yáñez Romero, José Arturo. “Policía mexicana: cultura política, (in) seguridad y orden público en el Gobierno del Distrito Federal, 1821-1876”. UAM-X, México, 1999, p. 38. Disponible en: [https://books.google.com.gt/books?hl=es&lr=lang_es&id=k1xlqbdPUPEC&oi=fnd&pg=PA9&dq=Y%C3%A1%C3%B1ez+Romero+Jos%C3%A9+Arturo+Polic%C3%ADa+mexicana+cultura+pol%C3%ADtica&ots=yyo3ESBiZe&sig=vordvoD8LUWcLF6X9lp2I5eTLyo&redir_esc=y#v=onepage&q=Y%C3%A1%C3%B1ez%20Romero%20Jos%C3%A9%20Arturo%20Polic%C3%ADa%20mexicana%20cultura%20pol%C3%ADtica&f=false]. Consultado 13 agosto 2016.

⁶⁶ La Constitución española de 1812 o Constitución de Cádiz, fue promulgada por las Cortes Generales españolas reunidas de manera extraordinaria en Cádiz, el 19 de marzo de 1812. Es la primera Constitución promulgada en España, y en el Digesto Constitucional guatemalteco también es considerada como la primera de nuestro país.



político liberal, al mantener al Ejército profesional, de corte virreinal como Ejército permanente al servicio del poder Ejecutivo Federal, “pero en la mayoría de las entidades federadas se formaron estas milicias, especialmente a partir de 1822”⁶⁷.

La influencia del modelo de seguridad interior contenido en la Constitución de Cádiz de 1812 influyó en que se provocó una ambigüedad en el constitucionalismo mexicano, en el sentido de que las funciones de seguridad interior se han adjudicado a la Guardia Nacional, mientras la policía preventiva mexicana ha funcionado, desde hace más de dos siglos, más como una policía administrativa que como una institución al mando de la referida seguridad interior.

Lo interesante del estudio de Arturo Yáñez es que, al igual que en Guatemala, en México tampoco la policía ni sus funciones están contempladas en la Constitución Nacional de ese país. Las consecuencias de la falta de precisión constitucional es que mientras en México no hay una definición y límites de la policía preventiva, de manera similar ocurre con el cuerpo de Policía Municipal previsto en el artículo 259 la Constitución Política de Guatemala, el cual tampoco es definido y limitado. El cuerpo de Policía Municipal en nuestro país tampoco ha sido concebido como fuerza pública de seguridad interior.

En México, la Guardia Nacional es la que tiene como función garantizar la seguridad interior. Esta es “una institución armada formada por civiles al servicio de los Gobiernos civiles de entidades federadas que tuvo origen en las milicias cívicas formadas por la burguesía durante la Revolución francesa como fuerza militar ciudadana, no profesional y alterna al Ejército profesional estamentario (con fuero militar)”⁶⁸.

Actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917–2003, establece que la policía preventiva está al mando del presidente

⁶⁷ Yáñez Romero, José Arturo. “Policía preventiva en la región central de México y el Modelo Gaditano de Seguridad Interior”. USMEX 2003-04 Working Paper Series. Originally presented at the conference on “Reforming the Administration of Justice in Mexico” at the Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003. P. 7 Disponible en [<http://escholarship.org/uc/item/5bz000d6.pdf>] Consultado 13 agosto 2016.

⁶⁸ *Ibidem*. P. 9.



municipal. De manera similar, el cuerpo de Policía Municipal en Guatemala “funcionará bajo las órdenes directas del alcalde”, según reza la norma constitucional. Arturo Yáñez sostiene que en el modelo gaditano (1812) de seguridad interior presente en la actual Constitución mexicana, solo el Ejército y la Guardia Nacional son fuerza pública para la seguridad interior (y defensa exterior) y defensa exterior, y defensa de la República y sus instituciones. Al igual que en México, en que ni aún por contigüidad se puede extrapolar el contenido de fuerza pública a la policía preventiva, tampoco en Guatemala puede considerarse al cuerpo de Policía Municipal como fuerza pública, pues ambas no son identificadas constitucionalmente en ambos países como tales fuerzas públicas, pues carecen de funciones de seguridad interior. En Guatemala, el “mando de todas las fuerzas públicas”, esto es Ejército y policía Nacional Civil, es ejercido por el Presidente de la República (artículo 183 literal d) de la Constitución Política).

3. EN BUSCA DEL ORDEN EN GUATEMALA

Las llamadas Conquista y Colonización provocó cambios notorios y traumáticos para los pueblos originarios. Las estructuras españolas se impusieron sobre la organización sociopolítica nativa. Los invasores impusieron instituciones como La Real Audiencia, el Cabildo, Ayuntamiento, Jefatura Política, alcaldes, regidores, alguaciles, etcétera, cada una con funciones y cargos distintos.

José Milla y Vidaurre afirma que: “La Colonia fue una simple proyección de España en América, y en su legislación tenía contemplado el uso de autoridades civiles y militares como el regimiento y policía para hacer cumplir la ley y las penas”. Esto es evidente al citar una Real Cédula: “Las leyes deben ser justas y razonables pues sabemos que Felipe II las aprobó en una cédula fechada en Valladolid el 6 de agosto de 1555. Dirigiéndose a los caciques de las Verapaces y otras provincias, les decía por ende aprobamos que tenemos por buenas vuestras leyes y buenas costumbres que antiguamente entre vosotros habéis tenido y



tenéis para vuestro buen regimiento y policía”⁶⁹.

Los comisarios del Santo Oficio recibían las denuncias y tramitaban los asuntos inquisitoriales. Las capturas las realizaban durante la noche y con sigilo, a fin de no causar zozobra en la población. Los comisarios reunían toda información necesaria en cada caso y requerían el apoyo de autoridades civiles, eclesiásticas o de particulares para su auxilio⁷⁰. Los comisarios tenían autoridad sobre cualquier persona, hasta su abolición en 1820. La Inquisición era el Tribunal Eclesiástico. Se encargaba de inquirir y castigar los delitos cometidos contra la fe; este tribunal se hizo famoso por las extraordinarias facultades que le concedieron los Príncipes y Papas; también por las clases de causas que conocía; por “el fuego y ardor de sus individuos en las pesquisas”, por la manera de enjuiciar, por el misterio de sus procedimientos, por la solemnidad y el terror; finalmente, por la ejecución de sus sentencias. Fue abolido por Real Decreto del 9 de marzo de 1820.

Entre las atribuciones y funciones del Tribunal de la Inquisición estaban las doctrinas y puntos defendidos por el Santo Oficio; se mencionan los de tipo informativo. Chinchilla Aguilar afirma al respecto: “Para enterarse y poder conocer de la vida de las comunidades religiosas y el clero en general, conocen de escándalos habidos en fiestas y celebraciones, y de toda alteración del orden público, disturbios, calamidades, invasión de luteranos, etc., y siguen de cerca algunos casos de delincuencia en que los propios delitos entrañen falta de orden divino”⁷¹.

Esta entidad conocida como Tribunal del Santo Oficio, era una “policía eclesiástica” encargada del orden en lo concerniente a la fe, y hacía indagaciones sobre la verdad, y procedía a “deducir generosa y noblemente de cada testigo lo que por sí sabe, entiende o ha dicho de la persona u objeto sobre el que recae su

⁶⁹ Chinchilla Aguilar, Ernesto. “La vida moderna en Centroamérica”. Seminario de Integración Social Guatemalteca. Editorial José de Pineda Ibarra, Ministerio de Educación. Guatemala. Publicación número 36, 1977, pág. 42.

⁷⁰ *Ibidem*, págs. 109 – 111.

⁷¹ Chinchilla Aguilar, Ernesto. La Inquisición en Guatemala. 1999. Guatemala. Editorial Universitaria, USAC. Edición Facsimilar, pág. 114.



declaración”⁷².

El Tribunal del Santo Oficio investigaba y abría expedientes sobre infracciones y delitos cometidos contra la Iglesia católica. Es por eso y por el tipo de labor que realizaban los Comisarios para averiguar los hechos, que estos se hacían acompañar de personas “que desempeñaban el cargo de Alguaciles mayores del Santo Oficio(...) pues son en realidad el brazo ejecutor de las disposiciones (...) su encargo principal es efectuar la captura de los reos y realizar embargo o secuestro de sus bienes”⁷³. Además, “el de levantar alguna información reservada, o el de llevar la representación del propio Comisario a lugares muy apartados en que deben recogerse testigos o información de personas que no se pueden trasladar a la residencia de aquel”⁷⁴.

El Tribunal de la Inquisición tenía la siguiente conformación: “Comisario, Alguacil mayor, Alguaciles menores, Calificadores, Notario Público y Familiares del Santo Oficio; en su conjunto forman la que podría denominarse ‘policía Eclesiástica’ en la Capitanía General de Guatemala, entidad que se encargaba de la persecución de delitos contra la fe, tales como blasfemias, bigamias y amancebamiento”⁷⁵.

La estructura social se modificó con la reducción o la congregación en pueblos nativos. “El paso a este nuevo sistema significó una profunda transformación para la sociedad indígena. La reducción estuvo también motivada por la necesidad de cobrar el tributo, actividad que se hacía difícil si la población seguía viviendo en asentamientos dispersos”. Para los españoles era también importante que los indígenas aprendieran a vivir ‘en policía’, es decir agrupados de acuerdo al patrón español⁷⁶. Esta situación movió el interés del Obispo Marroquín y del Presidente Alonso López de Cerrato de aglutinar a los nativos, “para su control y catequización”. Ese proyecto no fue desinteresado, pues también

⁷² *Ibidem*, pág. 101.

⁷³ *Ibidem*, pág. 119.

⁷⁴ *Ibidem*, pág. 19.

⁷⁵ *Ibidem*, págs. 94 y 45.

⁷⁶ González Magda Leticia y Jorge Luján Muñoz. “Transformaciones Sociales después de la Conquista”. En: Historia General de Guatemala. 2000. CD.



pretendía que se cobraran los tributos.

Para varios autores, el desarraigo provocado por la reducción fue un hecho evidente, como también lo fueron sus consecuencias inmediatas en el trastocamiento del patrón social prehispánico. Otro efecto se dio en las “nuevas formas de organización política en que los indígenas se vieron forzados a participar y es evidentemente que la primera consecuencia de la Conquista fue la desaparición de las unidades políticas prehispánicas, especialmente las *Nim ja* o ‘casas grandes’”⁷⁷. De esto surgió la necesidad de dar una nueva organización al gobierno del territorio conquistado. Con el transcurso del tiempo se concluyó sobre la conveniencia de aprovechar determinadas formas de la anterior organización política indígena, con el propósito de asegurar mejor la colonización y explotación de los nuevos territorios y su población, aunque fuera en forma parcial, eso sí al ponerlos al servicio de la nueva organización⁷⁸.

En el Reino de Guatemala, la Corona decidió desde el siglo XVII que el cargo de presidente lo ocuparan personas provenientes de la carrera militar y se le agregó la dignidad militar de “Capitán General”. Así se constituyó la Audiencia de Guatemala, también denominada como Reino de Guatemala. Comprendía el territorio que hoy ocupan Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Belice y el Estado mexicano de Chiapas⁷⁹.

Las ciudades y villas eran gobernadas por los ayuntamientos o “cabildos” existentes tanto en los pueblos de los españoles como en las comunidades indígenas. El primer cabildo que se formó en Guatemala fue el de Capitán de Santiago de Guatemala, fundado por Pedro de Alvarado el 25 de julio de 1524, en la ciudad de Iximché. Dos Alcaldes ordinarios y cuatro Regidores formaron este primer Ayuntamiento, establecido en un campamento militar cercano de la ciudad

⁷⁷ Orellana, Sandra L. “Los tzutujiles. Clases y linaje: estratificación”. En: Historia General de Guatemala, 2000. CD.

⁷⁸ Contreras Cruz, Adolfin y Francisco Fernando Sinay Álvarez. “Historia de la Policía Nacional de Guatemala 1881-1997”. Tesis. Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Historia, 2004, pág. 14.

⁷⁹ Webre, Sthefen. “Poder e ideología: la consolidación del sistema colonial”, en Pinto Soria, Julio (Ed.) “Historia General de Centroamérica. El régimen colonial”. Tomo II, Capítulo 3, Madrid, Flacso, 1993. P. 151.



indígena. Este primer cabildo tuvo que trasladarse dos veces, tras la destrucción sucesiva de los dos primeros asentamientos castellanos. El desplazamiento definitivo se dio en el valle de Panchoy, que albergó a Santiago de Guatemala, hoy Antigua Guatemala.

El Cabildo de Santiago de Guatemala, como los otros cabildos coloniales cubría dos aspectos fundamentales en la vida urbana: la administración de justicia y el gobierno de la ciudad por medio de sus dos secciones, justicia y regimiento. Los Alcaldes ordinarios se encargaban de las tareas judiciales mientras los Regidores, en combinación con los Alcaldes, desempeñaba las tareas de gobierno.⁸⁰

A pesar del orden aparentemente existente, las élites locales se articularon en amplias redes familiares que controlaban todas las parcelas de la administración. Este dominio era casi total en el gobierno de las ciudades, influencia que puede comprobarse en la evolución del cabildo de la capital, Santiago de Guatemala, la más importante de la Audiencia.

Por lo anteriormente expuesto, a principios del siglo XVII en el cabildo abundaban hacendados y encomenderos, que compartían el poder con la pujante clase mercantil. El porcentaje de comerciantes entre los Regidores ascendían a un 56% a mediados del siglo XVII y a un 81% en el siglo XVIII⁸¹. Entre otros intereses que de alguna manera se estaban saliendo del control de quienes administraban el Gobierno, la dinastía borbónica puso en marcha un importante proyecto de reforma de la administración con resultados desiguales. Si bien el intento reformista tuvo resultados diferentes en la administración, las medidas fracasaron en Centroamérica. El historiador T.S. Floyd sostiene que lo que produjo “fue más bien una reforma de la ley y no de la realidad”⁸².

⁸⁰ Santos Pérez, José Manuel. “Las élites de Santiago de Guatemala y el cabildo colonial. 1700-1770”, en Revista de Historia de la Universidad de Costa Rica 38, 2º. Semestre, 1998, pp. 87-111.

⁸¹ De la Peña, José F. Y María Teresa López Díaz, “Comercio y poder. Los mercaderes y el cabildo de Guatemala, 1592-1623”, Historia Mexicana, Vol. 30, N° 4, abril-junio, 1981. Pp. 147

⁸² Floyd, Troy S. “Los comerciantes guatemaltecos, el Gobierno y los provincianos, 1750-1800” traducido en Jorge Luján Muñoz (introducción y selección), “Economía de Guatemala 1750-1940”. Antología de lecturas y materiales, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1980, p. 296.

Después de la Conquista, en el Reino de Guatemala se conformaron los núcleos urbanos y se establecieron en ellos los cabildos o ayuntamientos como órganos de Gobierno de la ciudad, fundamentado en el modelo peninsular. De estos ayuntamientos surgió el cuerpo político, el cual como se hizo mención, tenía a su cargo las acciones de **policía**.



4. LA POLICÍA MUNICIPAL EN LA GUATEMALA DEL SIGLO XVIII

En la Guatemala del siglo XVIII las funciones de patrullar las calles, arrestar y procesar en primera instancia a los individuos acusados de delitos formaban parte de la jurisdicción municipal, tanto en los pueblos de indios como en las ciudades y villas de españoles. Desde su fundación, los cabildos se habían encargado de esa responsabilidad, que hoy en día aún se considera como de “policía”, que se refería a las funciones del mantenimiento de espacio público que ahora se consideran “administrativas”. Dichas funciones se conceptualizaban antes como parte de la responsabilidad del Gobierno municipal por crear y preservar un ámbito en que la gente pudiera vivir de manera civilizada, es decir, “en policía”. Las municipalidades se ocupaban de implementar la policía en ambos sentidos. Los Alcaldes ordinarios se encargaron de las causas de primera instancia, mientras que las rondas, el mantenimiento y la administración de las cárceles estaban a cargo del Alguacil mayor. Además, cada año el cabildo seleccionaba a un Regidor como juez de policía, quien se responsabilizaba de la coordinación del programa municipal de mantenimiento de su espacio físico (calles, casas, edificios privados y públicos, etc.) y de la inspección de las tabernas y otros lugares públicos. El objetivo de esta gestión era garantizar el orden social mediante el cuidado del orden físico. Por todos estos motivos, cualquier esfuerzo por reformar el servicio de policía conllevaría cambios significativos en la organización y el funcionamiento de los gobiernos

municipales⁸³.

Los intentos de reformar la Policía Municipal en Guatemala se enfrentaban al problema de las distintas instituciones de administración colonial para mantener su propia precedencia y autoridad. En la constante estira y afloja entre el Capitán General, la Audiencia y las autoridades municipales, siempre había algunos elementos que una u otra autoridad encontraba incorrectos. La disputa sobre la reforma de la administración municipal de justicia no se centró en los aspectos sustanciales de las cuestiones, sino en los formales. Todas las autoridades parecerían convencidas de la importancia de aumentar la vigilancia en el centro urbano. Donde discreparon fue en el modo institucional de efectuarla⁸⁴.

La oposición a la reforma policiaca se centraba en quién tenía la autoridad de elegir a los nuevos oficiales. En 1770, en un segundo intento por efectuar una reforma de la **Policía Municipal**, el Capitán General Pedro de Salazar (1765 – 1771) autorizó a la guardia municipal a proveer auxilio para el mantenimiento del orden público, innovación que aparentemente no era controvertida. Sin embargo, la práctica no fue seguida después del traslado de la capital al Valle de La Ermita en 1776. En la Nueva Guatemala de la Asunción, el problema de una plebe que se percibía “insolente, criminal y peligrosa” continuaba preocupando a los oficiales, por lo que se presentaron nuevas propuestas para ampliar el personal disponible para patrullar, arrestar y sentenciar a los infractores de la ley.

En 1778, los oidores de la Audiencia planearon dividir La Nueva Guatemala de la Asunción en cuatro distritos (cuarteles), cada uno de ellos bajo la dirección de un comisario con comisión de capitán de las milicias urbanas, sin salario y con la facultad de “prender y hacer sumarios a todos los que hallen en sus barrios y vengan a ellos que cometen algún crimen y no tengan oficio”. El Capitán General de la época indicó que haría “cuanto sea posible” para implementar lo propuesto y la Audiencia solicitó la aprobación del Consejo de Indias, pero el plan nunca fue

⁸³ Dym, Jordana. “El poder en la Nueva Guatemala: la disputa sobre los alcaldes de barrio, 1761 – 1821”. Cuadernos de Literatura, Bogotá, Colombia, Vol. 14, No. 28, julio – diciembre, 2010, pág. 201.

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 202-203.





implementado. Igual resultado tuvo el esfuerzo de parte de la Audiencia por reiniciar este proyecto en 1788⁸⁵.

En marzo de 1790, el fiscal del crimen Miguel Bataller recomendó al recién llegado Capitán General Bernardo Troncoso (1789 – 1794) que se implementara el proyecto de 1788. El oidor sostenía que una fuerza de **policía** aumentada era necesaria debido al gran número de habitantes de la ciudad que “solo han aprendido, y saben practicar el pernicioso arte de comer y beber a costa del sudor, y del sosiego de los demás”. Para ayudar a los oficiales en la conducta de las matrículas y el rastreo de los malhechores, se propuso empezar por ponerle nombres a las calles y números a las cuadras a las casas, colocando azulejos en las paredes, como ya se había hecho en Lima. Esta innovación ha sido caracterizada como la “Introducción de la Organización Cartesiana al Urbanismo Hispanoamericano”.

La Audiencia aprobó el proyecto en julio y para la denominación de las calles el Capitán General Troncoso comisionó a Juan Miguel Rubio y Gemmir, vecino y antiguo regidor de la ciudad. Al mismo tiempo, la preparación de un plan de **policía** fue encomendado al oidor Francisco Robledo. Para marzo de 1791, Rubio había terminado su tarea, habiendo supervisado el trabajo de pintar los números en las casas y también preparando un plano de la ciudad. En el mismo mes, Robledo presentó su informe.

En lo referente del mantenimiento del orden en el centro urbano, no había diferencias de opinión entre la élite local y la burocracia estatal, pero estas disposiciones no se consultaron con el cabildo de la ciudad. Esta omisión provocó que las funciones de los nuevos acaldes de cuartel y de barrio se yuxtapusieran a las del Alguacil mayor y el **juez de la policía**, quienes eran oficiales de la municipalidad. En lugar de informarse sobre las opiniones de los dirigentes de la ciudad de Guatemala, Robledo analizó los precedentes legales de las ciudades de

⁸⁵ Archivo General de Centro América A1.2 Legajo 41, Expediente 995, folios 13 – 17. “Audiencia al Capitán General Martín Mayorga, 16 de marzo 1778”. “Capitán General Martín Mayorga a la Audiencia, 26 de abril 1778”. En: Dym Jordana. *Ob. Cit.*, p. 204.



Madrid, México y Lima. Si bien el resultado fue un plan muy lógico para enfrentar la criminalidad, no se tomó en cuenta el impacto negativo que la esfera de acción de la **nueva policía** podría tener sobre la posición de poder de las élites locales que tradicionalmente ejercían el control sobre el sistema de **policía** y en la selección de sus agentes.

Los nuevos alcaldes de barrio se encargarían tanto de la seguridad pública como de la moralidad cívica, o sea, de los **dos aspectos de la policía** como esta era administrada tradicionalmente por la municipalidad. En cuestiones del crimen, los reglamentos otorgaban al alcalde de barrio la facultad de efectuar la captura de personas encontradas en flagrante delito de robo, sexo ilícito, juegos o embriaguez, sin importar la calidad o fuero del reo. Dichas detenciones se podían practicar por órdenes de un juez o bajo la propia autoridad del alcalde de barrio.

Con el tercer esfuerzo de **reformar la Policía Municipal** se cambió la dinámica de apoyo y resistencia. El Capitán General se opuso al modelo de 1760 y los intentos de 1778 y 1788 no dieron resultado alguno. El plan de 1791 suscitó la oposición del cabildo capitalino. Otra vez, las objeciones se originaron no en un desacuerdo sobre el aumento del **control policial**, sino en divergencias sobre los métodos de conseguirlo. Las autoridades municipales se quejaban de que el plan de 1791 llevaría consigo una reducción de su prestigio y que disminuiría a la vez el valor y el honor de un puesto capitular. El cabildo preparó su propio contraproyecto y adoptó medidas para evitar que la reforma de Robledo se aplicara antes de que su propio proyecto pudiera ser considerado por el Consejo de Indias. El cabildo movilizó a los 54 oficiales de las milicias urbanas y los convenció para que no aceptaran los puestos de alcaldes de barrio, “por ser dicho servicio incompatible con su fuero militar”. Cuando el Auditor de Guerra, el oidor Joaquín Vasco, apoyó la posición de los oficiales, el Capitán General Troncoso tuvo que suspender la puesta en vigor de la reforma policial, el 4 de febrero de 1792. Esta oposición a la reforma de las autoridades de la Audiencia y el Capitán General, puso en evidencia los mecanismos utilizados por las élites de la Nueva Guatemala de la Asunción para restringir el acceso a su grupo social, conformado



por individuos unidos no por su lugar de nacimiento, sino por su comodidad de intereses económicos o familiares. Los dirigentes de la Nueva Guatemala se opusieron a que individuos que no fueran miembros permanentes de la sociedad colonial determinaran los criterios de “distinción”, ya que de esta manera se abriría el acceso a los oficios concejiles, los cuales constituían la forma más prestigiosa de servicio público local.

A la larga, el intento borbónico de aumentar el orden y el control municipal tuvo éxito al seguir los ejemplos de Madrid y México, ya que la implementación solo era posible después de reconocer y dar respuesta a los intereses locales. Si bien el modelo no fue adoptado en toda Centroamérica, muchos gobernadores y ciudades fuera de la capital se interesaban por los beneficios que conllevaba la ampliación del número de vecinos con responsabilidad por la **Policía Municipal**: en La Antigua Guatemala (1805), San Salvador (1814), Quetzaltenango (1815) y Sonsonate (1817). Después de la Independencia de España, el modelo de alcaldes de barrio fue adoptado por el legislativo guatemalteco al establecer el oficio de Alcalde Auxiliar para los pueblos de poca población⁸⁶.

De 1821 hasta 1850, los cabildantes de la Nueva Guatemala de la Asunción seguían como alcaldes de barrio y su número aumentó a dieciséis, cada uno de los cuales nombraba a dos alcaldes auxiliares. Escuintla estableció sus alcaldes auxiliares en 1836 y en Totonicapán los alcaldes de barrio aparecieron en 1825 y continuaron hasta 1872⁸⁷.

Esta relación histórica de los alcaldes de barrio en Guatemala pone en evidencia las dificultades que subyacen en cierta argumentación, pues para comprender las dinámicas políticas de una sociedad cuya complejidad se analiza desde el supuesto de que existen dicotomías en su seno. Esta historia prácticamente desconocida revela que bajo un estilo retórico en que se distinguía al criollo del español europeo, se diferenciaba al vecino del inmigrante, y se

⁸⁶ Guatemala, Constitución del Estado, 1825, Art. 163 y Decreto de Organización Municipal, 28 de septiembre.

⁸⁷ *Ibidem*.



contrastaba el poder de los tres poderes, el Cabildo, la Audiencia y el Capitán General, existía un entramado complejo de relaciones. Este sistema era inestable ya que se rompían las alianzas “naturales” y se aliaban los presuntos contrarios.

Lo que permanecía constante en esta mudanza es el respaldo de las élites al aumento de la policía urbana. Además, el rol central que interpretaba el Consejo de Indias cuando adoptaba las resoluciones que dirimían las disputas. Tanto para el Cabildo, el Capitán General como para la Audiencia, la intervención de la Metrópoli representaba determinadas ventajas y seguridades. Por lo tanto, se puede ver con otra óptica el entusiasmo que en la década previa a la Independencia manifestara la élite de Asunción por la monarquía española. No solamente entendía dicha élite los beneficios de las políticas moderadoras de las autoridades en España, sino que también estaba consciente de la existencia de divisiones sociales en su seno, las que invitaban a preguntar si las recompensas que podía conllevar una ruptura de la relación simbiótica pero desigual con la madre patria serían verdaderamente más apreciables que los riesgos que implicaba tal desenlace.

Después de lo apuntado, se puede inferir por parte de quien escribe, pues a pesar de haber pasado siglos, las élites de Guatemala siguen administrando detrás de quienes ejercen el poder, tanto nacional como local.

Es así como la investigación se conduce a los siglos XIX y XX, en donde las formas de Gobierno municipal han ido transformándose y con ello el quehacer de la **Policía Municipal**, lo cual se describe a continuación.

5. POLICÍA MUNICIPAL DE LOS SIGLOS XIX Y XX

Contreras Cruz y Sinay Álvarez sostienen que durante medio siglo (1821 – 1871), se establecieron las bases de lo que sería la Policía Nacional guatemalteca. Sus antecedentes son los Corchetes, que estaban al servicio del



Alcalde de Primer Voto durante la Colonia. Los Asialeros, que eran “policías diurnos”, mientras los Serenos “trabajaban en horas nocturnas en el cuidado de las personas, sus propiedades, así como de salvaguardar el alumbrado público, el mantenimiento del orden y el cumplimiento de las leyes en la ciudad de Guatemala”. Al inicio se circunscribían a la capital, pero posteriormente su cobertura se expandió, como en el caso de la Guardia Civil, que surgió a inicios del “Periodo Liberal”⁸⁸.

En el siglo XIX surgió una modalidad de Gobierno local, por el cual la municipalidad y el consejo de principales constituyeron formas de Gobierno que permanecieran invariables en su coexistencia, incluso dentro de grandes ciudades. Estas se administraban bajo un sistema político dual: municipalidad ladina – municipalidad indígena. En los lugares donde existía alcaldía indígena, por lo general el alcalde indígena tenía una trayectoria de servicio a la comunidad que incluía haber sido alcalde comunitario que formó parte del Consejo de Principales. La Alcaldía Indígena es una institución tradicional de la cultura maya, que en la práctica representa la máxima autoridad de un sistema de Gobierno que subsiste de manera paralela al sistema oficial en el nivel municipal. Esa institución no aparece actualmente en todos los municipios con población indígena. Subsiste en algunos, como Sololá y Chichicastenango. En otros lugares existen instancias análogas, como los Consejos o Asociaciones de Alcaldes Comunitarios (representantes y autoridad máxima de cada una de las comunidades que integran el municipio) como en el caso de Totonicapán, en donde existe la Asociación de Alcaldes Comunes de los 48 cantones. Al analizar el paralelismo que produce la coexistencia separada del sistema tradicional y el sistema oficial de Gobierno municipal, Mario Sosa señala que en algunos casos el Gobierno municipal

⁸⁸ Contreras Cruz, Adolfin y Francisco Fernando Sinay Álvarez. *Ob. Cit.*, págs. 30 – 31.



subsiste compartiendo su poder, al menos en algunas de sus competencias, con el Gobierno tradicional: la estructura de la Alcaldía Indígena. Agrega que los cargos de esta estructura se sitúan en el último escalón del sistema de cargos religiosos y sociales. Generalmente, cuando los alcaldes municipales no son indígenas, se presentan contradicciones entre ambas formas de gobierno⁸⁹.

La primera Constitución de la República de Guatemala, de 1825, estableció en su artículo 37 una división territorial por departamentos, distritos y municipios. En el artículo 162 contempló la instauración de municipalidades para los poblados que tuvieran más de doscientos habitantes. En el artículo 163 dispuso la figura del Alcalde Auxiliar para los poblados que tuvieran menos de esa cantidad. Estas disposiciones marcaron tendencia de los proyectos de reforma del siglo XIX. El municipio principió a contar con autoridades institucionalizadas en leyes nacionales y empezó a reconocerse autoridades en el nivel comunitario, con la limitación de ser nombradas por el Alcalde Municipal, y no electas por la comunidad, en donde subsistían paralelamente las autoridades tradicionales. El cargo de Alcalde Auxiliar se contempló en la primera Ley Municipal de Guatemala, de 1836, “Organización y Reglamentación de las Municipalidades del Estado”, la que establecía, al igual que la Constitución de 1825, la elección por parte de la municipalidad, de un Alcalde Auxiliar para las poblaciones con menos de doscientos habitantes⁹⁰.

En 1821, en el año que se proclamó la Independencia política de España, se presentó la iniciativa del alumbrado público de la Nueva Guatemala de la Asunción y también la organización de los serenos, encargados del orden público.

⁸⁹ Sosa Velásquez, Mario Enrique. “Rupturas y construcción de poder en Santiago Atitlán”, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Historia, Área de Antropología. SERJUS, 1998, p. 36.

⁹⁰ Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE). “Las nuevas responsabilidades municipales de conformidad con el proceso de paz”, Guatemala, Fondo Nacional para la Paz y Banco Mundial, 1998, p. 30.



Francis Ramón Polo Sifontes refiere lo siguiente: “A principios de 1821, los señores Ramón Barberena y Ricardo Aguilar presentaron al Ayuntamiento un proyecto para el establecimiento del alumbrado en la ciudad de Guatemala. Dicho proyecto contemplaba la instalación de 289 linternas para ese mismo número de esquinas que componía el cuadro de la ciudad; se calculaba un gasto de 6 pesos al año por lámpara, en concepto de aceite de higüerillo, que sería el combustible usado; se calculaba la necesidad de contratar 56 serenos, o vigilantes nocturnos, los cuales tendrían a su cargo el cuidado de las linternas, con una dotación salarial mensual de 10 pesos cada uno; del mismo modo, se presupuestaba la suma de 100 pesos mensuales para pagar un capataz de serenos y administrador de servicio”⁹¹.

El sereno era el guarda que realizaba rondas de noche para velar por la seguridad del vecindario de la Nueva Guatemala de la Asunción. La labor del sereno era similar al trabajo que realiza la Policía Nacional. La diferencia estribaba en que esa función se efectuaba, básicamente, en el centro urbano o sea la ciudad capital. Con el transcurso del tiempo, del desarrollo de las fuerzas productivas, el incremento demográfico y el aumento de hechos que lesionaban intereses económicos y personales de los habitantes, este servicio para mantener el orden público, velar por la seguridad y propiedades de los vecinos, y de las otras funciones asignadas en la ley, se amplió a las cabeceras departamentales y municipales.

El servicio de serenos en la Nueva Guatemala de la Asunción, se encontraba bajo el control administrativo y económico del ayuntamiento, lo que hoy es la municipalidad. El Decreto de la Asamblea Legislativa, del 8 de julio de 1826, estipuló las funciones y atribuciones de cada agente de la autoridad. Se conserva la ortografía de la época:

“Artículo 1º.- Es á cargo de los gefes de departamento, de los distritos, donde los haya, de los alcaldes, regidores, y síndicos de las municipalidades, así

⁹¹ Polo Sifontes, Francis Ramón. 1996. “Crónicas de ayer”. Guatemala, Tipografía Nacional, 1996, pág. 24.



como de los auxiliares de barrio, celar el buen orden y el cumplimiento de las leyes, reglamentos y bandos de buen gobierno y policía en los paseos, plazas, calles, mercados, tabernas y casas públicas de juegos y diversión; y prevenir por todos los medios posibles la perpetración de los delitos contra los particulares y contra el orden público. Artículo 2º.- Velarán muy eficazmente y bajo la responsabilidad mas estrecha, acerca de los que no tienen empleo, oficio ni modo de vivir conocido. Artículo 3º.- perseguirán á los vagos, holgazanes y mal entretenidos, considerándolos suspensos en el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y les reducirán á prisión, previa sumaria que justifique sus malas calidades. Artículo 4º.- Si los vagos fueren arrestados por las rondas, ya por que se hallen ébrios, ó porque se les encuentre infraganti en algún delito, ó á virtud de queja de padre, tutor, curador ó maestro de oficio, comprobada con la deposición, al menos de un testigo, podrán y deberán ser detenidos y conducidos á la cárcel, procediéndose en estos casos en los términos, y con las formalidades prevenidas en el artículo 27”⁹².

El 28 de noviembre de 1829, la Asamblea Legislativa decretó el “Reglamento de policía”, para regular un grupo coercitivo, armado y depositario de autoridad, cuyas funciones eran defender los intereses de los habitantes y dar vigencia a un sistema de normas sociales de conducta, de observancia obligatoria.

El 9 de agosto de 1841 fue apuñalado Rafael Carrera, poco después de que había derrotado a Francisco Morazán y recuperado el Estado de Los Altos. El atentado provocó que se adoptaran medidas drásticas en materia de policía y el 5 de octubre de 1841 se aprobó el proyecto de alumbrado público que habían presentado Alvarez Piloña y Juan Mateo.

El Cuerpo de Serenos lo pagaba la municipalidad, ya que esta lo tenía a su cargo. Los fondos para el pago de los servicios de esos guardianes del orden, fueron establecidos por el Decreto 165 del Presidente del Estado de Guatemala, de fecha 8 de julio de 1843.

⁹² Pineda de Mont, Manuel. Recopilación de leyes de Guatemala. Ministerio de Finanzas, 1979, pág. 592.



Francis Polo Sifontes describió a los serenos: “Llevaban una escalera y se encargaban de encender los faroles de la ciudad. En este año (1845), la vigilancia nocturna era ejercida por un cuerpo de policía llamado serenos. Durante el día el mantenimiento de la paz era ejercida por un cuerpo de vigilantes llamados asoleados en contraposición a los nocturnos. A los que también se les llamaba perejiles. Por su uniforme que era un traje de color verde fuerte, a guisa de arma defensiva un sable colgado de la cintura y eran por lo general descalzos”⁹³.

Otra descripción de los serenos se encuentra en La Gaceta de la Policía (1911): “Llevaban capa gruesa de paño casimir o jerga; en el sombrero de ancha ala un número de hojalata, que pertenecía a cada individuo, portaban una vara hueca también de hojalata con la que apagaban los faroles; un garrote con el cual golpeaban el pavimento para pedir auxilio y una pistola. La oficina de serenos estuvo bajo el portal del Ayuntamiento en la parte oriental y en año de 1863-1868 estuvo bajo la dirección de Manuel Antonio Croquer y tuvo como segundo a José María Estrada. Los serenos contaban las horas dando aviso del estado del tiempo en esta o parecida forma, las 12 en punto y sereno, la una avisando, al despuntar el alba repetían Ave Maria Purísima, sin pecado concebida, las 5 en punto han dado y retiro”⁹⁴.

6. LA POLICÍA NACIONAL DURANTE LOS GOBIERNOS LIBERALES (1871–1944)

En 1871 inició la Reforma Liberal en Guatemala, que concentró la autoridad en el Poder Ejecutivo Central y por consiguiente debilitó la organización de base comunitaria. La toma de decisiones desde el Poder Ejecutivo, en demérito del área rural en general, y de las comunidades campesinas en particular, terminó por concentrarse por medio de la constitución del Estado moderno, que reclamó para

⁹³ Polo Sifontes, Francis Ramón. “Historia de Guatemala”. CENALTEX. José de Pineda Ibarra. Ministerio de Educación, 1993, pág. 262.

⁹⁴ Gaceta de la Policía. 20 de abril de 1911, pág. 3.



sí la soberanía sobre el territorio, la autoridad sobre la población y el derecho a la aplicación de la violencia legítima⁹⁵.

Antes de la Reforma Liberal, los alcaldes cumplían la función de impartir justicia. Los alcaldes indígenas tenían la ventaja de impartirla en el idioma vernáculo. El 14 de diciembre de 1877, Justo Rufino Barrios decretó que la impartición de la justicia ya no sería atribución de los alcaldes, sino de los jueces de paz. Una de las características más importantes de este decreto radicaba en el reconocimiento de los alcaldes auxiliares como autoridades, junto con los jefes políticos, los gobernadores de los pueblos, los alcaldes municipales, jueces de paz y preventivos. Dicho decreto reconoció la atribución a todas estas autoridades, de administrar pronta y cumplida justicia en caso de desacuerdos entre el patrón y el jornalero, y hacer que cada uno cumplieran con sus obligaciones⁹⁶.

El 7 de diciembre de 1872 se creó y organizó el primer cuerpo policíaco del Estado de Guatemala, con la denominación de Guardia Civil. En el decreto que le dio origen se estipuló que la fuerza de policía se reuniría “en un solo cuerpo” y “bajo la inspección de un solo jefe”, con el propósito de lograr “el orden y los demás beneficios que la sociedad reporta de una policía bien organizada”. Esa Guardia Civil era de carácter militar. Sus funciones eran velar, de día y de noche, “por la conservación del orden y tranquilidad pública; por la seguridad de las personas y propiedades, y por la observancia de las disposiciones de policía”. Su estructura comprendía “un comandante, un mayor, un ayudante, cuatro tenientes, ocho subtenientes, un cirujano, un guarda-almacén, doce sargentos, diez y seis cabos, dos clarines y trescientos soldados”. Al formarse la Guardia Civil se suprimieron “la policía diurna y nocturna de la municipalidad”, y los fondos que esa corporación empleaba para esos cuerpos se destinarían para costear la Guardia

⁹⁵ Torres Rivas, Edelberto y Arévalo de León, Bernardo. “Del conflicto al diálogo: el WSP en Guatemala”, Guatemala, Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social (UNRISD) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1999, p. 178.

⁹⁶ Ixchiú, Pedro. “Los alcaldes comunales de Totonicapán”, Guatemala, Serviprensa, 2000, nota 4, p. 90.



Civil, que quedó bajo la “inspección y dependencia” del Ministro del Interior. Este es el equivalente de lo que ahora se conoce como Ministro de Gobernación, quien disponía lo relacionado con las armas y uniforme que debían portar los guardias, “tanto de día como de noche”⁹⁷.

José Santacruz Noriega sostiene que para esa reorganización militar de la fuerza pública, el Presidente Justo Rufino Barrios “providenció la orden al Ministro Barrundia, ordenándole que en su despacho se estudiara la reorganización de la Guardia Civil, con la asesoría de los generales mexicanos al servicio de Guatemala: José López Uruga y Cayetano Rascón, quién como Inspector General del Cuerpo, pudo establecer en las propias entrañas de la Institución, dónde estaban las fallas que hacían ineficaz el ir y venir de los agentes de la Autoridad”⁹⁸.

El 7 de abril de 1877 se creó un Batallón de policía, también denominado Guardia Civil. Este se conformaba por “1 Comandante, 1 Pagador, 4 Capitanes, 5 Tenientes, 13 Subtenientes, 5 Sargentos, 1^{os.}, 20 Sargentos 2^{os.}, 2 Cornetas, 34 Cabos, 80 Guardianes de primera clase, 200 Soldados”. El total era de 24 oficiales y 341 hombres de tropa, quienes dependían “en su parte orgánica y administrativa militar del Ministerio de Guerra, y en su servicio especial, del de Gobernación, representado por el Jefe Político”⁹⁹.

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1879 contenía los Principios Liberales del régimen y que estuvo vigente hasta 1944. Ese conjunto de 104 artículos tuvo un marco laico, centralista y sumario que estableció un Poder Ejecutivo fuerte, el cual funcionaba con la asesoría de un Consejo de Estado de Carácter Consultivo y no Representativo. Este Ordenamiento Constitucional confirmó la centralización del poder en el Organismo Ejecutivo, en especial en la Presidencia. Desde entonces, esa centralización se proyectó desde

⁹⁷ Solombrino Orozco, Vincenzo. “El Ministerio de Gobernación de Guatemala, Historia, Legislación, Funciones, Dependencias, Organigramas, Cronologías, Índices”. Tipografía Nacional, 1977, pág. 220.

⁹⁸ Santacruz, Noriega, José. “Barrios Dictador”. Tomo II. Guatemala. Tipografía Nacional, 1996, págs. 219 y 221.

⁹⁹ Solombrino Orozco, Vincenzo. *Op. Cit.*, pág. 225.



el Municipio hacia la comunidad. Prueba de esto es la Ley Municipal (Decreto 242), que especificaba que los alcaldes de las aldeas debían informar cada ocho días a las municipalidades que los habían nombrado, al ser considerados como **agentes de policía**¹⁰⁰.

El Gobierno liberal no logró los resultados esperados de “mantener el orden y la seguridad de los guatemaltecos”, la cual se mantenía “temerosa por el uso de las armas de fuego y de los uniformes por parte de la Guardia Civil”. Ante esa situación, desapareció la Guardia Civil y se creó la policía Urbana (Policía Nacional), que funcionó desde 1881¹⁰¹.

Paul Burgess afirma: “Otro paso de importancia dentro de los objetivos del progreso fue la organización de la policía en la ciudad de Guatemala, colocándola bajo los más modernos sistemas. La organización anterior era bastante obsoleta. (es difícil concebir institución más ridícula que la vieja fuerza de la policía. El hecho de que estaba integrada por hombres que habían sido reclutados para tal fin, tendía a que sus miembros fuesen de las clases más pobres y menos energéticas, ya que cualquiera que fuese alguien, pagaba para ser eximido del servicio. Descalzos y vestidos de andrajos ‘no se daba uniforme’, la única arma de un gendarme era su garrote. Para los criminales era sumamente fácil escapar a su vigilancia y a los extranjeros no les era de utilidad si solicitaban alguna información, ya que la mayoría de las veces era un indígena que hablaba poco o nada español). Bajo la dirección del Doctor Roderico Toledo y posteriormente en manos de Mr. Pratt, la policía guatemalteca alcanzó verdadera efectividad. El nuevo sistema fue inaugurado el 15 de septiembre (1881) en homenaje a la Independencia de Centroamérica”¹⁰². Entre 1881 y 1886 el Cuerpo de policía se mantuvo en un vaivén para definirla como institución civil o militar, pues en un solo año (1885) cambió sucesivamente de depender de la Secretaría de Gobernación y Justicia, Secretaría de Guerra y del Jefe Político. En 1886 también pasó de ser

¹⁰⁰ Fundación Centroamericana para el Desarrollo (FUNCEDE), *Ob. Cit.*, nota 13, p. 32.

¹⁰¹ Contreras Cruz, Adolfin y Francisco Fernando Sinay Álvarez. *Ob. Cit.*, pág. 38.

¹⁰² Burgess Paul. “Justo Rufino Barrios: una biografía”. Guatemala. Editorial del Ejército, 1971, págs. 193–194.



dependencia de la Secretaría de Guerra a formar parte de la Secretaría de Gobernación.

El siglo XX se caracterizó por una serie de fracturas políticas que determinaron cambios tanto en las regulaciones jurídicas municipales, así como en las relaciones de poder a nivel comunitario, municipal y nacional. En este tiempo, el desarrollo de la **institucionalidad de la policía** se caracterizó por un proceso de centralización y según la publicación de: Avancso (2013), titulada **Un ordenamiento histórico a la institución policial en Guatemala**, pueden “identificarse varios momentos en su conformación y consolidación como parte del aparato estatal; el primero de ellos fue la **Promulgación de las Ordenanzas de la Policía Nacional en 1925**; luego las reformas que se introdujeron a la misma en 1940; y en tercer lugar, y en los inicios del período de la Revolución de Octubre, el cambio de nombre a Guardia Civil. **En cada uno de esos** momentos se fueron introduciendo modificaciones según las circunstancias políticas y las necesidades para el aseguramiento del orden interno en el país”.

En la misma publicación de Avancso, citando la Recopilación de las Leyes de la República de Guatemala¹⁰³, indica que en un acuerdo firmado por el Presidente Orellana, el 1 de enero de 1925, ordenaba que “**la Policía Urbana se denomine desde esta fecha, en toda la República, ‘Policía Nacional’**”. Haciendo mención en la cita que pocos meses después, en el mensaje que el presidente Orellana pronunció ante la Asamblea el 25 de marzo de ese año, se refirió a dicha disposición en los términos que sigue¹⁰⁴:

“Nacionalizada en su organización, **la policía** ha podido extender la unidad de su mando a todo el territorio patrio, con eficaces y positivos resultados. Los cuerpos de **policía** departamentales prestan servicios de una eficiencia cada vez mayor. Metódicamente organizada, proveída en sus dependencias técnicas de elementos modernos y cuidadosamente seleccionado el personal que la integra, la

¹⁰³ 1924–1925 (1929), Tomo XLIII.

¹⁰⁴ AVANCSO: Serie de cuadernos de investigación N°. 27. Guatemala, junio de 2013. Primera impresión: 1,000 ejemplares. Impreso en los talleres de Serviprensa. S.A. Pp. 25.



institución ha cumplido con su deber en el ejercicio de sus delicadas funciones, siendo una garantía de seguridad para todos los ciudadanos”¹⁰⁵.

Durante todo el período en que gobernó Manuel Estrada Cabrera, la policía no experimentó transformaciones sustanciales. Enrique Molina B., advierte: “En esta época la institución, lo mismo que otras ramas de la Administración Pública cayeron en el olvido y su rendimiento bajó ostensiblemente, a pesar de que su disciplina se mantuvo siempre muy alta y sin proceso de evolutivo, cuanto era más necesario, se detuvo. Cuando este Gobierno cayó en el año de 1920, se supuso que las cosas cambiarían la institución, lo cual fue así en efecto, iniciándose un nuevo período lleno de conquistas que cambiaron su faz y que eran necesarias”¹⁰⁶.

El 7 de junio de 1921, durante el Gobierno de Carlos Herrera, se creó una Escuela de instrucción bajo la inmediata vigilancia del Inspector General de la Policía. El propósito era preparar a quienes solicitaban su ingreso a la misma. La instrucción comprendía dos períodos: el primero, para enseñanza de disciplina y ejercicios de vigilancia; estudio del reglamento de la policía; elementos de instrucción cívica y enseñanza práctica. El segundo, abordaba la instrucción general de toda la policía; la explicación amplia de la Constitución de la República, Leyes y ordenanzas municipales, estudio del Reglamento y ejercicios prácticos de defensa y marcha. De esta manera se esperaba una actuación de los agentes de policía que estuviera acorde y apegada a la legalidad y en beneficio de la población¹⁰⁷.

En 1925 apareció por primera vez el nombre de “Policía Nacional”. El General José María Orellana emitió el Acuerdo de fecha uno de enero, para ordenar que a la institución de seguridad se le denomine “Policía Nacional” en toda la República. La disposición es la siguiente: “El Presidente de la República, ACUERDA: Que la Policía Urbana se denomine desde esta fecha, en toda la

¹⁰⁵ *Ibidem*. pág. 26.

¹⁰⁶ Molina B., Enrique. “Auxiliar para el agente”. Guatemala. 4ª. Edición. Editorial Ebenezer, 1980, pág. 4.

¹⁰⁷ Contreras Cruz, Adolfina y Francisco Fernando Sinay Álvarez. *Ob. Cit.*, pág. 45.



República, Policía Nacional. Comuníquese. ORELLANA. El Secretario de Estado en el Despacho de Gobernación y Justicia, H. Abraham Cabrera”¹⁰⁸.

El General José María Orellana, emitió con fecha 12 de agosto de 1925 el Decreto gubernativo número 901, que cobró vigencia el 15 de Septiembre de ese mismo año. Este contiene la Ordenanza de la Policía Nacional, compuesta de 318 artículos, en los que se 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 las 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. Tenía a su cuidado la salubridad y ornato de las poblaciones y el ramo de tolerancia. La función de la Policía es preventiva, en cuanto vela por conservar el orden público e impide con su vigilancia la violación de los derechos de los ciudadanos; represiva cuando captura y persigue a los delincuentes *in fraganti*, a fin de ponerlos a disposición de los jueces; y de simples ejecutores cuando procede en virtud de órdenes emanadas de la autoridad. El territorio de la República se dividió, para el servicio de policía, en comisarías departamentales, subdividiéndose estas en demarcaciones. A cada departamento corresponde una comisaría y el número de demarcaciones dependerá de las necesidades del servicio en cada departamento¹⁰⁹.

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, Guardianes¹¹⁰.

El 18 de abril de 1927 se inauguró el Cuerpo de Policía Rural, la cual prestó su servicio en los caminos más importantes de Guatemala y tenía “por objeto

¹⁰⁸ Solombrino Orozco, Vincenzo. 1977. *Op. Cit.* Pág. 227.

¹⁰⁹ Contreras Cruz, Adolfina y Francisco Fernando Sinay Álvarez. *Ob. Cit.*, págs. 46 y 47.

¹¹⁰ *Ibidem.* Pág. 48.



evitar los accidentes de tránsito en las carreteras, donde este es más intenso. Los gendarmes harán el servicio en motocicleta, que para el efecto se ha adquirido suficiente número de aparatos”. En ese mismo año (1927), también se proyectó otro grupo especializado al que se le denominó “Policía Montada”, y sus miembros trabajaron “por pelotones y prestaban su servicio montados a caballo con sus respectivas monturas y cubrían el área rural donde aprehendían a los delincuentes y cuatreros y posteriormente ponerlos a disposición del juez”¹¹¹.

El General Jorge Ubico Castañeda asumió la Presidencia el 14 de febrero de 1931. Consideró que la Policía Nacional no cumplía con las necesidades de la población, ya que su personal al no ser suficiente para prestar su servicio en el campo, delegó funciones de policía a los propietarios de fincas. La Asamblea Legislativa emitió el Decreto Número 1816, del 30 de abril de 1932 hizo las siguientes consideraciones:

“La Asamblea Legislativa de la República de Guatemala. Considerando. Que la delincuencia en los campos debe ser perseguida con mayores energías de las empleadas hasta la fecha, porque esa criminalidad en alguna de sus manifestaciones, aparte de sus caracteres generales y lesivos para la sociedad, supone un verdadero obstáculo al ensanche de la producción; Considerando. Que por la actual situación administrativa, no es posible que la delegación oficial establecida sea lo suficientemente eficaz para el propósito de perseguir a los delincuentes y entregarlos a la acción de los tribunales ordinarios; Considerando. Que los propietarios de las fincas rústicas o sus representantes reconocidos deben ser investidos con un carácter de autoridad dentro de sus propiedades, por tener ellos recursos efectivos para la vigilancia y persecución de criminales; Por tanto Decreta: Artículo 1º.- A todo propietario de finca rústica, sus administradores o representantes legales, se les equipara a la categoría de Agentes de la Autoridad, dentro de la jurisdicción de su propia finca, siendo responsables de cualquier abuso que cometan. Artículo 2º.- Como consecuencia del artículo anterior, todo dueño de finca, sus administradores o representantes legales, están

¹¹¹ Gaceta de la Policía. Guatemala. 21 de abril de 1929. Págs. 635-638.



obligados a capturarlo, en su caso, a perseguir a toda clase de delincuentes, poniéndolos a la disposición de la autoridad más inmediata. Artículo 3º.- Todo individuo o grupo de individuos que durante las horas de la noche allanen propiedades ajenas cultivadas, o sean capturados por los respectivos propietarios o sus representantes, en los casos previstos por esta ley, serán consignados a las autoridades competentes para la aplicación de la pena a que se hagan acreedores. Artículo 4º.- Si con motivo de la captura de los malhechores a que se refiere el artículo anterior, estos sufrieran algún daño de cualquier naturaleza, los propietarios o sus representantes legales no incurrirán en responsabilidad criminal, por entenderse que obran en legítima defensa de sus derechos, de conformidad con lo establecido en el inciso 4º del artículo 20 del Código Penal. Artículo 5º.- Esta disposición se entiende para las fincas cultivadas de cereales, café, caña, cacao, etc., etc., y las que se dediquen a la crianza y engorde de ganado de cualquier clase que sea. Artículo 6º.- Los agentes de autoridad a que se refiere el artículo 1º.- No están obligados a desempeñar comisiones oficiales fuera de la jurisdicción de sus respectivas propiedades”¹¹².

En 1931, el régimen de Jorge Ubico suprimió la autonomía municipal, pero no se despojó a las municipalidades del Gobierno de los municipios. En este período adquirió fuerza el cobro de tributos y la utilización de los indígenas para las obras de infraestructura. Surgió también la figura del empírico, que se encargaba de trasladar al registro civil los datos de nacimientos y fallecimientos acaecidos en su jurisdicción y de controlar los trabajos y obras comunitarias¹¹³. Este ordenamiento mantuvo y reforzó la tendencia centralista.

El 3 de octubre de 1940 entró en vigencia el Decreto Gubernativo número 2445, que estableció la Ordenanza de la Policía Nacional. Al respecto, se dispuso lo siguiente: “Artículo 1º.- Es función de la Policía Nacional: 1º.- El mantenimiento del orden público; 2º.- La protección a las persona y propiedades; 3º.- La prevención de los delitos y demás infracciones de la ley, y la persecución y

¹¹² Azurdia Alfaro, Roberto. Recopilación de leyes de Guatemala, 1925-1981. Tipografía Nacional, Tomo 51, págs. 68 y 69.

¹¹³ Ixchiú, Pedro. *Ob. Cit.*, nota 4, p. 51.



captura de los transgresores, y 4º.- El cumplimiento de las órdenes que reciba de los poderes públicos. (...) Artículo 19.- Para el mantenimiento de la disciplina y subordinación, la policía queda sujeta al régimen militar. (...) Artículo 30.- Es deber de la policía la averiguación de los delitos cometidos, practicar las diligencias necesarias para comprobarlos, descubrir y capturar a los delincuentes y recoger los efectos, instrumentos o pruebas del delito de cuya desaparición hubiere peligro, poniéndolos a disposición de la autoridad judicial correspondiente. En los delitos privados intervendrá si se le requiere por parte legítima”¹¹⁴.

Durante los 73 años de Gobiernos liberales (1871 – 1944), la Policía Nacional surgió como institución pública del Estado para mantener el orden público. En el periodo de 1930 a 1944, Jorge Ubico cometió el error estratégico de centralizar las seis demarcaciones que existían, como si fueran ramas del Ejército. Ignoró que la eficacia de la policía consiste en su presencia en todos los ámbitos de la jurisdicción, reuniéndola en dos cuerpos como si hubiera contado con gran cantidad de vehículos para el transporte del personal a los lugares del servicio. En esa época se formó el Cuerpo de Motoristas en junio de 1934, el Departamento de Control y Estadística en febrero de 1934, el establecimiento de una emisora en enero de 1935 (TG2X), la creación del Departamento Médico para el examen de los pilotos en diciembre de 1941, y la creación del Palacio de la Policía Nacional inaugurado el 11 de noviembre de 1942, a donde fueron trasladadas las oficinas de la Dirección General, en enero de 1943¹¹⁵.

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1945, promulgada después del movimiento revolucionario que derrocó a Jorge Ubico, trajo consigo un cambio de tendencia que recogió los principios del constitucionalismo social que inspiraron la Revolución de 1944. Dentro de sus principios propició, por primera ocasión, la descentralización administrativa y reconoció la autonomía municipal.

¹¹⁴ Gaceta de la Policía. Guatemala, 10 de noviembre de 1940, págs. 2021-2061.

¹¹⁵ Molina B. Enrique. “Auxiliar para el agente”. Guatemala. 4ª. Edición. Editorial Ebenezer, 1980, pág. 5.



El 15 de noviembre de 1944, la Junta Revolucionaria de Gobierno que sustituyó al régimen de Ubico, consideró que la Policía Nacional es una Institución del Estado de carácter civil y su nombre debía estar acorde con sus funciones, por lo que ordenó que en lo sucesivo la Policía Nacional se denominara Guardia Civil.

Al entrar en vigor la Constitución Política de la República de Guatemala, en 1945, el Presidente de la República emitió una disposición acordando el carácter civil de la Guardia Civil. Por acuerdo del 28 de enero de 1949, se dieron las siguientes consideraciones:

“En vista de las repetidas consultas que se hacen al Organismo Ejecutivo, por dependencias de la administración pública, respecto a la condición jurídica que corresponde a la Guardia Civil, el Presidente Constitucional de la República, CONSIDERANDO. Que según lo establecido por el artículo 19 de la ordenanza de la Policía Nacional emitida por Decreto Gubernativo número 2445, esta institución para el mantenimiento de su disciplina, quedó sujeta al régimen militar; que al cambiarse la denominación de Policía Nacional por la de Guardia Civil, la Junta Revolucionaria de Gobierno, en Acuerdo del 15 de noviembre de 1944, resolvió que la institución siguiera rigiéndose por las disposiciones de aquel decreto, situación que mantuvo hasta el 15 de marzo de 1945, fecha en la que entró en vigor la nueva Constitución Política de la República, cuyo artículo 71 manda que los servicios públicos y las instituciones civiles no podrán militarizarse, salvo en casos de calamidad manifiesta o de movilización por causa de guerra; CONSIDERANDO. Que el precepto del artículo 71 de la Constitución, por su magna jerarquía deroga tácitamente el artículo 19 de aquella ordenanza, al tenor de lo estatuido en el artículo III de los preceptos fundamentales de la Ley Constitutiva del Organismo Judicial; y que es conveniente fijar de manera precisa la situación legal y jurídica que corresponde a la institución, aclarando lo hasta ahora legislado; POR TANTO ACUERDA: 1º.- La Guardia Civil es una institución puramente civil, afecta a la prohibición del artículo 71 constitucional, que mientras se emite su propia ordenanza, seguirá rigiéndose por las disposiciones que señala el punto primero del acuerdo del 15 de noviembre de 1944, emitido por la Junta



Revolucionara de Gobierno, en cuanto no contraríen las de la Constitución de la República. 2º.- El Ministerio de Gobernación resolverá las consultas que en adelante se hagan sobre el particular, de conformidad con los conceptos del presente acuerdo”¹¹⁶.

Luego llegó la Contrarrevolución de 1954, y con ella la Constitución de 1956, misma que recogió el nuevo programa conservador del Gobierno de Carlos Castillo Armas. Puso bajo el control del Poder Ejecutivo la organización de elecciones, la calificación de los resultados y la autorización de la participación política, centralizando nuevamente ciertas actividades determinantes para el futuro del país. Después, la Constitución de 1965 que no constituyó cambio alguno en el ámbito municipal, se mantuvo dentro de la misma línea que la de 1956¹¹⁷.

En ese mismo periodo de Gobierno se reorganizó la institución policial, con la entrada en vigencia del Decreto Presidencial Número 332, que contiene “La Ley Orgánica de la Policía Nacional”. Entre los cambios más notorios está el nombre de la institución a la que se le denominó nuevamente “Policía Nacional”, requiriéndose para ello un nuevo cuerpo de leyes para justificar la institución era de carácter civil, y que tiene por función: “Mantener el orden público, proteger la vida, la seguridad de las personas y de sus bienes, prevenir los delitos y demás infracciones a la ley, perseguir y capturar a los transgresores, cumplir con las órdenes que reciba de los poderes públicos, exigir el cumplimiento de la ley en lo relativo a las funciones que le son propias, cooperar en la investigación y pesquisas de los delitos y dar cuenta con los delincuentes que capture, a los tribunales competentes, cumplir todas las funciones preventivas, represivas o de simple ejecución inherentes al servicio de policía”¹¹⁸.

En 1956, el Decreto número 553 entró en vigencia. Hacía referencia a la persecución de las acciones “comunistas” individuales o colectivas que debían de

¹¹⁶ Azurdia Alfaro, Roberto. Recopilación de leyes. 1944-1945. Tomo III. Página 184.

¹¹⁷ García Laguardia, Jorge Mario. “Sistema constitucional de la República de Guatemala, artículo introductorio a la Constitución Política de la República”, Guatemala, Piedra Santa, 1992, nota 18, pp. 12–14.

¹¹⁸ 6 Decreto Presidencial 332 de 1955 (Ley Orgánica de la Policía Nacional).



ser sancionadas y penadas, “en concordancia con las necesidades de seguridad interna y de la estabilidad de las instituciones del Estado contrarrevolucionario guatemalteco, creándose la Dirección General de Seguridad Nacional”¹¹⁹.

El 9 de septiembre de 1960, durante la presidencia de Miguel Ydígoras Fuentes, se emitió una felicitación a la institución policial, en la que se acordó lo siguiente: “Artículo 1º.- Felicitar a la institución de la Policía Nacional, confiriéndole esta Citación Presidencial. Artículo 2º.- Que en las banderas, estandartes, distintivos, puertas de sus cuarteles, membretes, sellos estampados y demás objetos y lugares en que sea necesario, se grabe la siguiente leyenda: ‘Semper Fidelis’. Artículo 3º.- La Dirección General de la Policía Nacional, grabará en una placa de bronce el presente acuerdo gubernativo para colocarlo en el palacio de la institución en esta capital y mandará imprimirlo para su colocación en un marco en todas las dependencias de la República.

El emblema *Semper Fidelis* se representó en un monograma que se utilizó en la manga izquierda de la camisa del uniforme de los integrantes de la Policía Nacional, desde septiembre de 1960 hasta febrero de 1997.

Algo que a juicio de quien escribe es importante mencionar es lo que sigue: el Código Municipal de 1957 (Decreto 1183), así como el de 1988 (Decreto 58–88) establecieron un capítulo específico para los alcaldes auxiliares en las comunidades, al determinar su naturaleza, limitaciones y funciones. El cargo se definió como obligatorio. Un elemento representativo del poder militar de esta época es que durante los años en que el enfrentamiento armado se agudizó, los alcaldes auxiliares en las regiones con presencia guerrillera eran nombrados por el Comandante de la Zona Militar, entre los patrulleros y comisionados militares. Los últimos fueron suprimidos en 1995. Con la suscripción de los Acuerdos de Paz, hasta 1996 el cargo de alcalde auxiliar recuperó su dimensión civil, como un delegado de la autoridad Municipal y un promotor del desarrollo de su

¹¹⁹ Azurdía Alfaro, Roberto. Recopilación de leyes, año de 1956. Tomo 74. Pág. 330.

comunidad¹²⁰.

El 31 de agosto de 1965, el régimen de Enrique Peralta Azurdía decretó el Día de la Policía Nacional, estableciéndose el 12 de septiembre de cada año, para tal celebración¹²¹. Este Decreto permaneció vigente hasta 1997.

En el periodo presidencial de Julio César Méndez Montenegro, del 1 de julio de 1966 al 1 de julio de 1970, no se registraron cambios significativos en la Policía Nacional. Por medio de Decretos gubernativos, legislativos o presidenciales se crearon Unidades Especiales de Policía y por ese mismo fundamento legal también llegaron a su final. En el Gobierno del Coronel Carlos Manuel Arana Osorio, se canceló el Departamento de la Policía Judicial, y se estableció el Cuerpo de Detectives, a que se refiere el inciso 8 del artículo 14 del Decreto Presidencial número 332 de 1955¹²².

El 16 de abril de 1982, durante el Gobierno dirigido por la Junta Militar en que fungió como su Presidente el General José Efraín Ríos Montt, se suprimió el Cuerpo de Detectives de la Policía Nacional, según consta en el Decreto Ley número 19-82. Ese mismo día se creó el Departamento de Investigaciones Técnicas de la institución policial, cuya base legal es el Decreto Ley Número 20-82.

7. LA POLICÍA NACIONAL CIVIL

La Policía Nacional Civil tiene sus orígenes durante el Gobierno del General Justo Rufino Barrios, en 1881, en que se creó el cuerpo de policía de seguridad, salubridad y ornato de la ciudad, la base de lo que sería la Policía Nacional. Desde su creación hasta 1985, la Policía Nacional afrontó diversos problemas en su organización, misión y funcionamiento. Con la promulgación de la Constitución

¹²⁰ *Ibidem*, pág. 334.

¹²¹ Azurdía Alfaro, Roberto. Recopilación de leyes vigentes de Gobernación. *Ob. Cit.* Págs. 462 y 463.

¹²² *Ibidem*. Pág. 464.





Política de la República de Guatemala, el 31 de mayo de 1985, y el advenimiento de Gobiernos civiles, se dio la estabilidad necesaria a la Policía Nacional para cumplir con su misión y su funcionamiento. Rivera Clavería sostiene que “el período de transición de la Policía Nacional a Policía Nacional Civil fue de aproximadamente 10 años, 1986-1995, durante los cuales la lucha más significativa fue trasladar la función policíaca desde una perspectiva puramente militar a una perspectiva puramente policial, ajustada a la ley y con pleno respeto a los derechos humanos”¹²³.

En la Constitución Política de la República de 1985 se formuló la función de proveer de seguridad a los guatemaltecos, así como los límites a la función policial con respecto a los presuntos criminales y los detenidos (artículos 1º., 25, 30 y 38, sin exclusión de otros que puedan afectar la administración u operación de la seguridad pública en el país). Entre las obligaciones constitucionales que el Estado de Guatemala debe cumplir se encuentran la protección de la persona (artículo 1º.); garantizar la seguridad y la paz de las personas (artículo 2º.); garantizar y proteger la vida humana (artículo 3º.), detener a una persona solo por causa de delito o falta (artículo 5º.); informar sus derechos, inmediata y claramente, a los detenidos (artículo 8º.) o la de registrar a personas o vehículo solo por causa justificada (artículo 25), entre otros.

A inicios de los años noventa la idea de mejorar la situación de Derechos humanos ingresó en la retórica sobre las políticas de seguridad y defensa de los Gobiernos centroamericanos. Esto derivó en la creación del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América, de 1993. Su importancia radica en el establecimiento de parámetros para los Gobiernos de la región en materia de democracia y Estado de derecho (artículos 1 y 2), Derechos Humanos (artículo 3), Cooperación internacional para la paz (artículo 26) y mejoramiento de las instituciones públicas de seguridad y defensa de cada país (artículo 14).

¹²³ Rivera Clavería, Julio César. “La policía en el Estado de derecho latinoamericano: el caso Guatemala”. En “La Policía en los Estados de derecho latinoamericanos. Un proyecto internacional de investigación”. Instituto Max-Planck para el Derecho penal extranjero e internacional. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C., Ltda., 2003, p. 357.



En septiembre de 1996 se suscribió el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, como parte de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Guatemalteca (URNG). El mismo acordó la creación de una Policía Nacional Civil encargada del combate a la criminalidad y de mantener el orden público en el país. Las ideas de respeto a las garantías constitucionales de los detenidos y de respeto a los Derechos Humanos, se concretaron en los numerales que componen este documento¹²⁴.

La creación de la Policía Nacional Civil se dio en 1997, por medio del Decreto Número 11-97. En este decreto se expresaron los ideales de una fuerza de policía profesional y respetuosa de los derechos humanos y de los derechos constitucionales de los detenidos, así como de las libertades políticas de los ciudadanos. A pesar de que se crearon los reglamentos disciplinarios y académicos para el control interno y la profesionalización de los policías (Acuerdo Gubernativo 420-2003 y Acuerdo Ministerial 299-97), estos aún tienen carencias para alcanzar esos objetivos. Entre esas carencias se encuentra la arbitrariedad de las autoridades policíacas para comenzar y detener procesos de investigación interna.

En 2008 se promulgó la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Decreto Número 18-2008), la cual busca solucionar los problemas de unidad de mando y coordinación existentes en el actual sistema de seguridad y defensa nacional del país. Esta ley no garantiza que el Consejo Nacional de Seguridad identifique las debilidades internas de la Policía o de alguna otra institución de seguridad, ni sobre las soluciones adecuadas a los mismos. Esto porque la priorización de las debilidades internas del sistema que deben ser evaluadas y solventadas dependen en primera instancia de los intereses de los distintos miembros del Consejo y en segunda instancia de los acuerdos que se negocien entre los mismos. Por otra parte, se dio a este Consejo la potestad de crear una

¹²⁴ Calderón, Javier. "Diagnóstico de la Policía Nacional Civil y las empresas de seguridad privada de Guatemala". Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, 2011. Pp. 83.



Inspectoría General (artículo 38 de la Ley Marco de Seguridad) cuya función duplica las de las inspectorías y órganos de control interno de las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Seguridad¹²⁵.

En relación con la prevención de la criminalidad, la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, Decreto Número 11-97, en su artículo 10 dice: “Para el cumplimiento de su misión, la Policía Nacional Civil desempeñará las siguientes funciones: prevenir la comisión de hechos delictivos, e impedir que estos sean llevados a consecuencias ulteriores. 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. (...) Prevenir, investigar y perseguir los delitos tipificados en las leyes vigentes del país.

El Código Procesal Penal, Decreto Número 51-92, en su artículo 304 dispone: “Prevención Policial. Los funcionarios y agentes policiales que tengan noticia de un hecho punible perseguible de oficio, informarán enseguida detalladamente al Ministerio Público y practicarán una investigación preliminar para reunir o asegurar con urgencia los elementos de convicción y evitar la fuga u ocultación de los sospechosos”.

Para cumplir con la función preventiva que la ley le asigna a la Policía Nacional Civil en su función y su misión, la Dirección General formó la Unidad de Prevención del Delito, que depende directamente del Director General, de acuerdo con la Orden General número 002-2001 de la Policía Nacional Civil del 10 de enero del 2001, la cual establece: “Primero. De la Creación: Se crea la unidad específica de Prevención del Delito de la Policía Nacional Civil, la cual se identificará por sus siglas UPREDE, tendrá carácter permanente y estará bajo la inmediata dependencia del Director General de esta institución. Segundo. Tendrá las funciones siguientes: planificación de estrategias de prevención del delito. Realizar campañas publicitarias de prevención del delito. Realizar programas de educación para la prevención del delito. Elaborar estudios e investigaciones de las

¹²⁵ Bolaños, Lisardo (mimeo). “Análisis de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad”. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, 2010. Pp. 18.



causas que generan el delito. Promover la participación de la población para la prevención del delito. Su organización: la UPREDE, funcionará bajo el mando de un Oficial Superior de Policía nombrado por el Director General y contará con un subjefe y el personal operativo y equipos necesarios, definiéndose sus funciones en el manual de funciones y procedimientos de la Unidad, además contará con un Consejo Asesor integrado por Profesionales de las distintas ciencias que se relacionan con la prevención del delito”.

Esta unidad no cuenta con el equipo necesario, ni con el presupuesto indispensable para llevar a cabo su función. La unidad ha definido dos programas que están relacionados con los jóvenes y padres de familia: las brigadas escolares, las que se efectúan a través de mañanas culturales, con un doble propósito, llevar música a las escuelas y colegios privados y, paralelamente, dar charlas sobre temas de actualidad como la drogadicción, el tabaquismo, el alcoholismo y a la vez, charlas a los padres de familia acerca de la violencia intrafamiliar. Otro programa se realiza con las pandillas juveniles, que en Guatemala reciben el nombre de maras, el que pretende reinsertar a los jóvenes en la sociedad apartándolos del crimen.



CAPÍTULO III

LA SEGURIDAD PRIVADA EN GUATEMALA

1. PROLIFERACIÓN DE LAS EMPRESAS PRIVADAS DE SEGURIDAD

Las empresas privadas de seguridad adquirieron una gran importancia en el ámbito de la seguridad ciudadana. Han surgido frente al argumento de la ineficiencia pública en el control de la violencia, en particular porque no se dio la “reingeniería” de la Policía Nacional Civil (PNC), que proviene de los Acuerdos de Paz que están cerca de cumplir dos décadas de haber sido suscritos. Es importante destacar que la PNC apareció durante el Gobierno de Álvaro Arzú, que impulsó los procesos de privatización de los bienes del Estado.

La reforma de la PNC no se ha dado dentro de un proceso general de reforma del Estado, también previsto en los Acuerdos de Paz, y en términos reales y objetivos, representa la innovación prioritaria y más importante en el combate de la violencia en Guatemala. Ante esta situación, la transformación que sí se ha dado en relación con el control de la violencia, ha provenido desde las empresas privadas de seguridad, como las denominan los Acuerdos de Paz, proceso de cambio que no forma parte de la prevención de la criminalidad, la cual únicamente se ha asignado a las fuerzas públicas de seguridad.

El impacto que ha provocado la proliferación de las empresas privadas de seguridad tiene tanta significación, que condujo a la modificación de los contenidos de las políticas públicas, de manera que se ha transitado de la seguridad ciudadana hacia la seguridad privada. La segunda ha modificado la esencia del Derecho que constituye la primera, ya que en la seguridad ciudadana se comprende la participación, precisamente, de la ciudadanía organizada. Esta mutación introdujo la noción de ganancia que implica la prestación de este servicio. Considero que al crearse la dicotomía seguridad pública / seguridad privada, no se han formulado las políticas, las agendas, los planes y los



mecanismos que permitan su coordinación, o sea, la seguridad privada no debe sustituir sino complementar la seguridad pública. Si no se establece esta coordinación, tampoco podrá incluirse a los cuerpos municipales de policía.

La existencia y proliferación de las empresas privadas de seguridad dependen del recrudecimiento de la violencia, por lo que como negocios dependen, precisamente, de que las fuerzas públicas no pueden contener la violencia. O sea, a mayor violencia se incrementará la demanda de seguridad privada ante el descrédito y la ineficiencia de la PNC. Esta situación implica que debe formularse un estudio más profundo sobre la función social de la seguridad privada, en lugar de debatir ideológicamente sobre la seguridad pública.

En las actuales circunstancias, no es posible establecer una correlación directa entre seguridad pública, seguridad privada y prevención y disminución de la violencia, porque esto implicaría admitir que se ha dado la privatización de la seguridad. Lo que sí se puede afirmar es que hay una coincidencia del auge delincencial con la proliferación de las empresas privadas de seguridad, pero esto no significa establecer una determinación causal. No obstante, se requiere admitir que la condición mercantil de la seguridad privada ha definido un acceso diferenciado a ella: solo están en posibilidad de adquirirla quienes tienen recursos económicos, mientras quedan al margen los que no están en posibilidad de pagarla.

En este capítulo quedará en evidencia que, en los últimos veinte años, desde la suscripción de los Acuerdos de Paz, hay más efectivos en las empresas privadas de seguridad que elementos de la Policía Nacional Civil. Esto se debe a que las empresas particulares han crecido a un ritmo mayor que la única fuerza pública; mientras, no se ha aceptado que los cuerpos municipales de policía también deben contribuir con la seguridad ciudadana. Es en este contexto que se ha constituido una oferta policial diferenciada acorde con la capacidad económica de cada uno de los estratos sociales. Así, mientras las empresas privadas prestan sus servicios a la banca, al comercio, a los barrios residenciales cerrados o “colonias” y a ciertas oficinas estatales; las empresas informales atienden a los



sectores de bajos ingresos, situación que reproduce los mismos problemas de informalidad que tienen otros sectores del país. Frente a este creciente proceso de participación de las empresas privadas de seguridad, la capacidad regulativa del Estado ha sido insuficiente. Lo que se requiere con urgencia es definir un marco institucional y regulatorio integral de esta actividad empresarial, ya que es un servicio en ascenso que debería estar subordinado a las políticas públicas.

2. CARACTERÍSTICAS DE LAS EMPRESAS PRIVADAS DE SEGURIDAD

Previamente a considerar las características de las empresas privadas de seguridad, es importante partir de una concepción generalmente aceptada de lo que es la seguridad privada. Al realizar un análisis comparativo sobre el control y regulación de las empresas de seguridad privada en América Latina y el Caribe, varios autores la formulan de la siguiente manera:

“La seguridad privada es un término utilizado para describir una amplia gama de servicios relacionados con la seguridad y proporcionados por entidades privadas con fines de lucro. Estos pueden incluir, entre otros, los siguientes: vigilantes y guardias (armados y no armados), patrullas, escoltas, servicios de vehículos blindados, transporte de valores y mercancías, servicios de inteligencia, perros entrenados, vigilancia electrónica, investigaciones, protección de los activos físicos, blindaje de edificios, protección de obras e infraestructura, protección anti-secuestro, capacitación en seguridad y autoprotección, ventas de armas y capacitación, así como la intermediación de estos servicios”¹²⁶.

Estos autores advierten que la lista anterior “podría ser ampliada”, pero que ofrece una idea del ámbito amplio que abarca la seguridad privada. Es importante destacar que al realizar una enumeración como esta, los estudios realizados se han centrado con ofrecer la cantidad de empresas, el número de sus integrantes y

¹²⁶ Caonero, Francesca; Godnick, William; Fernández, Sonia; Bustamante, Julián y Natenzon, Samanta. “Control y regulación de las empresas de seguridad privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo”. *Policía y Seguridad Pública*, 2013, Vol. 1, No. 1, pág. 178.



el volumen de armas que las empresas tienen registradas. El objetivo primordial es comparar estas cifras con los números y capacidades de la seguridad pública, o sea, se asume que la seguridad privada suple a la seguridad pública, en lugar de concebirla como un complemento para reforzar la seguridad ciudadana. De ahí mi interés de enfatizar que las empresas privadas de seguridad (una denominación que no riñe con la seguridad pública como sí sucede al identificarlas como empresas de seguridad privada), no son entidades ajenas a las fuerzas estatales. Un punto de contacto que no puede obviarse es que la mayoría de las compañías privadas son dirigidas por personas que han formado parte del Ejército y la policía.

El mayor impacto se aprecia en las cifras del Banco Interamericano de Desarrollo, ya que los Estados de América Latina y el Caribe invierten entre el 8 y el 25% del Producto Interno Bruto (PIB) en servicios de seguridad¹²⁷. Las dimensiones de estas cantidades revelan que, de acuerdo con la ley de la oferta y la demanda, hay más demanda de los servicios privados de seguridad cuando hay más inseguridad. De la misma manera, al incrementarse la percepción de inseguridad, también aumenta la demanda de seguridad privada. Esto se traduce en el aumento en la demanda legal de armas de fuego y municiones; a la vez, incrementa el riesgo de robo y desvío al tráfico ilícito. Lo que es indiscutible y no requiere de comprobación empírica es que, debido al crecimiento casi exponencial de los servicios privados de seguridad, cada vez es más difícil su fiscalización.

Esas dificultades para fiscalizar estas empresas estriban en la actualización de sus permisos y aprobaciones, que pueden hallarse en trámite, suspendidos o vencidos. En el funcionamiento de estas compañías pueden violarse leyes laborales y comerciales. Sus efectivos pueden no estar regularizados, certificados o capacitados adecuadamente. También, las licencias de porte y tenencia de armas de fuego pueden no encontrarse en orden.

¹²⁷ Godnick, William. “Seguridad privada en América Latina y el Caribe: marco de análisis en el contexto de la lucha contra el crimen organizado”, en: Friedrich Ebert Stiftung: Programa de Cooperación en Seguridad Regional: Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, 2010, págs. 456–468.



En términos generales, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) divide la seguridad privada entre la que se brinda por medio de empresas, conocidas como “compañías”, las cuales tienen fines de lucro, y las iniciativas no comerciales de vecinos, que contratan por su cuenta a agentes de seguridad para el cuidado de sus residencias y de las personas, es decir, lo que se denomina “vigilantismo”, pero no hay estudios ni registros ordenados al respecto¹²⁸.

Las empresas privadas de seguridad, compañías de seguridad o cuerpos de seguridad (en el caso de los bancos), son empresas privadas con fines de lucro. Su objeto comercial es la oferta de servicios de protección, vender e instalar alarmas y equipos tecnológicos con centrales interconectados o sin ello, barreras de seguridad (puertas y ventanas blindadas, sistemas de acceso controlado de personas y objetos), blindaje y sistemas de alarmas, agentes especiales y de investigación, entrenamiento y capacitación de agentes y personal ejecutivo, acompañantes y escoltas, servicios de guardias, etc.

El sector de las empresas privadas de seguridad que más ha evolucionado es el bancario, pues utilizan el concepto que denominan de “seguridad integral”, definido como “la tarea gerencial de análisis, evaluación y diagnóstico permanente de los sistemas, dispositivos, operatividad y naturaleza de la unidad bancaria”¹²⁹.

Esto permite establecer y detectar las deficiencias y vulnerabilidades propias para poner en práctica, de manera oportuna, las correcciones y ajustes necesarios en los procedimientos, promover la conciencia y disciplina requerida de sus recursos humanos y el desarrollo de una capacidad adecuada para administrar factores de riesgo.

En general, la mayoría de los servicios vendidos por las empresas de seguridad, son contratos convenidos con empresas de distinto tipo para la protección de los bienes y personas al interior de ellas, seguida de los contratos de agentes especiales y del personal de seguridad de fincas.

¹²⁸ Táger Ana Glenda y Mérida Mario, Privatización de la seguridad en Guatemala, Pág. 98.

¹²⁹ *Ibidem*. Pp. 99.



Respecto a las armas empleadas por estas empresas, el artículo 38 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula la tenencia y portación de armas de fuego. En ese artículo se menciona la creación de una Ley específica, que en la actualidad es la de Armas y Municiones. Asimismo, la Constitución Política de la República reconoce el derecho de tenencia de armas de uso personal, no prohibidas por la ley, en el lugar de habitación. Además, se reconoce el derecho de portación de armas.

El Derecho constitucional se refiere, específicamente, a la tenencia de armas en la casa de habitación. La portación de armas está regulada por la Ley de Armas y Municiones y por las leyes sobre los servicios de seguridad privada.

De acuerdo con el artículo 18 literal d) de la Ley de Armas y Municiones, el Departamento de Control de Armas y Municiones del Ministerio de la Defensa Nacional (DECAM), registra y controla la tenencia de armas. La autorización, registro y control de la portación de armas, se regulan en el artículo 18 literal a), del mismo cuerpo legal. Toda la información que el Departamento de Control de Armas y Municiones del Ministerio de la Defensa Nacional (DECAM) entrega a la Dirección General de la Policía Nacional Civil, se entenderá entregada por los particulares, bajo garantía de confidencialidad, por lo que solo podrá obtenerse por orden de juez competente y con formalidades legales.

Los integrantes de las empresas privadas de seguridad legalmente autorizadas, por medio de Acuerdo emitido por el Ministerio de Gobernación, podrán portar armas defensivas, debidamente registradas en el DECAM, sin licencia alguna y solo cuando se encuentren prestando servicio. Deberán llevar consigo el carné que acredita al agente como trabajador de la empresa, debidamente refrendado por la Dirección General de la Policía Nacional Civil.

La Ley de Policías Particulares, establece que dentro de los requisitos que se acompañan a la solicitud de autorización de una empresa de seguridad privada, está la presentación de una acta de declaración jurada de las armas y demás implementos con que se dote al cuerpo de agentes de la empresa, informando



estos por medio de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, al Ministerio de la Defensa Nacional, todos los meses, también mediante declaración jurada de la existencia de armas y demás implementos de defensa personal disponibles. Deben detallar las altas y bajas en los inventarios correspondientes, con excepción de los cuerpos de seguridad privados que prestan servicio a los bancos del sistema, ya que estos presentan semestralmente el inventario de armas y municiones de manera directa al Ministerio de la Defensa Nacional.

En relación con las asociaciones de empresas privadas de seguridad, en Guatemala existen cinco agrupaciones:

- Federación de Gremiales y Asociaciones de Seguridad (FEGRASE)
- Gremial de Industrias de Seguridad (GIS)
- Gremial de Compañías de Seguridad (GCS)
- Asociación de Empresas de Seguridad (ASES)
- Asociación Integral de Empresas Guatemaltecas de Seguridad Privada y Bancaria (ASIEGSPRIVA)

Adicionalmente, existen representaciones de empresas transnacionales como la Wackenhut e Intercom.

En el caso de la gremial de empresas privadas de seguridad, solo existen compañías legalmente autorizadas mediante acuerdo ministerial y que están asociadas a la Cámara de Comercio, vinculadas al Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). Esas agrupaciones han propuesto un plan de estudios que sea común para los agentes privados. Además, promueven que en el futuro existan carreras técnicas y de nivel universitario para el sector, en pro de la profesionalización.



La profesionalización es uno de los elementos incluidos por el autor guatemalteco Yefry Danilo Ávila Godoy. Además de este elemento, los otros tres factores que caracterizan a la oferta de seguridad privada son: concentración, incorporación de tecnología y, principalmente, mejora.

En el primero, la profesionalización, un sector de la seguridad privada “que madura, gana escala, se hace más intensivo en conocimientos específicos, incorpora a grandes competidores multinacionales”. Esto requiere que cuenten con gerentes y directivos que incrementen su profesionalización en su gestión¹³⁰.

Este profesionalismo trasciende los conocimientos operativos necesarios para organizar un dispositivo de protección. Empresas que cuentan con cientos o miles de empleados, con ventas anuales de millones de dólares y negocios a largo plazo con clientes multinacionales, deben ser gestionadas por gerentes profesionales.

Debido a que, en términos históricos, el sector tiene relativamente poco tiempo de existencia formal, no dispone de la cantidad ni calidad de gerentes entrenados que necesita. Esto con frecuencia obliga a las empresas a contratar gerentes profesionales provenientes de otros sectores económicos. Estos gerentes en seguridad deben realizar un aprendizaje prolongado hasta adquirir la experiencia necesaria para operar con plena efectividad.

Ávila Godoy introduce una reflexión que para él “no es clara para todos los participantes en el sector”. Si bien, este negocio puede parecer simple “a simple vista”, y el recién llegado gerente puede creer que se puede operar con eficacia solo con conocer “unas pocas reglas básicas”, lo cierto es que la seguridad privada resulta “un sector de enorme diversidad y sutileza”. Es tan complejo como pueden serlo el automotor, el farmacéutico o el bancario¹³¹.

¹³⁰ Avila Godoy, Yefry Danilo. “Análisis legal de las empresas de seguridad privada y su importancia en la sociedad guatemalteca”. Tesis. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, julio 2010, pág. 3.

¹³¹ *Ibidem*. Pp. 5.



Esta clase de creencia se acostumbra manifestar entre los recién llegados que proceden de la seguridad pública. Aunque se disponga de conocimientos y experiencia considerables en los aspectos operativos de la seguridad, organizar una empresa es algo bien distinto. En términos generales, quienes ingresan para administrar estas empresas y que provienen de la seguridad pública, no poseen los medios de gestión necesarios para desarrollar a sus empresas “en el duro panorama competitivo de la actualidad”¹³².

En relación con la incorporación de tecnología, resultan “avasallantes” los cambios tecnológicos en seguridad. Se percibe la aparición frecuente de “nuevos métodos de vigilancia, tele vigilancia, prevención, control de accesos, detección y mil etcéteras”, con nuevo equipamiento que reemplaza con rapidez a las generaciones tecnológicas anteriores. Algunas de las transformaciones tecnológicas que inciden sobre el sector de la seguridad están vinculadas con el avance de los dispositivos que reemplazan a los guardias por dispositivos electrónicos tales como sensores, cámaras de video, etcétera.

La sustitución de hombres por cámaras reduce los costos, tanto para el demandante de seguridad como para la organización que suministra el servicio, y en algunos subsectores como la seguridad bancaria, el empleo de elementos electrónicos de monitoreo y supervisión se volvió obligatorio por ley en la mayor parte de los países centroamericanos. Esto ha conducido a redimensionar la oferta de las empresas, y a un cambio sustancial en la demanda de los clientes.

Silvio Dávila Carpio advierte: “El avance de la frontera tecnológica también ha causado una fuerte disminución de costos de la tecnología de seguridad. Esto permite que elementos antes muy caros (cámaras, etcétera), ahora sean accesibles para el público en general. De hecho, el monitoreo de alarmas en el segmento de hogares es uno de los negocios de seguridad en más rápido crecimiento, pero este sector recién pudo emerger cuando el precio de los

¹³² *Ibíd.* Pp. 6.



elementos electrónicos necesarios para vigilar un hogar de clase media se situó por debajo de los mil dólares”¹³³.

Los constantes cambios en las tecnologías traen como consecuencia que el equipo se convierta en obsoleto en poco tiempo, lo que a la vez ha provocado la división entre quienes puedan brindar este servicio con la capacidad de equiparse o reequiparse, distinguiéndolos de quienes no están en capacidad de efectuarlo debido a dificultades financieras o por el volumen de la actualización tecnológica. Gradualmente, los últimos quedan relegados a segmentos poco atractivos o rentables de la demanda, por lo que en el mediano plazo estos segmentos deberán readecuarse o salir del mercado.

Esta situación se comprueba en relación con grandes clientes corporativos como los bancos, las fábricas, etcétera, para los cuales hasta hace pocos años, la adquisición de seguridad implicaba “poner guardias en sus puertas”. De ahí que, “Hoy en día, el dispositivo de protección suele involucrar una gran cantidad de insumos tecnológicos, con un costo global elevado. Frecuentemente, el gran cliente demanda que esta tecnología (que puede costar varios millones de dólares) sea instalada por la empresa proveedora del servicio de seguridad y a su cargo, para ser amortizada a todo lo largo de la vida del contrato que se firme entre ambas. Esto favorece a ambas empresas, pero crea una fuerte barrera de capital para los competidores medianos y pequeños”¹³⁴.

Ávila Godoy sostiene: “Probablemente, mejora es la palabra que más caracteriza a la oferta del sector de la seguridad privada en Latinoamérica en los últimos diez años. Las empresas de todos los países no solo crecen: mejoran de modo continuo, perfeccionan sus procesos, ofrecen más y mejores servicios, profesionalizan sus niveles gerenciales y directivos, se internacionalizan”¹³⁵.

¹³³ Dávila Carpio, Silvio. “Particularidades de la seguridad privada en América Latina. La relación oferta demanda de la seguridad privada”. Instituto Tecnológico Superior. Policía Nacional. Ecuador, 2007. Disponible en: <http://repositorio.itspn.edu.ec/handle/123456789/37>. Consultado el 26 de septiembre de 2016.

¹³⁴ Avila Godoy, Yefry Danilo. *Ob. Cit.*, pág. 8.

¹³⁵ *Ibíd.* Pp. 10.



Las empresas privadas de seguridad deben llevar a la práctica procesos de selección que filtren y disminuyan la posibilidad de ingreso de vigilantes con deficiente entrenamiento, ya que la empresa invierte recursos con cada empleado al seleccionarlo, incorporarlo, y capacitarlo. Para proteger esta inversión, la organización debería conocer previamente el potencial de sus agentes antes de su incorporación y durante la permanencia en la misma.

Deben establecerse mecanismos internos, que generen garantías de prevención para verificar la pertinencia del nivel, conocimiento frente a las prácticas que representan el desempeño del vigilante, pues hay diferencia entre lo que una persona debería saber para desempeñar una tarea, y lo que sabe realmente. Estas diferencias que suelen ser descubiertas al hacer pruebas psicotécnicas, evaluaciones de desempeño, o descripciones de perfil de puesto, generan un cierto grado de confiabilidad en los procesos de reclutamiento y selección. En las empresas privadas de seguridad es frecuente la rotación de puestos y los cambios son constantes en la actividad de las compañías. Prácticamente, ya no existen puestos de trabajo fijo.

En términos generales, cada persona debe estar preparada para ocupar las funciones que requiera la empresa ya que, si bien la labor de los vigilantes puede ser la misma, el contexto de la actividad cambia con cada puesto, al tener en cuenta las diferencias en los protocolos, órdenes de puesto, planes operativos y políticas internas.

La autora guatemalteca Sonia Sigüenza advierte que las empresas privadas de seguridad enfrentan, cotidianamente, deserciones en su personal operativo, así como la carencia de aspirantes para estos cargos. Esto provoca “un incremento incontrolable en la rotación del recurso humano”. Esa rotación implica un gran problema para estas empresas, lo que se traduce en el “deterioro en la calidad del servicio que prestan a clientes y aumento en costos operacionales”. Son varias las causas de esta situación, entre las cuales pueden mencionarse las siguientes: “el alto riesgo en el trabajo, bajos salarios, prolongadas jornadas laborales, desmotivación, tiempo de cosecha en el interior del país que favorece a ingenios,



los que ofrecen una mejor paga salarial, así como beneficios extras proporcionados por competencia desleal, conformada por empresas no registradas legalmente”¹³⁶.

Los directivos de las empresas privadas de seguridad, debido a los distintos daños que provocan los movimientos frecuentes de colaboradores, buscan opciones para enfrentar este problema, entre los que pueden mencionarse los pagos de horas extras o la contratación de reclutadores externos a las empresas. Estas medidas solo solucionan la situación de manera momentánea, y no son una solución permanente¹³⁷.

Sigüenza Arenales también advierte que las empresas privadas de seguridad que funcionan ilegalmente, provocan una “alta competencia desleal” al ofrecer mejores beneficios a quienes aspiran a ser guardias de seguridad; también afectan de manera directa a las empresas que se encuentran legalmente inscritas al provocar el incremento en la rotación del personal operativo, gastos que no son considerados en los presupuestos iniciales y reducen la demanda laboral. Esta autora asegura que “la serie de riesgos y pocos beneficios” que se obtienen en el ámbito de la seguridad, conducen al desinterés en quienes aspiran a trabajar como agentes. Esta situación obliga a que las empresas recluten a personal operativo que, en la mayoría de ocasiones, proceden “del interior del país”. Así se conforma “una fuerza laboral” que posee una baja escolaridad y tienen “un mal manejo” del idioma español¹³⁸.

Para Sigüenza, el principal problema que afronta la empresa privada de seguridad estriba en “la alta rotación del personal operativo, que por no contar con elementos que contribuyan a contrarrestar dicha situación, ocasiona el deterioro tanto en la calidad del servicio al cliente, como en la imagen de la misma”. La deserción de agentes se debe, en gran medida, a la falta de incentivos que los

¹³⁶ Sigüenza Arenales, Sonia Aracely. “Programa de incentivos para el personal operativo en una empresa de seguridad privada”. Tesis. Universidad Mariano Gálvez. Facultad de Ciencias de la Administración. Escuela de Administración de Empresas. Plan Fin de Semana. Guatemala, mayo 2008, pág. 9.

¹³⁷ *Ibidem*. Pág. 15.

¹³⁸ *Ibidem*, pág. 54.



estimulen. Además, la tensión en que se mantienen dentro del ámbito laboral, provoca que renuncien al cargo o lo abandonen, “por cualquier circunstancia”. Los puestos de servicio que son abandonados por los agentes provoca “la urgencia por cubrir” esos puestos de servicio. Este es un factor que perjudica cuando surge un hecho delictivo, ya que “por no contar con adiestramiento adecuado, se corre el riesgo de pérdidas económicas o humanas; tanto para la empresa, como para quienes requieren del servicio”¹³⁹.

3. LA REGULACIÓN DE LAS POLICÍAS PARTICULARES

La Ley de Policías Particulares fue promulgada el 15 de octubre de 1970 por el Congreso de la República. Está contenida en el Decreto Número 73-70. En uno de los considerandos de este cuerpo normativo se afirmó que respondía a la necesidad de “[...] coordinar las actividades de esas entidades privadas con las que le están asignadas a la Policía Nacional, según su propia Ley Orgánica”. En esa ley se reconoció que no había disposiciones legales que regularan en debida forma el funcionamiento de las “policías particulares”. En la práctica, no se alcanzó esa regulación con la emisión de la ley.

La Ley de Policías Particulares no se centró en regular el funcionamiento de esos cuerpos policíacos. Su propósito era normar, vagamente, su existencia, control e integración. La Ley establecía que las “policías particulares” son “[...] entidades de carácter privado, de formación disciplinaria similar a la de la Policía Nacional, apolíticas, obedientes y subordinadas al cumplimiento de las normas que fijan los deberes de relación jerárquica entre los miembros del cuerpo policiaco y de este con la Dirección General de la Policía Nacional” (artículo 1). También, estableció los requisitos y el procedimiento para obtener la autorización de funcionamiento de las “policías particulares”. En esa Ley se reducían los procedimientos por el Ministerio de Gobernación, la audiencia a la Dirección

¹³⁹ *Ibidem*. Pág. 56.



General de la Policía Nacional, y la facultad discrecional del Presidente de la República de aprobar o improbar esa autorización, facultad que ya no tuvo con la promulgación de la Ley de Policía Nacional Civil. Con la emisión de la Ley de Policía Nacional Civil, corresponde al Ministerio de Gobernación, por medio de acuerdo ministerial, otorgar la autorización.

La autorización de funcionamiento se extendía por tiempo indefinido, siempre que la “policía particular” cumpliera sus obligaciones y con la finalidad para la cual fue creada. Inicialmente, esa Ley establecía que el Ministerio de Gobernación debía ejercer el control de las “policías particulares”, por medio de la Dirección General de la Policía Nacional. En materia judicial, ese control correspondía al Organismo Judicial (artículo 8). Al aprobarse la Ley de la Policía Nacional Civil, las funciones de esta son el control sobre el personal, los medios y actuaciones de las empresas privadas de seguridad. De acuerdo con esa Ley, el Ministerio de la Defensa Nacional es el que ejercita el control sobre las armas y demás implementos de defensa personal (artículo 12), mientras el Ministerio de Trabajo y Previsión Social tiene a cargo el control del cumplimiento de las obligaciones laborales, además de establecer los salarios mínimos que deben pagarse (artículo 13).

Al entrar en vigencia la Ley de Policía Nacional Civil (artículo 10, literal k), el control de los medios empleados por las empresas privadas de seguridad, entre los cuales se encuentran las armas y demás implementos de defensa personal, es función de la Policía Nacional Civil. Con la vigencia de la Ley de Policía Nacional Civil, el Ministerio de Defensa Nacional perdió esa prerrogativa. Lo mismo sucede en relación con el registro y autorización de esos medios.

En relación con el control, la Ley disponía que los agentes de las policías particulares podían ser dados de alta y de baja, previa calificación que estaba a cargo de la Dirección General de la Policía Nacional (artículo 6), que para dar de alta debía contar con el certificado de aptitud de la Escuela de Capacitación de la Policía Nacional (artículo 10), que los agentes y galonistas de las policías particulares debían pasar revista mensual de Comisario ante el cuerpo de Policía



Nacional más cercano y otros cuerpos de los Servicios de Seguridad del Estado (artículo 15).

Además, la Dirección General de la Policía Nacional podía indicar a las empresas que se impusieran las sanciones contempladas en la Ley Orgánica de la Policía Nacional por las faltas incurridas en el ejercicio del cargo o empleo (artículo 18). La Ley establecía la obligación de las empresas de aportar dos tipos de informes: uno mensual, que se presentaba en el Ministerio de la Defensa Nacional, sobre las armas y demás implementos de defensa personal y sobre las altas y bajas de los inventarios correspondientes (artículo 12); el otro, también de carácter mensual, debía entregarse en la Dirección General de la Policía Nacional, sobre el monto de los sueldos y salarios pagados durante el mes inmediato anterior (artículo 13).

La Ley exigía el empleo de un mínimo de veinte agentes, además del personal administrativo (artículo 7), que todos debían ser guatemaltecos naturales, de notoria capacidad e idoneidad y que carecían de antecedentes penales y policiacos. También, los integrantes tenían que comprobar su capacitación ante la Escuela de la Policía Nacional (artículo 2 literal b, y 10). Estos requisitos se extendían a los directores, jefes y agentes (artículo 2 literal b).

A pesar de que en el considerando de la Ley se advierte sobre la necesidad de contar con una normativa que regule el funcionamiento de las policías particulares, lo cierto es que no se establecían las funciones o los campos en los que ellas podían intervenir. Cada una formulaba sus estatutos, los cuales eran aprobados o improbados por el Ministro de Gobernación, quien determinaba su marco de acción (artículo 2 literal a, y 3). Debido a la especialidad de la Ley de Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias Estatales y Privadas, la Ley de Policías Particulares no establecía que las empresas privadas de seguridad eran las encargadas de brindar sus servicios en los bancos.

Al partir del principio de que la “seguridad” es monopolio del Estado y que por tanto garantizarla es su obligación, la Ley de Policías Particulares era un factor



de inseguridad, no solo de hecho sino de derecho, debido a la indefinición del objeto de las “policías particulares”, en cuanto a la discrecionalidad que daba al Presidente de la República, y sobre todo respecto a la ausencia de controles y de requisitos de especialización.

En esa Ley no se reguló de manera adecuada la portación de armas ni el tipo de armas y el modo en que pueden conducirse. En la Ley únicamente se exigía, durante la tramitación de la autorización para operar, la emisión de una declaración jurada en el sentido de que las armas y demás implementos serían de los calibres permitidos y no de los de uso exclusivo del Ejército de Guatemala y Seguridad del Estado (artículo 2 literal e). También, la obligación de entregar a cada agente un revólver calibre 38, gorgorito, grilletes y batón (artículo 17).

Esa Ley era permisiva al permitir que se proveía a los agentes de cualquier tipo de armas que no fuera prohibida, ni que era de uso exclusivo del Ejército de Guatemala. Esto contribuyó a que los agentes de seguridad privada estuvieran armados con dispositivos de gran poder destructivo. A esto también contribuyó el hecho de que no se reguló de manera apropiada la conducción de armas. En la Ley, se establecía la obligación de los agentes de devolver las armas a su oficina, una vez que concluían su labor (artículo 17), pero no regulaba la forma en que debía hacerse, por lo que era común ver personas por la calle, en motocicletas y autobuses, portando armas de gran calibre.

Desde la promulgación de la Ley de la Policía Nacional Civil, las “policías particulares” perdieron esa denominación. El artículo 5 de la Ley de Policía Nacional Civil estipula: “[...] se adecuará a la presente ley la normativa que regula el control administrativo y funcional de las personas individuales y entidades de seguridad privada, las que no podrán denominarse policías”.



4. LOS CUERPOS DE SEGURIDAD EN LAS ENTIDADES BANCARIAS

La Ley de los Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias Estatales y Privadas, Decreto Número 19-79 del Congreso de la República, fue promulgada el 5 de abril de 1979. Uno de sus considerandos es el siguiente:

“[...] las normas que regulan lo relativo a las Policías Privadas, contenidas en el Decreto 73-70 del Congreso, no son aplicables a los Cuerpos de Seguridad mencionados (al referirse a los cuerpos de seguridad de las entidades bancarias estatales y privadas), de donde resulta que los mismos funcionan sin la correspondiente regulación legislativa adecuada”.

Al igual que la Ley de Policías Particulares, este otro cuerpo normativo tampoco regula el funcionamiento de las empresas de seguridad, ni determina los requisitos adecuados de especialización y, ante todo, de control. Esta Ley, indica que los cuerpos de seguridad “[...] constituyen unidades apolíticas, obedientes y subordinadas a las disposiciones de la presente ley, a la Ley Orgánica de la Policía Nacional y sujetas a lo que dispongan sus reglamentos debidamente aprobados por la autoridad correspondiente” (artículo 1). En esta Ley también se señala: “Sus miembros no podrán formar parte de organizaciones sindicales o similares, exceptuándose las asociaciones mutualistas civiles y mercantiles, ni ser dirigentes de partidos políticos, favorecer o ejecutar actividades de tal naturaleza o intervenir en manifestaciones de ese mismo orden. Gozarán de todas las prestaciones laborales y demás beneficios que las entidades bancarias otorgan a su demás personal” (artículo 1).

Entre la Ley de los Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias Estatales y Privadas y la Ley de Policías Particulares, destaca que en la primera sí se detallan las funciones específicas de los cuerpos de seguridad (artículo 2): “a. Custodiar, vigilar y garantizar la seguridad de los bienes propiedad del Estado o de las mencionadas entidades. La custodia de valores podrá realizarse aun cuando los mismos se encuentren en tránsito; b. Proteger la vida y la seguridad de las



personas que laboran y/o por cualquier causa legítima se encuentren en los edificios centrales, sucursales, agencias o dependencias de dichas entidades, c. Prevenir los delitos y demás infracciones a la ley, contra tales entidades o sus bienes; d. Investigar técnicamente los delitos o infracciones aludidos en los literales, anteriores ya cometidos, y entregar al Cuerpo de Policía Nacional más inmediato, a las personas que capturen; Prestar auxilio y colaboración a las autoridades constituidas, cuando fueren requeridos para el efecto; y f. En caso de implantarse la Ley de Orden Público, quedarán supeditados a las disposiciones que dicten las autoridades competentes.

A pesar de definir las funciones de los cuerpos privados de seguridad bancaria, esta Ley específica tampoco contiene normas que regulen su funcionamiento. Al igual que ocurre con la Ley de Policías Particulares, solo se determinan los requisitos para obtener la autorización respectiva, el procedimiento para obtenerla, la exigencia de utilizar uniformes y distintivos distintos a los que utilizan los cuerpos de seguridad estatales y privados y la portación de un carné extendido por el Jefe del Cuerpo respectivo, con el visto bueno del Gerente de la Institución y refrendado por el Director General de la Policía Nacional, de informar al Ministerio de la Defensa Nacional sobre la existencia de armas y municiones al servicio de la empresa, los requisitos de los miembros de los cuerpos de seguridad y la obligación de obtener fianza por el monto que se establezca en el reglamento respectivo.

Respecto a los requisitos para la obtención de la autorización respectiva, están la presentación de la solicitud ante el Ministerio de Gobernación (el encargado de dirigir el procedimiento), con un proyecto de reglamento; una constancia “fehaciente” de que se encuentra en posibilidad de brindar a los miembros de dichos cuerpos la debida instrucción teórica y práctica en investigación criminal, manejo de armas de fuego, defensa personal, prevención de delitos, legislación penal, instrucción cívica y moral y en otros campos necesarios para el mejor cumplimiento de su misión. También, una declaración



jurada sobre las armas y los demás implementos con que se dotará al cuerpo de seguridad.

Cabe destacar que, a pesar de que en la Ley se indica que las armas que deben utilizar estos cuerpos deben ser de calibres permitidos y no de las de uso exclusivo del Ejército de Guatemala, se deja abierta la posibilidad de que el Ministerio de la Defensa Nacional también autorice este último tipo de armas (artículo 3).

En relación con el procedimiento, cuando el Ministerio de Gobernación recibe la solicitud, la traslada a la Dirección General de la Policía Nacional, junto con los documentos presentados para que tal Dirección emita su opinión. Si se considera necesario, se pueden pedir informes o dictámenes de otras autoridades. Finalmente, se debe contar con la opinión del Ministerio Público. En caso no haya reparos, el Ministerio de Gobernación emite la autorización por medio de acuerdo ministerial. Antes de que entrara en vigencia la Ley de Policía Nacional Civil, el Ministerio emitía un dictamen final y elevaba el expediente al Presidente de la República, quien emitía el acuerdo gubernativo correspondiente (artículos 4 y 5 de la Ley de Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias Estatales y Privadas y 5 de la Ley de Policía Nacional Civil).

En relación con los requisitos para integrar estos cuerpos de seguridad bancaria, debe carecerse de antecedentes penales, haber cursado y aprobado la enseñanza primaria o haber prestado servicio militar por un mínimo de dieciocho meses. Además, se debe acreditar por medio de examen, que se poseen aptitudes físicas, intelectuales y morales para el desempeño del cargo (artículo 8).

5. LAS EMPRESAS PRIVADAS DE SEGURIDAD EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

En el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y fuera de ella se han planteado varias iniciativas, con el propósito de regular las empresas de



seguridad privada. Estas iniciativas han evidenciado la relevancia de que los Estados Miembros controlen y regulen el creciente fenómeno de la privatización de la seguridad.

En 1980, la Asamblea General de la ONU creó un comité *ad hoc* para contar con un instrumento internacional que sancione el reclutamiento, uso, financiamiento y entrenamiento de mercenarios. En 1989, la misma Asamblea General dispuso que, por la Resolución 44/34, se presentaría para suscribir el texto final de la Convención contra el Reclutamiento, Uso, Financiamiento y Entrenamiento de Mercenarios (que en adelante se identificará como Convención contra Mercenarios de 1989)¹⁴⁰.

También, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas manifestó su preocupación ya que el accionar de los mercenarios, “tanto en países en vías de desarrollo como contra movimientos de liberación nacional, había desembocado en una serie de abusos, especialmente en la obstaculización del ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación”¹⁴¹. La Comisión se involucró a tal grado en este punto que en 1987 se nombró un Relator Especial “para estudiar el impacto de la utilización de mercenarios como medio de violación de los derechos humanos y de obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación”.

El mandato del Relator Especial se renovó de manera sucesiva hasta que en 2005, por Resolución 2005/02, la Comisión de Derechos Humanos dio por finalizado el mandato del Relator Especial y, en su lugar, creó un Grupo de Trabajo para que realizará las siguientes actividades: a) monitorear el estatus y la promoción de la ratificación de la Convención contra Mercenarios de 1989; b) elaborar y presentar propuestas concretas sobre posibles nuevos estándares, directrices o principios básicos, alentando la protección de los derechos humanos, en particular el derecho de los pueblos a la libre determinación; c) monitorear

¹⁴⁰ Caonero, Francesca *et al.* “Control y Regulación de las empresas de seguridad privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo”. *Ob. Cit.*, pág. 183.

¹⁴¹ *Ibidem.* Pág. 185.



mercenarios y actividades relacionadas en todas sus formas y manifestaciones en diferentes partes del mundo¹⁴².

Desde que fue creado, el Grupo de Trabajo no se circunscribió al mandato inicial de investigar a los mercenarios y actividades relacionadas, tal y como estos son definidos por el artículo 1 de la Convención contra Mercenarios de 1989, que se refiere a los individuos que participan en las hostilidades en un conflicto armado o participan en actos de violencia dirigidos a derrocar Gobiernos o a minar la integridad territorial de los Estados. El Grupo de Trabajo amplió sus funciones hacia las empresas de seguridad privada. Esta evolución se debe al mismo mandato que incluye “el monitoreo de mercenarios y actividades relacionadas en todas sus formas y manifestaciones en diferentes partes del mundo, así como estudiar e identificar asuntos emergentes, manifestaciones y tendencias en relación con los mercenarios y actividades relacionadas”.

El Grupo de Trabajo superó el mandato de la Convención contra Mercenarios de 1989. No se limitó a los mercenarios utilizados en los procesos de descolonización durante los años sesenta y siguientes del siglo pasado. También abordó formas contemporáneas de mercenarismo, así como la externalización o tercerización de funciones del Estado, básicamente en cuanto al uso de la fuerza, fenómeno que se incrementó en Latinoamérica y el Caribe como resultado de altos niveles de violencia armada en zonas urbanas.

El Grupo de Trabajo no ha estudiado únicamente a las empresas que exportan servicios militares y de seguridad a terceros países. También, ha examinado las actividades de empresas y personas que suministran servicios de seguridad a nivel nacional y que ejercen funciones que, tradicionalmente, han sido dominio del Estado¹⁴³.

¹⁴² Disponible en <<http://www2.ohchr.org/english/issues/mercenaries/specialra.htm>> Consultado el 26 de septiembre de 2016.

¹⁴³ Disponible en <<http://www.u.org/Depts/dpi/decolonization/main.htm>> Consultado el 26 de septiembre de 2016.



En relación con Latinoamérica, el Grupo de Trabajo reportó a la Asamblea General en 2007, su preocupación “por el creciente uso de la fuerza por parte de compañías privadas militares y de seguridad, así como grupos privados que ejercen funciones tradicionalmente responsabilidad de fuerzas policiales”¹⁴⁴. En las visitas que realizó a la región, el Grupo de Trabajo se centró en este fenómeno. Por ejemplo, estudió las llamadas “empresas de maletín”, establecidas con el propósito de adquirir armas bajo el nombre de la empresa y que, sin sede central, fija o permanente, en la mayoría de casos se componen de un vigilante único que brinda servicios de seguridad en un barrio¹⁴⁵.

En otras visitas, el Grupo de Trabajo investigó otras formas en que se suministran servicios de seguridad; las regulaciones adoptadas por las autoridades nacionales, así como la forma en que estas se han involucrado en el ámbito de la seguridad privada. Además, se resaltaron las situaciones en que los empleados de las empresas privadas de seguridad, en el ejercicio de sus funciones, han violentado los derechos humanos¹⁴⁶.

El Grupo de Trabajo preparó un Proyecto para una Convención sobre las Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP), que se presentó a la Comisión de Derechos Humanos en julio de 2010. Los artículos 1 y 3(3) destacan que, una vez la Convención sea adoptada y entre en vigor, regularía todas las situaciones, desde situaciones de conflicto, así como en contextos de paz, en las cuales las empresas militares y de seguridad privadas brinden servicios de seguridad, dentro de la jurisdicción de un Estado¹⁴⁷.

Los servicios de seguridad privada son definidos por la Convención como: “la guardia y protección armadas de edificios, instalaciones, propiedades, y personas, cualquier tipo de transferencia de conocimiento con aplicaciones en los

¹⁴⁴ Reporte de la Implementación de la Resolución de la Asamblea General Res 60251 A/HRC/4/42 (7 de febrero de 2007), párrafo 52.

¹⁴⁵ UNGA A/HRC/4/42 (7 de febrero de 2007), párrafo 52.

¹⁴⁶ UNGA A/HRC/4/42Add.1 Misión a Honduras (20 de febrero de 2007), párrafo 42.

¹⁴⁷ UNGA A/HRC/7/7/Add.2 Misión a Perú (4 de febrero de 2008), párrafos 12, 40 – 50, 70.



ámbitos de la seguridad y la policía, el desarrollo y la aplicación de medidas de seguridad de la información y otras actividades conexas”.

La Organización de Estados Americanos (OEA) también ha abordado la situación de las empresas privadas de seguridad. En la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública en las Américas, realizada en la ciudad de México en octubre de 2008, se asumieron los siguientes compromisos:

- 1) Profundizar (nuestros) conocimientos sobre los servicios de seguridad privada, así como desarrollar y/o fortalecer, según sea necesario, normas jurídicas que regulen su funcionamiento;
- 2) Promover la adopción de medidas que impulsen el intercambio de información pertinente por parte de la policía, con el fin de prevenir o investigar la delincuencia transnacional que afecta la seguridad pública, de manera eficiente y confiable, de conformidad con las legislaciones nacionales¹⁴⁸.

El interés por analizar las empresas privadas de seguridad en Centroamérica surgió, en gran medida, a partir de los procesos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Desde finales de los años noventa se percibía que la cantidad de integrantes de las empresas de seguridad crecía a un ritmo indetenible hasta superar a la cifra de efectivos de las policías nacionales en estos tres países, dos de ellos que ahora se consideran como parte del “Triángulo Norte”, en donde se concentran los mayores índices de violencia y criminalidad en el istmo. En el siguiente cuadro¹⁴⁹, puede apreciarse que hay más agentes de empresas de seguridad que el número de policías.

¹⁴⁸ Disponible en: <<http://www.voluntaryprinciples.org>>. Consultado el 26 de septiembre de 2016.

¹⁴⁹ Fuente: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (2009); Small Arms Survey (2011). Citado por Caonero, Francesca *et al.* “Control y regulación de las empresas de seguridad privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo”. *Ob. Cit.*, pág. 181.



6. EMPRESAS DE SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA

Cuadro número 5

Empresas de seguridad en Centroamérica

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
	2008	2008	2008	2008	2008	2008	2008
Empresas	21	628	192	200	200	98	107
Efectivos	-	19,558	21,146	120,000	-	19,710	30,000
Policías	-	12,100	16,737	19,974	12,301	9,216	15,255

Fuente: elaboración propia.

En Guatemala, las negociaciones de paz se concentraron en la regulación legal de la seguridad privada, con el fin de normar y limitar el funcionamiento de las empresas. Es importante enfatizar que en estos acuerdos se dio la denominación “Empresas Privadas de Seguridad” a diferencia de la ley específica que las identifica como “Empresas de Seguridad Privada”. La distinción no es sutil, si se considera que las primeras no conducen a establecer una dicotomía entre la Seguridad Privada y la Seguridad Pública, de tal manera que aquella suplementa a esta, en lugar de complementarla.

En el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, se desarrolló lo siguiente:

“Empresas privadas de seguridad. 32. El Gobierno se compromete a promover ante el Congreso de la República una ley que regule el funcionamiento y los alcances de dichas empresas, con miras a supervisar su actuación y la



profesionalidad de su personal, y asegurar en particular que las empresas y sus empleados se limiten al ámbito de actuación que les corresponde, bajo el estricto control de la Policía Nacional Civil”.

Un contenido más amplio se incluyó en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos. En este instrumento se estableció el compromiso del Gobierno de que “[...] no existan cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos [...] Para mantener un irrestricto respeto a los derechos humanos, no deben existir cuerpos ilegales, ni aparatos clandestinos de seguridad. El Gobierno de la República reconoce que es su obligación combatir cualquier manifestación de los mismos. 2. El Gobierno de la República de Guatemala reitera el compromiso de continuar la depuración y profesionalización de los cuerpos de seguridad. Asimismo, expresa la necesidad de continuar adoptando e implementando medidas eficaces para regular en forma precisa la tenencia, portación y uso de armas de fuego por particulares de conformidad con la ley”.

7. LA SEGURIDAD PRIVADA DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

El artículo 2º de la Constitución Política de la República preceptúa: “Es deber del Estado garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”. Este deber se repite en otros artículos constitucionales. El 138 de la CPRG establece: “Es obligación del Estado y de las autoridades mantener a los habitantes de la nación, en el pleno goce de los derechos que la Constitución garantiza [...]”. El 140 dispone: “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades. [...]”.

Del conjunto de las disposiciones constitucionales, se establece que el Estado de derecho de Guatemala, lo conforman los presupuestos:



- a) La seguridad es una obligación del Estado que consiste en mantener a los habitantes en el pleno goce de los derechos que la Constitución garantiza;
- b) El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia y garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona;
- c) Este deber del Estado de Guatemala recae de manera conjunta sobre los tres poderes del Estado, constituyéndose además en una función del Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado y cabeza del poder Ejecutivo;
- d) La seguridad pública y la libertad de los habitantes forma parte de los fines y deberes que justifican la existencia misma del Estado. Por ello, constituye un servicio esencial de su competencia exclusiva;
- e) Con el propósito de dar operatividad legal a esos fines y deberes del Estado y hacer posible el cumplimiento práctico de esta función presidencial, se ha creado la Policía Nacional Civil, bajo el mando supremo del Presidente de la República, a través del Ministro de Gobernación, como 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;
- f) La Constitución Política de la República preceptúa que debe someterse a sanciones penales contempladas en el ordenamiento jurídico de Guatemala, la organización y funcionamiento de grupos armados no regulados por las leyes de la República y sus reglamentos, por lo que es un deber constitucional de quienes detentan la acción pública penal, el someterlos a la justicia;
- g) De conformidad con la Ley de la Policía Nacional Civil, las actividades de personas o empresas de seguridad privada solo pueden organizarse



y funcionar si han obtenido, previamente, autorización del Ministerio de Gobernación, mediante Acuerdo Ministerial;

- h) Esas personas individuales o las empresas que prestan servicios de seguridad autorizadas por Acuerdo Ministerial, están sujetas al control activo de la Policía Nacional Civil, estando además obligadas a prestar colaboración a esta y proporcionándole a ella, toda la información que sea policialmente útil para la prevención de los delitos;
- i) El control activo, la supervisión y las relaciones que desarrolle la Policía Nacional Civil sobre las personas y empresas que prestan servicios de seguridad privada se regirá por la legislación hasta ahora vigente, modificada por la Ley de la Policía Nacional Civil en todo aquello que corresponda;
- j) En cumplimiento a los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz, el 23 de noviembre 2010, el Congreso de la República aprobó el Decreto Número 52-2010, Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada. Este fue publicado el 22 de diciembre del mismo año y entró en vigencia el 2 de mayo de 2011.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece el principio por el cual la seguridad es monopolio del Estado y por eso está obligado a garantizarla. De este principio derivan otros que imponen condiciones y limitaciones a la prestación de servicios de seguridad, por parte de empresas particulares:

Principio de no delegación: al autorizar que una empresa brinde servicios de seguridad, el Estado no traslada ni delega su responsabilidad.

Principio de subordinación: debido a que la seguridad es monopolio estatal, las empresas privadas deben actuar con subordinación a la autoridad encargada de su control.



Principio de colaboración: al estar subordinadas a los órganos de control, las empresas tienen el deber de colaborar con aquellos, siempre que así les sea requerido y permitido.

Principio de control y supervisión: al no poder el Estado trasladar o delegar su deber de garantizar la seguridad, está obligado a controlar y supervisar tales empresas o servicios, en todos sus aspectos: constitución, integración, capacitación, operación, etc. Para esto se requiere, entre otras cosas, contar con registros de las empresas, de su personal, actividades y sanciones, y la facultad de inspeccionarlas tanto en el lugar de su sede o domicilio como en los lugares en que prestan sus servicios.

Principio de seguridad: al no respetarse los principios indicados, el Estado perdería el control de estas empresas o servicios, por lo que las compañías en lugar de colaborar con la garantía de seguridad, se convertirían en factores de inseguridad. De ahí que es esencial un régimen de prohibiciones, que contemple la realización de cualquier actividad no regulada ni permitida por la ley y autorizada por la autoridad de control.

Principio de especialidad: con el fin de que las empresas privadas presten sus servicios de seguridad en condiciones que efectivamente ofrezcan seguridad, es necesario que su actuación se regule de acuerdo con la naturaleza y las exigencias de la clase de seguridad que ofrezcan y que sus agentes sean personas capacitadas para cada uno de esos tipos. De manera similar, para que el Estado pueda efectivamente controlar las empresas privadas de seguridad, requiere que las autoridades encargadas también sean especializadas.

Principio de respeto de los derechos humanos: el Estado, como el titular del deber de garantizar la seguridad, debe actuar con absoluto respeto de los derechos y garantías individuales. Igual deber tienen los servicios privados de seguridad. Esto implica que su personal debe respetar la integridad y la dignidad de las personas, procurando su protección y brindándoles un trato correcto,



evitando abusos, arbitrariedades y violencias y actuar con congruencia y proporcionalidad en la utilización de sus facultades y medios.

Principio de no intervención en asuntos policiales: por el monopolio que tiene el Estado, los servicios privados de seguridad no se pueden atribuir potestades policiales, ni intervenir en materias reservadas a ella.

Principio de límite material de las actuaciones: por la prohibición de intervenir en asuntos policiales, los servicios privados de seguridad solo pueden realizar acciones preventivas y de reducción de riesgos. No deben efectuar actividades represivas ni de choque, sino de protección, vigilancia y custodia.

Principio de nacionalidad: las empresas privadas de seguridad deben ser de capital guatemalteco. La existencia de grupos armados de otra nacionalidad es un elevado factor de riesgo para el mantenimiento de la soberanía. Pueden existir agentes de otra nacionalidad, pero autorizados por el órgano de control.

Los anteriores principios o garantías son condiciones constitucionales básicas de funcionamiento de las empresas o servicios privados de seguridad y, por tanto, deben ser enunciados básicos y orientar la formulación de cualquier ley que las regule. En la Constitución Política también se encuentra prevista, como derecho individual, la libertad de comercio. Pero ese derecho no se puede entender ni interpretar en un sentido que, de alguna manera, aunque sea de la más mínima, tergiverse la obligación estatal de garantizar la seguridad de sus habitantes.

Una ley adecuada a la Constitución, debe permitir la existencia de servicios privados de seguridad y el libre ejercicio del comercio, pero con respeto del principio de seguridad a cargo del Estado. Esa libertad de comercio tampoco puede llegar a reconocerse al extremo de permitir la existencia de monopolios de servicios privados de seguridad ya que, además de estar proscritos constitucionalmente, se convertirían en factores de inseguridad.



8. LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

Con anterioridad se mencionó el compromiso adquirido por el Gobierno de la República de Guatemala en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC), numeral 32, de “promover una ley que regulara el funcionamiento y los alcances de la empresas, con miras a supervisar su actuación y la profesionalidad de su personal, y asegurar que las empresas y sus empleados se limitaran al ámbito de actuación que les corresponde, bajo el control de la Policía Nacional Civil”.

En primer lugar, al Estado le corresponde promover los mecanismos de habilitación de realización de la seguridad, definir las políticas a los que estos responderán y abrir los espacios para la participación de la sociedad civil. En este marco la seguridad privada encuentra su fundamento y alcance el campo de realización y de los diferentes actores que la producen, en íntima interacción con los organismos estatales encargados de promoverla cuando corresponde y, de controlarla y supervisarla en cualquier circunstancia, como parte de la garantía que ellos deben al conjunto de la población.

En la seguridad privada se expresa el valor permanente y la necesidad personal y colectiva de la confianza en que el ejercicio creador de la libertad puede impulsar un desarrollo sostenible, pues las iniciativas económicas, sociales y culturales que los diferentes integrantes de la sociedad emprenden, producen nuevas realidades, satisfacen necesidades o amplían los alcances de la cultura.

La seguridad privada es un campo interconectado al conjunto de la seguridad pública y a la seguridad ciudadana, como una forma alterna de seguridad.

Además, la seguridad privada es parte de una inversión necesaria para el desarrollo del bienestar común y personal de cada uno de los integrantes de la sociedad, que tienen la capacidad de contratar esos servicios. Por lo mismo, el ordenamiento jurídico de la seguridad privada debía sostenerse en este



fundamento y propósito, por lo que su núcleo central desde el cual se desprende toda la normativa que lo debía regir debía ser el reconocimiento de las calidades de los sujetos de este derecho y sus necesidades, de manera que tanto los aparatos estatales de regulación, control y supervisión, así como las empresas privadas de seguridad deben cumplir con su deber, ofreciendo un servicio de calidad adecuado a la dignidad y derechos de sus clientes.

Los tipos de seguridad arriba relacionados, debían regularse dentro de una normativa moderna, no solo en los procedimientos de acceso a ella, sino en sus modalidades, el tipo de técnicas apropiadas, los recursos humanos especializados e instrumentos tecnológicos y logísticos necesarios, desarrollando así empresas especializadas, que cuenten con las capacidades específicas para cubrir los riesgos involucrados en cada caso.

Los organismos públicos de control y supervisión de la seguridad privada, no pueden ser simples entes burocráticos, sino instituciones dotadas de un personal profesional especializado, con tecnologías modernas, que conoce los programas de seguridad que debe autorizar, supervisar y apoyar, para que puedan responder a los deberes del Estado, en esta área de la sociedad.

En este contexto, las empresas privadas de seguridad deben ser consideradas como una opción confiable que la población tiene para su protección, no como un problema como quieren verlas algunos sectores, ni como una fuente de mayores peligros para la sociedad.

Actualmente, la población busca cómo protegerse físicamente y así como proteger sus bienes, su patrimonio que tanto le ha costado hacer.

Una regulación adecuada de la seguridad privada, el control, la supervisión y apoyo público y del funcionamiento de empresas privadas desarrolladas, competentes y especializadas, es la apertura de una revalorización de este campo de la seguridad, contribuyendo de esa forma a la auto sustentación del desarrollo y realizar de mejor forma el derecho humano personal y colectivo de la seguridad.



Una nueva ley que regulara los servicios de seguridad privada en nuestro país, debía inscribirse en el respeto irrestricto de los Acuerdos de Paz, la Constitución Política de la República, en los principios y valores de un Estado moderno y seguridad y en el artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que solo en ella puede desarrollar plenamente su personalidad”.

La garantía de la seguridad es un deber esencial e irrenunciable del Estado y un derecho derivado de la dignidad de cada ser humano que aquel debe reconocer y hacer efectivo, por lo que la seguridad privada representa una manifestación más de los derechos humanos, de manera que quienes presten sus servicios a estos, desarrollando iniciativas y empresas privadas de seguridad, deben alcanzar la competencia, la idoneidad jurídica y ética, así también la capacidad efectiva para colaborar con el deber del Estado y los derechos de las personas en este campo.

El bien jurídico de la seguridad es una variable del desarrollo sostenible por lo que debe entenderse que ella, en su modalidad de seguridad privada, no es un costo, sino una inversión para todos los efectos tributarios y contables.

De modo que su expansión de manera regulada, corresponde a la promoción de una mejor calidad de vida del conjunto de los habitantes de Guatemala y un aumento de la productividad en el país.

La fuerza pública del Estado, la Policía Nacional Civil, tiene la misión 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.

Esta es una misión exclusiva y excluyente de la policía. Esta es la única fuerza pública a la cual la ley le ha entregado ese mandato.

Todas las actividades de la seguridad privada deben entenderse subordinadas a los marcos de esta regulación legal de la policía. No pueden atribuirse las potestades propias de la policía ni intervenir en las materias



reservadas a esta, por lo que en la aplicación de instrumentos para la ejecución de sus funciones, los agentes privados de seguridad no están cubiertos por la causa de justificación propia al ejercicio legítimo del cargo de un policía, ni pueden denominarse policías.

Su existencia se ubica en el campo de los servicios necesarios alternativos para el bienestar colectivo al que pueden acceder iniciativas privadas.

Las empresas privadas de seguridad deben ser especializadas, requiriendo el desarrollo de las capacidades propias que cada una de ellas exige y no podrán desarrollar estas actividades si no han sido reconocidas jurídicamente como tales, para lo cual, deberán cumplir estrictamente con los planes de seguridad y directivas de seguridad que define el objeto de cada contrato de prestación de servicios, los que deberán ser aprobados previamente y controlados en su ejecución por el organismo técnico fiscalizados.

Para cumplir con lo establecido en los contratos de prestación de servicios de seguridad que se celebren con los clientes requirentes, el personal de las empresas de seguridad privada, deberán acreditar su capacitación.

Así también la ley debía contener los requisitos para obtener las licencias que los habilitan para tal efecto y promover los incentivos para desarrollar su profesionalización, estando regidos los contratos de trabajo de su personal por las leyes laborales del país.

La ley debía reglamentar de manera estricta la disposición de instrumentos de fuerza y de armas en el desarrollo de los planes y directivas de seguridad que dan origen a los contratos de prestación de servicios.

Cabe mencionar que en la normativa que se adoptaría a partir de los Acuerdos de Paz, debía respetarse la libertad de iniciativa empresarial e impedir las concentraciones monopólicas, de actividades de prestación de servicios de seguridad privada, en manos de una misma empresa o grupo de empresas vinculadas.



La seguridad privada puede ser desarrollada por personas habilitadas legalmente para ello, gracias a su profesión universitaria o a una licencia otorgada por la autoridad competente o por empresas privadas constituidas que han sido reconocidas jurídicamente por la autoridad fiscalizadora.

Todas las actividades de seguridad privada deben someterse a la reglamentación propia de su naturaleza, fundada en un estudio de seguridad aprobado por la sección técnica de la autoridad fiscalizadora, el que será secreto y servirá como matriz para su supervisión y control por esta, traducándose en un plan de seguridad.

El resultado de todas estas consideraciones condujo a la aprobación del Decreto Número 52-2010 del Congreso de la República, Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada. Este fue publicado el 22 de diciembre del mismo año y entró en vigencia el 2 de mayo de 2011.

El Decreto Número 52-2010 proporciona una serie de definiciones y categorizaciones. Determina las contravenciones a la Ley y las sanciones correspondientes. Estableció la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada, la cual tiene a su cargo la supervisión y fiscalización de las empresas y personas individuales que sean autorizadas para brindar servicios de seguridad privada. Para el efecto, continuará apoyándose en la Policía Nacional Civil.

Esta nueva ley en materia de seguridad privada complementa sus postulados con otras leyes, como la Ley de Armas y Municiones, Decreto Número 15-2009, la cual incorporó nuevas obligaciones a las empresas en lo relacionado con la tenencia y portación de armas de fuego, atribuyéndole a la Dirección General de Control de Armas y Municiones la posibilidad de supervisar la tenencia y portación de armas de fuego, resultando imprescindible que toda empresa o persona individual que dará servicios y sea autorizada para el efecto, realice un análisis tanto de la ley particular de los servicios como aquellas que están relacionadas con la misma.



Esto constituye parte del esfuerzo por el cumplimiento del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia, que recogió los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz y que constituye la Agenda Nacional en materia de Seguridad y Justicia.

Al entrar en vigencia la Ley, se instaló la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada, a partir de lo cual, el Director General y su equipo de trabajo, han estado elaborado los proyectos de reglamentos, normativos, instructivos, formatos y procedimientos para el desarrollo de su trabajo, en cumplimiento de la misión que la Ley le asigna.

La entrada en vigencia de la nueva Ley también trajo consigo la necesidad de que las empresas y personas individuales enmarquen su actuación dentro de la misma, lo cual significa un esfuerzo tanto de las empresas como de la misma Dirección General de Servicios de Seguridad Privada, la cual deberá velar porque esto ocurra en los plazos establecidos, generando la información precisa para el efecto.



CAPÍTULO IV

LA ARTICULACIÓN ENTRE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA EN GUATEMALA

1. LOS SEGMENTOS DE LA SEGURIDAD PRIVADA

En 2014, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) advirtió que, debido a la proliferación de los servicios de seguridad privada civil, además de la ampliación de sus actividades, se requiere establecer mecanismos adecuados para regular y supervisar esos servicios. El propósito es asegurar la observancia de normas y reglamentos tanto nacionales como internacionales sobre la materia.

La entidad señaló que, si bien en la actualidad no se contaba con “instrumentos, reglas o normas de las Naciones Unidas que traten específicamente sobre los servicios de seguridad privada civil, hay una amplia variedad de normas relativas al sector de la seguridad, por ejemplo, las normas relacionadas con la responsabilidad del Estado de prevenir el delito, proteger los derechos humanos y regular el uso de la fuerza y la privación de la libertad, así como las referentes a la relación existente entre el sector privado y los derechos humanos y la protección de los derechos del trabajador”. Esa normatividad debe tenerse en cuenta y ser observada cuando se diseñen sistemas de regulación de los servicios de seguridad privada civil¹⁵⁰.

La UNODC afirma que la experiencia ha demostrado que los servicios de seguridad privada civil brindan un recurso a los Estados. Si este recurso es regulado de manera apropiada, puede contribuir de manera apreciable a reducir la delincuencia y reforzar la seguridad comunitaria, en especial por medio de la

¹⁵⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. “Regulación por el Estado de los servicios de seguridad privada civil y contribución de esos servicios a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad”. Nueva York, 2014, pág. 7.



colaboración y el intercambio de información con la policía pública. Además, los códigos de comportamiento profesional y las leyes “deberán dirigir y regular el intercambio de información entre los responsables de la seguridad pública y la privada”¹⁵¹.

La UNODC sostiene que los servicios de seguridad privada civil abarcan actividades muy diversas. La regulación debe contemplar al mayor número posible de estas para que no haya lagunas normativas, garantizar la rendición de cuentas y posibilitar al máximo la contribución de la seguridad privada para prevenir el delito y apoyar la seguridad comunitaria. En su “Proyecto de recomendaciones preliminares de Abu Dhabi”, propone la siguiente definición de los servicios de seguridad privada civil:

“Los Estados podrían considerar la posibilidad de definir los servicios de seguridad privada civil. Si bien en la actualidad no existe una definición de los servicios de seguridad privada civil que goce de aceptación general, se consideran indicativos de esos servicios los siguientes criterios:

- a) Los servicios de seguridad privada civil proporcionan servicios relacionados con la seguridad con el objetivo general de proteger u ofrecer seguridad a las personas, bienes, locales, emplazamientos, actos públicos, procesos e información respecto de los riesgos relacionados principalmente con actividades delictivas. Los servicios que tienen mandatos expresa o implícitamente ofensivos no se incluyen en la categoría de servicios de seguridad privada civil;
- b) Los servicios de seguridad privada civil son entidades jurídicas o personas que prestan sus servicios contra una remuneración;
- c) Los servicios de seguridad privada civil son entidades privadas o particulares, no entidades públicas. Puede tratarse de firmas comerciales, organizaciones sin fines de lucro, o particulares;

¹⁵¹ *Ibíd.* Pág. 8.



- d) Los servicios de seguridad privada civil están oficialmente acreditados, regulados y supervisados por el Estado;
- e) Los servicios que prestan los servicios de seguridad privada civil pueden ser de carácter preventivo, apoyar a los órganos públicos encargados de hacer cumplir la ley y, donde esté permitido, pueden complementar los servicios de dichos órganos¹⁵².

La marcada distinción entre el carácter privado de estos servicios y la función pública de brindar seguridad no se siguió en Guatemala, en un caso resuelto por la Corte de Constitucionalidad. En el expediente 1608-2009, se planteó una inconstitucionalidad general del artículo 80 de la Ley de Armas y Municiones, por considerar que al establecer la obligación de que las personas para portar un arma de fuego deben ser mayores de 25 años, y exceptuar de dicha obligación únicamente a las fuerzas de seguridad y orden público del Estado, se estaba atentando contra el derecho laboral de los agentes de las empresas privadas de seguridad menores de 25 años.

La Corte de Constitucionalidad, en sentencia dictada el 2 de diciembre de 2010 en el expediente referido, resolvió con lugar parcialmente dicha acción, por considerar que "...la expresión fuerzas de seguridad comprende, tanto a las instituciones estatales que tienen por fin establecer el valor seguridad ciudadana, como las entidades privadas que se dedican a la prestación de ese servicio y a los denominados cuerpos de seguridad de las entidades bancarias estatales y privadas".

La demanda de seguridad privada se encuentra diseminada en diferentes sectores de la sociedad, siendo los principales contratantes de los servicios de

¹⁵² "Proyecto de recomendaciones preliminares de Abu Dhabi sobre la supervisión y regulación de los servicios de seguridad privada civil y la contribución de esos servicios a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad". Informe sobre la reunión del grupo de expertos sobre servicios de seguridad privada civil celebrada en Viena del 12 al 14 de octubre de 2011 (UNODC/CCPCJ/EG.5/2011/2). Disponible en [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_on_private_security-Spanish.pdf]. Consultado el 14 octubre 2016.



seguridad privada los condominios y conjuntos residenciales, el sector público, los bancos, las industrias y el sector de servicios. Esta demanda ampliamente diversificada, abarca los segmentos organizados en el siguiente cuadro.

2. DESCRIPCIÓN DE ÁREAS DE ACCIÓN DE LOS SEGMENTOS DE LA SEGURIDAD PRIVADA

Cuadro número 6

Descripción de áreas de acción de los segmentos de la seguridad privada

Segmentos	Descripción	Áreas de acción
Vigilancia patrimonial	Preservación de bienes y patrimonio, carga en carretas y en traslados de bodegas a predios de transporte, prevención de riesgos provenientes de acciones criminales.	<ul style="list-style-type: none">• Bancos.• Organizaciones comerciales e industriales diversas.• Carreteras y traslados a clientes de diferentes navieras y empresas de transporte.• Órganos públicos.• Condominios cerrados, edificios o residencias, centros comerciales, centros de exposiciones, centros de convenciones, casas de ceremonias y espectáculos diversos, cines, bares,



		restaurantes, etc.
Seguridad orgánica	Empresas que, en lugar de contratar servicios especializados de las empresas de protección, constituyen su propio organismo de seguridad.	<ul style="list-style-type: none"> • Bancos. • Organizaciones comerciales e industriales diversas. • Condominios residenciales y empresariales, centros comerciales.
Seguridad personal	Acompañamiento y protección (generalmente empresarios, ejecutivos, políticos, etc.).	<ul style="list-style-type: none"> • Empresarios, ejecutivos, políticos, personas famosas, otros.
Curso de formación	Instrucción, entrenamiento y cualificación de vigilantes.	<ul style="list-style-type: none"> • Atiende empresas de seguridad y profesionales de la seguridad privada y pública.
Escolta armada	Acompañamiento motorizado y en vehículos de cuatro ruedas, armado (generalmente de empresarios, ejecutivos, políticos, otros).	<ul style="list-style-type: none"> • Vehículos de cargas, empresarios, ejecutivos, políticos, otros
Transporte de valores	Transporte de valores.	<ul style="list-style-type: none"> • Bancos e instituciones financieras.

Fuente: elaboración propia.



La manera en que se presentan y ejecutan los servicios de seguridad está influida por las organizaciones que los proveen. A su vez, esas entidades funcionan de acuerdo con el entorno en que operan. El entorno está constituido por una serie de factores como los clientes, proveedores, legislación, poder político, mercado laboral, sindicatos, u otras empresas.

La orientación de los servicios de seguridad privada se define por el tipo de labores que realizan, a quiénes lo venden, qué tipos de amenazas deben enfrentar, el tipo de estrategias que diseñan y la calidad de las tareas que efectúan. Además, hay que tomar en cuenta otros elementos como la participación de los clientes en los servicios, la calidad de quienes requieren los servicios, o la especialización que se ofrece. El análisis de estos factores se relaciona con la sociología económica y de las organizaciones. En particular, la referencia procede de los planteamientos sobre el entorno de las organizaciones.

En términos generales, el sector privado de la seguridad en Guatemala se orienta hacia la seguridad de empresas, seguridad bancaria, seguridad en transporte de carga, centros comerciales, conjuntos residenciales y comercios varios así como servicios de seguridad ejecutiva y análisis de prevención de riesgos y manejo de crisis. Hay que considerar que en los últimos años ha aumentado la venta de seguridad electrónica, como GPS y cámaras de circuito cerrado de televisión. Esto implica que su enfoque se dirige más a la reducción de costos o la maximización de los beneficios de las organizaciones y clientes que hacia la realización de funciones de seguridad ciudadana, las cuales se dirigen a la población en general. Pero esto no significa que sus labores no incidan sobre ella, ni realicen una aportación colateral a la seguridad colectiva. Su impacto en la seguridad ciudadana está condicionado por esa orientación. Tampoco significa que, si el Estado tuviera una estrategia mayor de utilizar a la seguridad privada como proveedora de servicios policiales, no pudiera asumir un papel más cercano a los planteamientos y estrategias de la seguridad pública.

Se puede generalizar en la existencia de factores que orientan los servicios de seguridad privada en Guatemala:



1. El valor agregado que aporta la seguridad a la actividad u objetivos del cliente. Este sería el factor del entorno que tiene más incidencia. Por valor agregado se comprende la contribución a maximizar los beneficios o evitar pérdidas o daños. Cada empresa, en función de su actividad económica, posee personas, propiedades o sistemas que juegan un papel estratégico en su actividad económica. El plan de seguridad estriba en identificarlos, realizar el análisis de los riesgos, y protegerlos adecuadamente.
2. Las empresas de seguridad, en función de su tamaño y especialización, también ejercen un grado de influencia en la orientación de los servicios que brindan. Ese grado de influencia es inversamente proporcional al tamaño y especialización del cliente. De ahí que hay un balance de poder que juega también un papel de relativa importancia en la definición de los servicios de seguridad.

Las empresas privadas de seguridad prefieren los clientes y servicios seguros, tanto en los aspectos económicos como en técnicos del servicio que proveerán. Minimizar riesgos implica, en lo posible, evitar los clientes, servicios o situaciones que puedan representar riesgos para la empresa de seguridad en términos económicos, de integridad física de sus trabajadores, o de entrar en conflicto con los objetivos de sus clientes.

Las empresas privadas de seguridad tienen el objetivo de obtener beneficios económicos. Sus actividades se centran en la prevención de pérdidas económicas, daños materiales, y lesiones a las personas, tanto si son causadas por accidentes fortuitos o si ocurren en el curso de incidentes deliberados, ya sea mediante servicios humanos, uso de tecnología, o manejo de información. Bajo esa definición, que es mucho más amplia que la contemplada en la Ley que regula los Servicios de Seguridad Privada, se incluiría la prevención de riesgos laborales, desastres medioambientales, percances de tránsito, incendios, o cibercriminalidad,



entre otros. Sin embargo, esta investigación se centra en las organizaciones que protegen contra incidentes o conductas intencionadas provocados por una/s persona/s. A modo de contraste, en relación con los servicios no contemplados por la actual legislación se encuentra la protección contra incendios.

3. ENFOQUES FILOSÓFICOS SOBRE EL AUGE DE LA SEGURIDAD PRIVADA

El autor argentino Federico Lorenc Valcarce ha presentado las distintas hipótesis que en la literatura internacional tratan de explicar el surgimiento y auge de la seguridad privada. Ha analizado los datos agregados sobre delito, gasto público en seguridad y desarrollo de la seguridad privada. Describe las distintas maneras de articulación entre la seguridad pública y los servicios privados de vigilancia y protección. Este autor procura dar cuenta de los factores que estructuran el desarrollo de este fenómeno y su significado en relación con la seguridad pública, en tanto función primaria del Estado. Después de toda esta revisión, formula la siguiente conclusión:

“La seguridad privada es parte de un complejo dispositivo social y político que tiene por misión desarrollar tareas de vigilancia y protección de los bienes y las personas. Su desarrollo no es necesariamente contradictorio con el monopolio estatal del uso de la violencia legítima, sino que muchas veces lo continúa y refuerza. En todo caso, la articulación entre múltiples instancias en el abordaje de la seguridad es un fenómeno que ha experimentado profundas transformaciones históricas. La seguridad privada acompaña un proceso más amplio de mercantilización de la vida social, al tiempo que se apoya sobre transformaciones



estructurales de las sociedades que fomentan su desarrollo. La política pone en discusión, moldea y consagra el proceso de mercantilización de la seguridad”¹⁵³.

En Guatemala, después de la firma de los Acuerdos de Paz se han experimentado cambios en la relación del Estado con la sociedad. Entre estas transformaciones se encuentra la provisión de los servicios de seguridad. La tradición jurídica y política es que la seguridad es un bien de naturaleza esencialmente pública, el cual debe ser suministrado por el Estado de la manera más eficiente y equitativa. Pero ante la evidente proliferación de las empresas privadas de seguridad, se observa la fragmentación en las instituciones y el Sistema Nacional de Seguridad. El incremento de los servicios de seguridad privada se relaciona con los cambios y retos en la gobernabilidad de la sociedad guatemalteca. Este fenómeno se ha manifestado con independencia de los contenidos, las intenciones y los fines de los Acuerdos de Paz suscritos en 1996.

En el transcurso de unos veinte años, el Estado ha cambiado de un rol de *proveedor exclusivo* a otro de *regulador* de la seguridad de la ciudadanía. Las transformaciones que implica esa proliferación de compañías de seguridad plantean numerosas cuestiones sobre eficiencia, acceso, legitimidad, participación o equidad dentro del Sistema Nacional de Seguridad. Esto se ha dado en un contexto de nuevas amenazas y en el incremento de las demandas de seguridad por parte de la población.

Un aspecto fundamental es la configuración del Sistema de Seguridad del futuro. O sea, cuáles serán los roles que desempeñarán los diferentes actores y la forma en que se ordenará el sistema con base en ciertos principios. La solución a esta situación pasa por comprender la lógica del funcionamiento de los actores del sistema y la de sus relaciones entre sí.

El concepto de seguridad es amplio y tiene múltiples conexiones sociales e implicaciones para la vida humana. Esto conduce a que se pueda abordar desde

¹⁵³ Valcarce, Federico Lorenc. “Estado, policías y criminalidad: seguridad pública y seguridad privada en la Argentina actual”. POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. 18, No.1, 2013. Pág. 48.



perspectivas y filosofías muy distintas. Hay cuatro enfoques sobre el auge de la seguridad privada:

1. El liberalismo plantea que las presiones que conllevó la contención del gasto público de los años ochenta y noventa del siglo pasado, sumado al empeoramiento de la inseguridad ciudadana, abrieron un espacio para el sector privado. Este enfoque da explicaciones en términos estrictamente económicos. Concibe la seguridad privada como complementaria de la pública.
2. El estructuralismo concibe la sociedad como más individualista, fragmentada y con intereses más contradictorios. El Estado y las instituciones de seguridad tradicionales (policía, tribunales) tienen dificultades para cohesionar la vida social. La seguridad privada corresponde de mejor manera que la pública a esta realidad plural debido a que tiene la capacidad de brindar respuestas (al ser estas individualizadas) a demandas contradictorias. Entre los ejemplos de los cambios estructurales que explican el crecimiento de los servicios de seguridad privada es el auge de los espacios privados de uso público masivo, como centros comerciales, entretenimiento y de ocio, y los complejos deportivos. La seguridad privada es entonces un reflejo de la tendencia a privatizar los espacios vitales.
3. Otras son las explicaciones radicales, las cuales sostienen que el sistema capitalista necesita proteger cada vez más sus beneficios de las tensiones y contradicciones sociales que él mismo genera.
4. Finalmente, el “modelo híbrido” planteado por Johnston, Jones y Newburn, enfocan la proliferación de la seguridad privada en el ámbito del incremento del sector servicios, la flexibilización de los mercados laborales, y la subcontratación de las empresas. Esta última perspectiva enfatiza en la diversidad de labores que realiza la seguridad privada. No encuentran una



distinción básica entre las tareas que efectúa el sector público y el privado en relación con la seguridad ciudadana. Solo advierten el mayor énfasis en la prevención por parte del sector privado. Estos autores sostienen que la diferenciación entre lo público y lo privado resulta “reduccionista” y carece de fronteras claras. En la práctica, la seguridad ciudadana es una función que cumple una diversidad de entidades, algunas privadas, otras públicas y otras son de “naturaleza híbrida”¹⁵⁴.

El enfoque estructuralista (o pluralista), sostiene que la sociedad cada vez se encuentra más fragmentada en intereses, culturas y, lo más importante, “micro espacios de poder”. Así, los servicios de seguridad privada se acoplarían mejor a esa fragmentación, lo que no podría suceder con la seguridad pública, que en el caso de Guatemala recae en el evidente fracaso de reformar la Policía Nacional Civil, transformación que inició en los tiempos de la privatización, que recurre al término de *reingeniería*. Esta ineficiencia e incumplimiento de los compromisos de Estado se ha traducido en el establecimiento de un sistema de resolución de conflictos privados, en los cuales el Estado cada vez participa menos. De ahí que esa visión enfatice en distinguir entre las actividades y objetivos de la seguridad pública y privada. La consecuencia sería que los análisis sobre la seguridad privada se formulan en referencia o contraste con la pública.

En este punto lo aplicable es la utilización del concepto sociológico anglosajón denominado *policing*, como una función básica de las sociedades, para luego agregar que existen numerosas agencias que realizan funciones de *policing*. Algunas son públicas, otras privadas o civiles y otras responden a situaciones “híbridas”. Este concepto va más allá de las funciones de aplicación de la Ley y mantenimiento del orden tradicionalmente atribuidas a la policía. El rol de esta se

¹⁵⁴ Bosch, José Luis, *et al.* “Estado, mercado y seguridad ciudadana. Análisis de la articulación entre la seguridad pública y privada en España”. Revista Internacional de Sociología, Vol. 62, No.39, 2004, págs.113-114.



daría en la gobernabilidad, con la distribución de bienes simbólicos, y su contribución a la calidad de vida de la población¹⁵⁵.

Desde ese ámbito anglosajón, lo curioso es procurar la recuperación de la etimología griega de la palabra “policía”, en el sentido de regular, gobernar y administrar la vida cívica.

Otra tendencia paralela es concebir a la policía no tanto como una entidad con una función simbólica, sino como una que vende servicios a un mercado en el que compite con otras agencias públicas, privadas y civiles. Desde esa perspectiva, las nociones de satisfacción del cliente, calidad o valor añadido de los servicios pasan al primer plano.

En estos veinte años, se ahondaron las distinciones entre lo público y lo privado. Hay que centrarse no solo en quién provee los servicios, sino también en el control que se ejerce sobre ellos por medio de la financiación o la regulación, la relación proveedores-usuarios y la situación del personal que los provee.

Este esbozo teórico pone de relieve la manera en que la seguridad privada contribuye también a la seguridad colectiva. No parecen existir dudas sobre los beneficios que reciben los clientes de los servicios de seguridad privada, pero esto no significa que la sociedad en general también alcanza esos beneficios.

La seguridad es un bien de naturaleza pública, pero existen beneficios particulares añadidos para quién paga por un servicio privado.

Al final se trata de una cuestión de eficiencia en el gasto. ¿Cómo se garantiza una mejor seguridad, invirtiendo en seguridad pública que indirectamente proteja espacios privados, o gastando en seguridad privada para que, marginalmente, mejore la colectiva?

La calidad del Sistema Nacional de Seguridad no depende solo de su eficacia sino también de más parámetros. La confianza, justicia o integridad del

¹⁵⁵ Forst, Brian y Peter K. Manning. “The Privatization of Policing”, Washington, Georgetown University Press, 1999, p. 52. Citado en: Torrente, Diego, José Luis C. Bosch, y Verónica Valencia. “Organizando la seguridad: análisis organizativo de los servicios privados de seguridad en España”. Política y Sociedad, Vol. 42., No. 3, 2005, pág. 186.



sistema son claves. Todo esto se relaciona con la legitimidad de las actuaciones de los actores y el impacto que tienen en la legitimidad total del sistema. A su vez, todo se relaciona con la regulación y los controles sobre el funcionamiento del sistema. La regulación de la seguridad privada en Guatemala la concibe como una actividad suplementaria (no complementaría como debe ser) y subordinada a la seguridad pública. Formalmente, la ley es clara. Los problemas surgen cuando el Estado demanda a las empresas, en aras de la seguridad colectiva, información o acciones que contravienen claramente sus intereses económicos o los de sus clientes. La idea de subordinación de lo privado a lo público es propia del modelo que ve la expansión de la seguridad privada como el resultado de la crisis fiscal del Estado. Ese modelo parte del presupuesto de que ambos sectores realizan actividades paralelas.

Sin embargo, la noción de seguridad es muy amplia, mientras que la idea de *policing* es más estrecha. La seguridad pública produce tradicionalmente un modelo *policing* más reactivo y el sector privado vende servicios de seguridad más basados en la disuasión y prevención situacional.

Esa es la razón por la que numerosos dueños o socios de las empresas de seguridad consideran el planteamiento de la Ley que regula los Servicios de Seguridad Privada como eminentemente policial y poco de seguridad.

Los planteamientos de los empresarios del sector privado en Guatemala tienden a desmarcarse de la noción reactiva y penal de la seguridad, subrayando los aspectos preventivos y de evitación de pérdidas y daños al cliente. Esas formulaciones diluyen los aspectos de control social, poder, autoridad, y conexiones con la justicia. Lo mismo cabe decir de las desigualdades sociales o los conflictos. La seguridad aparece como algo incontrovertido y deseable. Es posible que ese argumento responda al hecho básico de que esas actividades no son, en este momento, por las que más facturan.

En Guatemala todavía existe poca tradición de que el sector privado provea directamente a la población servicios de seguridad que financia el Estado. Sin



embargo, esa posibilidad está abierta. Actualmente, el cliente principal del sector son las empresas y corporaciones (también de la Administración Pública). En ese sentido, el sector está contribuyendo a construir modelos de justicia privada en algunos ámbitos. Por otra parte, las tendencias de la policía hacia la prevención, el uso de tecnologías de seguridad, o los modelos comunitarios, hacen que las diferencias con el sector privado tiendan a diluirse.

El énfasis en la prevención más que en la reacción frente a la delincuencia u otro tipo de incidentes ha facilitado las cosas. De la misma manera, el hecho de que la mayoría de sus clientes sean corporaciones y estas no hayan sido, como tales, una prioridad para la seguridad pública, ha creado un espacio natural de expansión. Sin embargo, la discusión clave es en qué medida la seguridad privada del futuro se centrará en ese segmento, o seguir siempre esa estrategia.

Para responder esos cuestionamientos es necesario comprender previamente la lógica de funcionamiento del mercado en la provisión de servicios de seguridad. En concreto, hay varias preguntas fundamentales en relación con los servicios de seguridad privada. ¿Qué tipo de situaciones y problemas de seguridad atienden y cuáles no? ¿Qué factores explican la inclinación por atender unos problemas más que otros? ¿Qué tipo de estrategias y métodos utilizan y cuáles no? ¿Cómo se puede explicar la preferencia por ciertos procedimientos de trabajo? ¿Qué expectativas de eficiencia, equidad y elección cabe esperar de sus servicios?

4. SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

La seguridad privada en Guatemala tuvo un florecimiento debido a diversas causas: las ambigüedades y las lagunas del Decreto 73-70, Ley de Policías Particulares; los fenómenos de delincuencia organizada, delincuencia transnacional y el financiamiento de grupos delictivos por parte del crimen organizado, con lo que se desbordaron las actividades ilegales. Las fuerzas de seguridad pública resultaron insuficientes e ineficaces para cumplir con las



obligaciones que la Constitución Política impone al Estado, por lo que el clamor de la población de contar con más servicios de seguridad y la demanda de servicios especializados propició la proliferación de empresas dedicadas a proporcionar servicios de seguridad privada.

Por disposición del Decreto Número 11-97, Ley de la Policía Nacional Civil, de fecha 4 de febrero de 1997, estas entidades dejaron de denominarse “policías Privadas”, como ya quedó apuntado con anterioridad. Pasaron a ser controladas, directamente, por la Policía Nacional Civil. Cuando se dio la promulgación, se fijó un plazo de ocho meses para adecuar su denominación, actuación y funcionamiento, por medio de Acuerdos Ministeriales, emitidos por el Ministerio de Gobernación.

Antes de 2010, aproximadamente estaban constituidas 150 empresas que prestaban seguridad privada. Se regían por el citado Decreto 73-70 y por lo normado en Acuerdos Gubernativos y Ministeriales, por medio de los cuales fueron creadas. Estas empresas proporcionaban servicios desde hacía 10 o 15 años antes de la nueva ley. Operaban en el marco de una legislación muy flexible y sin restricciones por parte de las autoridades.

En relación con la supervisión y regulación de los servicios de seguridad privada, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), propuso lo siguiente en su “Proyecto de recomendaciones preliminares de Abu Dhabi”:

“Los Estados podrían considerar la posibilidad de examinar, evaluar y revisar la regulación existente de los servicios de seguridad privada civil y, en los casos en que no exista regulación alguna, promulgar leyes amplias y específicas para la regulación de los servicios de seguridad privada civil a fin de:

- a) Definir los servicios de seguridad privada civil;
- b) Definir las actividades y responsabilidades de los servicios de seguridad privada civil, incluidas sus obligaciones en lo que respecta



a llevar un registro que permita controlar de manera transparente y eficiente las instalaciones, las armas, las municiones y el equipo conexo, y garantizar que esta información se facilite a las autoridades competentes;

- c) Definir cualesquiera facultades conexas de los proveedores y del personal de los servicios de seguridad privada civil;
- d) Definir las actividades que quedan prohibidas a los proveedores y personal de los servicios de seguridad privada civil, limitar de manera estricta el uso de la fuerza y establecer un sistema de aplicación de sanciones en caso de infracciones;
- e) Asegurar que se establezcan mecanismos u órganos reguladores eficaces para supervisar la conducta de los servicios de seguridad privada civil en el territorio nacional, incluida la supervisión de la certificación y la capacitación;
- f) Examinar y evaluar periódicamente la eficacia de la regulación e introducir reformas para subsanar cualquier deficiencia;
- g) Imponer un código de conducta al personal de los servicios de seguridad privada civil”.

En el año anterior a las recomendaciones de UNODC, el Congreso de la República de Guatemala emitió, el 23 de noviembre de 2010, el Decreto Número 52-2010, Ley que regula los servicios de Seguridad Privada. Para elaborar la iniciativa de esa ley, el Congreso de la República instauró una mesa de diálogo en el tema de “Seguridad y Justicia”, en la cual participaron diferentes comisiones del Congreso: la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales; la Comisión Extraordinaria de Reforma al Sector Justicia; Comisión de la Defensa Nacional; Comisión de Gobernación; Comisión de Economía y Comercio Exterior y la Comisión de Apoyo Técnico. También intervinieron los Jefes de Bloque, sus diputados delegados y asesores, diputados y diputadas de diferentes bancadas.



Para emitir ese cuerpo legal, también se contó con las opiniones de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), representantes de Estrategia de Asistencia al País, el Foro de Organizaciones Sociales especializadas en temas de Seguridad (FOSS), representantes del Acuerdo Nacional de Seguridad (ANS) y representantes de la Gremial de Empresas de Seguridad.

El propósito principal del Decreto Número 52-2010 es mantener el control y supervisión de las entidades que brindan servicios de seguridad, las cuales operaban en el país con controles y registros limitados. Con esta ley, el Estado se propone tener el control de estas entidades, para cuyo fin se fijaron más requisitos para su funcionamiento. Para el efecto, se estableció la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada (DGEESP) la cual es la encargada de definir y poner en práctica los instrumentos para un nuevo registro, control y supervisión de las empresas que proporcionan servicios de seguridad privada en Guatemala.

Asimismo, la referida ley fija el plazo de un año para llevar a cabo el proceso de adecuación y transición. Con la finalidad de cumplir con este cometido, la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada emitió un extenso instructivo en el que se establecen más de 100 gestiones administrativas, que indican cómo debe realizarse la citada adecuación.

Desde entonces, las empresas debieron ajustarse a la nueva normativa, pero dada la complejidad y ambigüedad de los requerimientos establecidos en ese instructivo, la mayoría de las empresas no pudo cumplir en tiempo con el referido proceso. Hasta la fecha, la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada no cuenta con el registro completo y sistemático de las empresas que proporcionan servicios de seguridad privada en el país; mismas que por disposiciones del Decreto Número 52-2010, dejarán de ser empresas que operaban bajo acuerdos gubernativos y ministeriales, para convertirse en Sociedades Anónimas Prestadoras de Servicios de Seguridad Privada, con



diferentes licencias de operación, existen ocho diferentes licencias de operación, medida que implica trámites de registro en otras entidades del Estado.

Las funciones principales del Decreto Número 52-2010 son autorizar, regular y supervisar los servicios de seguridad privada y su funcionamiento, pero es necesario modificar lo relacionado con el proceso de fiscalización, como lo determina la ley vigente, ya que las empresas privadas no ejercen ni son sujetas a procesos de fiscalización. Esa función solo corresponde a la Contraloría General de Cuentas, cuando son instituciones estatales, así como la Superintendencia de Administración Tributaria, para empresas privadas, por lo que, las siguientes disposiciones que regulan la prestación de servicios de seguridad privada deben estar acordes con las disposiciones constitucionales, la legislación ordinaria y con las tendencias actuales en seguridad.

El artículo 1 reza: “Objeto. La presente Ley tiene por objeto regular los servicios que presten las personas individuales o jurídicas en el área de seguridad, protección, transporte de valores, vigilancia, tecnología y consultoría en seguridad e investigación en el ámbito privado, así como los mecanismos de control y fiscalización”¹⁵⁶.

Se requiere modificar las siguientes atribuciones de la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada, del Ministerio de Gobernación:

“Artículo 8. Atribuciones. La Dirección tendrá las atribuciones siguientes:

(...) b. Realizar visitas de control, fiscalización,¹⁵⁷ supervisión y verificación, a fin de comprobar el cumplimiento de la presente Ley, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables, así como requerir la información que estime pertinente;

c. Supervisar y fiscalizar¹⁵⁸ a efecto se cumplan los planes y programas de capacitación y entrenamiento de los prestadores de servicios de seguridad privada y su personal;”

¹⁵⁶ En lugar de la fiscalización sería supervisión.

¹⁵⁷ Se eliminaría fiscalización.

¹⁵⁸ Eliminación de fiscalizar.



“Artículo 9. Estructura orgánica funcional. Para el cumplimiento de sus obligaciones, la Dirección tendrá, por lo menos, la estructura orgánica siguiente:

(...) g. Departamento de Supervisión y Fiscalización;¹⁵⁹

“Artículo 11. Funciones y atribuciones del Director general. El Director General tendrá las funciones siguientes:

(...) d. Dirigir, coordinar y ejecutar las funciones de supervisión, fiscalización,¹⁶⁰ control y vigilancia de todos los servicios de seguridad privada que se desarrollen en el país;

(...) g. Crear sistemas de intercambio de información entre los prestadores de servicios de seguridad privada y el ente fiscalizador,¹⁶¹ y entre este y otras entidades e instituciones del Estado que legalmente le requieran información;”

“Artículo 13. Remoción. El Director General, el Subdirector General y los funcionarios de confianza de la Dirección, podrán ser removidos o cesados en el cargo, en cualquier momento, por la misma autoridad que otorgó el nombramiento.

Sin perjuicio de los casos regulados en leyes específicas, también son casos que generan responsabilidad administrativa y, por su gravedad, causal de remoción, las siguientes:

(...) v) Fomentar relaciones que le signifiquen beneficios u obligaciones con personas individuales o jurídicas, que deban ser directamente supervisadas y fiscalizadas¹⁶² por la Dirección”.

“Artículo 19. Autorización de constitución de sociedades. La Dirección otorgará o denegará la autorización de la constitución de personas jurídicas para la prestación de servicios de seguridad.

¹⁵⁹ Solo sería Departamento de Supervisión.

¹⁶⁰ Eliminar fiscalización.

¹⁶¹ Ente supervisor.

¹⁶² Eliminar.



Para efectos de la autorización correspondiente, la Dirección deberá verificar, mediante las investigaciones que estime convenientes, el cumplimiento de los requisitos siguientes:

(...) c. Forma de gobierno, organización, administración y fiscalización¹⁶³;"

“Artículo 58. Infracciones. Las infracciones contenidas en la presente Ley podrán ser leves, graves o muy graves. Los prestadores de servicios de seguridad privada en el ejercicio de sus funciones, incurrirán en infracciones:

(...) 2. Graves:

(...) g. Ocultar o negarse a facilitar la información y documentación relativa a las actividades de seguridad privada requeridas por el ente fiscalizador,¹⁶⁴ de acuerdo a la presente Ley”¹⁶⁵.

En lo concerniente a la relación laboral, el Decreto Número 52-2010 dispone en el Artículo 17: “Contratación de personal de seguridad privada. Las empresas prestadoras de servicios de seguridad, deberán contratar a su personal con relación de dependencia, debiendo otorgar todas las prestaciones laborales que garantizan la Constitución Política de la República y las leyes laborales respectivas”.

Al analizar las jornadas de trabajo a las cuales están sometidos los trabajadores del sector de seguridad privada, los propietarios de las empresas han acomodado el horario denominado “24 x 24 horas”, el cual aparece en su propio reglamento interior o simplemente en el contrato individual de trabajo, situación que hace que estas personas sean inestables laboralmente, ya que los turnos demasiado extensos provocan en ellos trastornos físicos. La legislación laboral guatemalteca actual, solo contempla la figura del vigilante, pero no los servicios del guardia de seguridad privada, custodia de valores, etcétera.

¹⁶³ Cambiar por supervisión.

¹⁶⁴ Ente supervisor.

¹⁶⁵ Sustituir por: “que fuere solicitado por orden de juez competente”.



El trabajo de vigilancia no es el mismo que el trabajo del agente o guardia de seguridad privada, ya que existe una norma específica que los clasifica y distingue uno de otro. El artículo 124 “C” del Código de Trabajo de la República de Guatemala, se puede determinar que no es aplicable a la jornada del agente o guardia de seguridad privada, debido a que no tienen una jornada establecida y, por ende, la forma de cómo ha de remunerársele el trabajo.

Existe violación a las garantías mínimas de los trabajadores de empresas privadas de seguridad, ya que en la actualidad no se le paga su salario conforme a derecho y se toma como referencia una norma análoga a las labores de los agentes de seguridad privada

A pesar de las disposiciones de la Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada, Decreto Número 52-2010 del Congreso de la República de Guatemala, no se establece la forma en la cual ha de retribuírsele el salario a los agentes de seguridad privada y, por lo tanto, se violan sus derechos constitucionales. Debe promoverse un régimen especial que regule las garantías mínimas de trabajo de los agentes de seguridad privada.

Mientras se promuevan las reformas o regímenes especiales, el Ministerio de Trabajo debe garantizar el goce de los derechos de estos trabajadores, otorgándoles el pago de horas extras por cada hora laborada que se realice fuera del horario de ocho horas que actualmente regula la ley.

De acuerdo con el artículo 18 del Código de Trabajo, el contrato individual de trabajo, sea cual fuere su denominación, es el vínculo económico-jurídico mediante el que una persona (trabajador) queda obligada a prestar a otra (patrono), sus servicios personales o a ejecutarle una obra, personalmente, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata o delegada de esta última, a cambio de una retribución de cualquier clase o forma.

Conforme al artículo 22 de la misma Ley, en todo contrato individual de trabajo, deben entenderse incluidos por lo menos, las garantías y derechos que



otorguen a los trabajadores la Constitución, el Código de Trabajo, sus reglamentos y demás leyes de trabajo o de previsión social.

De acuerdo con las disposiciones del Código de Trabajo y del Código de Comercio, la propuesta de reforma es la siguiente:

“Artículo 17. Contratación de personal de seguridad privada. Las empresas prestadoras de servicios de seguridad, deberán contratar a su personal según lo regula el Código de Trabajo, debiendo otorgar todas las prestaciones laborales que garantizan la Constitución Política de la República y las leyes laborales respectivas. También podrán hacerse las contrataciones de servicios técnicos y profesionales conforme lo establece el Código de Comercio”.

También debe contemplarse lo que estipula el Código de Comercio, en relación con la siguiente norma:

“Artículo 18. Sociedades prestadoras de servicios de seguridad privada. Las personas jurídicas que pretendan prestar servicios de seguridad privada deberán constituirse en forma de sociedad anónima, con arreglo a la legislación general de la República, y observar lo establecido en la presente Ley.

Su objeto social deberá ser exclusivamente la prestación de uno o más de los servicios regulados en la presente Ley. Deberán tener un capital pagado mínimo de ciento cincuenta mil quetzales. Las personas jurídicas podrán participar como accionistas de personas jurídicas prestadoras de servicios de seguridad privada, siempre que sus acciones sean nominativas y permitan identificar, con precisión, la identidad de las personas individuales que sean propietarias finales de las acciones en una sucesión de personas jurídicas”.

La propuesta de reforma del anterior artículo sería la siguiente:

“Artículo 18. Sociedades prestadoras de servicios de seguridad privada. Las personas jurídicas que pretendan, a partir de la vigencia de la presente Ley, prestar servicios de seguridad privada, deberán constituirse en forma de sociedad anónima, con arreglo a la legislación general de la República, y observar lo establecido en la presente Ley.



Dentro de su objeto social, además de lo facultado y establecido en el Código de Comercio, podrán incluir la prestación de uno o más de los servicios regulados en la presente Ley. Las nuevas empresas deberán tener un capital pagado mínimo de ciento cincuenta mil quetzales. Las personas jurídicas podrán participar como accionistas de personas jurídicas prestadores de servicios de seguridad privada, siempre que sus acciones sean nominativas y permitan identificar, con precisión, la identidad de las personas individuales que sean propietarias finales de las acciones en una sucesión de personas jurídicas”.

5. COOPERACIÓN PÚBLICA / PRIVADA EN SEGURIDAD

En la actualidad, debido a la complejidad y los costos de las diversas labores que debe asumir la administración pública, los Gobiernos advierten que hay carencia de capacidades, habilidades, vocación de servicio y escasean los recursos para realizarlas. A estas deficiencias se suma el incremento de los problemas en esta época de globalización. Los objetivos de los planes de Gobierno, dejan al descubierto las severas limitaciones que padecen.

Las soluciones ante la diversidad de problemas, solo resultan viables si se observa más allá de la esfera del Estado, lo que implica la búsqueda de alianzas con el sector privado, para poder multiplicar los esfuerzos de las entidades públicas. Estos acuerdos de colaboración que entrelazan con las capacidades de los sectores público y privado que deben ser estructurados con cuidado.

Las distintas agencias gubernamentales se enfrentan a un amplio espectro de oportunidades para poder coordinar y recibir la cooperación de los actores privados para poder alcanzar sus objetivos con eficacia. Si este tipo de colaboración se ejecuta de manera adecuada, podrán generar una sinergia entre actores públicos y privados, al brindar resultados que superan los que habrían obtenido si se actúa de manera separada.



La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), estableció los siguientes principios como elementos básicos en la cooperación entre los servicios de seguridad privada y la policía:

- a) El Gobierno debe ser el ente rector en la elaboración de programas de prevención del delito y de mejoramiento de la seguridad de la comunidad;
- b) El reconocimiento de que los servicios de seguridad privada cumplen un papel importante en la prevención del delito y la seguridad de la comunidad y, por tanto, sus representantes deben participar en asociaciones, a todo nivel y en todos los sectores que cumplan su función y;
- c) Los servicios de seguridad privada deben ser regulados y contar con programas estatales apropiados que eleven las normas aplicables a fin de mejorar su contribución en el ámbito de la seguridad y prevención del delito¹⁶⁶.

Asimismo, la UNODC recomienda la adopción de las siguientes medidas:

- a) Promover la formación de relaciones estratégicas entre los servicios de seguridad privada y los órganos de seguridad pública;
- b) Proporcionar fondos para la investigación de este tipo de cooperación, así como para su evaluación;

¹⁶⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. "Regulación por el Estado de los servicios de seguridad privada civil y contribución de esos servicios a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad". Nueva York, 2014, pág. 106.



- c) Establecer programas de capacitación y cooperación específicos o alentar su establecimiento, y que se centren en la cooperación y la colaboración y;
- d) Crear un Órgano que supervise la cooperación y colaboración entre los servicios de seguridad privada y los Órganos de seguridad del Estado¹⁶⁷.

La cooperación pública/privada tiene como fin el mejoramiento de la productividad, garantizar el acceso a la información, presentar una mayor legitimidad y contar con más recursos. Cualquier clase de colaboración eficaz evolucionará con el transcurso del tiempo y requiere de un monitoreo frecuente y revisión. Además, se requiere que los entes gubernamentales competentes, analicen frecuentemente qué programa, qué tipo de coordinación se necesita, qué incentivos deben brindarse y qué evaluaciones hay que efectuar¹⁶⁸.

Gómez Hecht advierte que una “relación exitosa público/privada solo puede construirse sobre una sólida base de confianza mutua”¹⁶⁹. Esta clase de relación requiere de un marco legal apropiado, de supervisión y contar con efectivos mecanismos de rendición de cuentas.

El citado autor Gómez Hecht advierte que existen diversos problemas, los cuales obstaculizan en determinadas situaciones que pueda establecerse una relación armónica entre la policía y los servicios de seguridad privada. En su investigación, identificó las siguientes dificultades:

- a) La policía no comprende las capacidades que poseen los SSP;

¹⁶⁷ *Ibidem*. Pág. 108.

¹⁶⁸ Gómez Hecht, Juan Ricardo. “Las agencias de seguridad privada en El Salvador: estado de la colaboración público privada en prevención del delito en el sistema de seguridad pública”. Revista Policía y Seguridad Pública, Vol. 4, No. 2, 2014, pág. 113.

¹⁶⁹ *Ibidem*. Pág. 114.



- b) En ciertos casos, hay fragmentación en el sector de seguridad privada y la competitiva, factores que dificultan que la policía pueda establecer relaciones de mutua confianza. En el caso guatemalteco, la competencia es desleal.
- c) También, la normativa que regula a los SSP no es apropiada para que se garantice el interés público y establecer una colaboración eficaz. En Guatemala, la ley exige muchos requisitos y algunos son de difícil cumplimiento;
- d) Hay diferencias entre el entrenamiento y preparación de los policías y los agentes de los SSP y,
- e) Existen percepciones inapropiadas entre los policías y los agentes de seguridad privada, en el sentido de que aquellos consideran a los segundos como “socios menores” y los últimos piensan que los policías son “elitistas”. Sin embargo, al no propiciar la colaboración entre la policía y los servicios de seguridad privada se desperdician recursos que están disponibles. También, se desaprovecha la oportunidad “para avanzar en la solución de los problemas de seguridad que aquejan a las sociedades actualmente”¹⁷⁰.

6. SEGURIDAD PRIVADA Y PREVENCIÓN SITUACIONAL DEL DELITO

Esta tesis sostiene que la cooperación pública privada de los servicios de seguridad confluye en la prevención del delito. Es en esta área en que en Guatemala se necesita formular los objetivos compartidos por la Policía Nacional Civil y las empresas privadas de seguridad: la prevención del delito, la vigilancia del orden, la seguridad de sus usuarios y la protección de bienes.

¹⁷⁰ Gómez Hecht, Juan Ricardo. “Las agencias de seguridad privada en El Salvador”, *Ob. Cit.*, pág. 114.



Al proporcionar los servicios de seguridad se distinguen tres etapas:

1. La disuasión, que comprende las acciones orientadas a desalentar o apartar al delincuente de su intención de cometer un delito;
2. La reacción consiste en la acción pronta y eficaz que debe darse cuando se concreta el delito, para que posteriormente se neutralicen los daños provocados por la pérdida de equilibrio, con el propósito de recuperarlo en el menor tiempo posible; y
3. La prevención del delito, la cual se dirige a detectar de manera anticipada y oportuna los actos que puedan constituir un delito. La finalidad es controlar, minimizar y, si es posible, eliminar la amenaza¹⁷¹.

El ámbito de actuación de la policía se encuentra en la prevención del delito, el cual debe diferenciarse de la prevención social de la violencia y el delito. Aquella se relaciona con prevenir de manera material la perpetración de un delito cuando ya hay la intención o la tentativa de cometerlo, o bien, si existen las condiciones para concretarlo. La segunda es más amplia. Consiste en tratar de establecer los elementos de protección que superan la seguridad policial. La prevención social de la violencia y el delito está focalizada en la supresión de las amenazas delictivas, al priorizar las causas que lo producen. Esta clase de prevención abarca la integración, la organización, la participación comunitaria, la mejora de las relaciones personales, la salud física y mental, la recuperación de territorios, y las oportunidades de desarrollo individual y colectivo, etcétera¹⁷².

En los años setenta del siglo pasado, se formuló una clasificación de la prevención del delito a partir de la analogía con la prevención en salud: esta clasificación se fundamenta en el sujeto o agente de la intervención preventiva.

¹⁷¹ Machado, Salvador Iglesias. "Aspectos de política criminal. El enfoque actual de la prevención del delito" *La prevención del delito y del riesgo*, Vol. 4, 2007, págs. 43–44.

¹⁷² *Ibidem*. Pág. 45.



En este sentido, la prevención primaria se dirige a la población en general, la prevención secundaria se centra en los grupos sociales en riesgo de cometer delitos (potenciales delincuentes), y la prevención terciaria, se concentra en quienes ya perpetraron delitos.

La prevención del delito abarca la prevención situacional y ambiental. Esta prevención tiene fundamento en las siguientes teorías del crimen: a) Teoría de las actividades rutinarias, b) Teoría de la elección racional y, c) Teoría del patrón delictivo. Además, también se basa en las teorías que enfatizan en modificar el ambiente físico en la prevención del delito: a) Teoría de la modificación del ambiente físico, b) Teoría del espacio defendible, y filosofía de policía comunitaria o policía orientada a la resolución de problemas¹⁷³.

Estas teorías consideran que el delito no se produce de manera aleatoria en el espacio o en el tiempo. Surgen y se mantienen en determinado tipo de sitios y etapas. En consecuencia, es importante tomar en consideración el contexto y el entorno, los cuales cambian en las dos dimensiones (tiempo/espacio), a diferencia de la presunción de que el delincuente se mantiene en disponibilidad permanente. El antisocial también es analizado como un ser racional que estima los costos y los beneficios de su comportamiento delictivo, por lo tanto, es importante aumentar los costos y reducir los beneficios para prevenir la comisión de delitos.

Para la prevención situacional del delito se requieren medidas orientadas a prevenir clases específicas de delitos por medio de la administración, el diseño o la intervención sobre la situación y el ambiente en que estos delitos se cometen. Esta prevención se focaliza en reducir las oportunidades para la realización de delitos. Las medidas puestas en práctica se dirigen a que el delincuente en potencia, perciba estas intervenciones como influencias adversas que reducen la facilidad, incrementan el riesgo (real o percibido) y restringen los beneficios de la comisión del delito¹⁷⁴.

¹⁷³ Sozzo, Máximo. "Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito". Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, Vol. 10, 2000, págs. 106–113.

¹⁷⁴ *Ibidem*. Pág. 114.



Las medidas de prevención situacional del delito impactan en toda la población, no solo a los delincuentes. Es por eso que se puede incluir dentro de la prevención primaria del delito. En este tipo de prevención es donde los Servicios Privados de Seguridad centran la mayoría de sus esfuerzos.

Las fuerzas de seguridad continúan como el principal agente formal de la gestión de la seguridad ciudadana en la vida cotidiana. Debe pensarse en las ventajas que tendrá en nuestro país un planteamiento de la gestión policial que sea moderna, eficaz y, a la vez, despojada de manera progresiva de la percepción represiva que mantiene en muchos ambientes.

La reforma policial requiere que pierda importancia su actuación basada en un modelo “reactivo”, y que se incrementen las actividades que desempeñan conforme a un modelo “proactivo” o preventivo del delito. Esta transformación resulta necesaria en los dos ejes que limitan actualmente su actuación como agentes formales de la seguridad: la reducción, mediante la prevención, de las formas tradicionales y cotidianas de la delincuencia y la atención a los nuevos desafíos planteados por la globalización: nuevas formas y técnicas de criminalidad¹⁷⁵.

La sociedad actual demanda en los países desarrollados un elevado nivel de ausencia de riesgo, lo cual plantea a los diferentes cuerpos de policía la necesidad de actuar en sus ámbitos de competencia con una eficacia cada vez mayor. O sea, se exige como derecho irrenunciable de los ciudadanos, la seguridad de los espacios públicos y de las actividades ordinarias frente a las cifras objetivas de criminalidad, lo que plantea, entre otras consecuencias, unas políticas de intervención que presten una atención especial temprana a los delitos tradicionales y a las conductas antisociales de menor impacto.

Las políticas institucionales preparadas en Guatemala se concretan hoy día en los objetivos de modernización, coordinación y mejora operativa de la Policía

¹⁷⁵ Torrente Robles, D. “Prevención del delito y futuro de la policía” en Revista española de Investigaciones sociológicas (REIS), 1999, No. 5, págs. 85-94, sobre la transformación del modelo policial: pasar de un modelo racional-burocrático profesional orientado a aplicar la ley una vez cometido el delito (modelo policial reactivo) a un modelo preventivo (modelo policial preactivo).



Nacional Civil. Para conseguir estos objetivos se aplican algunas técnicas de actuación o estrategias cuya elaboración teórica corresponde a modelos basados en la prevención situacional, aunque de momento en Guatemala esas decisiones policiales no vienen avaladas generalmente por estudios científicos, como sucede en otros países. Considera quien presenta esta tesis que resultan eficaces las gestiones policiales que utilizan conceptos y principios situacionales de forma interactiva, es decir, combinando elementos de diversas teorías según la tipología delictiva, y siempre en combinación con otros postulados operativos que procedan de estudios y experiencias criminológicas no situacionales. En especial se cita como ejemplo la posibilidad de combinar estrategias de prevención situacional con otras teorías preventivas, el caso de las campañas o medidas de prevención comunitaria realizadas o codirigidas en colaboración con la policía sobre determinados problemas que requieren una intervención conjunta y medidas situacionales idóneas y pertinentes.

A partir de los años noventa del siglo pasado, varios países latinoamericanos principiaron a comprobar que para lograr mayor efectividad en el control de la criminalidad la política de seguridad pública no debería optar entre represión, prevención o participación comunitaria. Una política eficaz que parte de la reducción de los índices de delitos y la disuasión del ingreso de nuevos miembros en las organizaciones criminales debería contemplar de manera simultánea estos tres factores citados. Según Dammert (2005), las políticas desarrolladas desde estas constataciones pueden ser definidas de la siguiente manera:

1. Políticas de control de la criminalidad: abarcan un abanico de iniciativas que tienen como propósito disminuir la criminalidad por medio de la detección, disuasión e incapacitación de los victimarios y enfatizan la capacidad del Estado para disminuir estos problemas;



2. Políticas de prevención de la criminalidad: orientadas a actuar sobre los actores que potencialmente podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o a cometer delitos.

Estas contemplan la caracterización que las Naciones Unidas sobre la prevención como “toda acción orientada a evitar que el delito ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no solo a través del sistema formal de justicia criminal, sino que también a través de la promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención, como los colegios, instituciones religiosas y la ciudadanía en general”¹⁷⁶.

Esta diferenciación conceptual es importante porque, según Araya (1999), no se debe confundir la prevención del delito con su control. La primera se dirige fundamentalmente al origen de la criminalidad con un alcance general; el segundo no estudia las raíces del problema, sino que opera sobre los hechos delictivos ya ocurridos. Estas iniciativas en Latinoamérica poseen una fuerte perspectiva de prevención del delito a partir de la participación comunitaria. Esto no implica que no haya políticas de control del delito (con o sin la participación comunitaria). Pero lo que se considera como gran innovación de las políticas de seguridad ciudadana es la puesta en práctica de acciones de prevención que consideren la participación comunitaria.

Además, los programas y proyectos de prevención de la criminalidad desarrollados por los países latinoamericanos tienen en común la idea de que la criminalidad tiene causas diversas y que para prevenirla se debe actuar en diversidad de frentes por medio de estrategias e iniciativas que promuevan el

¹⁷⁶ Ribeiro, Ludmila y Rachel Maître. “La prevención del delito y la participación comunitaria en América Latina: algunos aportes”. Serie Documentos de Trabajo, No. 2, junio 2010, Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Chile, pág. 12.



involucramiento de diversas instituciones del Gobierno, organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general (Dammert, 2005)¹⁷⁷.

Las políticas de prevención tienen como característica principal la focalización espacial, poblacional y temática para lograr impactos efectivos. Depende de la manera en que estos tres elementos se interrelacionan de acuerdo con un foco específico, las políticas de seguridad ciudadana pueden ser clasificadas en tres grupos distintos de intervención: situacional, social y policial. Asimismo, es común que una política de prevención contemple más de una de estas tres líneas acción al mismo tiempo.

En el siguiente esquema se presentan estas modalidades:

7. POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Cuadro número 7

Políticas de seguridad ciudadana

Tipo	Definición	Forma de participación
Prevención situacional	Pretenden reducir las oportunidades de que ocurran crímenes o actos de violencia en determinados espacios, incidiendo directamente sobre estos. La meta es la modificación del medio ambiente para	Son políticas en las cuales los vecinos confeccionan el mapa del delito en el barrio -conforme a un modelo facilitado por el Gobierno de la ciudad. Este mapa sirve para conocer la configuración del barrio, detectar los principales focos de

¹⁷⁷ *Ídem*, pág. 13.



	<p>hacerlo menos susceptible a la comisión de delitos.</p> <p>Detrás de este modelo está la teoría de las oportunidades, que resalta la importancia no de cambiar al agresor potencial sino de reducir las opciones para que lleve a cabo la conducta violenta o delito.</p>	<p>inseguridad, determinar las situaciones y espacios propicios para los actos delictivos.</p> <p>Sirve también para advertir a las víctimas potenciales, señalando lugares de riesgo, como salidas de bancos, terminal de autobuses, calles con antecedentes de arrebatos o robos de casas¹⁷⁸.</p>
	<p>Son intervenciones que buscan cambiar las condiciones de vida de personas con alto riesgo de desarrollar comportamientos agresivos o delictivos, con el objetivo de disminuir este riesgo.</p> <p>Parten del entendimiento de que el crimen está directamente relacionado con las condiciones de vida del individuo, tales como desintegración y violencia</p>	<p>Según Cano,¹⁷⁹ algunos ejemplos comunes de prevención social son los siguientes:</p> <p>a) proyectos educativos para aumentar la escolaridad de los jóvenes y evitar el abandono escolar, aumentando así las opciones profesionales y personales de los posibles delincuentes;</p> <p>b) proyectos de formación en ciudadanía —con diversos subtemas específicos— para jóvenes de áreas de riesgo, de forma que</p>

¹⁷⁸ Pegoraro, Juan S. “Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social”. En: Briceño-León, R. (Comp.) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2003. Pág. 125.

¹⁷⁹ Cano, Ignacio. “Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen”. *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol.3, No. 5, 2006. Pág. 142.



	<p>familiar, desempleo, deserción escolar, frustración, descomposición social, marginalidad, abuso de drogas y alcohol y tenencia de armas.</p>	<p>ellos ejerzan un liderazgo positivo en sus comunidades y se conviertan en agentes catalizadores contra la violencia;</p> <p>c) proyectos culturales y recreativos dirigidos a la juventud;</p> <p>d) proyectos de salud;</p> <p>e) proyectos que dan apoyo jurídico y administrativo a personas no acostumbradas a lidiar con los mecanismos del Estado;</p> <p>f) proyectos de asistencia social o de trabajo comunitario;</p> <p>g) campañas de educación pública en temas como la violencia doméstica o la resolución de los conflictos a través de mediaciones;</p> <p>h) centros de acogida para víctimas de la violencia doméstica, etc.).</p>
<p>Prevención social</p>	<p>(1) Prevención primaria: dirigida a la población en general.</p>	<p>Programas de atención universal que cuentan con la participación comunitaria como un mecanismo para facilitar la coordinación de las múltiples actividades del</p>



		<p>Estado en el área de seguridad pública.</p> <p>La participación se hace en gran medida desde un ámbito local y con una definición territorial específica; por lo tanto, genera un impulso singular, y es más sencillo lograr la cooperación entre los organismos que, de otro modo, nunca logran ponerse de acuerdo en las oficinas ministeriales.</p> <p>Como la comunidad tiene un foco de acción determinado en su territorio, puede lograrse que allí converjan las intervenciones y no se duplican esfuerzos¹⁸⁰.</p>
	<p>(2) Prevención secundaria: destinada a los grupos de riesgo de sufrir o cometer actos violentos.</p>	<p>Consiste en el desarrollo de medidas encaminadas a modificar aquellas situaciones socio-culturales que favorezcan la violencia, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Establecimiento de normas anti - violencia claras, lógicas y de aplicación no arbitraria.b) Desarrollo de programas en

¹⁸⁰ Briceño-León, R. "El contexto político de la participación comunitaria en América Latina. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2009. Pág. 213.



		<p>los cuales la población enseña a los niños habilidades pro-sociales;</p> <p>c) Desarrollo de sentimientos de cooperación y solidaridad entre los vecinos o miembros de la comunidad;</p> <p>d) Actuación inmediata de la comunidad ante los actos violentos encaminando la situación hacia la institución estatal o comunitaria que mejor pueda resolverla¹⁸¹.</p>
	<p>(3) Prevención terciaria: tiene como meta aliviar la situación de las víctimas de la violencia o ayudar en la reinserción social de los autores.</p>	<p>Son las políticas dirigidas a los ofensores y que dependen de la participación de la comunidad para garantizar que el individuo no cometa delitos nuevamente.</p> <p>Son acciones que visan a la resocialización, la rehabilitación social o la reintegración social y explícitamente tienen su eficacia condicionada al involucramiento de los residentes locales¹⁸².</p>

¹⁸¹ Díaz Atienza, Joaquín. “La violencia escolar: diagnóstico y prevención”. Revista Psiquiatría y Psicología del Niño y del Adolescente, 2001, págs. 57-79.

¹⁸² Rubio, Mauricio. “De la pandilla del barrio, a la Mara Salvatrucha. Migración, pobreza, mujeres y violencia juvenil”, Universidad Externado de Colombia – Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá, 2007. Pág. 198.



Prevenición policial	Constituyen iniciativas en las que el poder local actúa por medio de una fuerza policial para que esta, con los patrullajes en la calle, de la policía comunitaria o de algún otro mecanismo, ayude a reducir la incidencia criminal. Estos programas dependen de la capacidad de las instancias locales de articular fuerzas policiales.	Son los casos de experiencias de policía comunitaria —que en la actualidad es el paradigma más notorio de prevención policial-, mientras las políticas de esta naturaleza son casi siempre iniciativas de las autoridades de seguridad pública y no de la propia población, como ocurre con las políticas de otros tipos.
-------------------------	--	---

Fuente: elaboración propia.

En varios países se han establecido vínculos de cooperación entre las fuerzas públicas y privadas de seguridad. Un modelo de cooperación es el proyecto “Escudo” del Departamento de Policía de Nueva York (NYPD). En sus inicios, en 2005, el proyecto contaba con 924 integrantes. Después llegó a estar integrado con 11 000 miembros en 25 países, con la conformación de una amplia red de agencias y partes interesadas en el programa de seguridad de la ciudad de Nueva York. El programa “Escudo” vincula a las empresas privadas de Nueva York con los servicios de inteligencia y los recursos de la policía de esa urbe. Se construyó alrededor de un único sitio web de intercambio de información. El proyecto “Escudo” interactúa con 22 sectores, tan distintos como hoteles, bancos,



sector financiero y seguridad privada. Ofrece capacitación, evalúa las amenazas de terrorismo y da las alertas específicas por sector¹⁸³.

Este tipo de cooperación se conoce como *partenariado* (*partnerships*, *partenariats*). Con este nombre se identifica a la capacidad de la policía pública “de trabajar en cooperación con otros organismos en la producción de la seguridad pública, ya se trate de otros organismos públicos (la justicia, la escuela, los servicios sociales y de salud), de actores de la sociedad civil y de la seguridad privada”. En numerosos países, entre ellos Francia, Bélgica, Canadá, Inglaterra y Australia, hay una experiencia relativamente prolongada de práctica del *partenariado*. En algunos casos, la policía pública forma parte de los consejos de prevención; en otros, integra las “*crime reduction partnerships*”, mientras en otros participa de foros locales de seguridad pública, aparte de la gran diversidad de “*mesas sectoriales de trabajo*” sobre situaciones específicas. Este tipo de cooperación implica que los cuerpos de policía inviertan tiempo, pero también propician la posibilidad de compartir información. El problema que se presenta es establecer hasta qué punto la policía puede transformar sus prioridades de acción para adaptarlas a las orientaciones comunes, elaboradas por medio de los *partenariados*¹⁸⁴.

Debe advertirse que este tipo de cooperación es novedosa en otros países, pero en Guatemala no se ha impulsado dentro de los procesos de reforma policial. Es primordial tomar en cuenta esta colaboración, que también se extendería a los diversos cuerpos de policía municipal, como una estrategia para reducir riesgos y ahorrar recursos. Entre estos actores, Policía Nacional Civil, servicios de seguridad privada y cuerpos municipales de policía, la mejor colaboración es la que se oriente a aumentar los esfuerzos realizados por la fuerza pública. Los servicios de seguridad privada (SSP), representa otra “*capa de protección*” a que no llega la Policía Nacional Civil. Es importante tomar en cuenta que los

¹⁸³ *Ibidem*, pág. 113.

¹⁸⁴ Sansfaçon, Daniel. “Policía y prevención: resurge una idea fuerte”. Notas del Centro Internacional para la prevención de la delincuencia. Disponible en http://www.crime-preventionintl.org/uploads/media/pub_180_1.Pdf, 2002. Pp. 14. Consultado el 19 octubre 2016.



principales servicios que proporcionan los SSP son: protección patrimonial, protección de personas, protección del transporte de carga, transporte de dinero y otros valores, suministrar seguridad en actividades públicas, etc., los cuales complementan los servicios proporcionados por la fuerza pública. Todos estos se orientan a establecer las condiciones que reduzcan o neutralicen la posibilidad de que se perpetren delitos.

La cooperación entre la PNC y los SSP puede ampliarse en varios ámbitos, por ejemplo: la respuesta conjunta a situaciones críticas (desastres naturales, sismos, entre otros), la protección coordinada de infraestructura, mejoramiento en las comunicaciones, recolección de datos, información e inteligencia. Al cooperar en los esfuerzos para suministrar seguridad trae beneficios para ambas fuerzas. La PNC se beneficia de la presencia constante de los agentes de SSP en sus áreas de responsabilidad, experiencia y empleo de tecnología de punta que poseen algunas empresas privadas de seguridad. También obtienen mejor información sobre los incidentes o siniestros que ocurren en el campo y reducen el tiempo de respuesta en la atención de emergencias.

A su vez, las empresas privadas de seguridad pueden resultar beneficiadas al recibir capacitaciones, conjuntamente con la PNC, en la atención de emergencias, ya que en la mayoría de circunstancias los elementos de los SSP son quienes primero las atienden. También, pueden coordinarse los planes de emergencia del sector público con la iniciativa privada; brindar y recibir información de la PNC sobre amenazas y vulnerabilidades; recurrir a agentes encubiertos, de acuerdo con la ley, para saber a quién y donde informar; establecer convenios con la PNC sobre las necesidades del sector privado y unirse para brindar una imagen pública que gane la confianza de la población. Al final, ambas fuerzas se benefician cuando comparten sus ideas, experiencias y buenas prácticas.

En el seno de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Secretaría de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal solicitó información sobre el rol que desempeñan los servicios de seguridad



privada civil en la prevención del delito y la seguridad de la comunidad¹⁸⁵. Los Estados respondieron que la importancia de los servicios de seguridad privada en la prevención del delito oscilaba de general a vital¹⁸⁶.

En la mayoría de las ocasiones, los servicios relacionados con la prevención del delito abarcan una o más de las siguientes categorías:

- Prevención o detección de la intrusión, entrada ilícita u otras actividades no autorizadas, actos de vandalismo e invasión de propiedad ajena;
- Prevención o detección de hurtos, pérdidas, malversación o peculado u ocultamiento de mercancías, dinero, valores, acciones, efectos negociables, objetos de valor, documentos;
- Protección de personas contra lesiones físicas;
- Sensación de seguridad inspirada por la mera presencia;
- Observancia y cumplimiento de las normas, los reglamentos, las medidas, políticas y prácticas establecidas de la empresa en relación con la reducción de la delincuencia;
- Denuncia y captura de los infractores;
- Presentación de informes sobre incidentes y llamadas¹⁸⁷.

Varios Estados informaron que la asistencia a la policía, y, más concretamente, la información transmitida a la policía acerca de actividades delictivas, constituía la principal contribución de estos servicios a la prevención del

¹⁸⁵ Véase E/CN.15/2011/14.

¹⁸⁶ Alemania, Argentina, Bahrein, Bolivia, Canadá, Chipre, Colombia, Croacia, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, España, Filipinas, Guatemala, Hungría, Jamaica, Liechtenstein, Mónaco, Noruega, Portugal, República Checa, República de Corea, Suecia, Suiza, Tailandia y Turquía.

¹⁸⁷ La Confederación de Servicios de Seguridad Europeos, ofrece un examen completo del sector de los servicios de seguridad privada en Europa. Disponible en www.coess.org.



delito. Los Estados que proporcionaron esa información son Azerbaiyán, Bélgica, Bolivia, Chipre, Colombia, España, Filipinas, Guatemala, Hungría, India, Jamaica, Liechtenstein, Noruega y Tailandia.

Para que los servicios de seguridad privada se consideren que realizan actividades de prevención situacional del delito, debe tomarse en consideración que acostumbran vigilar ciertos lugares y tipos específicos de víctimas potenciales (por ejemplo, almacenes, fábricas, urbanizaciones, complejos de oficinas, infraestructura esencial, etc.) y previenen el delito en la medida que aumentan las posibilidades de detectar actos ilícitos y de identificación y captura de los infractores.

Generalmente, los servicios de seguridad privada protegen propiedades, bienes y personal contra diversas formas de delito. Esto incluye los delitos patrimoniales (hurto o robo, vandalismo), delitos financieros (fraude, delitos de violación de la propiedad intelectual) y delitos violentos (agresión física, amenazas, secuestros). Esto significa que el papel desempeñado por las empresas privadas, en gran medida es preventivo. En la mayoría de casos, logran este objetivo por medio de una presencia muy visible, estática o móvil, por medio de patrullajes (a pie o en vehículos). También acostumbran utilizar televisión de circuito cerrado como factor disuasivo visible y como medio de observación de personas y espacios¹⁸⁸.

En los últimos decenios en varios Estados se dio una proliferación de amplios espacios públicos, como centros comerciales y complejos deportivos y de espectáculos. Estos, si bien son de propiedad privada, congregan a una gran cantidad de personas. Esas aglomeraciones crearon un nuevo mercado para los servicios de seguridad privada. La seguridad privada también es requerida por empresas o particulares, que aúnan recursos y asignan a los servicios un cometido de interés común. En algunos Estados, esto es más manifiesto entre los

¹⁸⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. "Regulación por el Estado de los servicios de seguridad privada civil y contribución de esos servicios a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad". *Ob. Cit.*, pág. 10.



grupos de minoristas, empresas de espectáculos y otras entidades comerciales que forman asociaciones o consorcios de incremento comercial. Algunas de estas empresas contratan los servicios de seguridad privada para protegerlas contra los hurtos en sus establecimientos, por lo que representan un factor de disuasión visible para otros tipos de delitos. También transmiten una sensación de seguridad y orden en las personas que utilizan esos espacios.

Se han efectuado estudios que revelan un efecto económico positivo para los grupos comerciales en esas circunstancias, además de una reducción de los incidentes de conducta delictiva o peligrosa. Sin embargo, otros informes señalan que, en determinados casos, los servicios de seguridad privada se utilizan para actuar contra personas carentes de vivienda, minorías étnicas y personas con enfermedades mentales, para impedirles el acceso a algunos espacios públicos¹⁸⁹.

En ciertos Estados, las empresas privadas de seguridad proporcionan servicios diferentes de la vigilancia de bienes físicos o de locales. Esto abarca la protección de personas, como personas políticamente expuestas y personas notables. También hay casos de empresas de seguridad privada que protegen a personas que han sido testigos de delitos graves. En algunos Estados hay compañías de seguridad privada que se dedican a la protección y el transporte de bienes de valor, para lo cual algunos Estados, como Guatemala, permiten a los guardias llevar armas. Todos estos, son ejemplos de funciones de los servicios de seguridad privada que previenen el delito.

¹⁸⁹ *Ibíd*em Pp. 15.

CONCLUSIÓN



La hipótesis formulada como punto de partida de la investigación sustenta la posibilidad de establecer la colaboración entre la Policía Nacional Civil (PNC) y los Servicios de Seguridad Privada (SSP). Esto implicó demostrar la siguiente situación: la cooperación entre la función pública de seguridad y los servicios particulares de seguridad sería posible por medio de una relación estratégica dentro del ámbito de la prevención del delito, en especial la situacional.

El ambiente de inseguridad en Guatemala es preocupante, debido a los altos índices delincuenciales y de violencia, circunstancia que ha sobrepasado la capacidad de la Policía Nacional Civil para enfrentar este problema, a lo que se suma la desconfianza que esta institución despierta entre la población. La Policía Nacional Civil está sobrecargada de requerimientos, cuenta con recursos limitados y tampoco escapa al flagelo de la corrupción, para brindar seguridad a la población.

Ante estas circunstancias, una de las estrategias más viables para lograr la cooperación entre la Policía Nacional Civil y los Servicio de Seguridad Privada es la prevención del delito. Para el efecto, se necesita encontrar, entre ambos actores, enlaces de colaboración, cooperación, coordinación y de integración de esfuerzos y recursos. La finalidad es lograr una sinergia que impacte de manera positiva en la provisión de seguridad a la población.

Para que la colaboración entre la Policía Nacional Civil y los Servicios de Seguridad Privada, sea efectiva, debe estructurarse y sus procedimientos deben ser protocolizados. La Ley que regula los Servicios Privados de Seguridad, Decreto Número 52-2010 del Congreso de la República, no contempla la cooperación público-privada entre la Policía Nacional Civil y los Servicios de Seguridad Privada. Además, carece de un reglamento que regule la integración de los Servicios de Seguridad Privada en las estrategias de prevención. Para ello también es necesario que las relaciones de colaboración entre la Policía Nacional



Civil y los Servicio de Seguridad Privada se institucionalicen por medio de convenios o protocolos de actuación.

El Ministerio de Gobernación no tiene la capacidad para cumplir las disposiciones de autorizar y controlar el funcionamiento de las empresas privadas de seguridad, por lo que es necesario considerar la creación de una Superintendencia de Servicios Privados de Seguridad, o un ente descentralizado, para efectuar una efectiva supervisión y control de todos los servicios y productos que brindan el sector privado de seguridad y relevar de esta tarea a la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada, del Ministerio de Gobernación.

Los Servicios de Seguridad Privada pueden proporcionar valiosos aportes en la prevención del delito. Esta alianza estratégica puede mejorar la efectividad de la Policía Nacional Civil, a la vez que puede aportar recursos que sirvan de apoyo al trabajo conjunto. A su vez, una constante presencia de personal de los Servicios de Seguridad Privada en ciertas áreas, sobre todo en las áreas residenciales de clase media, media-alta y alta, zonas de comercio e industria, permitirían a la Policía Nacional Civil optimizar sus recursos y concentrarse en los lugares críticos donde es necesaria su presencia.

Al contar con canales de comunicación fluida entre los Servicios de Seguridad Privada y la Policía Nacional Civil, mejorarían, significativamente, los tiempos de reacción ante emergencias. Los Servicios de Seguridad Privada son fuentes de información de interés policial y algunas empresas disponen de medios tecnológicos como cámaras de video, que no solamente previenen y disuaden el delito, sino también pueden ser de utilidad para esclarecer los mismos. Además, los Servicios de Seguridad Privada podrían propiciar que la ciudadanía participe de manera activa en la prevención del delito y constituyen un medio para canalizar información relacionada con la seguridad dentro de la comunidad.

Las autoridades de seguridad pública son el ente rector en la elaboración de programas de prevención del delito y de mejoramiento de la seguridad de la comunidad, los cuales deben ser compartidos debidamente, debiéndose



garantizar la participación de los diversos actores involucrados en su discusión y elaboración.

El trabajo conjunto entre la Policía Nacional Civil y los Servicios de Seguridad Privada requiere de una permanente capacitación y entrenamiento, tanto de policías como de agentes de seguridad privada, en los operativos que realizan. Estas actividades deben complementarse con capacitaciones y entrenamiento, por separado, tanto de policías nacionales como de personal de los Servicios de Seguridad Privada.

Deben fortalecerse las asociaciones gremiales de seguridad privada y promover que conformen un bloque cohesionado, para constituirse en un solo interlocutor con la Policía Nacional Civil. Esto brindará más fluidez a la comunicación entre ambos actores y mejorará la coordinación del trabajo conjunto.

Todos los Servicios de Seguridad Privada deben estar legalizados y formalizar sus operaciones, para poder ser sujetos activos en la cooperación público-privada con la Policía Nacional Civil. La presión gremial es crucial para que los Servicios de Seguridad Privada cumplan con los requerimientos de ley para operar. También, la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada debe agilizar trámites y autorizar licencias, y brindar facilidades para cumplir con todos los requisitos de ley.

El trabajo conjunto entre la Policía Nacional Civil y los Servicios de Seguridad Privada requiere de una permanente capacitación y entrenamiento, tanto de policías como de agentes de seguridad privada, en los operativos que realizan. Estas actividades deben complementarse con capacitaciones y entrenamiento, por separado, tanto de policías como de personal de los Servicios de Seguridad Privada.

Deben fortalecerse las asociaciones gremiales de seguridad privada y promover que conformen un bloque cohesionado, para constituirse en un solo interlocutor con la Policía Nacional Civil. Esto brindará más fluidez a la comunicación entre ambos actores y mejorará la coordinación del trabajo conjunto.

BIBLIOGRAFÍA



1. Archivo General de Centro América A1.2 Legajo 41, Expediente 995, folios 13 – 17. “Audiencia al Capitán General Martín Mayorga, 16 de marzo 1778”. “Capitán General Martín Mayorga a la Audiencia, 26 de abril 1778”.
2. AVANCSO: Serie de cuadernos de investigación N°. 27. Guatemala, junio de 2013. Primera impresión: 1,000 ejemplares. Impreso en los talleres de Serviprensa. S.A.
3. Avila Godoy, Yefry Danilo. “Análisis legal de las empresas de seguridad privada y su importancia en la sociedad guatemalteca”. Tesis. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, julio 2010.
4. Azurdia Alfaro, Roberto. Recopilación de Leyes de Guatemala, 1925 – 1981. Tipografía Nacional. Tomo 51.
5. Azurdia Alfaro, Roberto. Recopilación de leyes vigentes de Gobernación, 1981
6. Azurdia Alfaro, Roberto. Recopilación de leyes, año de 1956. Tomo 74.
7. Azurdia Alfaro, Roberto. Recopilación de leyes. 1944 – 1945. Tomo III.
8. Berger, Peter y Thomas Luckman, “La construcción social de la realidad”. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 2001.
9. Berger, Peter y Thomas Luckman. “Modernidad, pluralismo y crisis de sentido”. Barcelona, Paidós, 1997.
10. Bolaños, Lisardo (mimeo). “Análisis de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad”. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, 2010.



11. Bolívar, Ingrid y Alberto Flórez. “La investigación sobre la violencia: categorías, preguntas y tipo de conocimiento”. Revista de Estudios Sociales, Número 17, febrero 2004.
12. Bosch, José Luis, et al. “Estado, mercado y seguridad ciudadana. Análisis de la articulación entre la seguridad pública y privada en España”. Revista Internacional de Sociología, Vol. 62, No.39, 2004.
13. Briceño-León, R. “El contexto político de la participación comunitaria en América Latina. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2009.
14. Burgess Paul. “Justo Rufino Barrios: Una Biografía”. Guatemala. Editorial del Ejército, 1971.
15. Buvinic, Mayra. “Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención”. Pensamiento Iberoamericano, Número 2, 2008.
16. Calderón, Javier. “Diagnóstico de la Policía Nacional Civil y las empresas de seguridad privada de Guatemala”. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, 2011.
17. Cano, Ignacio. “Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen”. Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos, vol.3, No. 5, 2006.
18. Caonero, Francesca; Godnick, William; Fernández, Sonia; Bustamante, Julián y Natenzon, Samanta. “Control y Regulación de las Empresas de Seguridad Privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo”. Policía y Seguridad Pública, 2013, Vol. 1, No. 1.
19. Cavalletti, Andrea. “Mitología de la seguridad: la ciudad biopolítica”. María Teresa D’Meza (Trad.). Ediciones Andrea Hidalgo, Buenos Aires, 2010. Reseña de Rodrigo Mora. Disponible en: [<http://184.168.109.199:8080/jspui/handle/123456789/6071>]. Consultado el 8 de agosto de 2016.



20. Chinchilla Aguilar, Ernesto. "La vida moderna en Centroamérica". Seminario de Integración Social Guatemalteca. Editorial José de Pineda Ibarra, Ministerio de Educación. Guatemala. Publicación número 36, 1977.
21. Chinchilla Aguilar, Ernesto. La Inquisición en Guatemala. 1999. Guatemala. Editorial Universitaria, USAC. Edición Facsimilar.
22. Citado por Zamora, Romina Noemí. "Sobre la función de policía y el orden económico en San Miguel de Tucumán a fines del siglo XVIII. De presuntos delincuentes, acaparadores y monopolistas". Historia y Memoria, No. 8, 2014, pág. 182. Disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2027-51372014000100006]. Consultado el 9 de agosto de 2016.
23. Contreras Cruz, Adolfinia y Francisco Fernando Sinay Álvarez. "Historia de la Policía Nacional de Guatemala 1881-1997". Tesis. Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Historia, 2004.
24. Dávila Carpio, Silvio. "Particularidades de la Seguridad Privada en América Latina. La relación oferta demanda de la seguridad privada". Instituto Tecnológico Superior. Policía Nacional. Ecuador, 2007. Disponible en: <http://repositorio.itspn.edu.ec/handle/123456789/37>. Consultado el 26 de septiembre de 2016.
25. De La Mare, "Traite de la Pólice", 2a. ed., Amsterdam, 1729, I, pp. 1 y ss. Citado por Nieto, Alejandro. "Algunas precisiones sobre el concepto de policía". Revista de Administración Pública, 1976, Sp – Dc, XXVI, No. 81. Disponible en: [<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1098617.pdf>]. Consultado 8 de agosto de 2016.
26. De la Peña, José F. Y María Teresa López Díaz, "Comercio y poder. Los mercaderes y el cabildo de Guatemala, 1592-1623", Historia Mexicana, Vol. 30, N° 4, abril-junio, 1981.



27. Díaz Atienza, Joaquín. “La violencia escolar: diagnóstico y prevención”. Revista Psiquiatría y Psicología del Niño y del Adolescente, 2001.
28. Dym, Jordana. “El poder en la Nueva Guatemala: la disputa sobre los Alcaldes de Barrio, 1761 – 1821”. Cuadernos de Literatura, Bogotá, Colombia, Vol. 14, No. 28, julio – diciembre, 2010.
29. Farge, Arlette “La vida frágil”. (Trad. Del francés de Gabriela Montes de Oca y Marta Jiménez Mier y Terán). Col. Itinerarios, Instituto Dr. José María Luis Mora, México.
30. Floyd, Troy S. “Los comerciantes guatemaltecos, el Gobierno y los provincianos, 1750-1800” traducido en Jorge Luján Muñoz (introducción y selección). “Economía de Guatemala 1750-1940”. Antología de lecturas y materiales, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1980.
31. Forst, Brian y Peter K. Manning. “The Privatization of Policing”, Washington, Georgetown University Press, 1999, p. 52. Citado en: Torrente, Diego, José Luis C. Bosch, y Verónica Valencia. “Organizando la seguridad: Análisis organizativo de los servicios privados de seguridad en España”. Política y Sociedad, Vol. 42., No. 3, 2005.
32. Franyuti, Regina Hernández. “Historia y significados de la palabra policía en el quehacer político de la ciudad de México. Siglos XVI-XIX”. ULÚA. Revista de Historia, Sociedad y Cultura, No. 5, 2015. Disponible en [<http://cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/8990/4/ulua5pag9-34.pdf>]. Consultado 7 de agosto de 2016.
33. Fuente: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (2009); Small Arms Survey (2011). Citado por Caonero, Francesca et al. “Control y Regulación de las Empresas de Seguridad Privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo”. *Ob. Cit.*
34. Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE). “Las nuevas responsabilidades municipales de conformidad con el proceso de paz”, Guatemala, Fondo Nacional para la Paz y Banco Mundial, 1998.



35. Gaceta de la Policía. 20 de abril de 1911.
36. Gaceta de la Policía. Guatemala, 10 de noviembre de 1940, págs. 2021-2061.
37. Gaceta de la Policía. Guatemala. 21 de abril de 1929.
38. García Laguardia, Jorge Mario. "Sistema constitucional de la República de Guatemala, artículo introductorio a la Constitución Política de la República", Guatemala, Piedra Santa, 1992, nota 18.
39. Godnick, William. "Seguridad Privada en América Latina y el Caribe: marco de análisis en el contexto de la lucha contra el crimen organizado", en: Friedrich Ebert Stiftung: Programa de Cooperación en Seguridad Regional: Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, 2010.
40. Gómez Hecht, Juan Ricardo. "Las agencias de seguridad privada en El Salvador: Estado de la colaboración público privada en prevención del delito en el sistema de seguridad pública". Revista Policía y Seguridad Pública, Vol. 4, No. 2, 2014.
41. González Magda Leticia y Jorge Luján Muñoz. "Transformaciones Sociales después de la Conquista". En: Historia General de Guatemala. 2000. CD.
42. González, Patricia. "Seguridad ciudadana". Cuadernos de Seguridad y Defensa, Número 2. Guatemala, FLACSO, 2003.
43. Guatemala, Constitución del Estado, 1825, Art. 163 y Decreto de organización municipal, 28 de septiembre.
44. Guerrero, Rodrigo. "Epidemia de la violencia juvenil en América". Espacios, Revista Centroamericana de Cultura Política, Número 10, Guerrero, 1997.
45. Henao, Jesús María, et al. "Historia de Colombia". Voluntad. Bogotá. 1967. p. 169. Citado en: Becerra, Dayana. "Historia de la policía y del ejercicio del control social en Colombia". Revista Prolegómenos. Derechos y Valores de la Facultad de Derecho 13.26 (2010). Disponible en: [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3698845>].



46. Henao, Jesús María, et al. "Historia de Colombia". Voluntad. Bogotá. 1967. p. 169. Citado en: Becerra, Dayana. "Historia de la policía y del ejercicio del control social en Colombia". Revista Prolegómenos. Derechos y Valores de la Facultad de Derecho 13.26 (2010). Disponible en: [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3698845>].
47. Hernández Franyuti, Regina. Historia y significados de la palabra policía en el quehacer político de la ciudad de México. Siglos XVI-XIX, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. Universidad Veracruzana, enero-junio 2005, V. 3. N°. 5.
48. Huhn, Sebastian, Anika Oettler y Peter Peetz. "Construyendo inseguridades: aproximaciones a la violencia en Centroamérica desde el análisis de discurso". Working Paper 34, noviembre 2006.
49. ILPES. "Guía para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de seguridad pública (LC/IP/L 149)". Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1998.
50. Isla, Alejandro. "La calle, la cárcel y otras rutinas de los ladrones. Tradición y cambio en el mundo del delito". En: "Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos", editado por Lucía Dammert. Valparaíso, Municipalidad de Valparaíso/Red 14/Programa urb-al.
51. Jesús Vallejo, Cartas sobre la policía de Valentín de La Foronda (1801), disponible en: [http://books.google.com.ar/books?id=Vh3imJz1q1oC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summ ary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false].
52. José María Portillo Valdés, "Entre la Historia y la Economía Política: orígenes de la cultura del constitucionalismo". En: Carlos Garriga, (coord.), Historia y constitución. Trayectos del constitucionalismo hispano (México: Instituto Mora, 2008).
53. Keane, John. "Violence and Democracy. Cambridge University Press, 2004.



54. La Confederación de Servicios de Seguridad Europeos, ofrece un examen completo del sector de los servicios de seguridad privada en Europa. Disponible en www.coess.org.
55. La Constitución española de 1812 o Constitución de Cádiz, fue promulgada por las Cortes Generales españolas reunidas de manera extraordinaria en Cádiz, el 19 de marzo de 1812. Es la primera Constitución promulgada en España, y en el Digesto Constitucional guatemalteco también es considerada como la primera de nuestro país.
56. Larrain, Felipe. “Guatemala: los desafíos del crecimiento”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, RE2-04-001, 2004.
57. Larraín, Soledad, Jeannette Vega e Iris Delgado. “Relaciones familiares y maltrato infantil”, Santiago de Chile, UNICEF, 1997; Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter. “La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción”. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
58. López, J. “Guatemala’s Crossroads: The Democratization of Violence and Second Chances” en Arnson, C.J. y Olson, E.L. “Organized Crime in Central America: The Northern Triangle”. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program.
59. Machado, Salvador Iglesias. “Aspectos de Política Criminal. El enfoque actual de la Prevención del Delito”. La prevención del delito y del riesgo, Vol. 4, 2007.
60. McAlister, Alfred. “La violencia juvenil en las Américas: estudios innovadores de investigación, diagnóstico y prevención”. Washington, OPS, 1998; Tironi, Eugenio y Eugenia Weinstein. “Violencia y resignación. Dimensiones psicosociales de la marginalidad urbana en un contexto político autoritario”. En: “Personas y escenarios en la violencia colectiva”, editado por Javier



Martínez, Eugenio Tironi y Eugenia Weinstein. Santiago de Chile, Ediciones Sur, 1990.

61. Molina B. Enrique. "Auxiliar para el Agente". Guatemala. 4ª. Edición. Editorial Ebenezer, 1980.
62. Muller, Jean-Marie. "Non-violence in education. Francia: UNESCO/Institut de Recherche sur la Résolution Non-violente des Conflits, 2002.
63. Muller, Jean-Marie. "Non-violence in education". Francia: UNESCO/Institut de Recherche sur la Résolution Non-violente des Conflits, 2002.
64. Munck, Ronaldo. "Deconstructing violence: power, force and social transformation". Working Paper 1, 2007.
65. Munck, Ronaldo. "Deconstructing violence: power, force and social transformation". Working Paper 1, 2007.
66. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. "Regulación por el Estado de los servicios de seguridad privada civil y contribución de esos servicios a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad". Nueva York, 2014, pág. VII.
67. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. "Regulación por el Estado de los servicios de seguridad privada civil y contribución de esos servicios a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad". Nueva York, 2014, pág. 7.
68. OMS. "Informe sobre la violencia y la salud". Washington, Organización Panamericana de la Salud, 2002.
69. Orantes Trocolli, Carlos. "La violencia en la cultura guatemalteca", en: Revista de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Julio/Septiembre, No. 1, Guatemala, 2002.
70. Orellana, Sandra L. "Los tzutujiles. Clases y linaje: Estratificación". En: Historia General de Guatemala, 2000. CD.



71. Organización de Naciones Unidas, United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC). “Global Study on Homicide: trends, contexts, data”, Viena, 2011.
72. Organización de Naciones Unidas, United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC), “Global Study on Homicide: trends, contexts, data”, Viena, 2011.
73. Pegoraro, Juan S. “Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social”. En: Briceño-León, R. (Comp.) Violencia, sociedad y justicia en América Latina, CLACSO, Buenos Aires, 2003.
74. Pérez Sainz, J.P. y Mora Salas, M. “La persistencia de la miseria en Centroamérica, avances de investigación”, Número 6. Fundación Carolina – CEALCI, Madrid.
75. Pineda de Mont, Manuel. Recopilación de leyes de Guatemala. Ministerio de Finanzas, 1979.
76. PNUD. “Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización”. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.1998.
77. PNUD. “Venciendo el temor: (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica”. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2005. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
78. Polo Sifontes, Francis Ramón. “Historia de Guatemala”. CENALTEX. José de Pineda Ibarra. Ministerio de Educación, 1993.
79. Polo Sifontes, Francis Ramón. 1996. “Crónicas de Ayer”. Guatemala, Tipografía Nacional, 1996.
80. Proyecto de recomendaciones preliminares de Abu Dhabi sobre la supervisión y regulación de los servicios de seguridad privada civil y la contribución de esos servicios a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad”. Informe sobre la reunión del grupo de expertos sobre servicios



de seguridad privada civil celebrada en Viena del 12 al 14 de octubre de 2011 (UNODC/CCPCJ/EG.5/2011/2). Disponible en [\[https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_on_private_security-Spanish.pdf\]](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_on_private_security-Spanish.pdf). Consultado el 14 octubre 2016.

81. Reporte de la Implementación de la Resolución de la Asamblea General Res 60251 A/HRC/4/42 (7 de febrero de 2007).
82. Ribeiro, Ludmila y Rachel Maître. “La prevención del delito y la participación comunitaria en América Latina: algunos aportes”. Serie Documentos de Trabajo, No. 2, junio 2010, Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Chile.
83. Rivera Clavería, Julio César. “La policía en el Estado de derecho latinoamericano: el caso Guatemala”. En “La policía en los Estados de derecho latinoamericanos. Un proyecto internacional de investigación”. Instituto Max-Planck para el Derecho Penal extranjero e internacional. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C., Ltda., 2003.
84. Roiz, Javier. “Ciencia política, hoy”. Barcelona, Tende.1982.
85. Roiz, Javier. “Los espacios públicos internos”. Revista de Estudios Políticos, No. 58 (octubre-diciembre 1987).
86. Rubio, Mauricio. “De la pandilla del barrio, a la Mara Salvatrucha. Migración, pobreza, mujeres y violencia juvenil”. Universidad Externado de Colombia – Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá, 2007.
87. Sansfaçon, Daniel. "Policía y Prevención: resurge una idea fuerte". Notas del Centro Internacional para la prevención de la delincuencia. Disponible en [http://www. crime-preventionintl. org/uploads/media/pub_180_1](http://www.crime-preventionintl.org/uploads/media/pub_180_1). Pdf, 2002. Consultado el 19 octubre 2016.
88. Santacruz, Noriega, José. “Barrios Dictador”. Tomo II. Guatemala. Tipografía Nacional, 1996.



89. Santos Pérez, José Manuel. “Las élites de Santiago de Guatemala y el cabildo colonial. 1700-1770”, en Revista de Historia de la Universidad de Costa Rica 38, 2º. Semestre, 1998.
90. Sigüenza Arenales, Sonia Aracely. “Programa de incentivos para el personal operativo en una empresa de seguridad privada”. Tesis. Universidad Mariano Gálvez. Facultad de Ciencias de la Administración. Escuela de Administración de Empresas. Plan Fin de Semana. Guatemala, mayo 2008.
91. Soledad Vallejos. “Los discursos de la inseguridad. Entrevista a Shila Vilker”. En [Página/12](http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-134597-2009-11-03.html) [en línea]. Disponible en: www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-134597-2009-11-03.html
92. Solombrino Orozco, Vincenzo. “El Ministerio de Gobernación de Guatemala, Historia, Legislación, Funciones, Dependencias, Organigramas, Cronologías, Índices”. Tipografía Nacional, 1977.
93. Sosa Velásquez, Mario Enrique. “Rupturas y construcción de poder en Santiago Atitlán”. Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Historia, Área de Antropología. SERJUS, 1998.
94. Sozzo, Máximo. “Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito”. Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, Vol. 10, 2000, págs.
95. Táger Ana Glenda y Mérida Mario, Privatización de la seguridad en Guatemala.
96. Toffler, Alvin. “El shock del futuro”. Barcelona, Plaza y Janés, 1973, p. 219.
97. Torrente Robles, D. “Prevención del delito y futuro de la policía” en Revista española de Investigaciones sociológicas (REIS), 1999, No. 5, págs. 85-94, sobre la transformación del modelo policial: pasar de un modelo racional-burocrático profesional orientado a aplicar la ley una vez cometido el delito (modelo policial reactivo) a un modelo preventivo (modelo policial preactivo).
98. Torres Rivas, Edelberto y Arévalo de León, Bernardo”. Del conflicto al diálogo: el WSP en Guatemala”, Guatemala, Instituto de las Naciones



Unidas para la Investigación del Desarrollo Social (UNRISD) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1999.

99. Ulloa, Augusto. Diccionario enciclopédico de la lengua española, L. de G. y Roig, Madrid, 2 vols., 1855. Hernández Franyuti, Regina. "Historia y significados de la palabra policía en el quehacer político de la ciudad de México. Siglos XVI-XIX". Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, 2005. Disponible en: <http://cdigital.uv.mx/handle/123456789/8990>. Consultado el 8 de agosto de 2016.
100. UNGA A/HRC/4/42 (7 de febrero de 2007).
101. UNGA A/HRC/4/42Add.1 Misión a Honduras (20 de febrero de 2007).
102. UNGA A/HRC/7/7/Add.2 Misión a Perú (4 de febrero de 2008).
103. Valcarce, Federico Lorenc. "Estado, policías y criminalidad: seguridad pública y seguridad privada en la Argentina actual". POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. 18, No.1, 2013.
104. Webre, Sthefen. "Poder e ideología: la consolidación del sistema colonial", en Pinto Soria, Julio (Ed.) "Historia General de Centroamérica. El régimen colonial". Tomo II, Capítulo 3, Madrid, Flacso, 1993.
105. Xchiú, Pedro. "Los alcaldes comunales de Totonicapán", Guatemala, Serviprensa, 2000.
106. Yáñez Romero, José Arturo. "Policía preventiva en la región central de México y el Modelo Gaditano de Seguridad Interior". USMEX 2003-04 Working Paper Series. Originally presented at the conference on "Reforming the Administration of Justice in Mexico" at the Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003. Disponible en [<http://escholarship.org/uc/item/5bz000d6.pdf>.] Consultado 13 agosto 2016



107. Yáñez Romero., José Arturo. “Policía mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el Gobierno del Distrito Federal, 1821-1876”. Plaza y Valdés, 1999.
108. Zizek, Slavoj. “Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales”. Barcelona. Paidós. 2009.