

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



**INCUMPLIMIENTO DEL ESTADO EN GARANTIZAR LA PROTECCION DE LOS
GUATEMALTECOS, SUS FAMILIAS Y SUS BIENES CONFORME LA LEY MARCO
DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD**

ANA DOLORES JERÓNIMO GALICIA

GUATEMALA, MARZO DE 2023

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

**INCUMPLIMIENTO DEL ESTADO EN GARANTIZAR LA PROTECCION DE LOS
GUATEMALTECOS, SUS FAMILIAS Y SUS BIENES CONFORME LA LEY MARCO
DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ANA DOLORES JERÓNIMO GALICIA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, marzo de 2023

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

| | | |
|--------------------|--------|-----------------------------------|
| DECANO: | MSc. | Henry Manuel Arriaga Contreras |
| VOCAL I: | Licda. | Astrid Jeannette Lemus Rodríguez |
| VOCAL II: | Lic. | Rodolfo Barahona Jácome |
| VOCAL III: | Lic. | Helmer Rolando Reyes García |
| VOCAL IV: | Br. | Javier Eduardo Sarmientos Cabrera |
| VOCAL V: | Br. | Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar |
| SECRETARIA: | Licda. | Evelyn Johanna Chevez Juárez |

**TRIBUNAL QUE PRÁCTICO
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

| | | |
|-------------|------|-----------------------------|
| Presidente: | Lic. | Angel Shar Barillas |
| Vocal: | Lic. | Nydia Graciela Aju Tezaguic |
| Secretario: | Lic. | Juan Pablo Pérez Solorzano |

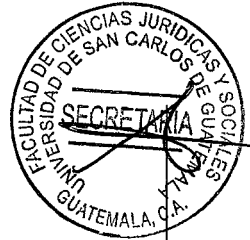
Segunda fase:

| | | |
|-------------|--------|---------------------------------|
| Presidente: | Licda. | Orfa Santos |
| Vocal: | Lic. | Milton Roberto Riveiro González |
| Secretario: | Lic. | Edgar Osberto Quiñonez Sapon |

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



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, dos de junio de dos mil veintiuno.

Atentamente pase al (a) Profesional, BERNER ALEJANDRO GARCÍA GARCÍA
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
ANA DOLORES JERÓNIMO GALICIA, con carné 201211688,
 intitulado INCUMPLIMIENTO DEL ESTADO EN GARANTIZAR LA SEGURIDAD NACIONAL CONFORME EL
MARCO NACIONAL DE SEGURIDAD.

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

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.



ASTRID JEANNETTE LEMUS RODRÍGUEZ
 Vocal en sustitución del Decano



Fecha de recepción 02 / 12 / 2021

[Handwritten Signature]

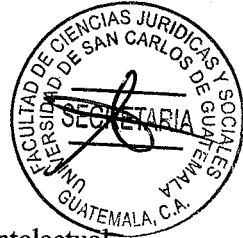
Asesor(a)
 (Firma y Sello)

Licenciado

Berner Alejandro Garcia Garcia
 Abogado y Notario



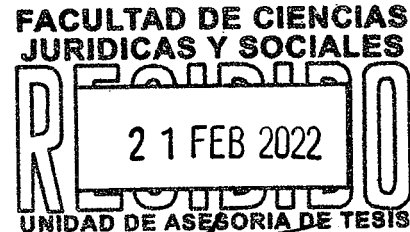
G&G ABOGADOS Y NOTARIOS



Derecho del Trabajo, Derecho Mercantil, Derechos de Autor, Derechos de Propiedad Intelectual, Derechos de Propiedad Industrial, Derecho Civil, Derecho de Familia, Derecho Informático, Derecho Notarial, Derecho Penal, Asesoría en percances automovilísticos.

Guatemala, Guatemala 15 de febrero de 2022.

Dr. Carlos Ebertito Herrera Recinos
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.



Distinguido licenciado.

En cumplimiento al nombramiento de fecha dos de junio de dos mil veintuno emitido por la unidad de tesis, como asesor de tesis de la bachiller ANA DOLORES JERÓNIMO GALICIA con carné 201211688 la cual se intitula **“INCUMPLIMIENTO DEL ESTADO EN GARANTIZAR LA SEGURIDAD NACIONAL CONFORME EL MARCO NACIONAL DE SEGURIDAD”**, la cual se hace la modificación al siguiente título: **“INCUMPLIMIENTO DEL ESTADO EN GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE LOS GUATEMALTECOS, SUS FAMILIAS Y SUS BIENES CONFORME LA LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD”**; declarando expresamente que no soy pariente de la bachiller dentro de los grados de ley; por lo que me permito emitir el siguiente dictamen:

- a) Respecto al contenido científico y técnico de la tesis, en la misma se analizan aspectos legales importantes y de actualidad; el trabajo de investigación pertenece a la rama del derecho administrativo, relacionado con la política de seguridad ciudadana, para establecer el cumplimiento del Estado de Guatemala de sus obligaciones de protección a la persona, su vida, sus bienes y los de su familia, de acuerdo a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y los efectos de su incumplimiento.
- b) Los métodos utilizados de la investigación fueron el análisis, la inducción, la deducción, la analogía y la síntesis; mediante los cuales la bachiller logró comprobar la hipótesis, también analizó y expuso detalladamente los aspectos más relevantes relacionados a la Seguridad Nacional de acuerdo a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala.
- c) La redacción de la tesis es clara, concisa y explicativa, habiendo la bachiller utilizado un lenguaje técnico y comprensible para el lector. Asimismo, hizo uso de las reglas ortográficas de la Real Academia Española.
- d) El informe final de tesis es una gran contribución científica para la sociedad y para la legislación guatemalteca puesto que es un tema importante que no ha sido investigado suficientemente. Se utilizará como material de consulta para futuras investigaciones incluso propuesta de proyectos de ley.

9 calle, 10-53 zona 12. Teléfonos. 56560505, 54604070
licalejandrogarcia@gmail.com

G&G ABOGADOS Y NOTARIOS



Derecho del Trabajo, Derecho Mercantil, Derechos de Autor, Derechos de Propiedad Intelectual, Derechos de Propiedad Industrial, Derecho Civil, Derecho de Familia, Derecho Informático, Derecho Notarial, Derecho Penal, Asesoría en percances automovilísticos.

- e) En la conclusión discursiva, la bachiller expone sus puntos de vista sobre la investigación realizada, establece como problema el incumplimiento del Estado de Guatemala de la obligación de proteger a las personas, sus bienes y sus familias, a partir de las funciones asignadas a las dependencias estatales en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, con la institucionalidad en esta norma legal, las dependencias creadas para el efecto no han garantizado la protección establecida; Para evitar que se continúe incumpliendo con la obligación estatal de brindar seguridad a la ciudadanía, el Estado de Guatemala a través de la Procuraduría General de la Nación de realizar acciones legales para asumir la dirección de este sistema y promover acciones estratégicas de seguridad ciudadana dentro del marco del respeto a los derechos humanos.
- f) La bibliografía utilizada fue la adecuada al tema, en virtud que se consultaron exposiciones temáticas tanto de autores nacionales como del extranjero. La técnica bibliográfica permitió recolectar y seleccionar adecuadamente el material de referencia.
- g) La bachiller aceptó todas las sugerencias que le hice y realizó las correcciones necesarias para una mejor comprensión del tema, en todo caso, respeté sus opiniones y los aportes que planteó.

Por las razones mencionadas, considero que el trabajo de tesis que revisé de la bachiller **ANA DOLORES JERÓNIMO GALICIA**, cumple con todo lo establecido en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público. Por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que se continúe el trámite correspondiente.

Sin otro particular, me suscribo a usted con muestras de consideración y respeto.

Atentamente,

Dr. Berner Alejandro García García
Abogado y Notario

Licenciado
Berner Alejandro García García
Abogado y Notario

Doctor en Derecho en Ciencias Penales – Universidad de San Carlos de Guatemala.
Maestro en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social – Universidad de San Carlos de Guatemala
Máster en Ciencias Forenses – Universidad de Valencia, España / Universidad de San Carlos de Guatemala
Col. 12012

9 calle, 10-53 zona 12. Teléfonos. 56560505, 54604070

licalejandrogarcia@gmail.com



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Guatemala 01 de abril de 2022

Director
 Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
 Universidad de San Carlos de Guatemala




Estimado Director:

De manera atenta le informo que fui consejero de redacción y estilo de tesis titulada: **INCUMPLIMIENTO DEL ESTADO EN GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE LOS GUATEMALTECOS, SUS FAMILIAS Y SUS BIENES CONFORME LA LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD**, realizada por el bachiller: **ANA DOLORES JERÓNIMO GALICIA**, para obtener el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

La estudiante realizó todos los cambios sugeridos, por lo que, a mi criterio, la misma cumple con todos los requisitos establecidos en el Normativo respectivo para que le otorgue la **ORDEN DE IMPRESIÓN** correspondiente.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


 Licda. Norma Beatriz Santos Quezada
 Consejero Docente de Redacción y Estilo

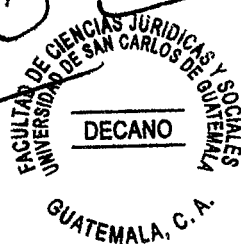




Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, treinta de noviembre de dos mil veintidós.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante ANA DOLORES JERÓNIMO GALICIA, titulado INCUMPLIMIENTO DEL ESTADO EN GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE LOS GUATEMALTECOS, SUS FAMILIAS Y SUS BIENES CONFORME LA LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/SAQO





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por ser el motor y guía de mi vida, su amor, su bondad, por darme fuerza, voluntad, sabiduría, por no dejarme caer, ni vencer en ningún momento, y por permitirme cumplir esta meta.
- A MI PADRES:** Edith Galicia Hernández, por su apoyo incondicional, por motivarme cuando sentía no poder más, por esos desvelos, por ese amor, paciencia, comprensión, por estar siempre pendiente de mí, por ser mi ejemplo a seguir, gracias mamá, este triunfo también es tuyo, te amo mamá, e Hilario Jerónimo Galicia (Q.E.P.D.) Aunque ya no estas con nosotras sé que siempre quisiste lo mejor para tus hijas, sobre todo el estudio, que donde estes te sientas orgulloso de este triunfo que también es tuyo, te amo Papá.
- A MIS HERMANAS:** Estela, Sara, Olga, Luz, Marleny, Brenda, por su apoyo incondicional, motivarme y acompañarme durante el camino a cumplir mis metas.
- A MIS ASESORES DE TESIS:** Licenciado, Berner Alejandro García García, por su amistad, confianza, apoyo durante el proceso de mi carrera y asesoría en la elaboración de mi tesis, y Licenciadas: Norma Santos y Sandra Higueros, por su apoyo y asesoría en la elaboración de mi tesis.
- A:** La Familia Misionera de la Caridad, en especial a Padre Ricardo Pérez MC, y Hermana Joseft Colet MC, por su apoyo incondicional, espiritual y su amistad.
- A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, mi *alma mater* por permitir formarme en sus aulas, ser parte fundamental de mi formación académica y además brindarme una educación integral y profesional digna de representar.



PRESENTACIÓN

El trabajo de tesis, pertenece a la rama del derecho administrativo, de manera particular lo relacionado con la política de seguridad ciudadana, pues trata de establecer el incumplimiento del Estado de Guatemala de sus obligaciones de protección a la persona, su vida, sus bienes y los de su familia, de acuerdo a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y los efectos que sobre los ciudadanos tiene que no se les garantice su seguridad personal ni la de sus bienes.

El contenido diacrónico de la investigación se realizó en el período de cinco años, desde el año 2016 al año 2020, mientras que el sincrónico se investigó sobre el Sistema Nacional de Seguridad y su relación con la política de seguridad ciudadana en Guatemala.

Los sujetos de estudio fueron los funcionarios que integran el Sistema Nacional de Seguridad, entre los que se encuentra el Ministerio de Gobernación, el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional Civil, entre otros; de igual manera, se encuentran los ciudadanos y sus familias a quienes el Estado debe proteger contra cualquier amenaza contra su seguridad; mientras que el objeto de estudio fue la manera en que el Estado incumple con la protección de la ciudadanía.

El aporte realizado en la presente investigación fue evidenciar el incumplimiento del Estado sobre garantizar la seguridad y los efectos negativos que tiene la inseguridad sobre la vida y los bienes de las personas y sus familiares.



HIPÓTESIS

A partir que el Estado guatemalteco incumple con garantizar la seguridad de las personas, de sus bienes y de sus familias, la población guatemalteca se ve sometida a condiciones de inseguridad, pues tiene altas posibilidades de ser asaltada, extorsionada, secuestrada o muerta por la delincuencia común y el crimen organizado, pues aun cuando exista una Ley Marco del Sistema de Seguridad en Guatemala y el andamiaje institucional para brindarle seguridad a los guatemaltecos, la práctica institucional lleva a dejar desprotegidos a los guatemaltecos frente a la delincuencia.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Luego de haber realizado el trabajo de tesis, que incluyó la obtención de información bibliográfica y documental necesaria para alcanzar los objetivos, se sometió a prueba la hipótesis a través de los métodos deductivo, analítico y sintético, siendo confirmada la misma.

La confirmación de la hipótesis permitió llegar a la certeza de que el Estado guatemalteco incumple con garantizar la seguridad de las personas, de sus bienes y de sus familias, lo que conlleva a la población guatemalteca sea asaltada, extorsionada, secuestrada o muerta por la delincuencia común y el crimen organizado, pues el andamiaje institucional que debiera brindarle seguridad a los guatemaltecos los deja desprotegidos frente a la delincuencia.

ÍNDICE



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

CAPÍTULO I

| | |
|---|----|
| 1. El Estado..... | 1 |
| 1.1. Relación del Estado con la población..... | 1 |
| 1.2. El proceso de formación del Estado..... | 3 |
| 1.3. Los dos atributos principales del Estado..... | 5 |
| 1.4. El poder independiente y supremo del Estado..... | 7 |
| 1.5. La soberanía del Estado..... | 8 |
| 1.6. Características del poder del Estado..... | 12 |
| 1.7. Justificación y fines del Estado..... | 13 |
| 1.8. Formas de Estado y formas de gobierno..... | 14 |

CAPÍTULO II

| | |
|---|----|
| 2. La seguridad exterior y la seguridad ciudadana..... | 17 |
| 2.1. Seguridad exterior o defensa nacional..... | 18 |
| 2.2. Seguridad interna o seguridad ciudadana..... | 20 |
| 2.3. Definición de seguridad ciudadana..... | 22 |
| 2.4. Evolución del concepto de seguridad ciudadana..... | 25 |
| 2.5. Dimensiones de la seguridad ciudadana..... | 29 |

CAPÍTULO III

| | |
|--|----|
| 3. El Estado y la política de seguridad ciudadana..... | 33 |
| 3.1. Las políticas públicas..... | 35 |
| 3.2. Implementación de la política de seguridad ciudadana..... | 36 |



| | |
|---|----|
| 3.3. Mecanismos para implementar la seguridad ciudadana..... | |
| 3.5. El uso de la fuerza..... | 41 |
| 3.6. Condicionantes para mejorar las políticas públicas de seguridad..... | 44 |

CAPÍTULO IV

| | |
|--|-----------|
| 4. La seguridad ciudadana en Guatemala..... | 49 |
| 4.1. La inseguridad en Guatemala..... | 50 |
| 4.2. Política nacional de seguridad en Guatemala..... | 53 |
| 4.3. Marco nacional de seguridad en Guatemala..... | 58 |
| 4.4. Incumplimiento del Estado en garantizar la protección de los guatemaltecos, sus familias y sus bienes según la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad..... | 62 |
| CONCLUSIÓN DISCURSIVA..... | 69 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 71 |



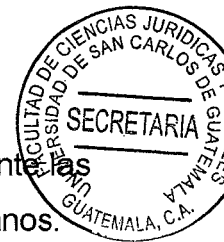
INTRODUCCIÓN

El tema de tesis fue seleccionado a partir de las constantes noticias sobre homicidios, asesinatos, extorsiones y robos a la propiedad, entre otros, lo cual evidencia como problema la falta de respuesta estatal frente a la delincuencia, con lo cual incumple con su obligación constitucional de garantizarle seguridad a los guatemaltecos, así como lo regulado en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, aun cuando en esta Ley se establece la institucionalidad necesaria para cumplir con los fines de protección ciudadana para la población guatemalteca.

El objetivo general, debidamente alcanzado, fue orientado a exponer las evidencias empíricas que muestran el incumplimiento del Estado guatemalteco de garantizar la seguridad, la vida y los bienes de las personas y de su familia como un derecho humano y obligación legal de las dependencias públicas vinculadas con la seguridad, especialmente el Ministerio de Gobernación, lo cual determina la existencia de condiciones de inseguridad que afectan el desarrollo económico y social de los guatemaltecos.

La hipótesis planteada, la cual fue debidamente comprobada, fue que el Estado guatemalteco incumple con garantizar la seguridad de las personas, de sus bienes y de sus familias, la población guatemalteca se ve sometida a condiciones de inseguridad, pues tiene altas posibilidades de ser asaltada, extorsionada, secuestrada o muerta por la delincuencia común y el crimen organizado, pues aun cuando exista una Ley Marco del Sistema de Seguridad en Guatemala y el andamiaje institucional para brindarle seguridad a los guatemaltecos, la práctica institucional lleva a dejar desprotegidos a los guatemaltecos frente a la delincuencia.

El contenido capitular consta de cuatro capítulos, siendo elaborado el primero en torno al Estado como ente jurídico, sus características y la importancia para la sociedad; el segundo, se orienta a explicar la seguridad ciudadana, sus elementos políticos, así como la evolución de ese concepto hasta la actualidad; el tercero, permitió la explicación de los

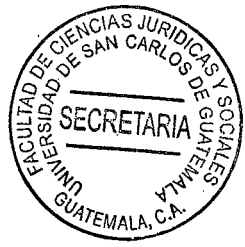


elementos esenciales de las políticas públicas de seguridad ciudadana, especialmente las que están determinadas por la visión democrática y de respeto a los derechos humanos.

En el cuarto capítulo se desarrollaron los principales elementos relacionados con el incumplimiento del Estado guatemalteco de su obligación de garantizar la seguridad de las personas y de sus familias a partir de la continuidad de las condiciones de inseguridad existentes en el país, lo cual significa que los miembros del Consejo Nacional de Seguridad no está cumpliendo con las funciones que le fueron asignadas en el Artículo 10 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, lo cual implica responsabilidades administrativas de parte de los funcionarios encargados de la seguridad.

Para obtener la información requerida, se utilizaron las técnicas bibliográficas y documentales, con las cuales se revisaron libros y leyes relativos al Estado, la seguridad ciudadana y las políticas públicas; luego, para realizar el informe final se acudió al método deductivo con el cual se establecieron los principios jurídicos que rigen la seguridad ciudadana democrática a nivel mundial y la manera en que se entienden y aplican en Guatemala, especialmente a partir de la existencia del Consejo Asesor de Seguridad, quien tiene a su cargo aprobar la agenda estratégica de seguridad nacional de la nación; asimismo, también se hizo uso del análisis y de la síntesis.

En esta tesis se establece que el Estado de Guatemala a través de la Procuraduría General de la Nación debe enderezar acciones legales en contra de los funcionarios públicos que integran el Sistema Nacional de Seguridad por incumplimiento de deberes, obligarlos a renunciar a sus cargos y nombrar a personas capaces para asumir la dirección de este sistema, para que promuevan acciones estratégicas orientadas a garantizar la protección de la vida y los bienes de la persona y su familia como una de las obligaciones fundamentales del Estado guatemalteco.



CAPÍTULO I

1. El Estado

El Estado es una entidad eminentemente política y jurídica cuya función es garantizar la convivencia de las personas que conforman la sociedad, para lo cual debe promover la satisfacción de las necesidades de la población con la finalidad de alcanzar el bien común, para lo cual establece y aplica políticas públicas.

1.1. Relación del Estado con la población

Además de ser un ente político, el Estado es el encargado de la administración pública, para lo cual establece dependencias o entidades estatales con funcionarios y empleados, quienes se encargan de establecer la comunicación con los gobernados en las actividades cotidianas que involucran los servicios gubernamentales; esta relación es el resultado del ejercicio del poder estatal definido por una potestad de mando personalizada en el Presidente de la República, como jefe de gobierno y jefe de Estado.

“La naturaleza del Estado implica una relación social y un conjunto de órganos políticos que articulan un sistema de dominación política-jurídica. En los tiempos modernos, la estructura y el ordenamiento jurídico de un Estado son resultantes de una actividad política en la que el derecho se limita a expresar en normas los efectos y consecuencias de esta relación, pero la existencia del Estado proviene de un proceso formativo a través



del cual este va adquiriendo un complejo de atributos que, en cada momento histórico, presenta distinto nivel desarrollo derivado de la sociabilidad humana; es decir, implica una relación social y la creación de un poder o sistema de dominación”.¹

Desde el punto de vista político el Estado es resultado de una concepción abstracta que permite fortalecer el sistema político de manera independiente de la sociedad; es decir, su fundamento teórico no le asigna una forma corpórea, sino hasta que se evidencia a partir de la relación de las autoridades y los funcionarios con el pueblo, cuando se llevan a cabo las acciones administrativas del aparato gubernamental.

Esta relación administrativa evidencia el tamaño del Estado; es decir que se expresa de manera concreta en cada dependencia pública, sea esta un ministerio, una secretaría, municipalidades u otra entidad centralizada, descentralizada, semiautónoma y autónoma las cuales llevan a cabo las funciones gubernamentales orientadas teóricamente hacia el cumplimiento de los fines estatales y la obtención del bien común.

En otras palabras, en el Estado se halla el poder como la facultad de dirigir, dictar normas de conducta y gobernar, lo cual implica mandar de un modo incondicionado y ejercitar la coacción para que se cumplan los mandatos emanados de los órganos estatales hacia sus funcionarios y empleados, así como para la ciudadanía en general, para lo cual, además de las leyes y reglamentos, la autoridad puede dictar acuerdos o resoluciones

¹ Llatas Ramírez, Lesly. **Noción de estado y los derechos fundamentales en los tipos de estado.** Pág. 3.



donde se establezcan mandatos que deben cumplirse, pues si no los cumple el ciudadano de manera voluntaria, el Estado tiene la potestad de hacerlos cumplir aunque sea de manera coactiva.

1.2. El proceso de formación del Estado

El Estado surge luego de un largo período histórico en donde había formas de autoridad pero que no estaban concentradas como una figura legal ni con las dependencias que fueron creándose en la medida que las naciones crecían en tamaño y se volvían más complejas, requiriendo un mayor ordenamiento de sus actividades diarias.

“El estudio del proceso de formación del Estado consiste en la identificación de su presencia y forma de adquisición, implica vincular una serie de fenómenos sociales a los que puede atribuirse efectos determinantes, lo cual conllevó a que la formación del Estado sea un proceso gradual de adquisición de los atributos de la dominación política. Esto supone la capacidad de reproducción de cierto patrón de relaciones sociales con un contenido filosófico, político e ideológico que lo respalda y actúa a manera de principio rector. Es por ello de que, en ese sentido, se habla de formas políticas de Estado”.²

Es por eso que se puede decir que el Estado es un fenómeno remoto en el tiempo y persistente en la vida de los países, puesto que se ha ido perfeccionando con el paso de los años y ha permitido juntar pueblos o naciones de acuerdo a los requerimientos

² *Ibíd.* Pág. 4.



históricos de las sociedades en las que ha surgido, por lo que los elementos políticos y jurídicos que lo definen se han combinado de maneras muy diversas respondiendo a necesidades circunstanciales o adecuándose a situaciones de muy variada índole.

Es de tener en cuenta de que, desde el punto de vista histórico, el Estado es resultado de un proceso o evolución que ha configurado sus características y particularidades, pues no siempre ha existido el aparato estatal en una sola forma, sino que se han definido expresiones como la organización política egipcia, la griega o la romana, hasta llegar al presente donde se puede establecer formas propias como la estadounidense o la rusa.

“El Estado está sometido a un cambio permanente en sus formas. Puede hablarse así de Estado simple, compuesto, unitario, federal y regional. El derecho ha ido elaborando a través del tiempo una noción jurídica del Estado con la caracterización de ciertos elementos: territorio, pueblo y poder. En este sentido, se considera al Estado como la corporación formada por un pueblo dotada de mando originario y asentada en un determinado territorio que tiene como finalidad estructurar la convivencia de personas que se relacionan para satisfacer imperativos de supervivencia y progreso común”.³

Un aspecto importante es que el Estado debe tener capacidad de respuesta frente a situaciones fortuitas como los desastres naturales o los que son creados por las personas, para ello, requiere de un sistema de relaciones coexistentiales dotado de fuerza social y basado en la relación jerárquica entre gobernantes y gobernados, para

³ **Ibíd.** Pág. 6.



fundamentar el actuar de los servidores públicos ante esas situaciones, así como la presencia de un sistema de relaciones basado en la fuerza social y en el poder político inherente a la relación de mando-obediencia y gobernante-gobernado.

1.3. Los dos atributos principales del Estado

La manifestación externa del poder político es el primer atributo del Estado es, situación que está vinculada con la presencia de una unidad de mando político materializada en la relación gobernante-gobernado en el contexto de una nación, lo cual se fundamenta en que el poder en un Estado democrático, tiene su origen en la soberanía popular, a partir de lo cual la ciudadanía delega a las instituciones políticas, la función de ejercer legítimamente el poder con subordinación al orden jurídico.

Es por eso que en las sociedades modernas, el derecho es uno de los instrumentos esenciales del poder, puesto que las constituciones, las leyes, los códigos, los reglamentos, las decisiones administrativas y las sentencias son procedimientos de acción fundamental del poder.

A partir que los fundamentos legales vigentes se fundan en la coacción y la legitimidad del actuar gubernamental, pues el poder político consiste en la distinción de gobernantes y gobernados, pero también en el consentimiento dado por los gobernados para llevar a cabo las acciones de gobierno, de lo contrario las autoridades tendrían que hacer uso más seguido de las medidas de coacción, disminuyendo las de consenso.



Esta disposición de la ciudadanía de darle legitimad al gobierno basado en derecho debe a que ese consentimiento significa que el poder se ejerce en interés de aquellos a quienes se dirige, por lo que esta relación de gobernante y gobernado, además de legal, es legítima pues parte del reconocimiento del pueblo hacia el titular del poder originario y hacia quienes lo representan y son electos mediante el voto popular, lo cual no puede ser legalmente válido si se quebrantan los procedimientos democráticos.

“Otro atributo del Estado es la institucionalización de la autoridad. Esta implica la imposición de una estructura de relaciones de poder capaz de ejercer un monopolio sobre los órganos creados por la ley. El fundamento político de la autoridad de los gobiernos de derecho se encuentra en el habitual consentimiento de los gobernados. Lo que se acepta en este consentimiento es la institución en cuyo nombre mandan los gobernantes. Todos los mandatos de poder deben gozar de una obediencia previa sin la cual el principio de autoridad no existiría con relación al Estado, debido este fundamentarse en un orden que regula la conducta de los hombres”.⁴

De acuerdo a lo citado se entiende que el Estado se fundamenta en un orden jurídico a partir del cual se establecen órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen, por lo que, en tanto no haya un orden jurídico superior al Estado, éste representa el orden o la comunidad jurídica suprema y soberana, lo cual tiene límites físicos, pues su validez territorial y material es limitada, puesto que no se extiende sino a un territorio determinado y a ciertas relaciones humanas existentes dentro

⁴ Battaglia, Felipe. **Estudios de teoría del estado**. Pág. 21.

del territorio donde ejerce su soberanía, de lo contrario estaría actuando sobre espacios geográficos de otro Estado, violando la soberanía de este.



1.4. El poder independiente y supremo del Estado

La fundamentación de este poder se da por la disposición de la población a obedecer a las autoridades que reconoce como representantes estatales, así como el establecimiento de sistemas de comunicación entre la población y sus gobernantes, funciones asignadas a los partidos políticos, así como por la relación que a los demás estados a través de las normas del derecho internacional, puesto que la relación de mando-obediencia es legítima cuando los valores y principios son expresión del consenso y son aceptados por la sociedad política; caso contrario, se estaría ante prácticas autoritarias en donde no hay interés de la autoridad en buscar consensos con la sociedad.

“El Estado es producto de una concepción abstracta que permite consolidar el cuerpo político de forma independiente y no ligada al concepto de sociedad. El Estado no tiene una forma corpórea, se manifiesta a través de su relación con el pueblo, funcionarios y autoridades, pues debe realizar la función de dirección, pues existe la necesidad de una dirección que asegure la organización y la unidad social que vele por el bien común. La dirección es la facultad que tiene el Estado de imponer un orden y establecer un ordenamiento jurídico sin el cual no habría una convivencia social ordenada y deseada”.⁵

⁵ **Ibíd.** Pág. 22.



La función directiva del Estado se basa en el principio del constitucionalismo sobre la separación de poderes, en donde cada organismo estatal tiene atribuciones específicas propias y ajenas a la de los otros organismos, pero con posibilidades de establecer pesos y contrapesos que permitan la vigencia de esa división estatal del poder.

Asimismo, el Estado tiene una función de coacción otorgada por el derecho, con lo cual puede desplegar la fuerza legítima para imponer el respeto a las normas, pues esta y la autoridad legítima son factores que fundamentan su existencia y permanencia en la sociedad, puesto que la legitimidad estatal asegura la capacidad del gobierno para hacer cumplir las decisiones sobre la población, así como lograr que la población crea que a pesar de los defectos de las instituciones políticas existentes, estas son necesarias para lograr el bienestar común.

1.5. La soberanía del Estado

En los estados constitucionales se considera jurídica y políticamente que el poder político es producto de la soberanía del pueblo, para lo cual se construyen los estados sobre la división de los poderes, la responsabilidad de los gobiernos, la legalidad de la administración y la independencia de los jueces, entre otros elementos de la democracia liberal; es decir, la legitimidad del Estado constitucional consiste en que todos los poderes organizados por él se reducen al poder decisorio del pueblo, lo cual tiene como base la diferencia entre poder constituyente y poder constituido, a partir de establecer que la soberanía radica en la población y no en el Estado.



“El poder constituyente es el que ejerce el pueblo y está cristalizado en la soberanía de pueblo expresada en el derecho o la facultad que tiene el pueblo para decidir sobre la constitución política. El poder constituido o derivado es la delegación de poder que hace el pueblo a representantes del poder legislativo para el desarrollo legislativo o desarrollo de las leyes en beneficio de los intereses nacionales. Este órgano constituido es el Congreso de la República que también puede dictar o reformar artículos específicos de la constitución para luego someterla a una consulta popular: el referéndum”.⁶

Es decir que el poder constituido se deriva de la constitución política que se otorga el pueblo a través de sus representantes reunidos en una asamblea constituyente, asignándole a aquel el deber de legislar y solo en casos excepcionales puede reformar determinados artículos de esa constitución política a través del procedimiento que designó el poder constituyente, puesto que el pueblo es el titular del poder quien delega su ejercicio a los órganos creados por el constituyente y plasmados en la constitución política.

Es por eso que los estados democráticos se fundamentan en la constitución política creada por el poder constituyente, pues reconocen que la titularidad del poder estatal la tiene el pueblo, porque es perfectamente compatible con la afirmación de que no hay un monarca soberano sino un pueblo soberano quien determina la construcción de un Estado con sus propias particularidades, las cuales se plasman en una constitución política a partir de lo acordado en una asamblea constituyente, la cual es electa por los

⁶ *Ibíd.* Pág. 23.

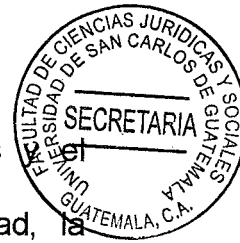


ciudadanos para que plasmen en una carta magna los fundamentos políticos y jurídicos del Estado.

En el ámbito jurídico, la soberanía se ha convertido en un elemento constitutivo del Estado válido dentro de los términos del derecho, por lo que cuando se dice que el Estado es el centro de un ordenamiento jurídico no sólo se está refiriendo a las variadas normas que constituyen ese orden sino del poder estatal para imponer ese ordenamiento jurídico, lo cual significa la imposibilidad de limitar jurídicamente la propia voluntad estatal mediante un poder extraño que no sea el del propio Estado; o sea que ningún otro Estado puede impedir jurídicamente modificar el propio orden jurídico de otro Estado, pues conllevaría la violación a la soberanía estatal a partir de esa intromisión extranjera.

Se trata de entender que únicamente el Estado puede sustraerse a toda limitación que se imponga así mismo, pero sólo creando, mediante el derecho, nuevas limitaciones o ampliaciones de sus funciones, puesto que las normas legales vigentes indican la situación actual del Estado, pero no es propio de su campo mostrar las posibles ampliaciones que pueda alcanzar la competencia del Estado, a través de reformas constitucionales o con una nueva asamblea constituyente las cuales puede ampliarse o limitarse su alcance político, a partir que la dominación que ejerce el ente estatal es resultado necesaria de la soberanía popular.

Se entiende que la soberanía de un Estado se materializa o se ejerce dentro de los límites territoriales reconocidos al mismo, puesto que la misma termina donde comienza la de



otros estados, lo cual se plasma en la definición de fronteras entre ellos reconocimiento de la existencia de esos límites; asimismo, en la actualidad, la convivencia entre estados ha determinado el reconocimiento del derecho internacional, a partir de la cual los estados pueden determinar libremente limitar parte de su soberanía en función de los intereses que tenga frente a otros estados, principalmente a partir de participar en tratados en los cuales se reconoce la existencia de órganos supranacionales.

Asimismo, los estados modernos han aceptado la existencia de límites a su soberanía a partir de ratificar tratados sobre derechos humanos, los cuales conlleva el reconocimiento de organismos internacionales que pueden decidir aspectos legales de obligado cumplimiento en los países ratificantes de esos tratados, tal el caso del reconocimiento que han hecho de la Corte Penal Internacional para someter a sus nacionales a la jurisdicción de esta Corte en dado caso existan delitos de lesa humanidad, claro que el Estado debe haber ratificado el tratado que originó este tribunal.

También se han producido reconocimientos a los límites de la soberanía cuando los estados determinan la creación de tratados donde se establece la realización de acciones conjuntas sobre una determinada actividad, como la creación de un mercado común o como ha ocurrido en Europa central, en donde los países crearon la Unión Europea y órganos supranacionales como el Banco Central Europeo o el Parlamento Europeo que definen políticas monetarias el primero y de orden jurídico el segundo, aplicables en los países que forman parte de esta confederación de estados.



Esta aceptación de compartir la soberanía también ha permitido a los estados la promoción de leyes promulgadas en órganos externos a los estados, lo cual conllevado a que estos deben adecuar sus normas legales internas a la normativa supranacional, pues su participación en estos órganos regionales conlleva la subordinación de la ley nacional a la que se promulga en el órgano jurídico comunitario, principalmente si el nivel de integración con la comunidad regional ha logrado avances lo suficientemente profundos para que sean aceptados por los ciudadanos de esos países.

1.6. Características del poder del Estado

Dentro de las principales características que posee el Estado es tener legalmente la legitimidad para emitir leyes y ordenanzas y, si es necesario, acudir al uso de la fuerza para el cumplimiento de las mismas, puesto que ninguna otra organización presenta la capacidad de decisión y mando sobre los grupos sociales que integran al pueblo que lo creó, por lo que resulta interesante que aun cuando sea resultado del poder constituyente, tenga el monopolio del uso de la fuerza organizada e institucional, en caso de ocurrir resistencia o desacatamiento a sus decisiones sobre la población.

El poder del Estado es incontrastable, esto es, no cabe resistencia alguna para impedir lo ordenando por él, lo cual determina que también sea incondicional, en tanto el contenido de las decisiones estatales no está sujeto a una condición previa, más que el mandato del mismo sea coherente con el derecho; asimismo, la potestad de mando no se puede ceder o delegar pues su ejercicio es vital para el Estado.



Esto no significa que los estados puedan imponer cualquier decisión sobre los ciudadanos, sino únicamente las que tienen como fundamento la legalidad la cual está determinada por la existencia de normas legales producidas por los órganos cuya función es crear leyes o sea los congresos o parlamentos, a partir del procedimiento establecido previamente en las constituciones y las leyes orgánicas de estos organismos.

1.7. Justificación y fines del Estado

El Estado tiene un papel indelegable en el desarrollo de la sociedad, debido a que todas las naciones que evolucionaron exitosamente a través de la historia contaron en su base con un Estado sólido, coherente, bien organizado, capaz de identificar la política que solucione mejor cada problema consecuente con sus fines; es decir, hubo una burocracia claramente identificada con los objetivos comunes, que no cedieron a presiones sectoriales en detrimento del tejido social.

Es por eso muy importante la presencia de un Estado que desarrolle su capacidad de imponer el cumplimiento de la ley y facilitar la seguridad jurídica y el desarrollo institucional para establecer el orden jurídico estable y deseado, así como asegurar el ejercicio de los derechos de las personas e instituciones que son la columna vertebral de la organización social y jurídica de la sociedad que lo creó.

“La institución del Estado aparece entonces, justificada por el hecho de ser una organización de seguridad jurídica; o sea, que sirve para la aplicación y ejecución de los



principios éticos del derecho sin dejar de lado su potestad de mando; es decir, la razón de ser del Estado es garantizar el bien común, pero no debería ser el único interesado en promover esta finalidad sino también la sociedad, por lo que está obligado a crear las condiciones óptimas para el desarrollo de los grupos humanos que se encuentran bajo su jurisdicción política, jurídica y territorial”.⁷

En la medida que el Estado cumple con los fines para los que fue creado a través de la asamblea constituyente y logra el bien común, su existencia tendrá suficiente legitimidad para no ser cuestionado en su esencia; en todo caso, debe tener las bases legales y políticas suficientemente fortalecidas para que si un gobierno no cumple con la aplicación de las políticas adecuadas para alcanzar los fines del Estado y menos lograr el bien común los ciudadanos lo puedan cambiar dentro del marco de la ley.

1.8. Forma de Estado y forma de gobierno

Para comprender mejor la estructura legal de los estados, debe diferenciarse lo que es el Estado de lo que es el gobierno, pues el primero es una ficción jurídica plasmada en una constitución política, si es republicano, o bien en una ley creada por el monarca o el caudillo que le da forma al Estado.

En el caso del gobierno, se entiende que el mismo es el encargado de administrar las funciones del Estado para lo cual existen funcionarios y empleados públicos quienes son

⁷ **Ibíd.** Pág. 24.



los que le dan sentido material al ente estatal, a través de lo que se conoce como administración pública; es decir, las personas que integran el gobierno, especialmente los altos funcionarios, se cambian cada cierto tiempo, mientras que el Estado existe mientras tenga vigencia la constitución política que lo creó.

Es decir que el Estado posee la titularidad abstracta y permanente del ejercicio del poder político cuyo fin consiste en la realización del bien común a favor de su población, para lo cual, en función de los fundamentos ideológicos y políticos de los que integraron la asamblea constituyente, se encuentran distintos tipos de estado, tales como monárquico, republicano, socialista, unitario, federal, entre otros.

Por otra parte, los constituyentes crean formas de gobierno de acuerdo a las características del Estado, por lo que se encuentran gobiernos parlamentaristas, donde el parlamento o congreso predomina y existe un primer ministro como jefe de los ministros; presidencialistas, en los cuales predomina la figura del presidente, quien asume el papel de jefe de Estado y de gobierno o semipresidencialistas que son una variable o mezcla de los dos anteriores.





CAPÍTULO II

2. La seguridad exterior y la seguridad ciudadana

A nivel general, se entiende a la seguridad de las personas, sus familias y sus bienes como una necesidad vital del ser humano, por lo que la misma ha sido siempre una de las tareas más importantes en toda sociedad, pues la ausencia de riesgo, amenaza o daño es una condición fundamental para el desarrollo de la persona, la familia y la sociedad, porque la inexistencia de la misma; o sea la inseguridad impide estos desarrollos.

Las amenazas a la seguridad son de orden externo e interno, puesto que cualquier país puede enfrentar posibles conflictos con otros países, especialmente si son fronterizos, tales como invasiones, violaciones a su soberanía aérea, marítima o terrestre, así como de grupos armados que llevan a cabo actos ilegales en las zonas fronterizas de dos países y, además incursionan dentro de un país para cometer fechorías.

“En este contexto, la seguridad externa e interna es una construcción social y cultural, por ende, relativa y sujeta a los distintos actores sociales. Esta exigencia y condición necesaria representa un desafío sustantivo en la responsabilidad de los gobiernos democráticos y constituye uno de los iconos de la crisis en la sociedad moderna, desde la perspectiva de un enfoque centrado en la seguridad de las personas; o sea que la seguridad y su materialización se asocian a un contexto sociopolítico donde términos



tales como Estado, democracia, relaciones internacionales, política de defensa, gobernabilidad, derechos humanos y seguridad ciudadana son de singular importancia.

Debe tenerse en cuenta que desde finales del Siglo XX, el enfoque sobre la defensa externa, seguridad ciudadana y las formas de alcanzarlas están determinadas por la existencia de un Estado democrático, porque las sociedades que aspiran al desarrollo deben asumir los derechos y obligaciones individuales y colectivas requeridos para la consolidación de la democracia y la gobernabilidad de un país, así como la construcción de la convivencia social, la cual se logra en la medida que todas las personas tienen la sensación de sentirse seguras.

Es a partir de la consolidación de la democracia, los derechos humanos y la gobernabilidad que los estados definen la política de seguridad externa o defensa y la de seguridad interna o ciudadana de distinta manera, pues los aspectos a abordar en cada uno de ellas y la manera de garantizarlas son distintos, por lo que se describirán las dos pero con énfasis en la segunda porque es la que se relaciona con el tema de tesis.

2.1. Seguridad exterior o defensa nacional

Los estados democráticos se orientan a definir a la seguridad o defensa externa del país como la misión circunscrita a conjurar y repeler, mediante el empleo del ejército, toda agresión militar desde otro Estado o de grupos externos con el fin de garantizar y

⁸ Chalom, Mauricio. **Seguridad ciudadana y participación social**. Pág. 23.



salvaguardar de modo permanente la soberanía, la independencia, la integridad territorial, así como la vida y libertad de sus habitantes.

“La seguridad externa o defensa nacional es la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo, para proteger los intereses vitales de la Nación, entendiendo a estos como el conjunto de bienes tangibles e intangibles por cuya obtención y mantenimiento un actor estaría dispuesto a ir a la guerra en caso ser puestos en entredicho”.⁹

O sea que la seguridad externa o defensa nacional es el conjunto de acciones que adoptan los estados para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas, para lo cual establecen una política militar que define el conjunto de decisiones orientadas a regular el comportamiento político que, generalmente, tienden a desarrollar las Fuerzas Armadas, los aspectos relativos a la estrategia, en donde se establecen las acciones, actitudes y medidas militares destinadas a prevenir o enfrentar distintas situaciones de riesgo, conflicto o amenazas, potenciales o reales, que hagan peligrar los intereses vitales y estratégicos de un país y que requieran el empleo del ejército.

Asimismo, los estados contemplan lo relativo al escenario internacional en el cual se establecen las acciones de política exterior y diplomacia necesarias para lograr respaldo internacional para evitar el conflicto bélico, especialmente si el oponente al que se va a

⁹ Bartolomé, Manuel. **La seguridad internacional en el siglo XXI**. Pág. 32.



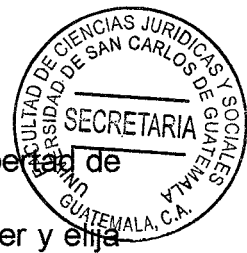
enfrentar un Estado es otro país con mayores recursos para la guerra; pero si se produce la misma, el trabajo diplomático se orienta a lograr apoyos de otros estados, tanto en cooperación, ayuda humanitaria, alimentos, armas y otros insumos requeridos para llevar a cabo el esfuerzo de guerra e incluso para terminar con la misma.

2.2. Seguridad interna o seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana se entiende como la condición en la cual la vida, la integridad y el patrimonio de la persona y de su familia no enfrentan riesgos ni amenazas que las puedan poner en peligro, lo cual es una condición necesaria para el desarrollo humano, puesto que, sin seguridad ciudadana, los individuos no pueden desarrollar plenamente sus capacidades ni contribuir con todo su potencial a mejorar a sus familias, sus comunidades y las instituciones públicas.

“Los riesgos o vulnerabilidades frente a las amenazas y las amenazas o la probabilidad de acciones que produzcan daño a la seguridad ciudadana son aquellos que de manera patente o latente, objetiva o subjetiva, vulneran o generan la posibilidad de vulnerar la integridad de los sujetos y la convivencia pacífica y, por lo tanto, no todos los riesgos y las amenazas provienen del mismo orden de fenómenos: no todos son perennes en el tiempo y no necesariamente tienen la misma intensidad, por lo que se entiende que debe haber una acción integrada y articulada, destinada a asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos”.¹⁰

¹⁰ Carrión, Ernesto. **La seguridad en América Latina y Europa**. Pág. 43.



La noción de seguridad ciudadana se orienta a darle sentido al concepto de libertad de no verse impedido de hacer cualquier cosa que un individuo pueda querer hacer y enja entre las diversas vidas que pueden querer desarrollar, por lo que los objetivos para alcanzar dicha seguridad se deben orientar a la preservación de derechos y libertades y el ofrecer un servicio público, con la misión de proteger a los ciudadanos.

En la actualidad, a partir de la promoción democrática de Estado y de gobierno, se otorga relevancia creciente a la seguridad ciudadana desde el modelo de seguridad denominado seguridad comunitaria en el que se incorpora a los individuos en la formulación y ejecución de políticas de seguridad.

Aunque la seguridad ciudadana es un derecho, como se regula en las constituciones y leyes de muchos países, la misma no es un bien jurídico que esté por encima de otros valores sociales, pues existe un bien superior que actúa como límite a las exigencias individuales como es la búsqueda del bien común, pues los fines de la protección ciudadana no se agotan en la estabilidad del orden social y político, sino que se va más allá de estos, en algo por encima de ellos, pues se orienta hacia la comunidad social representada como bien público.

“La seguridad ciudadana es una condición fundamental que toda democracia debe garantizar, junto a otras, como la libertad, la igualdad y la justicia. Estos valores tienen trascendencia universal y no pueden ni deben transarse por la consecución del otro, por lo que la seguridad no puede ser el resultado de la privación de los derechos de las



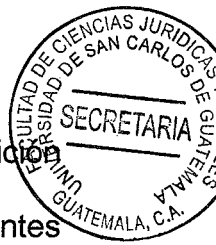
personas sino un instrumento o herramienta funcional al desarrollo social componente central que debe guiar e inspirar las políticas en esta materia. construcción de la seguridad de las personas, las formas de alcanzarla y garantizarla, tiene un componente y dividendo sociopolítico para la gobernabilidad y estabilidad de las democracias".¹¹

Lo citado permite comprender que la gobernabilidad y la estabilidad son el marco político y jurídico necesario para la adecuada interrelación de las políticas públicas y la gestión estatal de los gobiernos, aspectos que deben estar enmarcados e inspirados en una visión de vigencia de los derechos humanos como factor clave para el bien común, que requiere la creación de mejores condiciones para la realización material y espiritual de todos los miembros de la sociedad.

2.3. Definición de seguridad ciudadana

Al entender a la seguridad ciudadana, como sinónimo de certeza o ausencia de riesgo o amenaza, este concepto no se restringe a la dimensión biológica del ser humano, motivada exclusivamente por necesidades de protección y subsistencia, sino que se extiende a todos aquellos planos de la naturaleza humana que resultan de su socialización y convivencia con otros semejantes, tales como la protección ante desastres naturales o provocados por mano humana, la solidaridad frente a crisis sanitarias o pandemias, entre otros.

¹¹ **Ibíd.** Pág. 44.



“El concepto de seguridad ciudadana remite, como lo manifiesta su apellido, a la tradición de la idea de ciudadanía, por lo tanto, a la capacidad de los ciudadanos como agentes activos y no como masa relativamente pasiva, que únicamente demanda seguridad de una instancia superior. La seguridad ciudadana comparte los principios bajo los cuales los estados democráticos deben ejercer la seguridad interior o seguridad pública, pero su diferencia deriva de los agentes involucrados: las personas que son titulares de deberes y derechos ciudadanos”.¹²

De manera específica, la tendencia de la población y los gobiernos es que vinculen a la seguridad ciudadana con el temor a la delincuencia y la ausencia de ella; es decir, a la inseguridad ciudadana generada por las amenazas a las personas y los bienes derivadas de la actividad delictiva, por lo que toda la acción estatal se concentra en relación con el fenómeno de la criminalidad y no otras fuentes de amenazas.

Sin embargo, desde el punto de vista académico, la seguridad ciudadana es considerada como la condición óptima para el libre ejercicio de los derechos individuales como la libertad de pensamiento, el libre juegos de ideas políticas y la protección de la integridad personal, así como colectivos, tales como el derecho a un ambiente sano, el desarrollo sostenible para todos, entre otros, los cuales dependen del conjunto de condiciones sociales y culturales, jurídicas, institucionales y políticas que posibilitan el adecuado y normal funcionamiento de las instituciones públicas y los organismos del Estado, así como la convivencia pacífica y el desarrollo de la comunidad y la persona.

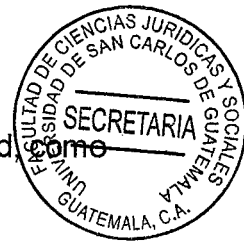
¹² **Ibíd.** Pág. 45.



Es que la propuesta que establece la ciencia considera como fundamental que este concepto de seguridad ciudadana exprese de manera más integral las necesidades de la población y las responsabilidades del Estado en cuanto a las condiciones para sustentar un adecuado desarrollo en el marco de la tolerancia y la diversidad, donde la seguridad es un factor importante, aun cuando en la práctica su utilidad disminuye porque se concentra en los procesos relacionados con los factores de riesgo y de protección en torno a su construcción, mantenimiento y promoción.

De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, El concepto de seguridad democrática es el que hace énfasis en lo humano, pues vincula el desarrollo de las personas con el ejercicio de los derechos humanos, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad, pues la misma es una necesidad individual y social que depende de factores de riesgo objetivos y factores de protección, por lo que no debe concentrarse exclusivamente en aspectos de policía y cárceles, sino en acciones sociales, jurídicas y políticas que garanticen condiciones de vida adecuadas a todas las personas, lo cual significa evitar la exclusión social y la extrema pobreza, entre otros.

“La delincuencia, la violencia y la inseguridad son problemas que tienen un componente social, estructural y político. La naturaleza de estos exige políticas consistentes y duraderas, porque la seguridad ciudadana comprende un ámbito amplio, pero específico a su vez, en cuanto se relaciona con otras formas de producir y garantizar seguridad, como la seguridad jurídica, ecológica, humana, democrática, etc. y lleva a centrar la mirada sobre aquello que la amenaza y la protege, donde no existen solo aspectos



coyunturales, sino problemas estructurales de mayor complejidad en una sociedad, como la pobreza y la falta de desarrollo de las personas”.¹³

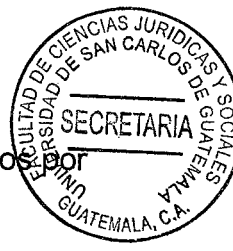
2.4. Evolución del concepto de seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana surge vinculada al concepto de orden público el cual surge de la tradición liberal plasmada en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano promulgada en Francia en 1789, la cual en el Artículo 9 establece: “Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, incluso por las religiosas, siempre y cuando su manifestación no altere el orden público establecido por ley”.

Es decir que el orden público se entendía como la garantía y el límite de la libertad y, como ésta, consiste en que nadie puede hacer nada que pueda ser perjudicial a los demás, por lo que desde esa época, las nociones de libertad y seguridad están vinculadas, pues se consideraba que sin seguridad no hay libertad, ya que la falta de ésta inquieta el libre ejercicio de los derechos y libertades del ciudadano, así como que, sin libertad no puede haber una auténtica seguridad, ya que la libertad sin seguridad comporta un régimen autoritario o termina siéndolo.

En el Artículo 4 de la misma Declaración se indica que: “La libertad consiste en hacer todo lo que no sea perjudicial al otro. Así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tenía otro límite que aquellos que aseguraran a los otros miembros de la

¹³ Jaramillo, Manuel de Jesús. **El tránsito de la seguridad nacional a la ciudadana**. Pág. 57.



sociedad el disfrute de estos derechos; estos límites sólo podían estar determinados por ley”.

En forma posterior a la Declaración de los Derechos del Hombre y a los hechos de la Revolución Francesa, se generó un orden jurídico y político orientado a restaurar el antiguo régimen y, en este marco, el Código Napoleónico y las normas jurídicas inspirados en él, establecieron durante el Siglo XIX y la primera mitad del Siglo XX, un orden público en torno al orden y el desorden, para lo cual se centró el énfasis en mantener la autoridad y perpetuar la norma y se tuvo como misión el forzar a los ciudadanos en la obediencia de las normas emitidas por el Estado.

“La evolución de un concepto emergente en la década de los ochenta, particularmente en los noventa y su entrecruzamiento con avances importantes en materia de inclusión de la doctrina de los derechos humanos en el debate y agenda pública han hecho que la seguridad ciudadana exprese la transición desde una forma y visión reduccionista de la seguridad, que la subordina únicamente a la respuesta policial y legal por parte del Estado y sus órganos, hacia un enfoque más amplio e integral vinculado a la necesidad de abordar, controlar y superar los riesgos cotidianos que afectan a las personas”.¹⁴

En América Latina, en las décadas de 1970 y 1980, la seguridad también estuvo vinculada a la noción de orden público establecido por los diversos regímenes militares en base a la doctrina de seguridad nacional, sobre todo en lo relacionado a la tesis del

¹⁴ *Ibíd.* Pág. 58.



enemigo interno, en donde se priorizaba la seguridad del Estado sobre la de los ciudadanos.

Para comprender la manera en que los países democráticos definen y aceptan la seguridad ciudadana, debe partirse del contexto histórico, social, político, ideológico, cultural, económico y ambiental de la nación en la cual emerge, pues en la actualidad este término cumple la función de ser expresión de una inquietud o preocupación por la centralidad de los derechos humanos de las personas en un entorno sociopolítico inseguro que intenta modificarse y cuyos orígenes se hallan en el rol de los órganos del Estado en la materialización de condiciones básicas para el desarrollo social; es decir, establecer los principios legales de la seguridad, enmarcados dentro del Estado democrático.

O sea que la evolución de orden público pasó por seguridad nacional o autoritaria y en el presente se encuentra vigente la idea de la seguridad ciudadana determinado por un marco democrático, la cual surge como oposición a la propuesta dominante sobre la seguridad en los estados autoritarios, fuertemente apoyada en la noción de seguridad nacional y pública, que puso como eje central u objeto de ella la seguridad del Estado.

Esta tendencia hacia el predominio de la definición de la seguridad democrática se ha consolidado a partir de la consolidación de la democracia representativa en Latinoamérica y el resto del mundo, lo cual ha permitido que en los discursos gubernamentales prevalezca un enfoque fuertemente asociado a la seguridad del

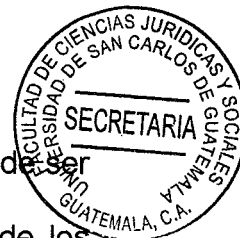


individuo, los derechos humanos, la gobernabilidad democrática y la convivencia social, para lo cual se fue reformulando la gestión de seguridad pública donde preveía la protección del Estado, hacia la seguridad de todas las personas y el desarrollo de condiciones que permitan enfrentar la violencia, tanto individual, social y estatal.

Estos avances en la definición de la política pública de seguridad ciudadana como en la legislación creada para su implementación, se ha debido a que los gobiernos han sido convencidos, al menos teóricamente, de que la seguridad ciudadana es un fenómeno dinámico y global que exige intervenir en las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales, que ayudan a garantizar el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y mejorar la convivencia y calidad de vida de las personas, así como la aplicación de mecanismos de apoyo eficaces en materia de prevención del delito.

Por eso es que en la actualidad, la definición de orden público es utilizada como garantía de seguridad de las personas, pero con un sentido diferente, ya que se ha experimentado un tránsito desde la noción de forzar a los ciudadanos a que obedezcan una norma hacia la garantía de la calidad de vida de estos, lo cual ha resultado de la síntesis de las experiencias definidas por los modelos de seguridad reproducidos desde finales del Siglo XVIII hasta la crisis de los gobiernos autoritarios en la década de 1980.

“De esta forma, del examen de las diversas adjetivaciones y definiciones de seguridad, en particular seguridad ciudadana, surge como elemento común el hecho de que la doctrina de la seguridad ciudadana, si así se le puede llamar, en esencia destaca el



carácter de bien público de la seguridad y que en democracia la seguridad no puede ser entendida como un fin en sí mismo, sino como una garantía para el ejercicio de los derechos y el logro del bien común”.¹⁵

Es por eso que, en la actualidad, la definición de seguridad ciudadana se le considera más bien una aspiración, una condición a alcanzar, en la que el riesgo y la amenaza se reducen ya que no se concibe al margen de las condiciones de la democracia y tampoco alejada de una gestión pública basada en la persona como principal beneficiario, por lo que su objeto ya no es el Estado, sino la persona humana concebida de manera integral, lo cual significa que la agenda de seguridad se amplía, superando la tradicional noción vinculada a la defensa del Estado-Nación.

2.3. Dimensiones de la seguridad ciudadana

Existen ámbitos o dimensiones positivas de la seguridad ciudadana que incorporan valores que se vinculan con los derechos humanos, el desarrollo económico de la sociedad con mejores niveles de vida y la generación de oportunidades, entre otros; sin embargo, hay situaciones que son propias de la vida moderna en sociedad, la cual se genera por la concentración urbana, la marginalidad social, la pobreza, el debilitamiento de la familia y la falta de consensos en torno a valores de convivencia, los cuales crean un escenario propicio para el desarrollo de aspectos negativos como es el caso de la delincuencia, que afecta el ejercicio del derecho a la seguridad de las personas.

¹⁵ **Ibíd.** Pág. 59.

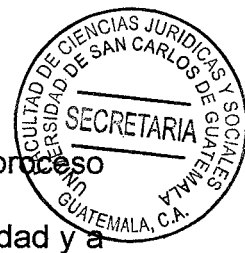


Es que, conforme crecen las ciudades aumentan las necesidades de seguridad las cuales se buscan garantizar con organizaciones policiales complejas, con mejor infraestructura, mayor exposición de acciones directas para mantener la tranquilidad y el orden dentro de las comunidades, pues las personas comienzan a considerar que con tranquilidad y sin delincuencia las ciudades necesariamente tienden a ser más seguras, lo cual aumenta rápidamente su desarrollo hacia el logro de sus objetivos más especiales.

Por eso es que a la seguridad ciudadana se le relaciona directamente con la tranquilidad, paz social y la resolución de conflictos de convivencia, pero también existen expresiones de violencia que se manifiestan tanto en el ámbito público como en el privado y que deterioran los niveles de convivencia en una sociedad, tal es el caso de la violencia doméstica o intrafamiliar y otros comportamientos no siempre violentos como la exclusión y estigmatización, que van en detrimento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Es a partir de esta vinculación entre seguridad y desarrollo económico que se prioriza la prevención y control del crimen lo cual ha copado el debate público a partir del incremento de los índices de criminalidad, especialmente de delitos contra la vida y la integridad física de las personas que se cometen con uso de violencia, caracterizada por una alta participación de la población masculina joven como ofensores, pero también como víctimas de los delitos.

“El incremento en la intensidad de factores coadyuvantes del delito, como la desigualdad social, las secuelas de enfrentamientos armados, alto o mayor consumo de alcohol y



narcóticos y violencia intrafamiliar, así como la globalización de la criminalidad o proceso de internacionalización del delito, llevan al aumento en la sensación de inseguridad y a la percepción cada vez más generalizada sobre la ineficiente respuesta de la policía y de la justicia penal, entes encargados de la seguridad pública a quienes se les acusa de reaccionar con propuestas de políticas parciales y carentes de un respaldo técnico y empírico adecuado e inconsistentes con políticas criminales ineficaces”.¹⁶

A este sentir de la ciudadanía respecto al accionar estatal contra la delincuencia se agrega que la respuesta gubernamental a una rápida recuperación de los niveles la seguridad de las personas lleva al irrespeto de los derechos de las personas, pues se recurre a acciones que se conocen como política de mano dura que prioriza la violencia del Estado y las cárceles por encima de la prevención del delito o la resocialización del delincuente, con lo cual se reproduce la cultura autoritaria que prevaleció durante las dictaduras militares.

Es de tener en cuenta que los elementos subjetivos se encuentran presentes al valorar la inseguridad, pues el temor a ser víctima de algún delito no solo tiene relación directa con vivencias de violencia delincuencia, sino también se reproduce por parte de la población por las noticias sobre la delincuencia, lo cual se ve promovido por las ofertas de seguridad privada o la intención de candidatos presidenciales de incrementar en los electores la sensación de estar en peligro, para que lo elijan en las elecciones presidenciales, sin importar los efectos negativos de su propaganda electoral.

¹⁶ Torres, Antonio. **La política pública de seguridad ciudadana**. Pág. 70.

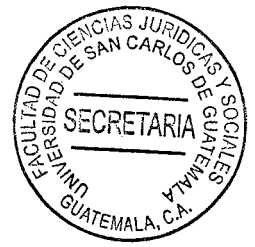


De igual manera, los medios de comunicación, especialmente los que se dirigen a un público popular, buscan incrementar de manera sensacionalista las noticias sobre actos delictivos ocurridos en la comunidad, como una forma de atraer lectores para que compren su edición diaria o se suscriban a la publicación en línea para enterarse de lo sucedido, situación que hace crear una mayor sensación de inseguridad, especialmente si las primeras páginas de un periódico digital o físico, se centra en exponer prácticas delincuenciales, resaltando los casos donde hubo homicidios o secuestros.

“Se explica el fenómeno del sentimiento de inseguridad, haciendo referencia al papel que juegan los medios de comunicación, especialmente la prensa escrita. De tal manera que en esas construcciones simbólicas se identifica a la inseguridad como problema fundamental que vive el país, asociada con la delincuencia convencional, negándose u obviando la presencia de otras conductas de mayor dañosidad social y provocando en la ciudadanía demandas y aplicación de medidas que están al margen de la legalidad”.¹⁷

Como se aprecia, la implementación de una seguridad ciudadana fundamentada en la democracia y el respeto a los derechos humanos enfrenta serios desafíos, principalmente porque la cultura democrática de la ciudadanía todavía no se han consolidado, al extremo que ante el aparente aumento de la delincuencia, muchas personas piden la intervención del ejército, sin tener en cuenta la necesaria consolidación de la policía como ente civil y democrático para la implementación de una política de seguridad basada en el respeto de los derechos humanos y actuando dentro de la legalidad democrática.

¹⁷ Leal Suárez, Luís. **Los medios de comunicación y la inseguridad ciudadana.** Pág. 8.



CAPÍTULO III

3. El Estado y la política de seguridad ciudadana

El Estado es el encargado de asegurarle a la población la seguridad ciudadana, para lo cual debe establecer una política estatal orientada a establecer la orientación ideológica que regirán las acciones a implementar para cumplir con preservar la vida, la integridad y los bienes de las personas, de sus familias y la protección de la sociedad en su conjunto ante las amenazas a su libre desarrollo.

3.1. Las políticas públicas

Teniendo en cuenta que la administración pública es la estructura orgánica del Estado; es decir un conjunto de ministerios, escuelas, hospitales, juzgados y otros, en la que se combinan recursos financieros, humanos, normativos y tecnológicos, que son transformados en servicios o en productos, con la finalidad de atender y satisfacer las necesidades o demandas de los ciudadanos en cuanto a mejorar la calidad de vida, se debe entender a las políticas públicas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

“Las políticas públicas son un conjunto de decisiones formales, caracterizadas por conductas o actuaciones consistentes y repetidas por parte de aquellos que resultan



afectados por las mismas; es decir, un conjunto de prácticas y normas que emana de uno o varios actores públicos, a partir de lo cual se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema”.¹⁸

Es decir, las políticas públicas deben establecerse dentro de un marco que abarque el bien común de toda la comunidad, sin distinción de ideologías ni partidismos y con la decisión de que deben ser tomadas con total prescindencia de intereses privados; es decir, con transparencia y responsabilidad por parte de los encargados de elaborarlas.

Para la elaboración de las políticas públicas se lleva a cabo un proceso de carácter cíclico, que comienza cuando el gobierno, define los problemas existentes y establece la necesidad de concentrar su atención en la búsqueda y valoración de alternativas de solución, identificando a los actores con algún tipo de interés para resolverlo, para lo cual lleva a cabo consultas, reuniones, intercambios de información, mesas de dialogo, cuantificación de afectados, comprensión de sus posibles ramificaciones y evaluación de la gravedad e intensidad del problema.

“La definición del problema es una decisión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, el reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar, porque una inadecuada definición del problema está

¹⁸ Vargas Arévalo, Cidar. **Análisis de las políticas públicas**. Pág. 4.



en la base del fracaso de muchas políticas públicas; por eso, el problema hay que anticiparlo para poder controlar sus efectos, pues una política reactiva que surge cuando un problema entra en crisis no corresponde a la detección intencional del problema, más bien por el contrario, el problema se manifiesta ante los ojos del decisor y este no puede pararse a definirlo, sino que simplemente actúa con mayor celeridad posible para intentar paliarlo”.¹⁹

Esto significa que la disposición personal de los funcionarios estatales para la detección anticipada de los problemas es una cuestión de actitud y valores culturales y de estilo de liderazgo, pues aun cuando esa detección no asegura el éxito de la política, si coloca a su responsable de enfrentarlo en mejor posición para lograr su eficacia.

A partir que el gobierno conoce la existencia de un problema y define actuar sobre él, comienza el proceso de elaboración de la política pública para intentar proporcionar soluciones, lo cual significa el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos o alternativas de solución para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y finalmente la selección de una opción o combinación de ellas.

Se debe tener en cuenta que, para que la política sea pública, es requisito indispensable que esté investida de legalidad; es decir, que esté legalmente aprobada y promulgada por la autoridad superior o el órgano estatal designado constitucionalmente para que la

¹⁹ *Ibíd.* Pág. 9.



promulgue y la vuelva ley a nivel nacional, por lo tanto, oponible contra todos y de obligada observancia por la población en general, hasta que haya un nuevo decreto que derogue la política pública anterior y le de vigencia a una nueva.

La evaluación es la última fase del proceso de la política pública, porque el análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma, por eso es que la situación más común tras la evaluación es la introducción de variaciones en la política existente o la sucesión de ésta por otra más adecuada al nuevo estado del problema, especialmente en un sistema democrático en donde el gobierno tiene que rendir cuenta de su actos a los ciudadanos para legitimar sus resultados.

Es a partir de la importancia de la evaluación de las políticas públicas que el análisis de las mismas es a la vez un arte y una ciencia porque hace referencia a la labor de los directivos públicos, que reproducen con sus decisiones las fases del proceso y porque permite aproximarse al proceso de las políticas.

3.2. Implementación de la política de seguridad ciudadana

Aunque para el ciudadano común, el problema que visualiza por lo general es el aumento incontrolado de los delitos más comunes; es decir, aquellos que tienen más frecuencia, espectacularidad y cobertura de medios, siendo los mismos aquellos en contra la propiedad, realizados con violencia en las personas o las cosas, que instalan la



sensación de amenaza o de inminencia de ser víctima de un delito, por lo que poco sirve demostrar que otros más graves, como los homicidios o las lesiones disminuyen.

Para la gente lo importante es lo que percibe como una amenaza y lo vuelve una demanda de punibilidad que debe ser satisfecha por las autoridades, lo cual determina que el primer componente de una política de seguridad ciudadana es la demostración práctica de una capacidad de acción por parte de las autoridades, cuyo objetivo es infundir un sentimiento de seguridad en la población acerca de que la autoridad está en control de la situación.

“La mayoría de los programas exitosos, para solucionar problemas de seguridad ciudadana en sus fases iniciales, contienen acciones que la ciudadanía percibe con un por fin se está haciendo algo; es decir, son capaces de proyectar una imagen de intervención exitosa, lo cual tiene su base fundamental en una eficiencia focalizada de los instrumentos policiales, por una razón muy simple: La policía es una de las representaciones simbólicas más fuertes del orden y la seguridad en la conciencia social, independientemente de las consideraciones ideológicas o políticas que la impregnen”.²⁰

Es a partir de esta demanda de la población de que el Estado haga algo, que el organismo Ejecutivo utiliza la fuerza policial para darle a la ciudadanía una imagen positiva de la autoridad, a partir de publicitar su presencia en las calles como una muestra palpable de su capacidad de gobierno, lo cual es un componente de gran importancia para el éxito

²⁰ Carvajal Martínez, Jorge. **Seguridad ciudadana y política**. Pág. 13.



de la cadena de acciones posteriores que implica un manejo integral de la seguridad ciudadana, porque la fuerza policial, como atributo de coerción legítima de que goza el Estado, es una exigencia de la ciudadanía hacia la autoridad.

“En materia de seguridad ciudadana el poder de la policía es una representación microsociedad del poder político y, por lo tanto, es una investidura sujeta a reglas cuyo cumplimiento debe estar claramente controlado por ese poder político. La incapacidad, ineficiencia o indiferencia policial siempre estará referida a una incapacidad y responsabilidad del poder político, aunque existan causas objetivas que determinen lo contrario, y sin perjuicio de los comportamientos profesionales que impliquen infracción a los reglamentos”.²¹

Es decir, que la población crea que el poder civil es capaz de utilizar de manera efectiva a la policía, produce una señal fuerte de autoridad, lo cual genera una situación de seguridad entre la ciudadanía, aunque sea un espejismo a partir que estas acciones no llevan a un conocimiento integral y de fondo de los temas cruciales de la seguridad ciudadana en democracia, en donde la institución policial puede asumir tareas frente a la actividad delincuencia que se produce en el momento pero no enfrentarla a largo plazo.

Asumir una política de seguridad ciudadana en el componente de represión de los actos delictivos, conlleva un control efectivo sobre las estructuras organizativas de la institución policial, particularmente en su desempeño, carrera profesional y mando policial; así como

²¹ **Ibíd.** Pág. 9.



de las definiciones sobre la eficiencia técnica y operativa de la fuerza policial, así como mecanismos para garantizar el cumplimiento de mecanismos para la seguridad ciudadana.

3.3. Mecanismos para implementar la seguridad ciudadana

Para el desarrollo de la acción pública en materia de seguridad ciudadana debe tenerse en cuenta que nunca es un solo una dependencia la encargada de las formulaciones, sino que es una coordinación interministerial o una dependencia directa del Jefe de Estado o de Gobierno la que hace de motor y moviliza los consensos interinstitucionales, aunque esto resulta difícil porque generalmente existe una profusión de dependencias sin jerarquía clara, cuya suma de acciones, por más exitosas que sean, no dan como resultado coherencia institucional y política ni van acompañadas de un sentido estratégico global, lo cual se debe a la existencia de una institucionalidad dispersa y con mando político difuso.

“La aparición de un mando político difuso en materia de seguridad ciudadana, constituye un problema para la gobernabilidad del Estado, y dificulta la generación de un núcleo ordenador que supere las diferentes competencias, intereses, culturas y misiones institucionales y la falta de un discurso político para generar los ajustes y las políticas capaces de corregir el problema, lo cual puede transformarse en un impedimento mayor de política y reorientar en sentido muy diverso los esfuerzos públicos”.²²

²² Ciafardini, Mariano. **Seguridad urbana**. Pág. 81.



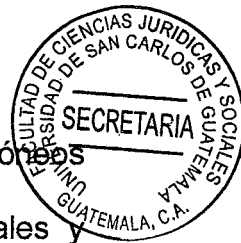
Es por eso que una política de seguridad ciudadana debe tener como un elemento fundamental en su formulación lo referido al despliegue y eficiencia de la policía, la doctrina operativa sobre el uso de la fuerza, la capacidad profesional del cuerpo policial y el control efectivo del poder político sobre el mando policial.

Este control se da a partir de la capacidad real de las autoridades políticas para sostener una discusión técnica en materias operativas frente a las policías, que son en definitiva el núcleo profesional del Estado en el manejo de la fuerza de seguridad ciudadana, lo cual incluye los detalles de composición de las fuerzas, la planificación operativa, el despliegue táctico de las comisarías e incluso micro institucionales vinculados con el personal, sus rangos, sus promociones y demás aspectos operativos.

“Mientras la defensa nacional en sus aspectos de fuerza se refiere a la relación entre el Estado como unidad política y las fuerzas armadas como instrumento del poder nacional, bajo un concepto de formación profesional de cuerpo; la seguridad ciudadana se refiere a la relación entre la unidad política ciudadano y el Estado, mediada por la policía como un instrumento del mismo poder nacional, pero estructurada bajo un concepto de formación individual de oficiales, en el marco de un sistema integrado de administración de justicia, cuyos límites son las garantías constitucionales”.²³

Esta diferenciación es esencial sobre todo porque en los nuevos escenarios de seguridad, especialmente en los llamados campos de las amenazas asimétricas como el

²³ **Ibíd.** Pág. 82.



narcotráfico, terrorismo o crimen transnacional organizado, existen criterios erróneos sobre zonas ambiguas de contacto y cooperación entre las funciones policiales y militares, que pueden llegar a confundir las decisiones en torno al carácter de la fuerza policial, lo cual se manifiesta principalmente en materia de información e inteligencia y en la utilización de fuerzas de elite para manejo de crisis, lo cual permite evitar la utilización de las fuerzas militares, las cuales están para enfrentar las amenazas de otros ejércitos.

Ahora bien, el despliegue eficiente de la fuerza policial depende de un acabado conocimiento del espacio social y del perfil de los delitos, pues en la actualidad es notorio el cambio en volumen, tipo e intensidad de los delitos, porque es un problema carecer de información estadística, de estudios o datos acerca del perfil psicosocial de la delincuencia, la reincidencia, el desplazamiento territorial de los delitos y muchos otros aspectos, porque no permite focalizar las acciones ni menos establecer las correlaciones positivas entre prevención del delito y formación policial.

3.4. El uso de la fuerza

Teniendo en cuenta que todo Estado está dotado de una capacidad de imperio, que implica la facultad de dictar leyes y hacerlas cumplir por la fuerza; asimismo, por esa autoridad puede coartar bajo determinadas circunstancias las libertades de sus ciudadanos, entre ellas la libertad física, lo cual conlleva una problemática al elaborar el tema del uso de la fuerza en una política de seguridad ciudadana, porque en ella queda determinado no solo la disposición que una sociedad tiene para usar métodos coercitivos

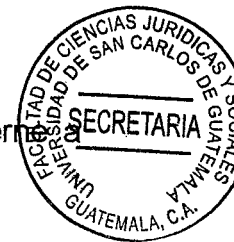


como solución ante las amenazas delincuenciales, sino también el consenso acerca de los derechos humanos.

Asimismo, el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se refiere en primer orden a la policía, especialmente se trata de determinar cuándo hace uso de la misma de manera arbitraria o abusiva e incluso si es legal la intervención que efectúa, lo hace con excesos aunque un ciudadano se encuentre efectuando alguna acción u omisión que vaya en contra de lo legalmente establecido, puesto que la autorización para actuar en su contra se puede tergiversar y emplear sin límites, especialmente cuando no existe un estricto control y sanciones por las autoridades superiores.

Ante esta situación, se plantea que los principios que rigen el uso de la fuerza y armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, son los de legalidad, de proporcionalidad y de necesidad, los cuales deben explicárseles claramente a los agentes estatales que están en relación directa con la lucha en contra de la delincuencia y la contención de los disturbios o crisis sociales.

El principio de legalidad compromete al Estado a crear la normativa necesaria para que se pueda producir el correcto desempeño de quienes harán uso de la fuerza, para lo cual debe adoptar aplicar normas, reglamentaciones y procedimientos adecuados, considerando que diariamente los funcionarios policiales se encontrarán frente a una disputa involuntaria de los derechos de los ciudadanos, los derechos y deberes de



policías, e inclusive el cumplimiento de la función del Estado en lo que concierne a la seguridad ciudadana y orden público.

En el caso del principio de proporcionalidad, el mismo es otro de los pilares fundamentales que conforman el adecuado uso de la fuerza policial, pues se trata de garantizar el equilibrio entre el nivel de resistencia por parte del presunto infractor de la ley y el uso de la fuerza a emplearse por parte del funcionario policial, quien es el encargado de realizar el cálculo en cada situación; es decir, no se puede enfrentar a los que quebrantan la ley con la misma fuerza, pues si no está armado el presunto delincuente, el policía no debe acudir al uso de su arma de fuego reglamentaria, sino al sometimiento a partir de su fuerza física, con técnicas de defensa personal que se le han enseñado en la academia.

Respecto a este principio, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determina que debe ser entendido como: Un equilibrio entre la situación a la que se enfrenta el funcionario y su respuesta, considerando el daño potencial que podría ser ocasionado. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y, con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de la fuerza, según corresponda.

Es decir, el principio de proporcionalidad permite determinar el balance adecuado que debe existir entre la gravedad de la amenaza o agresión con el nivel de fuerza a



emplearse, por ejemplo, si se considera indispensable el uso de arma de fuego, la misma debe usarse únicamente con la finalidad de terminar o hacer cesar la agresión; es decir que la fuerza se utiliza para someter al sujeto hostil pero nunca con la intención de lesionar, mucho menos dañar al individuo, aunque se debe tener en cuenta que ciertos casos resulta necesario el uso de la fuerza letal, como cuando los presuntos delincuentes no se someten al agente de la ley sino continúan disparando armas de fuego en su contra.

En el caso del principio de necesidad se está ante algo requerido con suma urgencia, como última alternativa aplicable al momento, puesto que, en este caso, solo podrán utilizarse dispositivos de coerción legítimos cuando otras medidas sean ineficaces y únicamente durante el tiempo que sea estrictamente necesario; o sea, se hayan agotado medidas pacíficas o que no sea posible o prudente utilizar tales medidas.

El principio de necesidad se traduce en que, una vez empleados los demás mecanismos presentes en la ley, para evitar o detener cualquier accionar que atente en contra de los derechos y garantías, se deberá recurrir al uso de la fuerza, aunque debe preferirse la que no es letal, salvo que las circunstancias pongan en peligro la vida de los agentes de seguridad frente a los delincuentes.

Este principio de necesidad lleva implícito que o bien se hayan agotado otros medios o formas para tener la acción dañina de derechos y garantías y no haya sido suficiente o que no exista otra manera de detener dicho accionar, especialmente cuando los agentes del orden público se vean ante un inminente riesgo de perder la vida si tratan de someter

al supuesto agresor por medios pacíficos o con fuerza no letal, principalmente en situaciones de enfrentamiento con sicarios o miembros del narcotráfico.

3.5. Condicionantes para mejorar las políticas públicas de seguridad

Las políticas de seguridad ciudadana en regiones como América Latina han experimentado avances importantes en los últimos diez años, aunque los mismos son inferiores a los que han tenido lugar en los países desarrollados, puesto que subsisten importantes desafíos que deben superarse si se desea avanzar en la eficacia de estas políticas públicas democráticas.

“Las políticas de seguridad requieren de reformas institucionales que permitan mejorar, en lo posible, algunas intervenciones que parecen prometedoras en la región y que coordinan la actuación de diversos organismos públicos y diversos niveles administrativos del accionar gubernamental, puesto que la realidad es que no existe conocimiento detallado respecto de los factores que pueden conducir al éxito en ese tipo de programas, ni sobre cómo se vencen las inercias propias de instituciones que dependen de autoridades distintas y que tienen sus propias agendas y mandatos”²⁴.

Esta situación de limitado avances en las políticas de seguridad ciudadana se presenta especialmente en países que se ven afectados por mayores grados de violencia, debilidad en el área de seguridad y prácticas como la autonomía que quieren mantener los cuerpos

²⁴ *Ibíd.* Pág. 83.

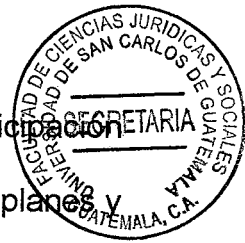


de seguridad a partir de tenerla durante los gobiernos militares o de corrupción en altos mandos de las fuerzas de seguridad, tanto del ejército como de la policía y demás cuerpos de seguridad, entre otros problemas.

Esto significa que para la implementación de una política de seguridad ciudadana, fundamentada científicamente debe partirse de realizar los diagnósticos adecuados, establecer prioridades y orientar adecuadamente la inversión y canalización de los escasos recursos del sistema de seguridad, para obtener un óptimo aprovechamiento de los mismos para garantizar la protección de las personas, sus bienes y sus familiares, así como garantizar las condiciones de certeza de no tener una vida cotidiana con niveles de inseguridad en la interacción con la sociedad.

Como es de considerarse, no existe una solución que sea la mejor para garantizar la seguridad ciudadana, sino que debe llevarse a cabo una combinación de todas las posibles alternativas que tengan como fundamento la aplicación de la legalidad contra la impunidad de los funcionarios y de los particulares, la participación de los ciudadanos en los planes y programas de seguridad, la prioridad de las estrategias sociales orientadas a mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, la colaboración de los ciudadanos y la policía, la definición y aplicación de los planes de seguridad ciudadana de manera conjunta entre sociedad civil y gobierno.

“No son las políticas de prevención ni las políticas de control, por sí solas, las mejores opciones. Una alternativa que se ha venido ensayando en varios países es la



organización ciudadana para combatir la delincuencia, que busca una participación informada por parte de los miembros de la sociedad para la elaboración de los planes y programas de seguridad, así como para determinar las prioridades de acción”²⁵.

En el caso de la participación de la comunidad se encuentran experiencias de seguridad ciudadana relacionadas con esfuerzos cooperativos para la recuperación de espacios públicos, el fomento de la confianza entre ciudadanía y policía y, algo muy importante, el trabajo de comunicación con la comunidad, el cual debe jugar un papel importante en la recuperación de los espacios sociales para la población.

“En muchas ciudades de la región se ha producido un reacomodo espacial y social importante en las últimas décadas, que no ha sido ni suficientemente diagnosticado ni asumido como una variable política para la elaboración de políticas públicas de seguridad ciudadana, principalmente porque el territorio debe dejar de ser considerado como un espacio físico de despliegue de recursos policiales y conceptualizarse, con identidades culturales y socioeconómicas, que lo configuran estructuralmente de manera particularizada, incluso dentro de una misma comuna”.²⁶

Es así como las experiencias de participación de la comunidad en la implementación de acciones de protección ciudadana, como la denominada barrio seguro, indican que la creación de rutinas de confianza y conocimiento mutuo entre policía y ciudadanía

²⁵ Ruíz Harrell, Rafael. **Criminalidad y mal gobierno**. Pág. 29.

²⁶ *Ibid.* Pág. 30.



conlleven resultados favorables para las acciones policiales contra los presuntos delincuentes en el área donde los vecinos han establecido vínculos con la policía, lo cual favorece la consolidación de la política democrática de seguridad ciudadana, principalmente porque los agentes que participan resultan siendo conocidos por la población, la cual hasta puede ayudarles en caso de ser necesario.

CAPÍTULO IV

4. La seguridad ciudadana en Guatemala

Para enmarcar la política de seguridad ciudadana del Estado guatemalteco, se considera importante establecer el marco general de la inseguridad que priva en Guatemala, en donde los homicidios violentos vinculados con las extorsiones y el narcotráfico; la desaparición de personas vinculado con la trata de personas para fines ilícitos; los delitos sexuales, principalmente las violaciones contra las mujeres; las extorsiones de las pandillas juveniles llamadas maras y los delitos contra la propiedad, se encuentran entre las principales actividades delictivas en el país.

A lo anterior debe sumarse el hecho de lo que se denomina subregistro de los datos de la violencia en el país, especialmente la relativa a la que se produce en el seno familiar, pues en este caso no se denuncian por temor de las víctimas a que no les crean o porque la familia opta por priorizar los lazos familiares frente a la integridad sexual de quien fue agredida sexualmente o violada por el padre, el tío o el hermano.

En esta situación e subregistro se encuentran los delitos de bagatela, los cuales son de ínfima cuantía por lo que no son denunciados, a pesar que en la realidad económica de los que son víctimas de los mismos resultan de alto impacto, pues muchas veces es su salario de una quincena o un mes lo que pierden al ser asaltados en las rutas peatonales o le sean hurtados aprovechando las aglomeraciones del transporte colectivo.

4.1. La inseguridad en Guatemala

De acuerdo con la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos: “Casi la mitad de las víctimas de muertes violentas en 2020 fueron jóvenes entre 18 y 30 años de edad y las muertes violentas de mujeres ha ido en aumento, al igual que la cantidad de mujeres víctimas de violencia, en relación con 2019, siendo la tendencia el aumento en el año 2021, pues a nivel departamental se registra un incremento en el número de homicidios comparado con el primer semestre del año 2020”.²⁷

En cuanto a delitos sexuales, el número se ha mantenido estable durante el transcurso del año 2021; sin embargo, el número de hechos delictivos relacionados a la violencia familiar subió en el mismo lapso de tiempo; igualmente preocupante ha sido el incremento en los delitos contra el patrimonio, pues la criminalidad ha tenido una tendencia a aumentar desde el año 2019; además, en ese período también hubo delitos contra la libertad, aun cuando es importante tomar en cuenta que las estadísticas sobre delincuencia aportadas por fuentes oficiales no son necesariamente las más confiables.

“Existe un concepto denominado cifra negra, que consiste en la diferencia existente entre los delitos denunciados y los que verdaderamente ocurren. La única forma de aproximarse a ésta última cifra es a través de los estudios de victimización, pues como señala la entidad Política de Seguridad –POLSEC–, la mayoría de delitos cometidos no son denunciados, siendo la única excepción el robo de vehículos, dado que una denuncia

²⁷ Foro Jurídico. **La violencia delictiva en Guatemala**. Pág. 3.



formal ante las autoridades competentes es uno de los requisitos establecidos por las empresas aseguradoras para pagar cualquier reclamo, lo cual implica que existe una profunda debilidad en las dependencias estatales encargadas de generar información”.²⁸

Aun con la existencia de estas disparidades entre los hechos ocurridos y los denunciados, es evidente que existen hechos delictivos y de violencia que ocurren en Guatemala, lo cual configura una preocupación generalizada por el tema de seguridad ciudadana, puesto que pareciera ser que al finalizar el conflicto armado interno, se sustituyó la violencia política por la criminal, lo cual determina una situación de inseguridad en la mayoría de guatemaltecos, que dependen de la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público para su protección, lo cual no sucede pues a diario los hechos de violencia criminal e intrafamiliar suceden y no existe una respuesta de las autoridades.

La tendencia hacia la inseguridad en Guatemala, conlleva un desafío a la gobernabilidad y seguridad, especialmente si a esos datos se le incluye lo relativo al tráfico ilícito de personas, mercaderías, armamentos y narcóticos en las fronteras, los indicadores mostrarían a una Guatemala sumamente violenta.

Como situación particularmente irónica es que esta disminución de los delitos violentos se ha publicitado por el gobierno de la República como resultado de sus políticas contra la criminalidad, a pesar que existen hipótesis que consideran como causal de esa reducción de homicidios en el año 2019 y el 2020, las medidas restrictivas impuestas por

²⁸ *Ibíd.* Pág. 4.



la pandemia del Covid-19, más que a acciones positivas de la Policía Nacional Civil del Ministerio Público, los cuales no han enfrentado el incremento de la violencia intrafamiliar.

Ante la realidad expuesta, el Estado tiene el desafío de bajar sustantivamente sus índices de criminalidad, así como realizar acciones estratégicas que le den sostenibilidad a largo plazo a la política de seguridad ciudadana en democracia, lo que conlleva entre otros aspectos, a modernizar a las fuerzas de seguridad tanto para la reacción como para la prevención, teniendo en cuenta que no solo se debe prestar atención a la demanda ciudadana a los temas de seguridad, sino también en lo relativo a la justicia, pues uno de los grandes desafíos se concentra en lograr una disminución sustantiva de la impunidad, lo cual implica establecer o corregir la política de seguridad ciudadana vigente.

“También es determinante generar las condiciones para aumentar la presencia de jueces y agentes policíacos en todo el territorio nacional y el aumento de infraestructura que evite el hacinamiento carcelario. Otro desafío para la gobernabilidad y seguridad es la promoción, mantenimiento y fortaleza de los mecanismos de coordinación interinstitucional entre las instancias responsables de la prevención, persecución y sanción del delito. Esto coadyuvará a la generación de estrategias que garanticen la vida, la seguridad y el bien común de todos los ciudadanos”.²⁹

Asimismo, es necesario tener en cuenta que la seguridad está estrechamente ligada con el avance de otras prioridades nacionales, por lo que se considera importante promover

²⁹ *Ibíd.* Pág. 5.



acciones que mejoren los índices de educación, salud y empleo, así como el fortalecimiento de factores pedagógicos y sociales que permitan ampliar la cultura de diálogo y no violencia.

Alcanzar un Estado con seguridad es una de las principales demandas de la población, por lo que debe continuar con la implementación y modernización de políticas públicas para la reducción de la criminalidad con un enfoque en la prevención de la violencia y que hacen hincapié en los factores que la originan.

4.2. Política nacional de seguridad en Guatemala

La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008 del Congreso de la República de Guatemala, en el inciso c del Artículo 13, establece que una de las funciones de la Comisión de Asesoramiento y Planificación del Consejo Nacional de Seguridad, es formular y proponer el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación.

Es por ello que en el año 2019 esta Comisión elaboró el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación 2020-2024, el cual contiene un marco referencial, uno relativo a la integralidad de la seguridad de la nación el cual se encuentra relacionado con la soberanía y el territorio del país; mientras que otro está orientado a los programas, objetivos y acciones estratégicas que deben implementar las fuerzas de seguridad en todo el país y el último vinculado con los temas de monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las acciones estratégicas.



El Marco Referencial del Plan Estratégico en análisis, contiene el enunciado normativo donde se enmarca el contenido del mismo, partiendo de la Constitución Política de la República de Guatemala, leyes y políticas, así como la referencia normativa internacional en materia de seguridad; mientras que la integralidad de la seguridad de la nación, enfatiza la importancia de la gobernanza integral, ya que atiende de forma sistémica y sectorial el contexto y entorno de seguridad.

De igual manera, también contiene los programas, objetivos y acciones estratégicas, los cuales definen el camino para la formulación de la planificación institucional de los componentes del sistema nacional de seguridad, que contribuirán a materializar la visión de futuro contenida en el Libro Blanco de Seguridad denominado: “Una Guatemala con seguridad y desarrollo” en el cual se plasma la visión de seguridad interna o de la ciudadanía y la externa o defensa nacional.

De acuerdo con este Marco Referencial, la planificación sectorial de seguridad de la nación se sustenta de los fundamentos normativos que priorizan la protección de la persona humana y sus bienes, el desarrollo de la sociedad y la estabilidad de las instituciones gubernamentales en Guatemala.

Para la construcción del Marco Referencial en mención, parten de la Constitución Política de la República de Guatemala como norma suprema que afirma la primacía de la persona como sujeto y fin del orden social, establece que el Estado se organiza para proteger a la persona y la familia, para garantizar la vida, la libertad, la justicia, la paz, la seguridad



y el desarrollo integral de la persona, teniendo en cuenta el carácter humanista del constitucionalismo guatemalteco y la prevalencia de los derechos humanos.

También se hace mención a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008 del Congreso de la República, el cual establece normas jurídicas de carácter orgánico y funcional, necesarias para asegurar el funcionamiento coordinado, eficaz y eficiente de los organismos del Estado, para el logro de resultados en materia de seguridad de la nación, estableciendo que las demás normas legales serán complementarias.

El Plan Estratégico de Seguridad de la Nación 2020-2024, también se sustenta en instrumentos internacionales como el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica; la Estrategia de Seguridad Centroamericana, la Declaración sobre Seguridad en las Américas suscrita en México en el año de 2003, la cual determina que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica, son de naturaleza diversa y alcance multidimensional.

De igual manera esta Declaración establece que cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades de seguridad y definir estrategias, planes y acciones para enfrentar las amenazas, riesgos y vulnerabilidades conforme a su ordenamiento jurídico y con el respaldo del derecho internacional; así como en compromisos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos.

Por otro lado, el Plan Estratégico define que la planificación sectorial de la seguridad de la nación se retroalimenta del análisis de los avances institucionales generados a partir de la implementación de Plan Estratégico de Seguridad de la Nación 2016-2020, así como la observancia de las funciones de la seguridad de la nación de priorización, regulación, organización y estabilidad, que ejecuta el Estado en materia de seguridad y desarrollo en beneficio de la población.

De acuerdo con lo establecido en el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación, el alcance de este define la ruta a seguir por las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad, hacia el año 2024, teniendo como visión de futuro el escenario de Seguridad de la Nación: Integral, descrito en el Libro Blanco de Seguridad en Guatemala, en donde se establece que: “Guatemala alcanzará para el año 2025 niveles sostenidos de seguridad y desarrollo humano, garantizando a toda la sociedad las condiciones para expresar sus necesidades e intereses, y emprender esfuerzos bajo el Estado de derecho para su consecución”.

Este Plan Estratégico proyecta consolidar una línea de acción conjunta que enfrente los desafíos a la seguridad en forma integral, anticipando situaciones futuras e inciertas para lo cual se deben establecer escenarios nacionales e internacionales, con lo cual les será posible a las fuerzas de seguridad del país actuar eficazmente sobre la realidad de la seguridad en sus dimensiones socio humano, político-económico, alimentario y nutricional, ambiental, energético, geo-estratégico, tecnológico y de inteligencia, lo cual resulta fundamental para garantizar la seguridad nacional.



De igual manera, el Plan Estratégico establece que la gobernanza institucional y la gestión integral se impulsan por medio de acciones sostenidas, integradas y articuladas, lo cual se consolida mediante el fortalecimiento de la capacidad de respuesta del Estado y su responsabilidad como formulador de políticas públicas incluyentes, pues se tiene en cuenta que estos son elementos fundamentales para consolidar la relación entre democracia, desarrollo y derechos humanos.

“La Estrategia de Seguridad de la Nación definida en el Libro Blanco de Seguridad, Guatemala 2025 con Seguridad y Desarrollo, es el conjunto integrado de la Política Nacional de Seguridad, Agenda y Plan Estratégico de Seguridad de la Nación. En su uso combinado atienden la seguridad, priorizando la protección de la persona humana, su vida y patrimonio. Se formula sobre la base de las prioridades nacionales del Estado, las cuales se constituyen en un marco de referencia para los procesos de planificación estratégica y gestión presupuestaria institucional”.³⁰

De igual manera, esta Estrategia de Seguridad, se sustenta en los principios establecidos en la Política Nacional de Seguridad, promoviendo el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo sostenible y la seguridad positiva, la cual se considera por la Secretaría Técnica que la Estrategia de Seguridad de la Nación trasciende lo conceptual, a través de su materialización en acciones estratégicas y estructuras presupuestarias de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad, para atender la problemática existente e impactar positivamente las condiciones de seguridad de la población guatemalteca.

³⁰ Consejo Nacional de Seguridad. **Política nacional de seguridad de Guatemala**. Pág. 36.

Es de tener en cuenta que en el caso de la seguridad ciudadana, la misma está a cargo del Ministerio de Gobernación, integrado por varias dependencias con funciones específicas, la mayoría de las cuales están relacionadas con brindar seguridad a los guatemaltecos, destacando entre ellas la Policía Nacional Civil, pues esta tiene como tarea principal la prevención y contención del delito, así como brindar seguridad a la ciudadanía en todo el territorio nacional, convirtiéndose por ello, en el elemento fundamental en la implementación de las políticas de seguridad dentro de las fronteras de Guatemala.

4.3. Marco nacional de seguridad en Guatemala

En el año de 2008 el Congreso de la República de Guatemala, por medio del Decreto número 18-2008, crea la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, la que se considera como la norma legal específica y especializada en el tema de la seguridad nacional, lo cual incluye los aspectos internos de protección a la ciudadanía y los externos de defensa nacional, para lo cual crea un Consejo Nacional de Seguridad, de asesoría al Presidente de la República y con capacidad para transformarse en un Comité de Crisis, cuando el Mandatario así lo requiera, el cual para su funcionamiento tiene una Secretaría Técnica y una Inspectoría General y un Instituto Nacional de Estudios Estratégicos.

Con la vigencia de la Ley Marco se logró la integración formal del Sistema Nacional de Inteligencia y de la Dirección de Inteligencia Civil, que pasaron a delinear la agenda de los grupos de derechos humanos; asimismo, permitió la creación de la carrera profesional



del Sistema Nacional de Seguridad y del Consejo Nacional de Seguridad, respectivamente.

Estos aportes permiten la creación de la Agenda Estratégica de Seguridad gira en torno a seis ejes, como son la prevención del delito y la seguridad ciudadana; la seguridad exterior; la gestión integrada de riesgos; el desarrollo de inteligencia; el fortalecimiento del desarrollo institucional, y la normativa y legislación institucional.

Asimismo, es de tener en cuenta que estos ejes se relacionan, a su vez, a factores de índole social, político-económica, alimentaria, tecnológica, medioambiental y de inteligencia; al tiempo que se vinculan con una política sustentada en principios como el respeto al Estado de Derecho, la observancia de los derechos humanos, la inclusión del enfoque de género y el respeto a la pluriculturalidad.

“La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad tiene por objeto establecer las normas jurídicas de carácter orgánico y funcional necesarias para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia por parte del Estado de Guatemala, para que en forma integrada, sistematizada, eficiente y eficaz esté en capacidad de anticipar y dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas y vulnerabilidades, a fin de estar preparado para prevenirlos, enfrentarlos y contrarrestarlos en observancia de la Constitución Política de la República, el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por Guatemala”.³¹

³¹ **Ibíd.** Pág. 37.



De igual manera, en esta Ley Marco, también se creó el Sistema Nacional de Seguridad que consiste en el marco institucional, instrumental y funcional del que dispone el Estado para hacer frente a los desafíos que se le presenten en materia de seguridad, mediante acciones de coordinación interinstitucional al más alto nivel y sujeta a controles democráticos.

Asimismo, se establece en la ley en análisis que para sus actividades los ámbitos de seguridad interior y exterior, para lo cual permite promover un andamiaje legal para garantizar la división de las funciones de inteligencia y velar por su imparcialidad, con lo cual se pretende evitar su uso para fines políticos.

“Así el Artículo 4 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad establece que: “La finalidad del Sistema Nacional de Seguridad es el fortalecimiento de las instituciones del Estado, la prevención de los riesgos, el control de las amenazas y la reducción de las vulnerabilidades que impidan al Estado cumplir con sus fines. Estas actividades tienen la finalidad de contribuir a la seguridad y defensa de la Nación, la protección de la persona humana y el bien común; y, establecer las responsabilidades de las entidades componentes del Sistema Nacional de Seguridad, así como regular las relaciones interinstitucionales en función de sus áreas de competencia”.³²

En el caso del Artículo 5 de la Ley Marco en análisis, se establece que los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad se orientan a dar coherencia y coordinación al

³² *Ibíd.* Pág. 38.



funcionamiento de instituciones, políticas normativas y controles en materia de seguridad, en el marco del Estado de derecho; establecer una institucionalidad de máximo nivel en materia de seguridad, que permita coordinar las dependencias estatales e integrar y dirigir las políticas públicas en esta materia y ser el instrumento a través del cual el Estado enfrente los desafíos que en materia de seguridad se presentan.

En el Artículo 8 se establece la creación del Consejo Nacional de Seguridad, con carácter permanente, el cual coordina el Sistema Nacional de Seguridad, define políticas y estrategias y asesora al Presidente de la República en la toma de decisiones en materia de seguridad.

Por aparte, en el Artículo 13, se regula la creación de la Comisión de Asesoramiento y Planificación para apoyar el Consejo Nacional de Seguridad, para lo cual su trabajo debe ser desarrollado dentro del ámbito de la Secretaría Técnica, la cual cuenta con personal especializado con la finalidad de llevar a cabo un trabajo profesional.

En el caso del ámbito de la seguridad ciudadana, denominada también seguridad interior, el Artículo 19 regula que: "El ámbito de la seguridad interior enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, delincuencia común, en defensa del estado democrático de derecho. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación".³³

³³ *Ibíd.* Pág. 38.



El Artículo 24 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad establece que el Sistema Nacional de Inteligencia es el conjunto de instituciones, procedimientos y normas que abordan con carácter preventivo, las amenazas y riesgos a la seguridad de la Nación, mediante la necesaria coordinación de las funciones de inteligencia estratégica, civil y militar, así como de cada una de ellas en su ámbito de actuación; asimismo, esta Sistema es responsable de producir inteligencia y conducir las contrainteligencia, trasladándola a las respectivas autoridades superiores.

La coordinación de funciones en el Sistema Nacional de Inteligencia atenderá los asuntos que el Consejo Nacional de Seguridad le asigne en materia de información e inteligencia, de acuerdo al Artículo 26 de la Ley Marco; estando integrada esta coordinación por el Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado, el Director de Inteligencia Civil, el Director de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, y actúan bajo la autoridad del Consejo Nacional de Seguridad.

Por aparte, el Artículo 27 de la Ley Marco establece la existencia de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado como la responsable de producir la inteligencia en los campos estratégicos, respetando el ámbito de competencia de las demás instituciones del sistema nacional de seguridad, estableciendo que la naturaleza de esta Dirección es civil y actúa bajo la responsabilidad directa del Presidente de la República.

De igual manera, el Artículo 28 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, le da origen a la Dirección General de Inteligencia Civil -DIGICI-, como la dependencia del



Ministerio de Gobernación que actuará conforme lo establecido en su ley orgánica y reglamentos, puesto en ese Artículo no le asigna ninguna función específica.

4.4. Incumplimiento del Estado en garantizar la protección de los guatemaltecos, sus familias y sus bienes según la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad

Luego de establecer la existencia del sistema nacional de seguridad, de acuerdo con la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, la cual fue creada con el objeto de realizar las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia por parte del Estado de Guatemala de manera coordinada, en forma integrada, sistematizada, eficiente y eficaz, con la finalidad que esté en capacidad de anticipar y dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas y vulnerabilidades, para prevenirlos y enfrentarlos en observancia de la Constitución Política de la República, el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por Guatemala.

Esta institucionalidad tiene un sentido jurídico definido a partir que en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad se regula el establecimiento de coordinaciones desde el más alto nivel del Estado guatemalteco para la creación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad cuya finalidad es la prevención de los riesgos, el control de las amenazas y la reducción de las vulnerabilidades que impidan al Estado cumplir con sus fines de protección de la persona humana y el bien común, garantizando la seguridad y defensa nacional de la nación, para lo cual debe coordinar a las fuerzas de seguridad y demás dependencias estatales vinculadas a la seguridad.



Esta institucionalidad del sistema de seguridad se operacionaliza en el Plan Estratégico de Seguridad que debe elaborar el Consejo Nacional de Seguridad, pues el mismo constituye el instrumento de gestión del Sistema Nacional de Seguridad que con base en la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas y la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación, determina el conjunto de acciones estratégicas que debe realizar el Sistema Nacional de Seguridad para alcanzar la Seguridad de la Nación y coadyuvar al desarrollo del país.

Este Plan Estratégico de Seguridad de la Nación, debe cumplir la función primordial de retroalimentar los procesos de planificación institucional y presupuestaria del Sistema Nacional de Seguridad y dar viabilidad a los lineamientos contenidos en la Política Nacional de Seguridad, al identificar las acciones y actores estratégicos para las diferentes funciones y competencias de las instituciones de seguridad, con la finalidad de detectar, prevenir y, en su momento, enfrentar las amenazas al país.

Para la discusión y redacción del Plan Estratégico, el Artículo 13 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad establece la creación de la Comisión de Asesoramiento y Planificación, la cual en el año 2019 elaboró el Plan Estratégico de Seguridad Nacional 2020-2024, para dar cumplimiento sistemático a los distintos lineamientos, programas, objetivos y acciones contenidos en los instrumentos de seguridad de la Nación.

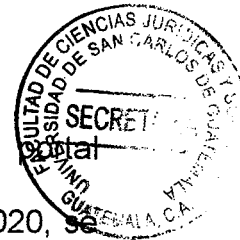
A pesar de la existencia de este Plan Estratégico, el cual es una continuidad de la Política Nacional de Seguridad, elaborada por el Consejo Nacional de Seguridad en el año de 2017, la cual, a su vez es heredera de la Política Nacional de la Prevención de la Violencia



y el Delito 2014-2034, los indicadores de inseguridad ciudadana continúan evidenciando que Guatemala es uno de los países donde la violencia delincencial se ha mantenido, pues aun cuando los datos estadísticos del año 2020 evidencia una disminución en los homicidios, la misma es producto de las medidas de prevención del Covid-19, más que resultado de planes estratégicos de este Sistema o del Ministerio de Gobernación.

De esta manera, aunque Guatemala a partir del descenso de la tasa de homicidios en el 2020 dejó de estar dentro de la lista de los 10 países más violentos en el mundo, esto no significa que esa disminución sea producto de una estrategia de seguridad ciudadana, pues se han incrementado otros delitos como las extorsiones, la violencia intrafamiliar y los robos en las viviendas, incluso los actos ilícitos a través de las redes sociales como las estafas y las extorsiones digitales, lo cual implica que las redes delincuenciales han mutado su accionar hacia otras prácticas adecuadas a las nuevas condiciones de existencia social producto de las medidas de restricción por la pandemia.

Otro dato que muestra el incumplimiento estatal en relación a la protección de la vida de los guatemaltecos, es que en los dos años que se han implementado medidas de prevención por la pandemia del Covid-19, han aumentado las muertes de mujeres, así como los distintos tipos de violencia contra las féminas, siendo la física la que muestra más aumento, lo cual puede deberse a las consecuencias del encierro por las restricciones a la movilidad decretadas en ese período de confinamiento, pues se estableció la prohibición de movilizarse desde las 18 horas de un día anterior a las cinco horas del día siguiente, limitando con ello la posibilidad de realización de actos delictivos.



Lo anterior se puede comprobar a partir de los datos establecidos en el denominado Infosegura, en donde se establece que: “Entre enero y junio del 2020, se registró una reducción en la incidencia delictiva total de menos 12.2%, comparado con el mismo período del año anterior, producto principalmente de las medidas de contención por la COVID-19, tomadas a mediados de marzo. Durante este período, los delitos que se cometen en la vía pública como homicidios y contra el patrimonio, tuvieron una reducción significativa, mientras que, los delitos que ocurren en el ámbito de lo privado, violencia en el hogar, registraron un aumento”.³⁴

De igual manera, en ese informe se señala que en junio los robos, hurtos y extorsiones presentan un alza, posiblemente ligada al impacto económico debido a las medidas de contención ante la COVID-19. Aun así, los delitos contra el patrimonio durante el primer semestre del 2020, fueron menores en comparación con el mismo período del año anterior, a partir que del 17 de enero al 16 de marzo del 2020, se implementaron seis estados de prevención en 13 municipios de alta incidencia delictiva.

Asimismo, entre enero y junio de 2020, las asistencias de la Policía Nacional Civil a hechos de violencia intrafamiliar registraron una tendencia al alza aumentando un 26.3 por ciento; asimismo, la línea de atención a mujeres por violencia física del Ministerio Público también registró un aumento en la solicitud de auxilio, lo cual puede reflejar las consecuencias negativas del encierro por las medidas restrictivas, especialmente las vinculadas con la prohibición del expendio de bebidas alcohólicas a partir de las 18 horas.

³⁴ Análisis sobre la situación de violencia y seguridad ciudadana. 1er. semestre 2020. Pág. 11.



En todo caso, no se trata de negar la existencia de mejoras en la seguridad ciudadana, como es el aumento en el número de efectivos de la Policía Nacional Civil, sino que la institucionalidad creada por la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad en el año 2008, aunque existe legamente y ha elaborado políticas nacionales de seguridad, las mismas no se ven reflejadas en un control estratégico de la violencia producto de la delincuencia, menos en la reducción de la que se genera intrafamiliarmente.

A esta falta de control estratégico se suma la existencia de debilidades en el funcionamiento de la Policía Nacional Civil, a partir de las denuncias de corrupción y de la participación de elementos policiales como parte de los grupos delictivos, principalmente los que participan en el crimen organizado, lo cual se evidencia cuando asociaciones como el Centro de Investigación Económicas Nacionales, que forma parte del Centro de Observancia en Seguridad Ciudadana, establece que para el año 2020 el fortalecimiento de la institución policial debe iniciar con la carrera policial, pues urge mejorar el reclutamiento y la formación de policías y oficiales de policía.

Asimismo, ha señalado que el despliegue policial debe obedecer a criterios técnicos y de respuesta ante la incidencia criminal y que se debe continuar con el proceso para institucionalizar la inteligencia policial, pues la Policía Nacional Civil en donde el proceso de control interno y depuración debe ser constante.

De igual manera, en el caso de la prevención del delito, no se han nombrado cuadros técnicos a nivel de dirección y de delegados departamentales ni se han definido los



perfiles de puestos de la unidad y asegurado que las personas contratadas los cumplen, tampoco se ha fortalecido la supervisión de los delegados departamentales para asegurar el adecuado desempeño a nivel local de las distintas iniciativas.

Como se aprecia, las demandas más inmediatas de protección ciudadana a la vida, la integridad física de la persona, el cuidado de sus bienes, así como la vida y bienes de la familia todavía tienen serias limitaciones en Guatemala, pues aun cuando de manera coyuntural se redujeron los homicidios, las actividades delictivas no cesan sino que se han adecuando a las nuevas condiciones impuestas por la pandemia.

Esta realidad de violencia delincuencia lo que evidencia es el incumplimiento del Estado de la población guatemalteca conforme a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, puesto que si al análisis del incumplimiento de la protección de la vida y los bienes de las personas y su familia, se agrega que la política de seguridad ciudadana establecida en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad se fundamenta en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, se incrementa exponencialmente el incumplimiento de la protección a la persona.

El Tratado Marco en mención establece la existencia de un Estado de derecho fortalecido, un ambiente sano y la adecuada distribución de la riqueza como elementos para garantizar la seguridad de las personas, elementos que le dan fundamento al Marco Nacional de Seguridad Nacional en Guatemala, siendo incumplidos ambos por las autoridades encargadas de la seguridad en el país.

CONCLUSIÓN DISCURSIVA



Se estableció como problema el incumplimiento por parte del Consejo Nacional de Seguridad del Artículo 19 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, en donde se establece el enfrentamiento preventivo el conjunto de riesgos y amenazas de la delincuencia para proteger a las personas, sus bienes y sus familias, puesto que aun cuando tenga la institucionalidad establecida en esta norma legal, las dependencias creadas para el efecto no han garantizado la protección establecida hacia la ciudadanía guatemalteca ni al sistema democrático de derecho guatemalteco.

Este incumplimiento estatal en relación a la obligación establecida en los Artículo 10, 12, 19, 20, 21 y 22 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, conlleva a que la población guatemalteca continúe estando en condiciones de inseguridad debido a la continuidad persistente de los homicidios, extorsiones, secuestros y delitos contra la propiedad.

Se propone como solución que para evitar que se continúe incumpliendo con la obligación estatal de brindar seguridad a la ciudadanía, la Procuraduría General de la Nación debe enderezar acciones legales en contra de los funcionarios públicos que integran el Sistema Nacional de Seguridad que han incumplido las funciones asignadas, para obligarlos a renunciar a sus cargos y nombrar a personas capaces para asumir la dirección de este sistema y promover acciones estratégicas de seguridad ciudadana dentro del marco del respeto a los derechos humanos de los guatemaltecos.





BIBLIOGRAFÍA

- Alianza para el Desarrollo Sostenible. **Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica**. Ed. SICA, 2009.
- BARTOLOMÉ, Manuel. **La seguridad internacional en el siglo XXI**. España: Ed. Marcial Pons, 2008.
- BATTAGLIA, Felipe. **Estudios de teoría del estado**. Ecuador: Ed. FLACSO, 2012.
- CARRIÓN, Ernesto. **La seguridad en América Latina y Europa**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 2014.
- CARVAJAL MARTÍNEZ, Jorge. **Seguridad ciudadana y política**. México: Ed. Porrúa, 2014.
- CHALOM, Mauricio. **Seguridad ciudadana y participación social**. Colombia: Ed. Pontificia Universidad Javeriana, 2004.
- CIAFARDINI, Mariano. **Seguridad urbana**. México: Ed. Siglo XXI, 2012.
- Consejo Nacional de Seguridad. **Política nacional. Prevención de la violencia y el delito. Seguridad ciudadana y convivencia pacífica 2014-2034**. Guatemala: Ed. Ministerio de Gobernación, 2013.
- Consejo Nacional de Seguridad. **Libro Blanco de Seguridad. Guatemala 2025 con seguridad y desarrollo**. Guatemala: Ed. Tipografía Nacional, 2015.
- Consejo Nacional de Seguridad. **Política nacional de seguridad**. Guatemala: Ed. Tipografía Nacional, 2017.
- Consejo Nacional de Seguridad. **Plan estratégico de seguridad de la Nación**. Guatemala: Ed. Mayaprint, 2020.
- Foro Jurídico. **La violencia delictiva en Guatemala**. Ed. Serviprensa, 2020.
- Infosegura. **Análisis sobre la situación de violencia y seguridad ciudadana**. En: https://www.gt.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_Analisis_sobre_la_situacion_de_violencia_y_seguridad_ciudadana_1er_Semestre-INFOSEGURA_2020.pdf. (Fecha de Consulta: 12 de enero de 2022).
- JARAMILLO, Manuel de Jesús. **El tránsito de la seguridad nacional a la ciudadana**. Colombia: Ed. ILSA, 2005.

LLATAS RAMÍREZ, Lesly. **Noción de estado y los derechos fundamentales de los tipos de estado**. Colombia: Ed. Universidad del Rosario, 2019.



LEAL SUÁREZ, Luís. **Los medios de comunicación y la inseguridad ciudadana**. España: Ed. Taurus, 2010.

RUÍZ HARRELL, Rafael. **Criminalidad y mal gobierno**. Argentina: Ed. Cóndor, 2008.

TORRES, Antonio. **La política pública de seguridad ciudadana**. Colombia: Ed. Aurora, 2016.

VARGAS ARÉBALO, Cidar. **Análisis de las políticas públicas**. Argentina: Ed. RESDAL, 2018.

Legislación:

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

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