

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



FABIOLA ÁLVAREZ DE MENÉNDEZ

GUATEMALA, AGOSTO DE 2006

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

REGULACIÓN JURÍDICA DE LA SEGURIDAD PRIVADA EN GUATEMALA

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

FABIOLA ÁLVAREZ DE MENÉNDEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, agosto de 2006.

HONORABLE JUNTA DIRECTIVA

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

DECANO:	Lic.	Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic.	César Landelino Franco López
VOCAL II	Lic.	Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic.	Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br.	José Domingo Rodríguez Marroquín
VOCAL V:	Br.	Edgar Alfredo Valdez López
SECRETARIO:	Lic.	Avidán Ortíz Orellana

**EL TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic:	Saulo de León Estrada
Vocal:	Lic:	Marisol Morales Chew
Secretario:	Lic:	Hugo Salguero Lemus

Segunda Fase:

Presidente:	Lic:	Héctor Maldonado Méndez
Vocal:	Lic:	Lucrecia Santiago Gómez
Secretario:	Lic:	Rafael Morales Solares

RAZÓN:>>Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis>>. (Artículo 43 de del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

DEDICATORIA

A DIOS: Por haberme iluminado y dotarme de fortaleza espiritual necesaria para finalizar mis estudios.

A MIS PADRES: Arnulfo Álvarez Dávila Q.E.D. Jesús Donis Q.E.D.
Por darme principios fundamentales para mi formación.

A MI ESPOSO: Julio César Menéndez Corado
Por la continua motivación y amor que me ha proporcionado en el devenir de nuestra vida.

A MIS HIJOS: Jenniffer Fabiola, Julio César, Jackeline Priscilla, Joselim Zabrina
Por su apoyo, amor y comprensión.

A MIS HERMANOS: Dora Alicia, Israel, Hilda Yolanda, José Ángel, Javier, Joselino e Iván
Por su amor fraternal.

A MIS SUEGROS: Eduardo Menéndez Cerrate, Adela Corado Azmitia de Menéndez, con mucho cariño.

A MIS COMPAÑEROS: Silvia Maritza, Sulma, Marco Tulio, José Daniel.
Con cariño y amistad.

AL GRUPO PODER: Por haberme brindado el apoyo y porque juntos somos fuerza.

A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por haberme proporcionado los conocimientos científicos y sociales.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

El Estado

1.1. Definición.....	1
1.2. Características.....	2
1.3. Elementos del Estado.....	2
1.3.1. Elemento subsistido.....	2
1.3.2. Elemento subjetivo.....	3
1.3.2.1. Administración o funcionarios	3
1.3.2.2. Competencia.....	4
1.3.2.3. Actividad material.....	4
1.4. Clases del Estado.....	4
1.4.1. Teoría de la personalidad política del Estado.....	6
1.4.2. Teoría del Estado gendarme	8
1.4.3. Teoría del Estado de derecho o constitucional.....	8
1.4.3.1. El ejercicio del poder público de Estado, según la Constitución.....	9
1.4.4. Teoría del Estado absoluto.....	11
1.5. Actuación del Estado.....	12
1.6. Manifestación de la voluntad del Estado.....	12
1.6.1. La teoría del órgano.....	12

CAPÍTULO II

Estado moderno y seguridad

2.1. Antecedentes.....	15
2.2. Relación entre libertad y seguridad.....	23
2.3. La fuerza pública.....	28

CAPÍTULO III

La policía, profesión y profesionalización

3.1. Marco Referencia.....	31
3.2. La policía y la seguridad.....	36

CAPÍTULO IV

La seguridad privada

4.1. La seguridad privada.....	43
4.2 Marco jurídico regulador de la seguridad en Guatemala.....	52
4.2.1 De la seguridad pública.....	52
4.2.2. De la seguridad privada.....	58
4.2.3 Análisis descriptivo de la Ley de policías privadas (73/70) y de la Ley los cuerpos de seguridad de las entidades bancarias, estatales y privadas (19/79)	59
4.2.3.1 Definiciones generales.....	59
4.2.3.2 Funciones de las empresas.....	59
4.2.3.3 Proceso de autorización de las empresas.....	62
4.2.3.4 Del personal.....	62
4.2.3.5 Del tramite de solicitud de autorización.....	64
4.2.3.6 Entidades de seguridad privada.....	64
4.2.3.7 Cuerpos de seguridad bancaria.....	65
4.2.3.8 Del control y supervisión de la seguridad privada.....	65
4.2.3.9 Del personal y de los agentes.....	67
4.3 Realización de las empresas de seguridad privada en Guatemala.....	69
4.3.1 Justificación de las empresas de seguridad privada.....	69
4.3.2 Características de las empresas de seguridad privada en Guatemala..	77
4.3.3 La seguridad privada en el área bancaria.....	78
4.3.4 La seguridad privada en general.....	80
4.3.5 De la formación de los agentes.....	82
4.3.6 De las armas en las empresas de seguridad.....	86
4.3.7 De las asociaciones de empresas de seguridad privada.....	89

4.3.8 Fundamento de una nueva ley que regule la seguridad privada en Guatemala.....	90
4.3.8.1 Presupuesto.....	90
4.3.8.2 El espacio de la seguridad privada.....	94
4.3.8.3 la seguridad privada obligada.....	94
4.3.8.4 La seguridad privada voluntaria.....	95
4.3.8.5 La seguridad priva eventual.....	95
4.3.8.6 Necesidad de una nueva ley sobre la seguridad.....	95
4.3.8.7 Principios ordenadores de la nueva ley.....	96
4.3.8.8 Conceptos e instituciones de la ley.....	99
4.3.8.9 De las armas de fuego.....	106
4.3.9 Del órgano fiscalizador.....	107
4.3.9.1 Teniendo especialmente en consideración.....	107
4.3.9.2 De la Dirección General de Seguridad Privada del Ministerio de Gobernación.....	108
4.3.9.3 Obligación y deberes de los actores del sistema de seguridad privada.....	110
4.3.9.4 Régimen de sanciones aplicables.....	112
4.4 Organización de la Dirección General de Seguridad Privada Departamental Administrativo de la Dirección General de Seguridad Privada del Ministerio de Gobernación	113
4.4.1 Departamento Técnico de la Policía Nacional Civil.....	114
4.4.2 Formación del personal del departamento técnico.....	115
CONCLUSIONES.....	117
RECOMENDACIONES.....	119
BIBLIOGRAFÍA.....	121

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, es de vital importancia por cuanto establece los graves problemas que afronta la sociedad guatemalteca, en el tema de seguridad; tales como el crimen organizado, lavado de dinero, asaltos, secuestros, violaciones, etc.; siendo el Estado el responsable de velar por la seguridad y el bienestar de todos los guatemaltecos; sin embargo, la regulación jurídica de la seguridad privada, requiere de un examen de su organización, funcionamiento y marco legal.

Partiendo que un Estado democrático de derecho busca garantizar de mejor forma la libertad y la seguridad, el orden constitucional reconoce al igual que el valor superior de la seguridad, siendo este el principio general de la libertad, por el cual las personas pueden realizar todas las actividades que la Constitución y las leyes no lo prohíben, o no haya requisitos o condiciones previas para hacerlo. La seguridad constituye un pilar fundamental para la convivencia, por lo que su garantía es una actividad esencial para la existencia misma del Estado, de esa cuenta al darse en el seno de la sociedad la proliferación de las empresas privadas de seguridad, el Estado está delegando su función y que por mandato constitucional le corresponde.

Dentro del presente trabajo de investigación se han tomado en cuenta cuatro capítulos; el primero relacionado en el Estado, sus elementos, clases, teorías de la personalidad del Estado; el capítulo segundo el Estado moderno y seguridad, que implican los subtemas siguientes: relación entre libertad, seguridad, y la fuerza pública; el tercer capítulo trata lo referente a la policía, profesión y la profesionalización; el cuarto capítulo detalla la investigación, que se intitula la Seguridad Privada; se entra a conocer lo referente al marco jurídico, análisis de la ley de policías privadas, el proceso de autorización de las empresas, su trámite, control, supervisión y características de seguridad en Guatemala, entre otros.

Como estudiante, espero que la presente investigación, sea de mucho apoyo por aquellas personas interesadas en conocer sobre la constitución, funcionamiento y operancia de las empresas privadas de seguridad, así como su marco jurídico.

CAPÍTULO I

1. El Estado

1.1. Definición

Al analizar algunos de los autores de nuestra disciplina jurídica, el órgano administrativo puede ser definido de la siguiente forma.

“El órgano administrativo es el conducto, medio o el instrumento de que dispone el Estado, para manifestar su voluntad.”

Esta definición podemos descomponerla en dos elementos importantes:

- a) Que el órgano administrativo es un medio o un instrumento del Estado, el órgano administrativo es instrumental, y
- b) Que a través del órgano administrativo se manifiesta la voluntad del Estado.

En realidad, el órgano administrativo constituye un medio o conducto en donde el Estado se manifiesta en cualesquiera de sus formas a los particulares o administrados.

El órgano administrativo es el que verdaderamente cumple con la finalidad que se propone el Estado, que es la satisfacción de necesidades colectivas, lo que la Constitución Política le denomina el bien común o bienestar general.

Hay que recordar que el órgano administrativo es el que presta el servicio público y que a través del mismo el Estado llena necesidades de su población, pues el servicio público es también el medio por el cual la administración pública cumple con su finalidad (bienestar general o bien común).

1.2. Características

Las características más importantes del órgano administrativo, son las siguientes:

- a) El órgano administrativo es una institución de derecho público, de interés social, por medio del órgano administrativo se cumple con la finalidad que tiene el Estado, que es el bien común o bienestar general;
- b) La actuación del órgano administrativo es la manifestación misma del Estado, es el conducto, medio o instrumento que el Estado utiliza para manifestar su voluntad;
- c) Los órganos administrativos necesitan, para el ejercicio de la competencia administrativa, es decir de la facultad, potestad o poder que la ley le otorga al órgano administrativo, para que pueda actuar, y la voluntad de la persona física o funcionario publico para poder actuar.

1.3. Elementos del Estado

Existe diversidad en los elementos que los distintos autores, atribuyen al órgano administrativo. Dormi¹ expresa que los elementos del órgano administrativo son dos; en primer lugar el conjunto de competencias y en segundo término una persona física que titulariza su ejercicio.

Dormi, analiza los dos elementos de la administración pública en la siguiente forma:

1.3.1. Elemento subsistido

Abstracto e institucional de carácter continuo, integrado por la competencia, el cargo, círculo de atribuciones, centro de competencias u oficio público. La competencia equivale en derecho público a capacidad jurídica del derecho privado, es del órgano institución, y no de la persona

¹ Dormi, José Roberto, **Instituciones de derecho administrativo**, pág. 62.

física o del titular del mismo u órgano-individuo, que titulariza el ejercicio de ello. El órgano institución tiene un área de competencia, un conjunto o círculo de atribuciones y facultades asignadas legalmente como función específica; el uso y ejercicio del poder fuera de la competencia, provoca el exceso o abuso de poder y el uso con un fin distinto, la desviación del poder. La competencia pertenece al órgano administrativo, aunque su uso y ejercicio la titulariza el órgano individuo.

1.3.2. Elemento subjetivo

Personal y variable; el hombre, en definitiva, empleado o agente del Estado.

Ese elemento personal, contingente y variable es una persona física, que desempeña o inviste la calidad de agente del Estado, en virtud de un título jurídico por el cual el individuo es admitido en el cargo u oficio estatal, originando una relación externa entre la persona jurídica estatal y el mismo individuo. El título jurídico que confiere tal calidad y cuya virtud surge de quienes mandan.

Existe otra clasificación de los elementos del órgano administrativo que es un poco más extensiva y que impone a los órganos administrativos como elementos, los siguientes:

1.3.2.1. Administradores o funcionarios públicos

Son los diferentes funcionarios o personas físicas que se encuentran a cargo de los órganos administrativos, pueden ser por elección popular o bien por nombramiento, de acuerdo el sistema de Servicio

Civil, los que pueden ser: Presidente, Vicepresidente, Ministro de Estado, Director General, Consejo Municipal, Alcalde, etc.

Son los que con su voluntad ejercen la competencia que pertenece al órgano administrativo. Para Manuel Ossorio la administración pública “es la actividad administrativa de los órganos del estado en todas sus escalas o jerarquías”²

1.3.2.2. Competencia

Es la cantidad de facultades, atribuciones, funciones y responsabilidades que la ley le otorga a cada órgano administrativo, para que pueda actuar.

Es necesario notar que la competencia administrativa es necesariamente otorgada por la Ley.

1.3.2.3. Actividad material

Es la que se ejecuta basada en planes, proyectos, programas, decisiones, resoluciones o hechos administrativos, con las cuales logran la finalidad que se proponen (Bienestar general o bien común).

1.4. Clases del Estado

Clasificaciones de los órganos administrativos, de las más amplias es la que nos proporciona el autor Dormí y los clasifica de la siguiente forma:

² **Ibid.** pág. 67

Por su origen normativo, se clasifican en: órganos constitucionales e infraconstitucionales o no constitucionales; los primeros son los que emanan de la Constitución directamente, son de rango superior, como, por ejemplo, órgano ejecutivo, legislativo, judicial. Los órganos infraconstitucionales son normativamente subordinados o dependientes, pues derivan de leyes inferiores, por ejemplo, en el orden nacional órganos consultivos, Fiscalía del Estado, Asesorías, Tribunal de Cuentas, etcétera.

Por su composición, los órganos son individuales (unipersonales, monocráticos) y colegiados (colectivos, colegiales). Los órganos colegiados, como su nombre lo indica, son aquellos cuyo titular es un colegio, es decir una suma de personas físicas (o jurídicas), las cuales actúan en virtud de una reglamentación especial que regula el quórum, mayorías, votaciones, deliberaciones, exteriorización de la voluntad. Caso típico de órgano individual o son los órganos del organismo Ejecutivo, Presidente, Ministros, Viceministros, Directores Generales, etc. Y ejemplo del órgano colegiado integrado por más de una persona física son las juntas directivas de los órganos descentralizados, los Concejos Municipales, Consejo Superior Universitario, etc.

Por su permanencia, y atento a la continuidad de la función, los órganos pueden ser: ordinarios o extraordinarios (también llamados de excepción o transitorios). Ordinarios son aquellos que se desenvuelven una competencia normal preestablecida en la Constitución, leyes y demás normas administrativas.

Extraordinarios son los que se constituyen en momentos de emergencia que no están previstos normalmente. Ejemplo de estos últimos son: la dictadura romana, la intervención federal en los regimenes constitucionales, la regencia en los sistemas monárquicos, etcétera.

Por su jerarquía jurídico-político, se puede hablar, de acuerdo al grado de autoridad de órganos superiores (o primarios) y órganos inferiores (secundarios); los primeros impulsan, dirigen, controlan y nombran a los integrantes del órgano inferior: ejemplo, el órgano Presidente respecto al órgano Ministerio o al órgano Director

General; el órgano Rey o Corona, respecto al órgano Virrey, Gobernador o Lugarteniente, etcétera.

Por su modo de actuación, los órganos son simples o complejos. El órgano simple, que puede ser individual o colegiado, en cuanto a su composición, es el que no se integra en su actuación con otros órganos. El órgano complejo, que nunca puede ser individual, es el que se integra con varios otros. Hay actos del poder que necesitan para su existencia, validez o eficacia, la intervención simultánea o sucesiva de más de un órgano.

De acuerdo con la distribución territorial de competencia, los órganos pueden ser centrales o locales. Los primeros son aquellos cuya competencia se desarrolla en todo el territorio del Estado, la provincia o el municipio; los segundos circunscriben su esfera de acción a un determinado territorio.

De acuerdo con la distribución funcional de competencias, los órganos pueden ser generales y especiales, según tengan o no circunscrita su competencia a una materia especial.

Según la actividad administrativa que desarrollan se clasifican en órganos activos, consultivos, y de control. Activos, como su nombre los señala, son los que resuelven y forman la voluntad orgánica que después se le imputará al Estado. Consultivos, no emiten declaración de voluntad, sino una manifestación de juicio a través de dictámenes o informes. Órganos de control son los que fiscalizan la actividad estatal, sus actos y las personas.

1.4.1. Teoría de la personalidad política del Estado

Dormi, hace la distinción de la personalidad jurídica y política del Estado así. “El Estado, en ejercicio de su poder, crea el ordenamiento jurídico, establece un orden jurídico coactivo, que otorga al ser político estatal el carácter de persona

jurídica, que actúa y se desenvuelve en le orden existencial por medio de una estructura de órganos desempeñados por sujetos físicos, cuyos actos y hechos se imputan y atribuyen al Estado.”

En el primer caso tenemos la personalidad política del Estado, en el segundo la personalidad jurídica del Estado. Esta última conceptualización es usual en el derecho público, en tanto se proyecta la Sociedad al plano del derecho o más, precisamente permite la regulación normativa de la actividad del ser estatal. El Estado no es ni mera ficción, ni organismo físico o social, sino que, como toda persona jurídica, reúne un conjunto de elementos cuya realidad no puede ser negada.

La Constitución Política, prevé el desenvolvimiento y la dinámica de la actividad estatal, a través de diversas funciones formales, que materializan por medio de actos del poder el querer del Estado. Ahora bien, el Estado previsto en la Constitución, no es ya sólo político sino también jurídico, cuya actividad está juridizada en el ámbito constitucional e infraconstitucional (legal, reglamentario, etcétera).

Esta actuación del Estado se establece a través de actos que tienen la virtualidad de obligar a los administrados, como manifestación del poder público.

Su personalidad no implica una ficción sino una realidad jurídica, cualquiera sea la opinión sustentada sobre le problema doctrinario de la naturaleza de la personalidad colectiva.

El Estado es sujeto de derecho. Como expresan Legaz y Lacambra, citados por Dormi “Es la comunidad jurídica por excelencia y la comunidad política por antonomasia; por lo tanto, concederle personalidad jurídica no es sino reconocerle los propios elementos de su realidad.”

1.4.2. Teoría del Estado gendarme

Estado gendarme dice Ossorio: “De fuerte arraigo en el siglo XIX, es aquel cuya función única consiste en mantener el orden público vigilando y protegiendo la reciproca libertad de los individuos dentro de la ley. Es, pues, la antítesis del Estado intervencionista en materias económicas, sociales, técnicas y culturales, cuya manifestación mas aguda se encuentre en el Estado totalitario.³”

1.4.3. Teoría del Estado de derecho o constitucional

Manuel Ossorio, dice que Estado Constitucional es “De acuerdo con la opinión de Linares Quintana, el que se caracteriza: Por garantizar la libertad como finalidad suprema y última del Estado; por limitar y fiscalizar el Poder estatal por medio de su división en razón de la materia y, a veces, del territorio; por la juridicidad o imperio del Derecho; por la soberanía popular o gobierno de la mayoría con la colaboración y fiscalización de la minoría y respetando los derechos de ésta. (v. Estado, Estado de Derecho).

Añádase que todas la características señaladas por el autor citado se derivan de la Carta Magna o Constitución (v.) -generalmente escrita- por la cual se rige y organiza la nación.”

Así, establece que Estado de Derecho significa: “En su definición existen profundas divergencias. Para algunos autores, todo Estado lo es de Derecho, puesto que se rige por normas jurídicas, cualquiera que sea su procedencia o la autoridad de que dimanen; con tal que tenga la posibilidad de hacer cumplir sus determinaciones dentro del orden interno. En consecuencia, el concepto seria aplicable lo mismo a un gobierno democrático y constitucional que a uno autocrático y tiránico. Sin embargo, la mejor doctrina es absolutamente contraria a esa tesis, por entender que la voluntad de una persona o de una minoría que se

³ Dormi, José Roberto, **Instituciones del derecho administrativo**, pág. 54, 55 y 295.

impone a una mayoría; y, en ese sentido, sólo es Derecho la norma emanada de la soberanía popular en uso de su Poder constituyente. De ahí que estado constitucional (v.) con el contenido dado a esa idea.

El Estado de derecho es aquel en que los tres Poderes del Gobierno, interdependientes y coordinados, representan, conforme a la conocida frase de Lincoln, el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. A este respecto dice Sánchez Viamonte: “Los tres poderes o ramas del gobierno pertenecientes a un tronco común nacen del pueblo en forma más o menos directa. Los tres actúan, pues, en su nombre, bajo el imperio de las normas constitucionales. El gobierno es la colaboración y concurrencia de los tres, identificados a través de la norma jurídica, que fundamenta y caracteriza al Estado de Derecho.”⁴

1.4.3.1. El ejercicio del poder público del Estado, según la Constitución

De conformidad con la Constitución Política de la República el poder proviene del pueblo y su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por la Constitución y la ley.

Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio. (Artículo 152 de la Constitución Política).

El imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentren dentro del territorio de la República. (Artículo 153 de la Constitución Política).

La función pública está sujeta a la ley, los funcionarios son los depositarios de la autoridad, responsables de su conducta oficial, sujetos a la ley y nunca superior a ella.

⁴ Dormi, **Ob. Cit.** pág. 294

Todo funcionario público esta al servicio del Estado y no de partido político alguno.

La función pública es indelegable, es decir que no se puede delegar, excepto los casos señalados por la ley, y no se puede ejercer sin prestar previo juramento de fidelidad a la Constitución (Artículo 154 de la Constitución Política).

Así, dentro de la Constitución en su Artículo 155, se encuentra regulada la responsabilidad de los dignatarios, funcionarios y trabajadores del Estado, que en el ejercicio de sus cargos cometan infracción a la ley, son solidariamente responsables de los daños y perjuicios causados a particulares; cuya prescripción es de veinte años; la responsabilidad penal por el transcurso del doble del tiempo señalado por la ley.

Ninguna persona puede reclamar al Estado por daños y perjuicios causados por movimiento armado o disturbios civiles.

Dentro del Artículo 156 de la Constitución Política, establece la no obligatoriedad del cumplimiento de órdenes ilegales, esto significa que ningún funcionario o empleado público, civil o militar, está obligado a cumplir órdenes ilegales o que impliquen la comisión de un delito.

En conclusión podemos decir que el ejercicio del poder público proviene del pueblo, filosóficamente implica que es el pueblo el que se encuentra ejerciendo el poder a través de la elección de sus representantes, que se encuentran a cargo de la función, del Estado.

1.4.4. Teoría del Estado absoluto

Se le conoce como Estado absoluto o como sistema de gobierno absoluto. Este se refiere fundamentalmente a la monarquía, en las que normalmente el monarca está encima de la ley, puesto que el monarca era la fuente de la misma ley.

Este concepto fue aplicable sin restricciones a las monarquías occidentales; pues los reyes o emperadores anteriores a los regímenes constitucionales o de derecho tenían ciertas limitaciones a su absolutismo, impuestas unas veces por tradición y la costumbre y otro por imposición de los gobernados, en todo lo referente a la designación y la orden sucesorio de sus reyes monarcas o gobernantes.

El Estado absoluto no debe confundirse con los regímenes dictatoriales, tiranos o totalitarios.

En el poder absoluto se encuentra en ejercicio del poder público un rey o monarca.

La monarquía la define Ossorio como “Literalmente quiere decir gobierno de uno solo. Pero esta definición que sería válida para las monarquías absolutas o autocráticas, no lo es para las monarquías constitucionales, en las que le monarca reina, pero no gobierna; sino que a lo sumo, actúa como poder moderador entre el gobierno y el parlamento. Aunque la monarquía puede ser electiva, si el monarca es elegido para toda su vida (pues si lo fuera para tiempo determinado más bien revestiría los caracteres de una república), lo corriente es que, sea hereditaria: es decir, que la titularidad se transmita por sucesión dentro de un orden preestablecido⁵.

⁵ Ob. Cit. pág. 469

1.5. Actuación del Estado

La actuación, la forma, el conducto por medio del cual se va a manifestar la voluntad del Estado, no es sino a través del órgano administrativo. Es pues, el órgano administrativo el instrumento o medio por el cual se manifiesta la voluntad del Estado, razón por la cual se hace necesario analizar y estudiar al órgano administrativo.

1.6. Manifestación de la voluntad del Estado

1.6.1. La teoría del órgano

Con la relación al órgano administrativo José Roberto Dormi, expresa: “Ante lo inaceptable de las teorías del mandato y de la representación aparece la teoría del órgano, que difiere esencialmente de las dos anteriores. Michoud y Carré de Malberg desarrollaron esta teoría en Francia, teniendo en cuenta las bases asentadas en Alemania por Gierke. La teoría orgánica tiene por objeto, justamente, explicar por qué la organización administrativa continúa permanentemente, a través de los tiempos y a pesar de los cambios de las personas físicas que actúan para ella.

El órgano. La idea de órgano estatal sólo puede explicarse partiendo de la existencia de ciertas personas (gobernantes, funcionarios, administradores) a las que el ordenamiento jurídico atribuye facultades que confieren a su voluntad, el valor y la eficacia de la voluntad de Estado.

La calidad de órgano deriva directamente de la propia Constitución; la persona jurídica estatal no necesita un acto volitivo de determinación, pues el órgano “integra” la estructura de la persona, forma parte de ella, nace con ella, es ella en cierta medida, pues el órgano vale tanto como el instrumento o medio de acción, a través del cual el Estado se desenvuelve como sujeto de derecho. La

expresión órgano no debe ser confundida con la concepción del organismo biológico, pues el vocablo ha sido acogido en las disciplinas jurídicas en sentido meramente metafórico, basándose en su valor etimológico, órgano “instrumento.”⁶

Para el autor Álvarez-Gendín: “La palabra “órgano” se emplea entonces con análoga significación a la que se refiere a los miembros del cuerpo, de la persona física; pero dándole más bien un sentido figurado, pues es de advertir, frente a la tesis organicista pura, que hay una verdadera identidad entre uno y otro, ya que el órgano de la persona jurídica tiene voluntad y el de la persona física no la tiene, pues radica en todo su ser aunque se localice en el cerebro.

Zanobini, define el órgano diciendo que es “conjunto de elementos personales y materiales, concretos y abstractos, debidamente ordenados en sí y dirigidos al fin de la actividad que debe ser ejercitada.”

Para Mayer, una reunión de competencias forman el órgano, el cual tendrá una o varias funciones.

Para dar una definición certera conviene definir la competencia.

La competencia es la facultad que tiene precisamente un determinado órgano, y que puede descomponerse en función legislativa, judicial y administrativa.

El órgano de una persona de derecho público es la institución que desempeña una o varias personas físicas que gozan de competencia para ejercer una o varias funciones públicas⁷.

⁶ Dormi, **Ob. Cit.** pág. 61

⁷ Álvarez Grendin, Sabino, **Tratado general de derecho administrativo**, pág. 287 y 288

Desde el punto de vista de Álvarez-Gendin, es necesario aclarar que la competencia no es otorgada al funcionario o persona física que se encarga del órgano administrativo, sino la competencia es otorgada al órgano mismo de la administración.

CAPÍTULO II

2. Estado moderno y seguridad.

2.1. Antecedentes

Estado moderno se caracteriza por estar sustentado en el paradigma del Estado de derecho. Este orden se faculta en la ley como disposición básica, elemental y fundamento indispensable para sostener los vínculos sociales entre los integrantes de la comunidad nacional (individuos, grupos, asociaciones) y entre estos y las instituciones y órganos públicos en los que se ha depositado la soberanía nacional. La libertad y el poder son entonces jurídicos y el orden público llega a ser el orden de y para la libertad, por lo que, las bases de la institucionalidad surgen desde el ejercicio de sus fuentes originarias: los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) y el derecho a la autodeterminación y libre determinación del pueblo, por los cuales una nación alcanza a constituirse en Estado independiente, sujeto jurídico internacional, y el pueblo establece libremente su condición política y provee a si mismo su desarrollo económico, social y cultural, pudiendo para esos fines disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales y de sus propios medios de subsistencia.

En el Estado de derecho se contiene la racionalidad básica del orden social imperante y su finalidad consiste en hacer posible que cada actor social pueda realizar del modo mas completo posible su condición de ser humano, mujer y hombre, como persona (sujeto de si mismo) en cuanto está dotado de dignidad humana y de los derechos que derivan de ella, que le otorgan la calidad de ser un fin en si mismo, de donde se desprende que es deber del Estado reconocer tales derechos, respetarlos, promoverlos y condicionar el ejercicio de sus poderes a la realización de ellos. Para cumplir con esas obligaciones, el Estado deberá impulsar la promoción de un ambiente de vida y un orden social caracterizado por la armonía y la solución pacífica y ordenada de los conflictos, creando el clima de paz dinámico en una convivencia capaz de producir la seguridad, valor superior de cuyo nivel de concreción y logro depende en

definitiva el estándar de la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, del desarrollo humano alcanzado y de la seguridad humana, subjetiva y objetiva, que se realiza en las personas y la comunidad.

Esta justificación del Estado de derecho como paradigma del Estado moderno en la búsqueda de la libertad, el orden la seguridad y la felicidad, ha recorrido un largo camino histórico desde la Carta Magna de Inglaterra del año 1215, siendo refrendada una y otra vez en documentos que dieron vida independiente a naciones, como son el caso de los Estados Unidos (1776), las repúblicas americanas (1810-1818), dieron nacimiento a regímenes republicanos (Francia, 1789) o en el ordenamiento jurídico internacional de la Carta de las Naciones Unidas (1945) la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) o los dos pactos internacionales, el de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

Es por ello que como lo recuerda Gregorio Peces Barba⁸, “La formación del Estado moderno como monopolio en el uso de la fuerza legítima, la idea de soberanía como expresión del poder que no reconoce superior y la vinculación del poder soberano con el derecho.

Basados en lo anterior, son hitos de ese itinerario histórico que lleva la seguridad a través del derecho, hasta la seguridad jurídica. El primer objetivo de la sociedad, en las teorías practistas, peor también en los que consideraban la sociabilidad como un elemento natural, era conseguir la paz y la seguridad”.

La noción histórica de Estado de derecho y el concepto y paradigma de la seguridad que propone en su racionalidad específica, también ha ido evolucionando.

Es así como la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, consistió en la incorporación del “principio de legalidad”, de modo que en el Estado liberal de derecho, la seguridad jurídica es el resultado del cumplimiento por el

⁸ **Derecho y derechos fundamentales**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. 1983 Pág. 286

poder público de sus funciones garantizadoras de los derechos individuales y represora del delito y del desorden publico, bajo el mandato de la ley, poniendo termino a la arbitrariedad del soberano.

El Estado liberal de derecho, es el estado de presentación y contrato, el Estado poder, fruto de la institucionalización del “Estado Nación” del depósito en él del monopolio de la generación de la Ley y de su imposición por la fuerza. Es el Estado tutor y limite del desarrollo de los individuos y la sociedad. Esta expresión histórica alcanza su máxima expresión en la democracia constitucional de las garantías individuales, los tres poderes clásicos (ejecutivo, legislativo y judicial), el imperio de la ley y la igualdad ante ella y la justicia, sumada a la legalidad de la administración civil del Estado.

Más tarde la seguridad jurídica del ciudadano en sus relaciones privadas con los otros y los bienes, y sus relaciones con el poder institucionalizado, se ampliará por la necesaria búsqueda de la seguridad sobre realidades que solo pueden controlarse socialmente a través de la cooperación, la solidaridad y la concertación, dándose nacimiento al Estado social de derecho. En esta nueva fórmula del Estado de derecho, el ordenamiento jurídico se hace cargo del campo de los derechos económicos, sociales y culturales, de la resolución ordenada de los conflictos que surjan a su respecto, orientados a la promoción creciente del bienestar de las personas y la sociedad por una ampliación de la seguridad, que ya no se reduce a la de los individuos en sus derechos subjetivos básicos, civiles y políticos, sino comprende la seguridad de la satisfacción de las necesidades sociales, y la existencia social sin traumas, “liberados de temor y la miseria” dirá la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Hoy en día la concepción del Estado de derecho se ha comenzado a enriquecer con un nuevo paradigma de su expresión histórica, el Estado democrático de derecho. A este se le concibe como un intento por superar las dos anteriores del ordenamiento de la libertad, la seguridad y las necesidades básicas, para alcanzar el desarrollo humano y su condición necesaria, la seguridad humana.

El Estado democrático de derecho abre la sociedad a una participación creciente de todos en la gestión personal y colectiva de la vida en sociedad, trasfiere el poder real a la responsabilidad de la base social. Afirma la descentralización local y regional del poder, crea mecanismos de concertación social, transfiere la ejecución de los deberes del Estado a instancias de la sociedad civil, manteniendo la supervisión y control estatal sobre ellos, fortaleciendo los vínculos entre los poderes públicos y los particulares y el respeto a sus esferas, potestades y derechos propios. La ley ya no es solo un límite o una forma de control, rectificadora de injusticias o inspiradora de bienestar. Es mucho más, sin abandonar esas funciones, pues llega a ser un sistema ordenador de las fuerzas y las energías sociales, lenguaje comunicador entre propósitos y proyectos, promotora de la libertad personal y colectiva, fuerza para avanzar hacia el desarrollo humano.

Esta tendencia histórica que se busca traducir en las acciones contemporáneas de modernización del estado, se alimenta de esa nueva racionalidad, inspirada en la necesidad de incorporar el potencial que trae consigo los avances de las ciencias, las técnicas, el arte y el pensamiento, mediante su apropiación por las personas, grupos y asociaciones, lo que conlleva a la necesidad del funcionamiento y racionalización de los poderes y aparatos de gestión pública, orientados a incentivar su asociación con las personas, comunidades, empresas y diversas formas de organización social, mediante la transferencia de posibilidades y la promoción de la participación social. En esta concepción del Estado democrático de derecho, la seguridad abandona aquel concepto que la reduce a la, ausencia de amenazas o del temor, o de las agresiones, para ser definida como una variable o dimensión de auto sustentación del desarrollo humano, personal y colectivo. En esta orientación la seguridad se produce colectivamente en la convergencia de los esfuerzos de la sociedad política y la sociedad civil, entre los poderes públicos y las iniciativas de los particulares, en un verdadero nuevo contrato social, de política de seguridad.

La noción misma de seguridad se ha profundizado, enriquecida en sus contenidos diversificada en sus dimensiones, ampliada en sus alcances, desarrollando múltiples formas y mecanismos para su habilitación y realización. De manera simultánea los

fenómenos sociales vinculados a la seguridad también han seguido un proceso con esas mismas características, profundizándose, diversificándose, ampliando su potencialidad y alcance y expresándose en formas nuevas, desde las individuales hasta las organizadas, desde nacionales hasta internacionales.

El tema, la materia y las expresiones de la seguridad dominan el debate internacional y nacional, involucran a los organismos internacionales y las relaciones multilaterales entre estados, como también al interior de estos, suscitan discusiones y controversias a nivel de los poderes públicos, la comunidad nacional, regional y local, entre los vecinos y al interior de la familia. Por lo mismo el campo de la seguridad comprende espacios muy amplios: la seguridad internacional, la seguridad exterior de los estados, y la interior a estos; la seguridad de los derechos humanos, fuente originaria del Estado de derecho del sistema democrático de gobierno; la seguridad del orden público y la seguridad ciudadana de la población, la que comprende una amplísima variedad de nuevas prácticas económicas o formas tecnológicas recientes, que pueden amenazar la vida e integridad de las personas, dan origen a muchos delitos.

En ese amplio espacio de la seguridad, como es obvio, las posibilidades de articular esfuerzos, proponer iniciativas y llevar a cabo programas concertados entre las instancias públicas y los aportes de la ciudadanía, ya sea como simples individuos, o como asociaciones de ellos, o empresas dedicadas a esta materia, exige un tratamiento preciso, bien fundado, que respete la racionalidad propia al Estado de derecho y lo potencie, en el sentido que este paradigma del orden social ha alcanzado y tiene a avanzar hacia niveles más completos.

Tal y como se dijo en su comienzo, el corazón de la seguridad es la ley, pues ella es su justificación, su propósito y su sentido. El derecho como mandato originado en la voluntad del pueblo, contiene las normas que este considera indispensables para ordenar la convivencia humana, hacer posible la realización práctica de las potencialidades individuales y colectivas, abriendo paso a las mejores expresiones de la dignidad humana y la libre determinación del pueblo, en suma, la felicidad. El derecho es un ordenamiento

que con su fuerza sostiene el comportamiento de mujeres y hombres, actuando como un sistema, de manera que cada una de sus normas solo adquiere su sentido en relación con las otras. De allí que como lo sostiene Kelsen, el derecho es una forma de control social, que no tiene un fin en sí mismo, sino opera como una técnica de organización social, una fuerza organizada para lograr la convivencia en paz. La función del derecho es entonces la de permitir la consecución de aquellos fines sociales que no puedan ser obtenidos con otras formas de control social como son los procesos de socialización y educación, como es el caso de la seguridad, cuando esta requiere el sustento de la fuerza que otorga identidad específica a la norma para ser jurídica.

El derecho, en la medida que monopoliza el uso social de la fuerza, al mismo tiempo limita y tiene por fin asegurar la paz en la comunidad, por lo que puede definirse como la organización de la fuerza monopolizada, destinada a crear una cierta seguridad colectiva que tiende a la paz.

Bobbio ⁹ dirá entonces que el derecho no solo tiene una función positiva, sino una función positiva primaria, es cuanto por excelencia un instrumento de conservación, es decir, la última barrera, más allá de la cual la sociedad se desintegraría. A la visión coactiva del derecho, propia a la teoría de Kelsen, Bobbio le agrega una función de estímulo, de promoción y provocación de conductas individuales y de grupos. Así dirá que “mas específicamente, al función de seguridad y la de resolución de conflictos no se encuentran una junto a la otra, sino, si puede expresarse así, una dentro de la otra, puesto que es cierto que uno de los modos a través de los cuales el derecho desarrolla la función de garantizar la seguridad colectiva, es también el de ser un medio eficaz, quizás el mas eficaz en última instancia, de resolver los conflictos. No de manera diferente se plantea el problema de la relación entre estas dos funciones y la tercera, la relativa a la organización del poder”; garantía de la seguridad colectiva, resolución de conflictos y organización de poder, son tres tareas teológicamente ligadas, hasta el punto que la resolución de conflictos, que es un medio respecto al fin de la seguridad, pasa a ser un resultado si se pone en relación con la organización del poder; la organización del poder

⁹ Bobbio Norberto. **Contribución a la teoría del derecho**. pág. 281.

tiene por función la resolución de los conflictos y la resolución de los conflictos tiene la función de hacer posible la seguridad colectiva”.

La seguridad encuentra en el derecho su vocación de certeza, del poder con precisión “el de a que atenerse”, para lo cual, sus normas necesitan ser a la vez colectivas, generales y abstractas, de modo que todas las personas puedan estar involucradas en su mandato, pues ellas se originan “desde todos, para todos, en toda situación”. Para el ejercicio del poder o la fuerza del derecho, cualquiera que sea el sujeto que lo pone en acción, son indispensables sus legitimidades y legalidades, la primera establece su fundamento, la segunda sus deberes y el procedimiento. La legalidad del poder se apoya en la validez de la norma que lo habilita para su aplicación y la validez se sostiene en la justicia que la orienta y da contenido. De este modo, en un Estado de derecho este se origina en último término en el poder originario de autodeterminación de una nación y de libre determinación del pueblo. Estos son los contenidos últimos de la fuerza coactiva que anima toda norma jurídica.

El derecho es organización de las fuerzas y energías personales y colectivas en aquello indispensable para afirmar la seguridad de la realización de las personas y la sociedad. Por lo mismo, existen en el campo del derecho cuatro formas fundamentales del uso de la fuerza destinados a producir la seguridad de las relaciones sociales, el poder de constreñir con la fuerza a los que hacen lo que deberían hacer; el poder de sustituir mediante el uso de la fuerza a los que debiendo hacer algo, no lo hacen; el poder de impedir con la fuerza a quien haga lo que está prohibido; y el poder de castigar mediante la sanción impuesta a quienes transgreden lo mandado.

El derecho, en la medida que monopoliza el uso social de la fuerza, al mismo tiempo limita y tiene por fin asegurar la paz en la comunidad, por lo que puede. Definirse como la organización de la fuerza monopolizada, destinada a crear una cierta seguridad colectiva que tiende a la paz.

Bobbio dirá entonces que el derecho no solo tiene una función positiva, sino una función positiva primaria, en cuanto es por excelencia un instrumento de conservación, es decir, la última barrera, más allá del cual la sociedad se desintegraría¹⁰. A la visión coactiva del derecho, propia a la teoría de Kelsen, Bobbio le agrega una función de estímulo, de promoción y provocación de conductas individuales y de grupos. Así dirá que “mas específicamente, la función de seguridad y la de resolución de conflictos no se encuentran una junto a la otra, sino si puede expresarse así, una dentro de la otra, puesto que es cierto que uno de los modos a través de los cuales el derecho desarrolla la función de garantizar la seguridad colectiva, es también el de ser un medio eficaz, quizás el más eficaz en última instancia, de resolver los conflictos. No de manera diferente se planea el problema de la relación entre estas dos funciones y la tercera, la relativa a la organización del poder”: garantía de la seguridad colectiva, resolución de conflictos y organización del poder, son tres tareas teleológicamente ligadas, hasta el punto que la resolución de conflictos, que es un medio respecto al fin de la seguridad, pasa a ser un resultado si se pone en relación con la organización del poder; la organización del poder tiene por función la resolución de los conflictos y la resolución de los conflictos tiene la función de hacer posible la seguridad colectiva”.

La seguridad encuentra en el derecho su vocación de certeza, del poder con precisión “el de a que atenerse”, para lo cual, sus normas necesitan ser a la vez colectivas, generales y abstractas, de modo que todas las personas puedan estar involucradas en su mandato, pues ellas se originan “desde todos, para todos, en toda situación”. Para el ejercicio del poder o la fuerza del derecho, cualquiera sea el sujeto que lo pone en acción, es indispensable su legitimidad y legalidad, la primera establece su fundamento, la segunda sus deberes y el procedimiento. La legalidad del poder se apoya en la validez de la norma que lo habilita para su aplicación y la validez se sostiene en la justicia que la oriente y da contenido. De este modo, en un Estado de derecho este se origina en ultimo termino en el poder originario de autodeterminación de una nación y de libre determinación del pueblo. Estos son los contenidos últimos de la fuerza coactiva que anima toda norma jurídica.

¹⁰ Bobbio, Norberto. **Contribución a la teoría del derecho**, pág. 281.

El derecho es organización de las fuerzas y energías personales y colectivas en aquello indispensable para firmar la seguridad de la realización de las personas y la sociedad. Por lo mismo, existen en el campo del derecho cuatro formas fundamentales del uso de la fuerza destinados a producir la seguridad de las relaciones sociales: el poder de constreñir con la fuerza a los que hacen lo que deberían hacer; el poder de sustituir mediante el uso de la fuerza a los que debiendo hacer algo, no lo hacen; el poder de impedir con la fuerza a quien haga lo que esta prohibido; y el poder de castigar mediante la sanción impuesta a quienes transgreden lo mandado.

2.2. Relación entre libertad y seguridad

La evolución de las distintas formas de Estados de derecho otorga una especial atención a la búsqueda constante por armonizar la garantía de la libertad y la seguridad al mismo tiempo y sin que una perjudique a la otra. Los Estados de derecho no son tales si la libertad personal, no solo la individual, sino la que se ejercita junto a otros, y la seguridad personal y colectiva no recibieran la misma protección y promoción por parte del Estado y fueran experimentados como bienes jurídicos propios de toda población, contenido esencial de la seguridad.

Desde un punto de vista conceptual y meramente teórico, la tensión entre libertad y seguridad no tiene cabida, pues en definitiva se refieren a una misma realidad y objeto. La palabra seguridad significa protección o garantía de toda ingerencia o perturbación arbitraria sobre la libertad, de donde debiera ser más lógico hablar de la seguridad de la libertad y de la libertad segura. Sin embargo, paradójicamente no existe mayor prueba de la existencia de la libertad que el delito, que es una conducta típica, antijurídica, culpable y punible, que solo puede realizarse si se esta en posesión de la libertad por parte de su autor.

El Estado de derecho se desarrolla justamente como un paradigma en ampliación permanente en la búsqueda de garantizar cada vez de mejor forma la libertad y la seguridad, perfeccionando la institucionalidad y los aparatos de habilitación de ambos

valores y derechos fundamentales, hoy en día ampliando el espacio de la prevención sobre las posturas y conductas que pueden afectarlos, y desarrollándolos espacios, oportunidades y mecanismos de realización de la seguridad.

En toda sociedad regida por un orden jurídico de esta naturaleza la primera e inmediata responsabilidad para alcanzar esta garantía descansa en la policía, sustentada en una red penal formal (tribunales, Ministerio Público, Defensoría, sistema penitenciario), al cual se agrega la red penal social que comprende desde la seguridad privada hasta los organismos sociales de control social (la familia, la escuela, las instancias religiosas y culturales, las organizaciones sociales, etc.).

La determinación de cómo se debe actuar para proteger la libertad y la seguridad en cada oportunidad y evitar la arbitrariedad en ello, da origen a un círculo plegado de problemas y dificultades prácticas y no teóricas. Los funcionarios policiales requieren disponer de potestades para llevar a cabo sus misiones y, siempre, o casi siempre su actuación afecta la libertad, lo que significa que existe el riesgo de separar y poner en contradicción práctica, ambos valores y derechos.

Para muchos el equilibrio entre la protección de la libertad y seguridad y el ejercicio de las potestades policiales no es posible y, privilegiando la seguridad, las potestades policiales invaden arbitrariamente el campo de la libertad. Esta tendencia se le ha denominado en los países democráticos en que se desarrolla, como “dictadura dulce” creándose los “estados de peligrosidad”, la “sospecha policial” y una serie de otras modalidades de la desconfianza y temor sobre los sectores más vulnerables de la sociedad (poderes, marginales, jóvenes, minorías sociales, etc.), mediante la implementación práctica de gran número de discriminaciones.

La balanza propia a un Estado democrático de derecho pone en un mismo platillo libertad y seguridad en el otro las potestades para protegerlas, y el equilibrio debe eliminar la arbitrariedad. El marco jurídico que regula las potestades policiales para asegurar la libertad construye un equilibrio con el deber ciudadano de ejercicio de la

libertad segura. Esto está señalado de algún modo en el Artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

“Artículo 29. 1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que solo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad. 2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”.

La regulación de los poderes de la policía y la protección de la libertad individual frente a la arbitrariedad, ha sido objeto permanente de la labor legislativa de los Estados democráticos, en una tendencia por alejarse del autoritarismo propio a regímenes jurídicos descendientes del autoritarismo estatal romano y de la cultura inquisitiva penal, y, en América Latina, de los “Estados de Contrainsurgencia”.

En la moderna expresión del Estado de derecho, el orden constitucional reconoce al igual que el “valor superior de la seguridad”, el “principio general de la libertad” por el cual las personas pueden realizar todas las conductas o impulsar todas las actividades que la Constitución y la ley no han prohibido, o no haya dispuesto requisitos o condiciones previas para hacerlo.

Este principio general de la libertad afirma la autonomía moral del ser humano y su calidad de sujeto de derechos y deberes, de modo que la libertad personal es la expresión subjetiva y concreta de aquel principio general, dando paso a la capacidad de autodeterminación de cada persona para realizar los derechos fundamentales y a través de ellos participar en la construcción de la sociedad a que pertenece. Puede entonces definirse la libertad personal como el derecho, constitucionalmente consagrado, de disponer de su propio ser personal y de determinar su conducta desde su propia voluntad, para actuar conforme a ella, sin que nadie pueda impedirlo, salvo prohibición constitucional y legal legítima: “todos los seres humanos nacen libres e

iguales en dignidad y derechos y, dotados como están, de razón y de conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. (Artículo 1. Declaración Universal de Derechos Humanos).

En los ordenamientos jurídicos modernos se distinguen tres modos institucionales para afectar de alguna manera el ejercicio de la libertad personal: las privaciones de la libertad, originarios en una prohibición constitucional o legal o en una resolución judicial causada en la comisión de algún ilícito penal; o una privación de libertad que sigue de inmediato a una contravención legal determinada. En este último caso, la autoridad competente argumentando ciertas normas específicas, puede obligar a uno o más ciudadanos a hacer algo que no deseaban o a impedirles actuar como esperaban, sin llegar a una detención con resultado final. En seguida los ordenamientos también contemplan las llamadas restricciones sobre la libertad, entre las cuales están las medidas cautelares no privativas de libertad, decretadas por algún tribunal en una causa en tramitación así como también las medidas necesarias a la prevención de la difusión de enfermedades, las adicciones de drogas o estupefacientes (controles farmacéuticos), etc. Por último, los regímenes jurídicos consultan una amplia gama de cargas sobre la libertad, como es el caso de los controles de identidad de personas y vehículos, controles de salubridad de establecimientos y los múltiples controles reglamentarios creados por la ley.

La proliferación de circunstancias en las que es necesario adoptar medidas limitativas de la libertad ha provocado que en diversos ordenamientos se aprueben leyes que regulan, con carácter general, los supuestos en los que la restricción es posible. Así en Gran Bretaña la Police and Criminal Evidence Act. (1984), a la que habría que añadir una larga relación de normas. En Italia, la Ley de Seguridad Pública (1931), la Ley de disposiciones en tutela del orden público (1975), completada por otras de 1977 y 1979, la ley reguladora del nuevo ordenamiento de la seguridad pública (1981) y la ley de medidas para la defensa del ordenamiento constitucional (1982), además del Código Penal. En Portugal, la Ley 20187, de seguridad interna (1987). En Alemania la Gesetz ubre Personalausweise (1980) y la Gesetz ubre das gerithlich Verfahrenen bei

Freiheitsentziehungen (1950, reformada en 1986). En Austria, la Bundesgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit (1988). En Bélgica, además del Código Penal, el Decreto 1967 relativo a las cartas de identidad, y la Nouvelle Loi Communale (1988). En Francia hay una copiosa legislación que, en los últimos quince años, ha sido reiteradamente modificada, al última vez en 1993, relativa a los poderes de la policía.

En los Estados Unidos, donde la legislación penal es preferentemente estatal, el Uniform Arrest Act. (1942) prevé una regulación al respecto, y los Estados más importantes han aprobado normas propias. En España, en fin, el caso paradigmático es la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (1992).

La tónica general de toda esta prolija normativa es la de otorgar potestades a los agentes de la autoridad, para detener a una persona o para adoptar medidas de restricción de su libertad, distintas de la detención, en los supuestos de que tal cosa sea necesaria, determinándolos con precisión y reglamentando del mismo modo el procedimiento a emplear.

La distinción entre privación, restricción o cargas sobre la libertad solo responde a diferencias de grado o intensidad, mas no se refieren a su naturaleza o esencia, de modo que en la aplicación de cualquiera de ellas siempre están vigentes los mecanismos de protección constitucional de la libertad.

La calificación de estas categorías ante una situación concreta no es fácil y la mayor parte de las veces es el estricto apego al procedimiento legal de aplicación el único medio capaz de resolver este problema.

La privación o la restricción de libertad exigen por lo general un supuesto legal preciso, un título que permite activarlo y, su ejercicio práctico conforme al principio de proporcionalidad: idoneidad del medio respecto al fin perseguido, el empleo del principio de estricta necesidad y la ponderación de la jerarquía de bienes jurídicos comprometidos o proporcionalidad en sentido estricto. El poder de impedir con la

fuerza a que alguien haga lo que está prohibido; el poder de sustituir mediante el uso de la fuerza a los que debiendo hacer algo, no lo hacen; y el poder de castigar mediante una sanción impuesta a quienes transgreden lo mandado, se rigen policialmente pro el principio de proporcionalidad.

2.3. La fuerza pública

De la fuerza del derecho se desprende la noción de fuerza pública, como la institución del Estado encargada, de modo exclusivo y excluyente, de dar eficacia a la fuerza del derecho, poniendo a este al servicio de la vida, la libertad, el trabajo y la justicia del ciudadano y de las instituciones publicas que su soberanía ha creado y establecido, promoviendo y garantizado esos valores en un orden público estable y en una seguridad interior y ciudadana, que permite una convivencia en paz y el desarrollo humano propios de una sociedad democrática.

Con esas finalidades y alcances el ordenamiento fundamental del Estado de derecho creó la policía, cuya justificación nace y se apoya en su capacidad específica de concretizar el derecho a través de la gestión de las potestades que el régimen jurídico contempla con este propósito.

Por ello, la policía, en cuanto es una institución profesional, organizada, jerárquica y disciplinada, requiere de una capacitación científica, técnica y operativa coherente con los poderes que se le han confiado de modo exclusivo y excluyente y una formación ética profesional que le permita el uso eficaz, eficiente y valido, de la causal de justificación que levanta la antijuricidad de sus procedimientos, los que realizados por otros integrantes de la sociedad tendrían necesariamente un carácter penal.

El origen de la fuerza pública se encuentra en el nacimiento mismo del Estado-Nación, surgido del ejercicio del derecho de autodeterminación, por el cual uno o mas grupos o pueblos se reconocen así mismos como una nación, que puede ser

plurilingüista, pluriétnica y pluricultural, exigiendo su reconocimiento como Estado nacional independiente a los otros sujetos del orden jurídico internacional.

De ese modo desde el proceso histórico de autodefinición se desprende su capacidad de auto disposición, de dirigirse a si mismo y emerge el derecho de libre determinación, por el cual la nación se da el régimen de gobierno que la voluntad popular decide, emergiendo el Estado nación, dotado de un Estado de derecho, que se traduce en el paradigma del orden basado en la fuerza del derecho, siendo uno de los mayores operadores inmediatos la fuerza pública.

Recorriendo este camino, muchas veces plagado de dificultades, contradicciones y hasta conflictos internos graves, los pueblos se constituyen primero en nación y luego en Estado, y para ello han debido poner en acción la fuerza de sus derechos originales de modo que, gracias a estos se rigen como Estado nación, para luego dar vida a su propio Estado de derecho. Es esta fuerza la que en términos amplios y genéricos dio origen a la fuerza pública, comprendiendo ella en su origen, tanto la que concretizó la independencia nacional, como la encargada de hacer efectivo el régimen jurídico nacido del ejercicio del derecho de libre determinación.

Sin embargo, esa fuerza pública inicial, en la medida que avanza el desarrollo institucional y democrático del Estado de derecho, se perfeccionará, distinguiendo entre la fuerza pública a cargo de la protección del derecho de autodeterminación, las fuerzas armadas y la defensa nacional y seguridad exterior, y, la fuerza pública encargada del orden público y la seguridad pública interior, la policía responsable de la vigencia efectiva, eficiente y válida de la fuerza de derecho que ha establecido el pueblo a través del ejercicio democrático de su derecho de libre determinación.

El término “policía” desde su origen con un sentido muy amplio, ha sufrido, una evolución significativa en su objeto propio. En sus comienzos se aludía con él a un Estado de orden de la comunidad, gracias a la aplicación de ciertas medidas para obtenerlo y no a un cuerpo de agentes propiamente tal, pese a que se incluía desde el

inicio de los temas de la seguridad y del bienestar general. Solo bastante más tarde se incluirá en el concepto de policía el aparato de fuerza pública y coacción física la institución policial, por lo que resulta un hecho más bien moderno el concepto actual.

Este proceso hace posible afirmar de modo cada vez más nítido, la diferencia entre las dos formas de fuerza pública, las fuerzas armadas y la policía, dando a esta última el carácter de una nueva expresión burocrática de la administración civil y el servicio público.

Este proceso de constitución y construcción de la moderna concepción del la policía como fuerza pública fue impulsada de manera determinante por dos dinámicas jurídicas. La primera, desde la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (26 de agosto 1789) que vincula la necesidad de esta fuerza publica a la necesidad de garantizar los derechos humanos (Artículo 12) y, la segunda, el nacimiento del derecho penal moderno que se orienta en primer término a constituirse en un sistema jurídico preventivo, que elimina a través del principio de reserva o de la legalidad de los delitos y penas, la arbitrariedad en el uso del “ius puniendo” del Estado, creando el debido proceso y apostando por la aplicación del principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza, la reparación de las relaciones sociales dañadas con el delito, la rehabilitación como sentido legitimador de la sanción penal y la prevención general y especial.

A esos dos impulsos determinantes de la construcción del moderno concepto de fuerza pública y policía se agregaran el aporte de dos ciencias esenciales a su profesionalización la criminología y la criminalística. La primera cuyo objeto es el estudio del fenómeno de la criminalidad, los factores que le dan origen y que explican sus modalidades, sus efectos en la sociedad y las personas, y, el saber necesario a su control y prevención. Por su parte, paciencia criminalística incorporará los aportes de todas las ciencias y técnicas disponibles por la policía, para verificar el cuerpo del delito y el modus operandi, es decir, la o las conductas y hechos objeto de la investigación y los participantes en los mismos, junto a su nivel de involucramiento en ellos.

CAPÍTULO III

3. La policía, profesión y profesionalización

3.1. Marco referencial

Con la modernización del Estado en el marco de una determinación forma o paradigma del Estado de derecho, la policía ha avanzado hacia su profesionalización y el policía ha pasado a ser considerado un profesional de la fuerza pública. En términos genéricos toda profesión es una creación social, que contiene una prolongada tradición cuya identidad es el fruto de un largo devenir. Por lo tanto, ella no es una creación ideológica, sino una forma de acción estable, una ocupación de los seres humanos dirigida a un fin concreto, que absorbe parte de sus actividades mediante el ejercicio de facultades y destrezas útiles a la satisfacción de una o más necesidades específicas del ser humano y su sociedad. La profesión requiere de su titular el dominio de la aplicación ordenada y racional de conocimientos y técnicas determinadas y necesarias a la satisfacción de esa necesidad. Ese dominio de conocimientos disponibles abre paso al nacimiento de aptitudes profesionales y a un servicio organizado, con procedimiento que conducen a producir el bien que la justifica¹¹.

Toda profesión se origina en una necesidad social cuya satisfacción es considerada indispensable para la mejor realización de la vida personal y colectiva, de modo que ella es un recurso que dispone la comunidad para desarrollar de mejor forma su vida. Por lo mismo las profesiones dan vida a servicios sociales estables a disposición de quienes lo necesitan, y se ejercen mediante la aplicación práctica de conocimiento, facultades y aptitudes útiles, capaces de responder a esas necesidades que las motivan. La profesión no es entonces una ayuda privada entre personas, sino un medio social disponible para todos y en esa medida forma parte del capital social, es un bien cultural producido socialmente.

¹¹ Seguridad privada en Guatemala, Estudio sobre su control y regulación jurídica. Pág. 40

La profesión, descansa en una organización del conocimiento y los medios necesarios para satisfacer necesidades específicas de las personas y las sociedad, y en ese sentido recibe un reconocimiento institucional de respaldo, llegando a ser un sistema de acción legítimo y ordenado, con sustento jurídico, político, económico, social y ético que busca darle garantía de calidad a los servicios que presta. La profesión llega a ser una forma establecida, reconocida y sustentada socialmente, realizada normalmente por quienes son portadores del título que los habilita para ello y que expone a la sociedad la idoneidad para hacerlo. Cada profesión es entonces una obra de cultura, creada y desarrollada en la sociedad que se asienta en el dominio del conocimiento disponible para orientar la satisfacción de necesidades humanas, a través de la sistematización del saber traducido en experiencia y práctica concreta del servicio prestado, el que es sometido a un examen crítico permanente, tanto por quienes la practican como por los que se benefician de ella, por lo tanto, en permanente perfeccionamiento y desarrollo.

La expresión individual de toda profesión es el profesional. Profesional es todo ser humano que ejerce y practica los actos y servicios propios a una profesión, gracias al dominio de las disciplinas científicas que ésta requiere, desarrollándolas en el marco de un régimen de derechos y deberes que la ordenan, conforme a la experiencia y sabiduría acumulada en ella, dando concreción práctica al reconocimiento y la demanda de la sociedad sobre ese servicio, en la medida que está respaldado en el título que acredita la idoneidad para llevarla a efecto.

El ordenamiento profesional que sostiene a quién detiene ese título se define tanto en el derecho como en la ética profesional.

Toda profesión se realiza a través del ejercicio de derechos y deberes propios a su actividad y estos habitualmente comprenden el ejercicio de prácticas excepcionales, solo reservados a quienes detentan este título.

De este modo si toda norma jurídica para ser plenamente regla de derecho, debe ser universal, general y permanente, es decir obligatoria para todos, aplicable a todas las situaciones a que esta dirigida y no aceptar excepciones temporales o interrupciones de ocasión, la práctica profesional a menudo no cumplen con esa condición, generándose lo que se ha denominado una “causa de justificación”, fundada en el principio de especialidad, por el cual se excluye la antijuricidad propia a normas universales, generales y permanentes aplicable a esas conductas.

Se da entonces una suerte de simetría entre la determinación del injusto que define como antijurídica una conducta determinada y la causa de justificación de la misma, cuando ella es realizada en el marco del ejercicio legítimo de una profesión, por quien detenta el título social e institucionalmente reconocida para ello.

Hay múltiples ejemplos de ello en la cirugía de la medicina, el secreto profesional del abogado, del psiquiatra o del periodista, como por supuesto, en las potestades de la policía.

Mientras mayor sea el campo de los causales de justificación propios al ejercicio de los derechos y deberes de una profesión, mas exigentes deben ser los requisitos de su ordenamiento y racionalidad, de su idoneidad científico-técnica, de manera que las facultades, potestades y atribuciones que en ella se dispone, deben ser explicadas y reglados de modo preciso, y las exigencias de formación deben ser mas profundas y rigurosas, tanto en lo académico como en lo ético profesional. Por lo mismo estos sistemas reguladores del ejercicio profesional deben contener métodos eficientes de supervisión y control.

De este modo, el ejercicio de una profesión, sea esta privada o pública, liberal o no, se funda en la disposición de un título que se otorga a quienes califican para ello, habilitándolo a la práctica de conductas cubiertas por causales de justificación, la que habitualmente se llama “ejercicio legítimo de una profesión”, en tanto comprende la actuación de derechos y el cumplimiento de deberes excepcionales.

La profesión policial forma parte del área de las profesiones jurídicas en la medida que el contenido sustantivo de su objeto propio es el de dar eficacia al derecho, concretando la fuerza de la norma jurídica. El ordenamiento de esta profesión de policía se asienta en el derecho público, es decir en aquella rama del derecho que se rige pro la máxima de que solo puede hacerse lo que la ley manda o permite de modo expreso.

Por otra parte, la profesión policial se integra en los servicios públicos matrices de la organización y administración del Estado, pro lo que su campo de acción y su inserción organizacional escapa a la determinación individual del profesional policial, respondiendo alas decisiones legales y administrativas adoptadas pro las autoridades democráticamente instituidas.

La policía, por su propia justificación, se define por su compromiso con los valores Estado, en cuanto sirve a sus fines principales: el valor superior de la seguridad; la realización de los derechos fundamentales de todas las personas, desde cuya practica se origina la soberanía y libre determinación del pueblo; la concreción de la fuerza de la ley propia al Estado de Derecho vigente; todo esto a través de las tres funciones centrales a la vida social y al desarrollo humano, cuales son la de dar eficacia al derecho, promover y garantizar el orden publico y producir la seguridad interior del país, en su calidad de fuerza pública.

La profesión policial implica el cumplimiento de deberes, el ejercicio de derechos, la realización de un oficio desde un cargo y el sometimiento a una jerarquía y disciplina orgánica, bajo constante supervisión y control institucional y público.

De este modo la profesión policial esta marcada por el cumplimiento de deberes y lo propio de estos y que los distingue de los derechos, es su carácter irrenunciable, por lo que según sea su naturaleza, su cumplimiento representa exigencias especificas de idoneidad científica técnica y de formación de ética.

La profesión policial, más que el ejercicio de derechos, está caracterizada, entonces, por el desarrollo de potestades regidas por el derecho público, por lo que son inalienables, intransferibles, irrenunciables e imprescriptibles. Se trata de una profesión que se practica desde un cargo, definido éste como una unidad organizativa básica de competencias y potestades en una organización, lo que determina tareas y obligaciones atribuidas a cada policía. Se llega así a la noción de “ejercicio legítimo del cargo”, que comprende tanto el título habilitante para ello, como el nombramiento por autoridad competente, la gestión de derechos y deberes del cargo, que por su contenido y estatus jurídico, se denominan potestades.

La excepcionalidad de la institución de la fuerza pública del Estado de derecho en la policía y de la profesión de la policía, hace de su marco jurídico y ético de regulación un orden específico que no comparte con ningún otro órgano del Estado y menos de la sociedad civil, de allí que el término “policía” sea de uso exclusivo y excluyente de la fuerza pública y de sus integrantes. Por lo mismo el uso de conceptos tales como “policía de seguridad privada”, no es compatible con el paradigma del estado de Derecho moderno, en cualquiera de sus expresiones. Cualquier asimilación de la institución pública “Policía” y del agente policial, con la empresa privada de seguridad y los vigilantes o guardias, es una deformación de los principios y valores más sustantivos y básicos del orden del Estado de derecho.

Esa misma excepcionalidad del ordenamiento de la policía supone la necesidad de la dirección, control y supervisión democrática de ella, como asimismo, del mando y control interno de su gestión y procedimientos, los que deben estar inscritos y responder a las políticas públicas democráticas de seguridad.

La policía, tal y como se anticipó, tiene como funciones centrales la de dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y proteger y promover la seguridad interior y ciudadana, para lo cual desarrolla sus actividades en torno a la prevención general y especial y a la investigación de los hechos presuntamente delictivos bajo la dirección del Ministerio Público, actuando en los procedimientos penales como fuerza

pública bajo las órdenes de los jueces. Para cumplir con estas misiones y tareas, el policía integra en su formación las ciencias jurídicas (particularmente el derecho constitucional, el penal y el de los derechos humanos, más el derecho procesal penal), la criminología y las ciencias criminalísticas, fundado en una ética profesional coherente a las excepcionales responsabilidades que pesan sobre el uso de sus potestades, para alcanzar los tres atributos esenciales a una fuerza pública democrática, cual es la de ser eficaz, eficiente y válida al mismo tiempo, de modo que es capaz de promover la seguridad jurídica de la libertad.

Las misiones y tareas que el marco jurídico regulador de una policía le asigna, se deben llevar a cabo con las orientaciones de políticas públicas de seguridad, definidas éstas por los poderes democráticos, de modo que no es la institución policial quien determina las políticas de acción a seguir, sino le son dictadas por los órganos civiles del régimen democrático. Si dichas políticas no son elaboradas y menos dictadas, supervisadas y controladas en su aplicación, la policía sólo administra reactivamente sus recursos y medios, no llegando a desarrollar plenamente su potencialidad, perdiendo su credibilidad y legitimidad, creándose un amplio espacio de inseguridad, ambigüedades e incertidumbres.

3.2. La policía y la seguridad

En un Estado de derecho los sujetos políticos responsables de la seguridad pública y particularmente de la seguridad ciudadana son los poderes públicos instituidos que han recibido, constitucionalmente este mandato, de modo que la policía es sólo uno de los mecanismos de habilitación de la seguridad, junto a todos los otros de la red penal formal, encargados de implementar las políticas criminales que se han definido con ese propósito. Estas comprenden varios campos: políticas criminales dirigidas a la mantención y promoción del orden público políticas criminales de prevención del crimen organizado, la corrupción y los atentados contra las instituciones públicas sus autoridades, así como, las políticas de seguridad ciudadana concentradas en la prevención del delito común que por la propia naturaleza de este tipo de

criminalidad deben ser descentralizadas vinculadas a la participación ciudadana las políticas criminales de persecución penal de los delitos cometidos y las de aplicación de sanciones privativas o no privativas de libertad.

La policía es uno de los mecanismos fundamentales de habilitación de la seguridad pública en cualquiera de las políticas criminales que se han señalado, pero su participación en ellas nunca agota los instrumentos necesarios para llevarlas a cabo en las sociedades modernas. En los Estados liberales de derecho la gestión de la seguridad pública se ejecuta con la aplicación de un modelo de gestión inspirado en una aproximación institucional, centralizada, burocratizada y vertical. La perspectiva institucional monopoliza la acción en una línea surgida en las determinaciones legales que se transmiten a través de la burocracia estatal, hasta una policía que aplica procedimientos previamente definidos por la administración, para ejercer el control y la represión en reacción a los desordenes o delitos que se produzcan. Respondiendo a esta modalidad de la intervención policial en la ejecución de las políticas tradicionales de seguridad, la policía opera con un alto sentido corporativo, desde fuera de la realidad social, como una fuerza de intervención sobre conflictos de baja intensidad, afirmándose en un autoritarismo burocrático. Paradójicamente las características de esta forma de gestión policial de la seguridad pública desarrolla fuertes factores criminógenos tendientes a dar curso a diversas formas de corrupción, en una suerte de subcultura policial valorizadora del aislamiento social, que facilita liberarse o neutralizar los controles, promoviendo sentimientos de solidaridad colectiva y códigos del silencio y un manejo de estrategias de mando que buscan la autonomía institucional que se expresa en una fuerte autarquía en la ejecución de las tareas, débil penetración efectiva de las líneas de mando superior sobre los operadores policiales en terreno y constantes aperturas al tráfico de influencia, ruptura de carreras policiales y arbitrariedades de diferente naturaleza.

La agenda real de las políticas de seguridad definidas con ese método de gestión institucional terminan por ser definidas en el día a día de las urgencias y por los efectos de reacciones coyunturales de las autoridades o la opinión pública, lo que finalmente

suma, al alejamiento policial respecto a la comunidad en la que lleva a cabo sus tareas, el alejamiento ideológico de los policías respecto de las autoridades civiles y políticas, acelerándose las tendencias recién descritas y la autonomía policial, que finalmente justifica sus acciones en su propia administración y no en el servicio público para el que fue creada.

En el Estado social de derecho y en el Estado democrático de derecho, tal y como fueron caracterizados mas arriba, la gestión de la seguridad pública no se hace posible con esa perspectiva institucional, pues al Estado, hasta ahora hegemónico en esta materia, se le impone la necesidad de pasar de la represión de amenazas al orden público y del delito a la prevención general y especial y al desarrollo de un sistema de enjuiciamiento penal y de aplicación de sanciones bajo el imperio del principio de proporcionalidad del uso de la fuerza, en pro de la reparación de las relaciones alteradas y la promoción de la reinserción social de quienes las dañaron. En esta perspectiva, la gestión de la seguridad pública asume una perspectiva sistémica que se funda en el mejor conocimiento, con fundamento científico (criminológico y criminalístico) de los hechos que motivan la definición de las políticas de seguridad pública en todos los campos antes señalados, de donde surge la posibilidad de identificar a todos los actores sociales involucrados activa o pasivamente en ellos, buscando el diseño concertado de políticas idóneas adecuadas a los fenómenos concretos que las motivan y luego su ejecución se realiza mediante el conjunto de los esfuerzos mancomunados del capital social disponible para lograr éxito.

La gestión sistémica de las políticas públicas de seguridad requiere: que la sociedad comparta las bases conceptuales y el lenguaje de una teoría democrática de ella: que ello se exprese en el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico que define su campo y conduce su operación: que la sociedad avance en el conocimiento racional del fenómeno de la criminalidad que le afecta y disponga de una inteligencia civil democrática sobre su desarrollo inmediato; que impulse una modernización de todos los mecanismos de habilitación de la seguridad, la policía, el Ministerio Público, los tribunales de justicia, los sistemas de aplicación de sanciones penales, las agencias de

seguridad privada, etc. que abra paso a la participación social en la elaboración de las políticas de seguridad, su ejecución y control.

En los marcos de las políticas públicas de seguridad, ya sean las destinadas a conservar el orden público o restablecerlo si ha sido alterado; las de prevención del delito, ya sean la criminalidad mayor o el delito común cotidiano; o las propias a la persecución pena de los delitos producidos, la policía debela estar capacitada, tanto orgánica como profesionalmente para desarrollar una observación sistemática y rigurosa de los fenómenos a que esas políticas criminales se refieren; formadas en todas las técnicas y tecnologías necesarias a su intervención eficaz y eficiente; dotadas de una disposición proactiva e interactiva hacia los actores de la red penal formal y la red social penal, que les permita integrar su aporte específico de fuerza pública democrática con los demás mecanismos de habilitación y realización de esas políticas, compartiendo con ellos los diagnósticos y las soluciones; siendo además competente para evaluar resultados y estar siempre dispuesta a rendir cuenta de su gestión ante la comunidad.

La policía es parte de la administración civil del Estado y en este sentido se diferencia por completo tanto de las fuerzas armadas como de las empresas privadas de seguridad y por lo mismo su acción es también esencialmente no política y está al servicio de todos los ciudadanos, al igual que el resto de la administración, a lo que se agrega la responsabilidad civil del Estado por los daños que ella pudiere ocasionar con sus actuaciones, aún si su intervención es legítima.

Pese a la dependencia administrativa de la policía al poder ejecutivo, no sólo cumple sus funciones en relación con los deberes de éste con la seguridad pública y ciudadana, sino también, en relación con el poder de jurisdicción de los tribunales del poder judicial y las potestades del Ministerio Público en materia de investigación criminal.

En el desarrollo de sus tareas propias la policía realiza actividades de fomento, de prestación de servicios administrativos y las propias y jamás compartidas de fuerza pública.

La policía, al igual que cualquier repartición de la administración, puede llevar a cabo actividades de fomento vinculadas a sus tareas propias, impulsando acciones de promoción y educación cívica, a través de campañas, relaciones de contacto y dialogo con grupos y comunidades, concertando programas con ellos o coordinando esfuerzos con la sociedad civil. Estas son acciones que buscan convencer, obtener consensos, convenir las mejores formas de mantener el orden público, predecir la criminalidad o reprimirla de manera eficaz con la colaboración voluntaria de la población. Para ello una policía democrática debe dar cabida en su preparación a las relaciones humanas, públicas y comunitarias.

La Policía deberá asumir proactivamente las necesidades e intereses de la comunidad que se relacionan con su objeto propio y deberá por ello proporcionar los servicios que a ese respecto se le soliciten. Habitualmente las prestaciones de servicios policiales solicitados son de dos tipos: los primeros se relacionan con la garantía al libre desarrollo de los derechos cívicos de las personas, que comprenden el ejercicio de actividades políticas, económicas, sociales y culturales, en espacios públicos otorgándoles el respaldo policial necesario. Las segundas, corresponden al desarrollo de actividades masivas en espacios privados, como estadios o teatros, para cuya ordenada realización la policía puede prestar sus servicios, sólo si ella o la autoridad considera que podrían derivarse de estos, desórdenes graves del orden público o el riesgo de la comisión de delitos, pero este es un campo mas propio a la seguridad privada.

También los ordenamientos jurídicos suelen depositar en las policías tareas propiamente administrativas, como son los controles de ciertas reglamentaciones (comercio, tránsito, migraciones internacionales, etc.) los que pueden contener actividades preventivas, tramitaciones control administrativo, autorizaciones y licencias, permisos, sobre los cuales pueden recaer distintos tipos de sanciones, que en ningún caso

invadan los privados a la justicia. En estos casos la policía actúa en cumplimiento de su misión de dar eficacia al derecho, siguiendo estrictamente el principio de legalidad que define el orden administrativo, facilitando el ejercicio ordenado de los derechos y deberes ciudadanos, pero también estos servicios podrían ser encargados a otras instancias públicas y privadas.

Por último y lo que define de manera exclusiva y excluyente a la policía, es la aplicación de la coacción propia a la concreción de la fuerza del derecho, en virtud del título jurídico y la causa de justificación que la habilita para ello, desarrollándola siempre según el principio de proporcionalidad. Lo que puede traducirse desde las simples órdenes de policía para mantener garantizar el orden público, hasta el ejercicio de la fuerza ya sea ante el delito flagrante o en cumplimiento de órdenes emanada de autoridad administrativa competente o de los tribunales de justicia.

CAPÍTULO IV

4. La seguridad privada

4.1. La seguridad privada

Tal y como se ha expuesto, la seguridad pública es un deber del Estado y por ello irrenunciable, por lo que está obligado a cumplirlo como un fundamento de su legitimidad, habitualmente por mandato constitucional. La realización de esta obligación exige el diseño y desarrollo de políticas criminales integrales y específicas, para ser llevadas a cabo a través de los mecanismos de habilitación y realización de la seguridad, disponiéndose con ese fin un conjunto de organismos públicos, los que integran la red penal formal.

Sin embargo, en la práctica, en todas las sociedades modernas ha surgido lo que se denomina “seguridad privada”, que expresa relación con el quehacer de personas, grupos, entidades o empresas privadas, ocupadas en procurar la protección de sí mismos o sus bienes, o la protección basca o primaria de personas, bienes o patrimonios y valores, mediante un contrato de prestación de servicios o un simple acuerdo entre vecinos.

El fundamento de la seguridad privada descansa en el derecho humano de toda persona a gozar y ejercer sus libertades y derechos con seguridad y por consiguiente adoptar dentro de la legalidad, las medidas que estime necesarias a su protección, la de su, familia o su patrimonio.

Por su parte, en el marco de la libertad de iniciativa empresarial y de libre mercado, se ha desarrollado una explosión de iniciativas organizadas de servicios de seguridad privada, las que comprenden una gran variedad de riesgos a prevenir y varios niveles de ofertas de servicios, traducidos en productos diferentes.

Las empresas de seguridad privada, según el servicio que ofrecen, pueden distinguirse en consultores de seguridad, cuyo objeto es el de realizar estudios de riesgos y proponer planes y programas para su neutralización; productores de sistemas de seguridad que ofrecen tecnologías idóneas para prevenir esos riesgos, controlar procesos, accesos, o cautelar bienes, información y personas; agencias para la seguridad de personas, edificios, instalaciones productivas o comerciales, que se encargan a través de agentes propios, de la vigilancia protección de esos bienes; servicios de vigilantes y guardias para la protección de personas y bienes en eventos de distinta naturaleza, que se desarrollan en espacios privados o públicos.

De lo dicho se desprende que la seguridad privada abarca al conjunto de los planes, programas, organización tecnología y recursos humanos orientados a la prevención o reducción del riesgo de daños sobre personas, bienes actividades sociales, provenientes de agentes humanos materiales que pueden potencialmente amenazar personas, entidades o empresas.

El crecimiento de la seguridad privada y la debilidad su regulación en el marco del Estado social y democrático de derecho emanado en muchos países una cantidad de críticas sobre sus contenidos y alcances, y brevemente son los siguientes:

La incorporación de la seguridad privada supondría una privatización parcial de la seguridad pública un nuevo mecanismo de control social no democrático y ajeno al Estado de derecho vigente.

La seguridad privada surge como una alternativa armada a la fuerza pública, que no se rige por los controles a que es legalmente sometida ésta y por tanto parece una cesión de soberanía del Estado en beneficio de particulares, poniéndose término al monopolio de la fuerza en manos del poder público, bajo control de los poderes del Estado.

La seguridad privada atenta contra el principio de igualdad jurídica en el goce de los derechos fundamentales, dado que por su alto costo sólo tienen acceso a ella quienes disponen de medios económicos para pagarla y, representa un gesto concreto de falta de solidaridad social por quienes gozan de ella respecto a los menos favorecidos, justamente en un área que debía reclamar una amplia solidaridad social.

La seguridad privada trae consigo nuevos peligros para la libertad individual, tanto por el riesgo de su uso en el control y vigilancia de las personas en su trabajo y su utilización en conflictos sociales laborales, como por la pérdida de la privacidad gracias a la acumulación de información sobre las personas en manos de instancias privadas.

La seguridad privada, debido a la concentración vertical de empresas que van desde los consultores hasta las de vigilancia, pasando por los que ofrecen tecnologías, sumado a la posibilidad de concentración horizontal de ellas, se traduce en una suerte de poder autónomo e incontrolable, que fácilmente podría operar como crimen organizado en múltiples áreas, siendo útiles para la práctica del lavado de dinero.

La seguridad privada representa a menudo una fuente permanente de deslegitimación de la fuerza pública y a través de ello, del propio Estado de derecho y sus instituciones democráticas, pues sostiene una contradicción ideológica permanente con las modernas teorías democráticas de seguridad.

Las compañías transnacionales de seguridad privada, o los vínculos encubiertos entre estas y algunas empresas que aparecen como nacionales sin serlo, implica riesgos importantes para la soberanía nacional, especialmente en ocasión de situaciones de excepción constitucional, conflictos de intereses en el campo internacional y en el desarrollo de la criminalidad internacional.

Las empresas de seguridad que incursionan en el campo de la investigación criminal tienden a sustituir los organismos de enjuiciamiento penal y obstruir sus investigaciones y funcionamiento, llevando a cabo, sin el control de garantía de los

tribunales competentes, diligencias que afectan los derechos fundamentales garantizados en los sistemas de enjuiciamiento criminal

El manejo de grandes arsenales, que no sólo contienen armas defensivas por parte de las empresas de seguridad y, los deficientes sistemas de autorización y control de su empleo, promueven un mercado negro e incluso pueden ser verdaderas empresas de leasing para procurarse armas de parte de organizaciones criminales.

A menudo las empresas de seguridad, a través de sus agentes, entran en el accionar de los policías o realizan operaciones ilegales como interrogar y registrar personas, detener a sospechosos, controlar correspondencia, encomiendas y vehículos, requerir documentación, etc.

En razón de todas esas observaciones los países más evolucionados han buscado desarrollar marcos jurídicos cada vez más completos para regular el nacimiento, establecimiento actividades, controles y supervisión, tanto de las empresas, como de sus agentes y personal.

Un breve estudio comparado de las legislaciones sobre seguridad privada en algunos países de la Unión Europea aporta una información de interés, la que a continuación se señala.

Del examen de la legislación de Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Grecia, Gran Bretaña, Italia, Países Bajos, Portugal y España, es posible llegar a los siguientes elementos y conclusiones que todo sistema regulador de estas empresas debería tener en cuenta.

En Gran Bretaña no existe legislación específica y en Alemania esta actividad se rige por el Código Industrial y el Reglamento de 1979. La legislación de los demás países si bien es específica, no es nueva, siendo la más reciente la de España (1992) y las

mas antiguas las de Italia (1940) y Países Bajos (1936) complementada esta por la Ley de Orden obre Organizaciones Privadas de Seguridad (1979).

No todas las legislaciones contemplan las mismas funciones, pero un listado de ellas es la siguiente:

- Vigilancia y protección de bienes muebles e inmuebles;
- transporte de fondos y valores;
- Vigilancia general incluida en la vía pública;
- Vigilancia de establecimientos;
- Vigilancia de espectáculos, manifestaciones festivas y deportivas;
- Seguridad de manifestaciones publicas;
- Seguridad de personas individuales y servicios de escoltas;
- Control de consejerías y visitas en edificios;
- Gestión de centrales de alarma e instalación de sistemas;
- Control de pasajes en aeropuertos y registros de seguridad en ellos;
- Protección de transportes de personas y mercaderías;
- Depósitos y custodia de moneda y objetos valiosos; y,
- Planificación y asesoramiento de seguridad.

Los principales requisitos para la autorización de las empresas son muy distintos entre los países citados:

Bélgica: Licencia administrativa: requisitos especiales para dirigentes y para el personal:

- Nacionalidad y residencia en la Unión Europea;
- Carecer de antecedentes penales por parte del personal;
- Incompatibilidad de personal con actividad en cuerpos de seguridad estatales;

- Examen médico y psicológico a los agentes;
- Requisitos especiales para centrales de alarma; y
- Avales y pólizas de seguro por daños personales o materiales.

Dinamarca: Licencia administrativa renovable cada cinco años; contratación del personal previa aprobación por la policía; y, las centrales de alarma que tienen requisitos especiales.

Alemania: Licencia mercantil limitada al territorio dónde va a operar y a la actividad específica a realizar; y, póliza de responsabilidad civil.

Francia: Licencia administrativa por actividad y cada sucursal; y, requisitos específicos para cada tipo de funciones.

Grecia: Licencia mercantil.

Gran Bretaña: Licencia mercantil; y, cumplimiento del Código de Ética de la Policía

Italia: Licencia administrativa; comunicación previa a la policía de planes de seguridad; y, juramentación del personal.

Países Bajos: Licencia del Ministerio del Interior; póliza de responsabilidad civil; determinación en la licencia de actividades a realizar.

Portugal:	Licencia del Ministerio del Interior; constitución de avales; póliza de responsabilidad civil: y, requisitos específicos para directivos y personal.
España:	Licencia Ministerio del Interior; Constitución de Avales: Póliza de responsabilidad civil; Inscripción en el registro de empresas: Ser persona jurídica; Capitales sociales determinados, según actividad ámbito; Requisitos específicos para directivos y personal; y, Juramentación del personal autorizado a portar armas. Las regulaciones sobre la formación del personal también es variable.
Bélgica:	Reglado y en centros homologados, con programas aprobados; directivos, 70 horas mínimo en la malla curricular; Personal operativo, 120 horas mínimo en la malla curricular; Instaladores, 15 horas de capacitación; y, reciclajes periódicos obligatorios
Dinamarca:	120 horas de formación básica.
Alemania:	Formación inicial y básica a cargo de las empresas: y agentes especialistas, examen reglado por el Ministerio de Educación.
Francia:	Reglada y realizada por empresas y sociaciones.

Grecia:	A cargo de empresas.
Gran Bretaña:	Regulada por el Ministerio del Interior.
Italia:	A cargo de las empresas.
Países Bajos:	Certificado básico otorgado por centros de formación homologados y, certificado profesional y certificado superior, también por centros homologados.
Portugal y España:	Reglada

Todas las legislaciones que se han señalado establecen requisitos especiales y selectivos para el uso de armas y si ellos se cumplen, los agentes acceden a una credencial que así lo señala y autoriza¹².

En todas las legislaciones el control administrativo es permanente, mediante inspecciones policiales directas y aleatorias y un informe anual de la policía sobre control y cumplimiento de las normas, requisitos y actividades previstas en la autorización. Existe un sistema de sanciones aplicables tanto a las empresas como a su personal, pudiendo el control desencadenar denuncias penales de la policía sobre la empresa a los agentes.

Se puede llegar a la privación de la licencia de la empresa e incluso a la confiscación de sus medios, como es el caso de Bélgica.

¹² Ob. Cit. pág. 33

Las legislaciones también incluyen otros requisitos, los más importantes son: prohibición de intervenir en conflictos sociales o laborales: la prestación de servicios en lugares públicos requiere autorización previa; el salario base de los agentes no puede ser inferior al del policía básico; prohibición de transmitir datos de sus clientes a terceros y deber de secreto profesional, salvo frente a la justicia penal.

Desde el punto de vista de la organización de los servicios de seguridad privada, existe una clara y determinante distinción entre su prestación por personas naturales y por empresas con personería jurídica. Algunas legislaciones, como la española, solo permite servicios de seguridad privada realizados por personas jurídicas y, en general, los requisitos para la autorización en todas las legislaciones, conducen hacia esa condición, pues se hace muy difícil la operación sin estar sostenida jurídicamente de esa manera.

Habitualmente y en prevención de la concentración vertical y horizontal antes señalada como un riesgo grave en esta actividad, la normativa legal clasifica distintos tipos de personas jurídicas estableciendo diferentes requisitos para su constitución. Así, se distinguen las personas jurídicas de empresas de prestación de servicios en recursos humanos, otras especializadas en el diseño e instalación de recursos técnicos, las de asesoría de seguridad, las dedicadas a la formación y capacitación de personal, o los comercializadores de elementos técnicos y electrónicos y los de transporte de valores.

El personal incluido en estas empresas también ha sido objeto de definiciones según sus funciones, y paulatinamente en la medida en que las políticas públicas de seguridad promueven su profesionalización, esas definiciones adquieren importancia para establecer requisitos específicos de formación capacitación

De este modo, se distingue entre asesores de seguridad, jefes de seguridad normalmente exigido por la ley donde opera la seguridad privada, señalándole sus responsabilidades capacitados, que requieren de la idoneidad de tal, supervisores de seguridad, vigilantes y guardias de seguridad. Según sea la complejidad e importancia de

las actividades de seguridad privada en que éste personal pueda verse involucrado, las legislaciones establecen requisitos para otorgarles el reconocimiento y la credencial. En el caso de vigilantes y guardias de seguridad reconocidos que portan credencial y están registrados en el órgano público encargado del control y supervisión de la seguridad privada, éstos pueden ser contratados directamente por personas, comunidades o empresas para que presten directamente sus servicios sin mediar la intervención de alguna empresa de seguridad.

4.2.Marco jurídico regulador de la seguridad en Guatemala

4.2.1. De la seguridad pública

La Constitución Política de la República de Guatemala contiene un conjunto de disposiciones relativas a la seguridad:

En la invocación con que se inicia la carta fundamental, se indica que con el fin de organizar jurídica políticamente el Estado”, junto a otros valores de la mayor importancia, se afirma que éste es el “responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz”.

El Artículo 1o. sobre protección a la persona establece que “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia: su fin supremo es la realización del bien común”, y los principales “deberes del Estado” son, según su Artículo 2o., el de “garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la seguridad, la paz el desarrollo integral de la persona”.

De las citas transcritas se deduce que el régimen de legalidad y la organización jurídica y política dispuesto en la Constitución hace responsable al Estado de consolidar el Estado de derecho, cuya finalidad es proteger a las personas y las familias, garantizando a los habitantes su seguridad.

Reiterando esas finalidades del Estado ya señaladas, el Artículo 140 de la misma Carta define que “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos a la integridad y la seguridad de la persona” (Artículo 3o.). En ese mismo sentido, el Artículo 138 reitera que “Es obligación del Estado y de las autoridades, mantener a los habitantes de la nación, en el pleno goce de los derechos que la Constitución garantiza”

De esas disposiciones se desprende que la seguridad jurídica de los habitantes de Guatemala le ha impuesto al Estado la obligación de organizar 105 mecanismos de habitación realización de este derecho, así como el diseño e implementación de las políticas que permiten mantener a ellas en su goce efectivo.

La importancia de esos deberes y obligaciones del Estado de Guatemala son puestos de realice al determinarse las funciones del Presidente de la República como jefe del mismo y del Organismo Ejecutivo, pues junto con el deber de cumplir y hacer cumplir las leyes, lo encarga proveer a la defensa y a la seguridad de la nación, as corno a la conservación del orden público” poniendo bajo su dirección el ejercicio del “mando de toda fuerza pública” situación reflejada en el Artículo 3o. de la Ley de la Policía Nacional Civil.

En relación con este último concepto -el de fuerza publicada constitución contempla otras dos disposiciones de importancia-. La primera es el Artículo 244, que al definir la integración, organización y fines del ejército, señala que este está destinado, entre otras funciones, a mantener la seguridad interior. La segunda, especialmente aplicable a las empresas de seguridad privada, es el Artículo 245 que prohíbe los grupos armados legales señalando “Es punible la organización y funcionamiento de grupos armados no regulados por las leyes de la república y sus reglamentos”

Esta última disposición, el Artículo 245, por su estatus y rango Constitucional, cuerpo jurídico fundamental para el ordenamiento del derecho público en la República de Guatemala, es de aplicación estricta que hace recaer un deber específico sobre los tres poderes del Estado y las autoridades que los presiden. Muy en particular esta obligación recae, además, sobre el Ministerio Público, pues a este organismo le corresponde “velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país, para lo cual, se le ha otorgado el ejercicio de la acción penal pública” al Fiscal General. De ese modo que más allá del sistema de control y supervisión de la seguridad privada que existe a cargo de la Policía Nacional Civil, este órgano constitucional debe tener una actitud proactiva para hacer cumplir este mandato constitucional en contra de toda empresa o asociación que ejerza servicios de seguridad privada usando armamento, antes de haber recibido la autorización correspondiente para ello, por lo que caen en la ilegalidad señalada en el Artículo 245 de la Constitución Política.

De conformidad al Artículo 27 c. de la Ley del Organismo Ejecutivo, son atribuciones de los ministerios: Ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector, en coherencia con la política general del gobierno, salvaguardando los intereses del Estado, con apego a la ley.

Así, el Artículo 36 de la misma ley establece: Ministerio de Gobernación. Al Ministerio de Gobernación le corresponde formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales, el régimen migratorio y refrendar los nombramientos de los ministros de Estado incluyendo el de quien lo suceda en el cargo; para ello, tiene las siguientes funciones:

- a) Controlar, conforme a la ley, el registro de las armas de fuego en circulación y la identificación de sus propietarios.

- b) Elaborar y aplicar planes de seguridad pública y encargarse de todo lo relativo al mantenimiento del orden público y a la seguridad de las personas y de sus bienes.
- c) Conducir los cuerpos de seguridad pública del gobierno.
- d) Proponer los anteproyectos, para la reglamentación de los servicios privados de seguridad.
- e) Elaborar y aplicar las políticas de inteligencia civil, y recabar y analizar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común, dentro del marco de la ley.

La Ley de la: Policía Nacional Civil (Decreto número 11-97) da nacimiento a esta Policía justificándola en la necesidad de desarrollar legalmente el “concejo de la seguridad pública el que junto a la libertad de los habitantes forma parte de los fines y deberes que justifican la propia existencia del Estado”, afirmando que esas obligaciones estatales son exclusivas del mismo, de manera que el artículo lo de este cuerpo legal establece: “La seguridad pública es un servicio esencial de competencia exclusiva del Estado y para ese fin se crea la Policía Nacional Civil”. Para dar cumplimiento práctico a estos fines y deberes exclusivos del Estado de Guatemala, “La Policía Nacional Civil es la institución encargada de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de sus derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública” (Artículo 9o. del Decreto numero 11-97).

La misma Ley de la Policía Nacional Civil se hace cargo del campo de la seguridad privada en su Artículo 5o. En este se establece: “Las personas individuales, las entidades privadas que presten servicio de investigación, protección y custodia sobre personas, bienes o servicios de titularidad pública o privada, están sujetos a un control activo de la Policía Nacional Civil, y a requerimiento de las autoridades de la Policía.

Nacional Civil, deberán prestar su colaboración y brindar información que ayude a prevenir la comisión de hechos delictivos”.

“Dichas personas sólo podrán organizarse y funcionar previa autorización del Ministerio de Gobernación, mediante acuerdo ministerial. En consecuencia, se adecuará a la presente ley la normativa que regula el control administrativo y funcional de las personas individuales y entidades de seguridad privada, las que no podrán denominarse policías”.

Del conjunto de las disposiciones constitucionales y legales citadas, se desprende que el Estado de derecho vigente en, la república de Guatemala, establece de manera que no puede admitir duda que:

La seguridad es una obligación del Estado que consiste en mantener a los habitantes en el pleno goce de los derechos que la Constitución garantiza.

El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia y garantizarles a los habitantes de la república la vida, la libertad, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

Este deber del Estado recae de manera conjunta sobre los tres poderes del Estado, constituyéndose además en una función del Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado y cabeza del Poder Ejecutivo.

La seguridad pública y la libertad de los habitantes forma parte de los fines y deberes que justifican la existencia misma del Estado, y que por ello constituye un servicio esencial de su competencia exclusiva.

Le corresponde al Ministerio de Gobernación planificar, ejecutar y evaluar las políticas del sector seguridad pública, entre estas las que refieren al mantenimiento de la paz y al orden público, así como el control y registro de las armas y municiones, la seguridad de las personas y sus bienes, lo que implica la elaboración y aplicación de planes de seguridad ciudadana y en particular, proponer anteproyectos para la regulación de las empresas de seguridad privada.

Con el propósito de dar operatividad legal a esos fines y deberes del Estado y hacer posible el cumplimiento práctico de esta función presidencial, se ha creado la Policía Nacional Civil bajo el mando supremo del Presidente de la República, a través del Ministro de Gobernación, como la institución encargada de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito, preservando el orden y la seguridad pública.

La propia Constitución Política establece que debe someterse a sanciones penales contempladas en el ordenamiento jurídico de Guatemala, la organización y funcionamiento de grupos armados no regulados por las leyes de la República y sus reglamentos, por lo que es un deber constitucional de quienes detentan la acción pública penal, el someterlos a la justicia.

Conforme a la Ley de la Policía Nacional Civil las actividades de personas o empresas de seguridad privada sólo pueden organizarse y funcionar si ha obtenido, previamente, autorización del Ministerio de Gobernación, mediante acuerdo ministerial.

Esas personas individuales o las empresas que prestan servicios de seguridad autorizadas por acuerdo ministerial, están sujetas al control

activo de la Policía Nacional Civil, estando además obligadas a prestar colaboración a ésta y proporcionándole a ella, toda la información que sea policialmente útil para la prevención de los delitos.

El control activo, la supervisión y las relaciones que desarrolle la Policía Nacional Civil sobre las personas y empresas que prestan servicios de seguridad privada se regirá por la legislación hasta ahora vigente, modificada por la ley de la Policía Nacional Civil en todo aquello que corresponda.

Bajo ninguna consideración las actividades de personas o de empresas que prestan servicios de seguridad privada podrán denominarse policías.

4.2.2. De la seguridad privada

El marco jurídico regulador de las actividades de seguridad privada se encuentra regido por dos cuerpos jurídicos específicos el Decreto 73-70 bajo el título de Ley de “Policías Particulares” y el Decreto 19-79 llamado “Ley de los Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias, Estatales y Privadas”. Los cuerpos legales deben interpretarse y aplicarse, adecuándose a los términos de la Ley de la Policía Nacional Civil, lo que establece la primacía de los términos de esta sobre los contenidos en aquellas.

4.2.3. Análisis descriptivo de la Ley de Policías Privadas (73/70) y de la Ley de los Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias, Estatales y Privadas (19/79)

4.2.3.1. Definiciones generales

La seguridad privada puede ser realizada por entidades privadas, llamadas también cuerpos de seguridad cuando se trata de brindarla a las entidades bancarias, según los artículos primeros de ambas leyes. En la más antigua se les denomina policías particulares” lo que quedo expresamente derogado por el Artículo 5 inciso segundo de la ley de la Policía Nacional Civil.

En ambas leyes las entidades privadas de seguridad o cuerpos de seguridad privada se les define como: apolíticos, obedientes y subordinados, con una formación disciplinaria similar a la que caracteriza a la Policía Nacional Civil (antes Policía Nacional), para lo cual, deben definir sus estatutos y reglamentos conteniéndola como un requisito necesario para que puedan ser autorizados por el Ministerio de Gobernación a entrar en funciones.

En ambas normativas se prohíbe a los miembros de estas agencias formar parte de asociaciones o entidades políticas o participar en organizaciones sindicales, favorecer o efectuar actividades de propaganda de esa naturaleza o intervenir en manifestaciones públicas del mismo orden.

4.2.3.2. Funciones de las empresas

El Decreto 73/70 sobre entidades de seguridad de carácter privado no señala en ninguna parte cuales son las funciones que pueden ellas

desarrollar, aludiendo de manera vaga y abierta a “la naturaleza de las atribuciones que le están encomendadas”, las que deberían corresponder, se supone, a las que sus clientes le encarguen en el contrato privado de prestación de servicios que suscriban.

Decreto 19/79 sobre cuerpos de seguridad de entidades bancarias, en cambio, si señala en su Artículo 2o. sus funciones enumerándolas:

- Custodiar, vigilar y garantizar los bienes de sus clientes (estatales o privados), inmuebles, muebles o valores, donde ellos se encuentren o sí se produce el traslado de valores, mientras están en tránsito,
- Proteger la vida y seguridad de las personas que se encuentren trabajando o asistan legítimamente a las empresas bancarias que contraten su servicio;
- Prevenir los delitos y demás infracciones legales que afecten a estas entidades o sus bienes;
- Investigar técnicamente los delitos o infracciones legales que se produzcan en estas entidades o les
- Afecten y, entregar a la Policía Nacional Civil más inmediata a las personas que capturen;
- Prestar auxilio y colaboración a las autoridades constituidas cuando fueren requeridos para el efecto; y,
- En caso de implantarse la Ley de Orden Público, quedarán supeditados a las disposiciones que dicten las autoridades competentes.

El vacío que respecto a las funciones de las entidades de seguridad privada se encuentra en la Ley Decreto 73/70 no podría, jurídicamente, ser llenado por la Ley Decreto 19/79, pues ésta es una normativa especial solo aplicable a los cuerpos de seguridad de las

entidades bancarias, estatales o privadas, y dada la naturaleza de esta legislación, no puede aplicarse la extensión de sus disposiciones por analogía, lo cual señala la con crudeza una carencia de regulación de empresas privadas de seguridad que no sean las reguladas por la Ley Decreto 19/79, de la más grande importancia para su supervisión y control, como se verá más adelante.

Si bien la Ley Decreto 19/79 encomienda entre sus funciones a los cuerpos de seguridad de entidades bancarias estatales o privadas, la investigación técnica de los delitos o infracciones a la ley contra tales entidades, así como la captura de quienes participen en ellos, esta función debe considerarse derogada en lo esencial, manteniéndose respecto a esos ilícitos sólo la facultad de aprehensión, abierta a cualquier persona en caso de flagrancia, puesto que los agentes de estos cuerpos de seguridad privada no pueden invadir las potestades que el Código Procesal Penal establece como un deber en los Artículos 112 y 113, y, el Artículo 10 de la Ley de la Policía Nacional Civil en cuanto son funciones propias de ésta en lo que se refiere a la investigación de los hechos punibles, aplicando en ello todo su aprendizaje técnico.

Por último, es importante señalar que la función de prevenir los delitos y demás infracciones a la ley que atenten contra los bancos o sus bienes, de la letra e) del Artículo 2o. del Decreto 19/79, es de tal amplitud, que supondría la posibilidad de que una empresa de seguridad privada contratada por un banco podría intervenir el sistema operatorio completo de éste, salvo si ello le fuera vetado en el contrato de prestación de servicios de modo explícito.

4.2.3.3. Proceso de autorización de las empresas

De acuerdo con el Artículo 2o. letra a) de la Ley Decreto 73/70, el proceso se inicia con la elaboración de un Proyecto de Estatuto de la futura empresa. Por su parte, la Ley Decreto 19/79 sobre cuerpos de seguridad de entidades bancarias se refiere a la elaboración de un reglamento. Nada dicen ambas leyes sobre los contenidos específicos del estatuto o reglamento que se debe elaborar, limitándose en ambos casos a señalar que se debería cuidar la coherencia entre sus disposiciones y la legislación que rige la policía hoy Policía Nacional Civil. Esta situación de nuevo vacío legislativo, hace de este requisito una exigencia sin contenido ni propósito y su aprobación de haberse cumplido, de parte del Ministerio de Gobernación, sólo se limita a constatar la existencia del estatuto o el reglamento y que este no se contradice con la legislación vigente.

Junto al estatuto o reglamento ya indicado para iniciar el proceso de autorización de funcionamiento de una empresa privada de seguridad se deberán acreditar, mediante otros documentos el cumplimiento de varios otros elementos.

4.2.3.4. Del personal

El solicitante de la autorización deberá comprobar fehacientemente qué directivos, gerentes y demás personal administrativo de la empresa reúnen los siguientes requisitos:

- Ser natural de Guatemala;
- Carecer de antecedentes penales mediante constancia extendida por el Departamento de Estadística del Organismo Judicial

- Notoria capacidad e idoneidad; haber prestado el servicio militar por un mínimo de dieciocho meses, y haber aprobado la enseñanza primaria; acreditar mediante examen, que poseen aptitudes físicas, intelectuales morales para el desempeño del cargo y comprobar con un examen ante la Academia de la Policía Nacional Civil estas condiciones; declaración jurada de los directivos y gerentes que observaran irrestrictamente las órdenes, requerimientos y demás disposiciones legales sobre el Funcionamiento de estas entidades las que dicte al respecto la Dirección de la Policía Nacional Civil;
- Acreditar mediante constancia fehaciente que la empresa está en la posibilidad de proporcionar a su personal la debida instrucción, teórica y práctica, que en el caso de los cuerpos de seguridad para entidades bancarias se refiere a materias tales como;
- Investigación criminal, manejo de armas. defensa personal, prevención de delitos, legislación penal, instrucción cívica y moral y, las demás disciplinas necesarias para el mejor cumplimiento de su misión; y,
- Presentar declaración jurada sobre las armas y demás implementos con que se dotará al cuerpo de seguridad, las que serán de los calibres permitidos y no del uso exclusivo del Ejército y la seguridad del Estado, salvo que exista una autorización expresa otorgada por el Ministerio de la Defensa Nacional.

Los requisitos de idoneidad del personal de las empresas de seguridad en la apariencia cubren una muy amplia gama de exigencias, sin embargo, el hecho que no existan agencias de formación e instructores y formadores homologados, con currículum, programa y sistemas de evaluación diversificados y especializados para las distintas competencias profesionales o técnicas requeridas para el desarrollo serio y muy exigente de estos servicios, no permite requerir el cumplimiento objetivo de estos requisitos. De esta manera, se abre un gran y disperso abanico de formas

para darle cumplimiento, lo que otorga un poder de amplia discrecionalidad al tratamiento por la autoridad de dichas obligaciones.

4.2.3.5. Del trámite de solicitud de autorización

Las dos leyes vigentes no son del todo coherentes en el diseño del procedimiento y dado que una de ellas -que se refiere a los cuerpos de seguridad de las entidades bancarias- es de carácter específico y por lo tanto se rige por el principio de especialidad, podría entenderse que se trata de dos procedimientos de tramitación diferentes.

4.2.3.6. Entidades de seguridad privada

De conformidad en el Decreto Ley 73-70, el trámite de solicitud de la seguridad privada, es el siguiente:

- Presentación de solicitud al Ministerio de Gobernación.
- Orden del ministerio para su ratificación y examen de estar acompañada de todos los documentos.
- Ratificación de solicitud.
- Publicación por 3 veces en el Diario Oficial y otro de mayor circulación, durante el término de treinta días.
- Plazo de 8 días para presentar oposición a la solicitud desde la última publicación.
- Si se presenta oposición, se da audiencia al peticionario por 5 días y se abre a prueba de 15 días.
- Vencida la prueba, el ministerio recaba opinión y dictámenes y eleva el expediente al Presidente de la República.

4.2.3.7. Cuerpos de seguridad bancaria

Dentro de ése contexto, el Decreto Ley 19/79 señala el siguiente:

- Presentación solicitud al Ministerio de Gobernación.
- Envío de solicitud a la Dirección General de la Policía Nacional Civil,
- Petición de dictámenes o informes a cualquier otra autoridad que el Ministerio estime pertinente, respuesta del Director General de la Policía Nacional Civil en un plazo no mayor a 10 días.
- Ministerio de Gobernación emite dictamen final a la Presidencia de la República.

La autorización para la puesta en funciones de -las empresas de seguridad privadas se establece mediante un acuerdo ministerial que así lo determina y aprueba, que se publica en el Diario Oficial.

4.2.3.8. Del control y supervisión de la seguridad privada

Las empresas de seguridad privada están sometidas al control y supervisión del Ministerio de Gobernación a través de la Policía Nacional Civil, quien está obligada a ejercer un “control activo” de ellas por mandato del Artículo 5o. de su Ley, para lo cual, ha creado la “Oficina de Entidades de Seguridad Privada”, conforme al Artículo 6o. d) del Reglamento de Organización de la misma policía, el que es un órgano que depende de la Dirección General adjunta, debiendo “velar por el exacto cumplimiento de las normas que la legislación vigente establece para el control de la seguridad privada” (Artículo 10 del mismo Reglamento de Organización’).

En enero de 2000 fue creada esta oficina, es decir, recién casi tres años después que la policía recibiera esta obligación al dictarse su

Ley. En los mismos días de inicio de sus funciones estuvo en elaboración una orden general de la Dirección General, la que no llegó a ponerse en curso, por lo que la oficina ha improvisado un funcionamiento interpretando las dos leyes ya citadas.

Los procedimientos de operación de la citada oficina son fundamentalmente reactivos y no puede cumplir con el mandato de control activo que ha recibido, llevando a cabo un proceso burocrático que sólo alcanza al procesamiento de las solicitudes de autorización y algún seguimiento de las obligaciones periódicas que deben cumplir las empresas autorizadas.

Una vez presentada una solicitud de autorización para poner en operación una empresa de seguridad privada ante el Ministerio de Gobernación y enviada ésta para que la oficina emita su informe, esta abre un archivo donde se ingresan todos los antecedentes que exigen las dos leyes. Sobre ese expediente, la oficina elabora, un estudio que concluye con un oficio mediante el que da cuenta al ministerio de sus observaciones positivas o negativas, recayendo sobre la solicitud la decisión de abrir paso a la orden ministerial de autorización elevada a la Presidencia de la República o al proceso de saneamiento de las observaciones de la policía. Ambas leyes no establecen el valor que debe asignar el ministerio al informe de esta oficina y por ende, su papel en relación con el resultado final es completamente incierto.

De lo dicho se desprende que la oficina tiene como verdadera misión, sólo hacer efectivo el seguimiento de las obligaciones de las empresas privadas de seguridad en orden a mantener al día la información de algunos rubros: listado de personal; listado de bajas listado de altas; inventario general de armas, radios y vehículos; listado de clientes; registro de empleados asegurados y acta notarial que

describe la composición de la empresa. Esta información debe ser enviada mensualmente por cada empresa a la policía y esta se remite a verificarla.

Si en el examen y seguimiento mensual del cumplimiento de sus obligaciones por parte de una empresa de seguridad privada autorizada, la policía determinara que ésta no está cumpliendo con lo que le fijan las leyes, lo informará al Ministerio de Gobernación y éste puede decidir recomendar al Presidente de la República que dicte una orden ministerial de revocación de la autorización vigente. En este caso el ministerio convocará a la empresa afectada para que haga sus descargos con un plazo de cinco días para hacerlo. Una vez formulados estos, la autoridad tomará la decisión definitiva.

4.2.3.9. Del personal y de los agentes

El personal de las empresas de seguridad privadas está integrado por dos tipos o categorías de funcionarios: los directores, gerentes y personal administrativo permanente de la empresa y los agentes de seguridad privada contratados por la empresa para cumplir con un contrato específico suscrito con un cliente. Los primeros son señalados desde la misma solicitud de autorización de funcionamiento de la empresa y en ella se acreditará fehacientemente su capacidad e idoneidad, acompañándose además una declaración jurada de los directivos y gerentes, de su voluntad de observar estrictamente sus obligaciones legales y las órdenes, requerimientos y demás disposiciones que sobre el funcionamiento de la empresa dice la Dirección General de la Policía. No existen requisitos para acreditar el cumplimiento de estas exigencias.

Tanto la empresa como tal y este personal, deberían estar cubiertos por fianza de seguros por daños propios y a terceros en el funcionamiento de sus actividades.

Los agentes de seguridad incorporados a la empresa para participar en la ejecución de contratos de clientes para con ella, también deben estar cubiertos por fianzas de responsabilidad, para garantizar a los terceros en el evento que se establezca que ha causado daño a estos por responsabilidad en su conducta de tal. En el caso del personal permanente, la garantía también opera de manera continuada, si se trata de los agentes se aplicará únicamente mientras estén prestando servicios.

La Ley Decreto 73/70 señala que para que una empresa de seguridad privada pueda ser autorizada por el Ministerio de Gobernación, deberá comprobar previamente que empleará un mínimo de veinte agentes de seguridad, situación que debería permanecer siempre una vez autorizada, par lo que ello es objeto de verificación por la supervisión de la oficina dependiente de la Policía.

Para que una empresa de seguridad privada pueda contratar un agente de seguridad, este requiere de calificación previa, efectuada por la Policía a solicitud de la empresa. La policía emitirá el certificado de aptitud extendido por la academia y para su otorgamiento ellos deben estar en posesión de un certificado de carencia de antecedentes, extendido por el Departamento de Estadística del Organismo Judicial.

La formación de los agentes de seguridad es proporcionada por las mismas empresas y, la policía se reduce solo a someterlos a un examen escrito de aprobación o rechazo de su idoneidad, para lo cual ha elaborado un manual que distribuye a las empresas con ese objeto. El examen no

comprueba el manejo operativo de las capacidades del agente ni la salud mental del mismo.

4.3. Realidad de las empresas de seguridad privada en Guatemala

4.3.1. Justificación de las empresas de seguridad privada

Las empresas de seguridad privada, mas allá de consideraciones técnicas específicas o de necesidades para el desarrollo económico y social, como es habitualmente sustentada su necesidad y características en los países avanzados democráticamente, los diferentes actores sociales, públicos o privados del país, la justifican en razones de orden político y social de circunstancia. Las principales argumentaciones hacen referencia a la historia de violencia en la sociedad guatemalteca. a los altos índices de criminalidad existentes y siempre en alza, a la incapacidad del Estado para cumplir con las obligaciones que le establece la Constitución Política, a una larga historia de organizaciones paramilitares estatales no estatales. a la existencia de una amplia criminalidad organizada, y finalmente, a las deficiencias de las instituciones públicas que integran la red penal formal: Policía Nacional Civil, Ministerio Público, Defensa Pública, Organismo Judicial y Sistema Penitenciario.

Este inventario de razones y argumentos de ocasión para la justificación de las empresas de seguridad privada, le da a éstas la condición de un “mal menor” y “una solución ad-hoc obligada”, de carácter “excepcional”, por lo que debería concluirse que si todo marchara mejor, se podría hacerlas desaparecer por inútiles, lo cual produciría un importante impacto en los niveles de empleo del país, dada su envergadura. Sin embargo, y al mismo tiempo, gracias a su presión, el capital privado dispondría de recursos para dar un significativo empuje al desarrollo económico, de modo que con una política intensiva de recalificación de los recursos humanos empleados en esta actividad de seguridad privada, ese

efecto seña muy rápidamente absorbido. Se cree en el destino del país y su gente, siguiendo esa argumentación habría que predecir el fin de las empresas de seguridad privada.

Sin embargo, lo que también está claro, es que la expansión explosiva de las empresas de seguridad privada no ha hecho bajar los índices de criminalidad, no ha disuelto el crimen organizado, ni ha demostrado eficacia preventiva y menos ha sido capaz de ofrecer alternativas de carreras laborales dignas y modernas, constituyéndose sólo en un alto costo para las empresas que contratan sus servicios, amén de verse sus agentes involucrados en numerosos delitos y hasta en gravísimos crímenes de secuestros, homicidios y asaltos a bancos e instituciones de transporte de valores y mercancías, así como robos de vehículos y robos con violencia, llevando estos trabajadores un nivel de vida y un trato laboral que no prestigia a estas empresas.

Otra de las características de estas entidades privadas en relación con las justificaciones que se esgrimen, es la escasa diversificación en especialidad de riesgos sobre los que pudieren detentar idoneidad o expertizaje para prevenirlos. No hay mayor desarrollo para la prevención de riesgos propiamente industriales, como los químicos, biológicos, técnicos, sanitarios, comerciales y otros, concentrándose la actividad de ellas, casi exclusivamente, en el riesgo de sufrir los efectos de conductas delictivas comunes. Tampoco existe el desarrollo en especialidades de seguridad respecto a estos tipos delictivos, pues la inmensa mayoría de ellas son generalitas y disputan el mismo mercado, ofreciendo los mismos productos, realizados por recursos humanos sin especialización alguna, para los cuales no existe la expectativa de su valorización profesional y de una carrera en ella.

Por las razones expuestas, las justificaciones argumentadas, pese a no ser satisfechas con la acción de estas empresas de seguridad privada, siempre parecen suficientes para exigir, como una condición necesaria para constituirse y ofrecer

sus servicios, la disposición de un arsenal de armas muy abundantes y a veces de alto poder de fuego, por lo que se instalan como los clientes privilegiados del mercado de las armas y municiones, puestas en operación por un gran número de agentes, sobre los cuales no existe garantía alguna de la idoneidad psicológica, profesional y técnica para su manipulación y con ellos producir seguridad, pese a que estos agentes es posible que puedan recitar el manual con que se les examinó de manera escrita, con un cuestionario de alternativas, revisado de manera computarizada por la Policía Nacional Civil.

Todo lo dicho no podría ser de otra manera. pues según toda la información disponible, los ejecutivos y mandos de equipos y grupos, que tienen a su cargo la gestión de estas empresas, son personas desplazadas por la aplicación de los Acuerdos de Paz sobre el Ejército, la disolución de las antiguas policías, e incluso en zonas rurales, de organizaciones paramilitares estatales o no estatales, todos los cuales no demostraron entonces competencia alguna para estas actividades de seguridad ciudadana, pero si dieron a las armas un papel significativo en sus oficios, traducidos en hechos recogidos en el Informe Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI) y el de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH).

El hecho que las justificaciones hasta ahora elaboradas para dar sustento a las empresas de seguridad privada no tengan validez, no significa que en una sociedad que aspira a la modernidad y al desarrollo económico y social, sustentada en un auténtico Estado de derecho y un régimen democrático en continuo perfeccionamiento deba impedir el surgimiento del área empresarial de la seguridad privada. Por el contrario, tal y como se anticipó, el derecho humano a la seguridad personal y colectiva no se agota con los deberes bien cumplidos del Estado en materia de seguridad pública y seguridad ciudadana, y sin que pueda la iniciativa privada reemplazar la acción de los poderes y organismos públicos la seguridad privada puede asumir actividades de carácter subsidiario al interior de espacios privados, tan amplios como una gran industria o tan pequeña

como una vivienda, las que circunscritas a la prevención de riesgos sobre la seguridad de personas, bienes muebles o inmuebles, producción e información industrial o comercial, etc., se debe llevar a cabo mediante una adecuada coordinación y concertación con las instancias responsables de la seguridad pública y ciudadana.

De lo dicho se desprende que toda nueva regulación de la seguridad privada deberá, en primer término, definir su justificación de legitimidad en los fundamentos del Estado de derecho determinar su objeto propio a través de contenidos y principios coherentes con éste y señalar con precisión sus alcances, en cada uno de los campos propios a sus especialidades, estableciendo los mecanismos jurídicos para su constitución y funcionamiento, las exigencias profesionales y técnicas para su operación, los mecanismos de articulación y control con el Estado, y el cumplimiento de las normas comunes a toda actividad económica empresarial privada en el país, en las diferentes dimensiones propias de éstas, tal y como sucede para ellas, pues no se ve razón suficiente para hacer de la producción de servicios de seguridad una excepción de tal magnitud, pese a que al igual que con las especificidades y particularidades de las distintas ramas productivas, también se asumen jurídicamente los propios a ésta.

Existe consenso público y privado sobre la magnitud de la violencia y los índices de inseguridad en el país, por lo demás, de gran significación subjetiva en la sociedad. Pero también se ha recogido el consenso de esos mismos sectores sobre la ausencia de una información básica confiable, expresada en una gran contradicción estadística de las pocas fuentes que elaboran mediciones, una bajísima cultura criminológica para analizarla y una disparidad de conclusiones que parecieran responder más a los intereses representados por quienes los elaboran y a las coyunturas en que estas emergen, que a una cierta verificación racional y técnica de orientación científica.

Esa misma situación de consenso público y privado se encuentra al momento de discutir sobre políticas de seguridad pública y ciudadana, pues mientras la mayoría señala su inexistencia, otros las representan como el efecto de la influencia de quienes dominarían en los hechos este sector de la administración del Estado, traduciendo los vacíos y carencia en hechos intencionales de grupos de poder. Lo que nadie se atreve a negar es que la población no está en condiciones de conocer la existencia de estas políticas y menos evaluarlas, por lo que cuando es llamada a expresar su voluntad electoralmente, las alternativas que se le presentan sólo argumentan con el miedo y promesas cada vez más radicales para el trato de la criminalidad, sin exponer sus fundamentos científicos, ni las estrategias y tácticas criminales que emplearían, lo que pone de manifiesto de nuevo, el factor de debilidad de la cultura criminológica sobre esta materia en el país.

Como es natural, al igual que en los dos tópicos anteriores, lo mismo sucede con los costos de la violencia y el examen público de la inversión del Estado y los sectores privados en materia de seguridad ciudadana. Llama la atención que estos costos económicos y estas inversiones presupuestarias, al igual que para cualquier examen de políticas públicas. sea esta la educativa, salud, etc., siempre constituyen el mejor indicador concreto y real de ellas, y sin embargo, no se analicen y por el contrario, se ignoren los costos y se disminuyan los presupuestos sobre los organismos de la red penal formal -Policía Nacional Civil, Organismo Judicial, Ministerio Público o Sistema Penitenciario- lo que a cualquier buen entendedor le debería hacer concluir de que el problema de la violencia y la seguridad personal y colectiva en Guatemala, nada tiene de común con la percepción objetiva y subjetiva de su población, puesto que ellos no son una prioridad de la inversión y el gasto público, llegándose a la conclusión que para este Estado, los problemas mayores de seguridad son los de la defensa nacional

También se ha recogido en las múltiples entrevistas con personas conocedoras e interesadas en esta materia y que han realizado los pocos estudios existentes, que se observa un proceso de deterioro del marco regulador de la seguridad ciudadana y de desvalorización de las instituciones de la red penal Formal, cuya función como mecanismos de habilitación de la seguridad no merece dudas. Comenzando por el hecho que pese a las evidencias, la propia Policía Nacional Civil no posea existencia constitucional, entregándose la seguridad interior al Ejército en dicha carta fundamental. En efecto, varias entrevistas señalan que luego de los primeros cinco años de desarrollo del proyecto de Policía Nacional Civil, valorados en general como positivos y esperanzadores, esta institución ha sido objeto de intervenciones reiteradas que afectan el potencial de su desarrollo profesional y la constitución de especialidades se ha faltado el respeto a la carrera de sus oficiales se disminuye sin justificación plausible sus presupuestos, en particular el destinado a la formación de oficiales y cuadros, disminuyendo considerablemente inversiones en infraestructura y logística.

En el caso del Organismo Judicial, los programas implementados para su modernización han tenido resultados parciales, lo que además se vincula a la crisis de las escuelas de derecho de las universidades. A ello se suma lo que para algunos es la crisis del Ministerio Público, sobre el cual recae la responsabilidad de impulsar políticas criminales de investigación de los hechos presuntamente delictivos, que ameritan acción pública. El simple examen de las estadísticas de este organismo deja en evidencia su limitadísima capacidad de acción ante la cantidad de denuncias que ha recibido, lo que llevó a que algún sector pensara en trasladar sus facultades a la policía, esto se habría traducido en un gravísimo daño al modelo de enjuiciamiento criminal moderno que inspira su ordenamiento jurídico. Claro está que esta crítica con fundamento al Ministerio Público, no ha motivado reacciones adecuadas a sus dificultades, ni una mejora de su presupuesto, como tampoco ellos han surgido con poder de convencimiento público desde su seno.

Un estudio aún reservado, que se ha hecho a solicitud del Organismo Ejecutivo sobre el sistema penitenciario, demostraría también su crisis, pero tan importante como ella, reforzaría el diagnóstico que se ha bosquejado sobre la policía, los tribunales y el Ministerio Público, profundamente contaminado con el mundo de la delincuencia mayor y ampliamente ineficaces.

Gran parte de esas observaciones tan severas que se escucharon de parte de los sectores consultados y que son compartidas por las autoridades del sector público, gubernamental, encontrarían su explicación en un gran número de carencias del marco regulador y definitorio necesario e indispensable para el diseño, planeamiento estratégico y táctico de políticas de seguridad pública y ciudadana, para la modernización de la gestión de la misma y el acompañamiento de ellas con auditorias permanentes de desempeño y evaluaciones rigurosas de su desarrollo, permitiendo los procesos de ajustes periódicos y reforzamientos adecuados, que un fenómeno como la criminalidad en sus diferentes planos y calidades exige, pues es difícil conocer otro fenómeno social más activo y cambiante, más creativo y relacionado incluso con los mejores avances alcanzados por cada sociedad, como lo es éste.

Entre las falencias o ausencias de este marco regulador se señala que no se ha creado el Consejo Asesor de Seguridad; la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información –DICAÍ-; tampoco se ha dictado una Ley de Orden Público con características propias a un Estado de derecho democrático y responsable de los compromisos nacionales e internacionales del país con los derechos humanos.

Del mismo modo, no se ha reformulado el Sistema Penitenciario, la Ley de Control de Armas, Explosivos y Municiones, no se ha dictado una nueva Ley sobre Seguridad Privada, y permanecen sin proceso algunos de los sistemas de control y supervisión de estas dos legislaciones y sus operaciones.

Una de las observaciones más reiteradas que se pudo recoger, se refiere a la supuesta incapacidad de la Policía Nacional Civil para garantizar la seguridad ciudadana, lo que luego de las observaciones anteriores no merece ser retenida, pues si la policía fuera capaz y definiera la política pública de seguridad ciudadana y cubriera todos los vacíos y precariedades que se han indicado, el resultado sería la existencia de un Estado policial y ello haría que el remedio fuera pero que la enfermedad, mas todavía, como se advirtió, la policía reemplazaría la responsabilidad de órganos constitucionales, sin tener partida de nacimiento en la Constitución.

Una de las opiniones recibidas, señalo que los sectores medios de esta sociedad reconocen que ha disminuido positivamente el uso de la violencia por los poderes públicos; que en los sectores más desposeídos existe una fuerte presencia de violencia intrafamiliar y barrial; que existen grandes diferencias entre las características urbanas y rurales de la violencia; que se verifica una presencia significativa de formas organizadas de delincuencia en la mayor parte del país que no existe evidencia que permita relacionar la violencia delictiva actual con la de la época de la contrainsurgencia. Particularmente interesante y digno de un estudio en profundidad, es el hecho que un análisis científico sobre información con nivel de confiabilidad aceptable, ha podido concluir que los departamentos con más criminalidad y de más gravedad de ésta, no son los que tienen un pasado de mayor intensidad de represión de contrainsurgencia que las poblaciones más pobres o con mayor proporción de población indígena e incluso menores niveles educativos, tienen tasas menores de criminalidad. En todos estos casos, la realidad parece contradecir un cierto “sentido común” que maneja la población, las autoridades y muy especialmente los medios de comunicación, lo que vuelve a señalar la ausencia de una cultura más evolucionada sobre el fenómeno que motiva las políticas públicas de seguridad.

Entre los comentarios que con más insistencia se repitieron, se encuentra la situación de riesgo que ocupan desde décadas los empresarios. Se dijo que estos fueron objetivos militares en otro tiempo y que hoy lo son de las formas organizadas de criminalidad. En la percepción de éstos, la seguridad privada es una necesidad y un peligro necesidad porque ya existe una cultura empresarial de autoprotección y autodefensa, y un peligro, porque es habitual que los agentes de seguridad operen como fuente de inteligencia de las organizaciones criminales sobre la vida y rutina de los empresarios e incluso participen en los delitos o a veces sean la primera víctima del mismo para eliminar al testigo. Esta situación crea un círculo perverso en la seguridad de los empresarios y sus familias y una relación muy compleja y difícil de calificar en la compulsión hacia el contrato de servicios de seguridad privada por ellos. El único sector que parece estar encontrando una vía para romper estas claves es el bancario, pues ha comenzado a diseñar nuevas formas de contrato que permiten a las empresas clientes examinar técnicamente el valor efectivo de la seguridad que pagan.

Vinculado a este último punto, también se ha señalado que los contratos de prestación de servicios de seguridad privada no contienen habitualmente mecanismos para su control de ejecución, salvo el caso de los bancos, por lo que sus costos definitivos y sus resultados, no son evaluados y registrados, de manera que no existe la posibilidad de hacer una calificación de resultados o incluso una medición efectiva de su precio definitivo. De este modo, hay múltiples casos de cambios necesarios de empresas de seguridad privada por un cliente que en un año puede haber pasado por tres o más contratos con diferentes empresas.

4.3.2. Características de las empresas de seguridad privada en Guatemala

La información sobre la realidad de este sector de la seguridad adolece de las mismas deficiencias e incertidumbres e incluso vacíos que afectan todo el campo de la seguridad pública en el país, por lo que el diagnóstico no se puede llevar a los niveles de exactitud que se requieren, y ésta es y debe ser una tarea pendiente.

En términos muy generales, puede decirse que la seguridad privada, lo dice la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) puede ser dividida entre la que se presta a través de empresas, llamadas allí como “compañías” con fines de lucro, y las iniciativas no comerciales de vecinos, que contratan por su cuenta a agentes de seguridad para el cuidado de sus viviendas y personas, lo que se denomina en ese informe como “vigilantísimo” sobre las cuales, fuera de existir antecedentes, no hay estudios ni registros ordenados, teniendo un origen ya remoto. Las empresas de seguridad, compañías de seguridad o cuerpos de seguridad (como se denomina en el caso de los bancos, son empresas privadas con fines de lucro cuyo objeto comercial es la oferta de servicios de protección, vender e instalar alarmas y equipos tecnológicos interconectados o sin ello; barreras de seguridad (puertas y ventanas blindadas, sistemas de acceso controlado de personas y objetos); blindaje y sistemas de alarmas de vehículos; agentes especiales y de investigación entrenamiento y capacitación de agentes y personal ejecutivo acompañantes y escoltas: servicios de guardias en manifestaciones sociales, etc.

La mayor parte de los servicios vendidos por estas empresas, son los propios a contratos de seguridad, convenidos con empresas de distinto tipo para la protección de los bienes y personas al interior de ellas, seguida de los contratos de agentes especiales y del personal de seguridad de fincas, los que en conjunto acaparan alrededor del 75% de los costos de la seguridad privada del sector empresarial, lo que no incluye las pólizas de seguros contra robos.

4.3.3. La seguridad privada en el área bancaria

Según la información proporcionada, el sector de empresas de seguridad privada que más ha evolucionado es el bancario, pues luego de pasar por una etapa de aguda inseguridad en el año 1997 en que ocurrieron 57 asaltos a estas entidades, con 96 secuestros y cerca de mil de otros delitos.

El sector inició un trabajo de revisión de sus contratos de seguridad privada, y aunque aún no ha llegado a definir una política común respecto a esta materia, ha avanzado asumiendo el problema como una dimensión interna de la gestión del negocio y abandonó la idea de la protección externa que es la que prevalece en los otros sectores productivos. Las empresas bancarias están manejando un concepto que denominan de “seguridad integral”, definido como la tarea gerencial de análisis, evaluación y diagnóstico permanente de los sistemas, dispositivos, operatividad naturaleza de la unidad bancaria, que permite establecer y detectar las deficiencias y vulnerabilidades propias, para implementar oportunamente las correcciones y ajustes necesarios en os procedimientos, promoviendo la conciencia y disciplinamiento requerido de su recurso humano y el desarrollo de una capacidad adecuada para administrar factores de riesgo.

Con esta perspectiva, las empresas bancarias están en condiciones de elaborar los contratos prestación de servicios de seguridad con las empresas privadas del ramo, conviniéndose así el lugar y hora de prestación del servicio, la forma de llevarlo a cabo y sus instrumentos de acción, el examen por el cliente de la idoneidad del personal de agentes de seguridad que le proporciona la empresa contratada, la exigencia de que se hayan definido planes de contingencia y manuales de puestos, la documentación que debe acompañarse al contrato, el sistema de sanciones y penalidades comerciales a que se someten los incumplimientos del mismo y las cláusulas que permiten ponerle término de manera unilateral por parte del cliente.

Si bien esta metodología no se ha generalizado aun, pues los propios bancos no han acordado una estrategia común, existe un comienzo de racionalización importante del terna, lo que se traduce en la disminución de los eventos criminales en el sector y una mejor relación del mismo tanto con la Policía Nacional Civil como con el Ministerio Público en sus unidades especializadas en esta área.

Los robos sin amenaza (ingreso a vivienda), 105 robos de carros con y sin violencia, los robos de dinero o efectos personales con o sin violencia, predominan

ampliamente en el fenómeno delincriminal. Según un experto en seguridad consultado, el robo de vehículos es una de las formas de inicio de una forma organizada de cometer delitos graves, de allí que siempre aparece asociado a estos.

4.3.4. La seguridad privada en general

Según información disponible en la Cámara de Industria, en el Ministerio de Gobernación sólo están registradas 86 empresas de seguridad privada en 1999, y FLACSO asegura que en el año 2000 serían 90 las empresas, lo que ha sido ratificado por MINUGUA el 30 de octubre del año 2001. Además, habría 63 empresas tramitando el acuerdo de autorización, mientras que las cifras de las que no han presentado solicitud y si están en actividad varía en los estudios entre 25 y 50. De este modo, desde el punto de vista de su constitución legal, en Guatemala existen tres tipos de entidades de seguridad privada: las legalizadas; las en formación, y las sin control alguno o fantasmas. Si se aplica la definición de la Constitución Política en su Artículo 245, habría alrededor de 100 empresas de seguridad privada que operan como grupos armados ilegales que deberían ser perseguidos judicialmente y sancionados conforme a la Ley Penal.

Uno de los mayores cargos que pesan sobre la actividad económica en Guatemala es sin lugar a dudas lo que representa la seguridad privada, pues como ya se dijo, ella no ha sido capaz de disminuir las amenazas, riesgos y efectos concretos de la inseguridad objetiva, ni tampoco ha disminuido en la ciudadanía y los actores del sistema económico, empresarios y trabajadores, el miedo, la intranquilidad y las condiciones objetivas negativas que genera el fenómeno social de la criminalidad.

La seguridad privada surge entonces, no como una solución, sino como un costo colateral a la actividad económica del país, así como una condición ambiental de ella, expresada en una fuerte inseguridad subjetiva.

El gasto público de seguridad, defensa y justicia, demuestra, según la información de la Dirección de Contabilidad del Estado (1971-1998) y la Dirección Técnica del Presupuesto (1998-1999), que el gasto en defensa nacional duplica e de la red penal formal a cargo de la seguridad pública ciudadana, y que el gasto en seguridad privada en 1999, supera también el gasto en los organismos de esa misma red, penal formal (Ministerio de Gobernación, Ministerio Público y Organismo Judicial).

Las pérdidas de las empresas debido a agresiones delictivas corresponden a cantidades indeterminadas, pero hay quienes han estimado que podrían reunir varios millones de quetzales y los de las familias cerca del 5% del consumo de los hogares. Ahora bien, según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, “Asalto al desarrollo: violencia en América Latina” (Washington D.C. 2000), el costo económico de la violencia y su prevención en Guatemala representó el 6.74% del PIB, muy por encima de todos los países del área, incluido Colombia.

Lo dicho tiene enorme importancia desde el punto de vista de la existencia de contingentes de agentes privados armados, pues sólo 19,500 son legales y cerca de 45,000 ilegales armados en funciones de seguridad privada, datos estimados, que por su condición, no es posible acreditar. Estas cantidades casi triplican a los miembros de la Policía Nacional Civil, Según la Oficina de Control de Entidades de Seguridad Privada de la Policía Nacional Civil los trámites para obtener licencia de operación de una empresa de seguridad privada en formación normalmente puede demorar cuatro o cinco años y ellos tienen registrados 23 mil guardias privados, estando ellos informados de estas ilegalidades, considerando además que no poseen facultades para impedirlo. Según informantes consultados las empresas ¡legales sin control han crecido desde 1996 hasta triplicarse.

Las empresas de seguridad privada en el 75% de los casos, son dirigidas y gestionadas por ex-miembros del Ejército y en el 25% por ex-policías, de acuerdo con las observaciones realizadas por estudios, pero esa información no es compartida

por la policía, quien rebaja el porcentaje de empresas controladas por ex-militares a un 40%, no discutiendo el resto.

Todas las personas entendidas consultadas, señalan que las empresas de seguridad privada no tienen políticas de reclutamiento de sus agentes; no han diseñado procesos de incorporación al trabajo de los mismos; no aplican sistemas mecanismos de supervisión de su trabajo; no han elaborado manuales de contingencia y de cumplimiento de puestos contratando a sus agentes en condiciones económicas deplorables, sin previsión social, ni seguros personales de riesgo y las propias condiciones materiales de las empresas, donde deben dormir a menudo sus agentes, son insalubres y del todo inadecuadas. La rotación de los agentes en las empresas dura entre 4 y 6 meses.

Todos estos elementos contribuyen a la vulnerabilidad del agente y lo hacen proclive a la influencia de las bandas organizadas del crimen.

4.3.5. De la formación de los agentes

La formación y capacitación de los agentes de seguridad es realizada de manera artesanal e improvisada por las propias empresas, con programas propios no homologados por institución estatal alguna y sin exigencia de calidades específicas para los instructores. El único requerimiento formal y objetivo sobre el cual deben ser evaluados, previo examen escrito de un formulario de alternativas, es el “Manual del Vigilante de Seguridad Privada”, elaborado por la Academia de la Policía Nacional Civil (julio 1999). Este manual no es más que el texto de formación del policía básico, al que se le agregan algunos párrafos alusivos a esta materia.

La primera parte del manual se ocupa de materias de educación cívica general, tales como derechos humanos y su protección en Guatemala: conceptos básicos de seguridad pública, sociedad democrática Estado de derecho: ética y no discriminación. La segunda parte se refiere a la psicología policial y principios

generales de actuación de la policía. La tercera parte trata de la deontología policial y aquí introduce un capítulo sobre “El prestigio de la empresa”, “Relaciones entre agentes de seguridad y la sociedad” y “Formación del vigilante de la empresa de seguridad” (estos párrafos son sólo 9 páginas). La cuarta parte se refiere a un curso básico de derecho, y de las 60 páginas del texto sólo tres se refieren a la Ley de Policías Particulares. La quinta parte se ocupa del “Uso de armas” del todo concentrado en las tareas propias a la fuerza pública policial. De igual manera sucede con la sexta parte titulada como “Intervención del agente de seguridad”, donde, entre otros, se trata de actuaciones exclusivas y excluyentes de la policía, que no podría realizar un agente privado, como son las técnicas de registro o identificación de personas. La séptima y octava partes se refieren a preparación física y primeros auxilios.

Particularmente significativo es el hecho que este manual transmite con entera claridad el concepto y alcances que la Policía Nacional Civil tiene de los agentes privados de seguridad, pues al exigirles una formación y capacitación, que es la propia a un policía de base, le atribuye potestades que son exclusivas y excluyentes de éste, en la medida que íntegra la fuerza pública. Para dar sólo un ejemplo de los muchos que contiene este manual, se atribuye al agente privado la potestad de registrar a personas y vehículos, controles de identidad de personas, el desarrollo de actividades de investigación criminal en el proceso penal a través de un largo texto de 46 páginas, y se ha incorporado aquí el análisis sobre la quinta parte: Uso de armas.

El tratamiento del tema del uso de la fuerza y de las armas se inscribe en el manual en dos partes, la primera, en el numeral 4 de los principios de actuación, en el párrafo sobre la respuesta policial actuación ante determinados delitos (agresiones robos), la segunda en la quinta parte en el conjunto de estos textos la orientación es la propia a la acción policial, es decir, surge implícitamente que el agente privado de seguridad actúa cubierto con una causa de justificación, similar al del policía y pese a que no se desarrolla en parte alguna el principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza, construida por la relación sistémica entre los subprincipios de idoneidad del

medio, de necesidad en la profundidad de la intervención de la fuerza y de la proporcionalidad de la ponderación de los derechos comprometidos en la situación concreta, se termina por abrir un amplio campo a la utilización de la fuerza por parte del agente privado.

En ninguna de las dos partes se define con exactitud la determinación de los límites físicos dentro de los cuales se ha autorizado el porte de armas por el guardia de seguridad y las diferencias con la Policía respecto a los fines del uso de la fuerza entre unos y otros. Así, por ejemplo no se señala que la fuerza puede usarla el agente de seguridad para detener a una persona sólo y exclusivamente si se le sorprende infraganti, que no está habilitado para registrarlo, debe dar aviso inmediato a la policía y debe limitarse a la protección del sitio del suceso y no intervenir en él, modificándolo, salvo si se trata de auxiliar a una víctima.

Tampoco se establece la diferencia entre la potestad-deber del policía para el uso de la fuerza en cumplimiento del uso legítimo del cargo y sus potestades, de la situación del agente privado, que sólo puede aplicar la fuerza cubierto por la institución de la legítima defensa, la que le exige que este en presencia de una agresión legítima que se está desarrollando, que no haya sido provocada por quien se defiende, que el medio de la defensa empleado para impedir o repeler la agresión sea racional y que el agente la use para detener al agresor encontrado en flagrancia, informándolo al más breve plazo a la policía, estampando la denuncia que corresponde. Ya sea que el agredido sea el mismo agente o terceras personas, los requisitos son los mismos

La diferencia esencial entre el uso de la fuerza por un policía o por un agente de seguridad, reside entonces en que el primero actúa en cumplimiento de un deber y por tanto no puede renunciar a su empleo y hace uso de principio de proporcionalidad, mientras el segundo, hace uso de la exención de responsabilidades penal de la legítima defensa. Esta tiene dos versiones posibles: legítima defensa como “estado de necesidad” en la que es puesta una persona por agresión de otra, respondiendo a ella

en condición de estar alterado en su conciencia y razón y por tanto su respuesta es ante el peligro súbito que no puede eludir, sino sólo trata de rechazarlo con los medios que dispone. Una segunda versión de la legítima defensa es la que consiste en el rechazo racional de la agresión, por quien tiene la función y se supone posee una capacidad e idoneidad psicológica, técnica y de uso de armas, para controlarla con el menor daño posible sobre el agresor y su entorno. Esta legítima defensa entra en las llamadas “Legítima defensa racional”. Como se advirtió, ninguna de estas consideraciones se encuentra en este manual.

Tampoco el manual se refiere a la actuación de los agentes de seguridad ante la presencia de explosivos, el manejo de emergencias según sus diferentes manifestaciones (incendios, desastres naturales, atentados, asaltos a mano armada, presencia de extraños o sospechosos, intrusos, disturbios, cortes de energía eléctrica, accidentes químicos o biológicos, etc.). No hay ninguna parte del manual que se refiera a métodos de detección de vulnerabilidades de seguridad del lugar donde opera el agente de seguridad y su tratamiento, ni se indican las normas básicas de disciplina ante eventualidades no previstas.

Por otra parte, no existe ningún programa homologado mínimo de formación y capacitación de agentes privados de seguridad, con una malla curricular a desarrollar que comprenda actividades teóricas y prácticas y menos el desarrollo de programas por especialidades. Tampoco existen requisitos para ser profesor o instructor reconocido para brindar esta enseñanza, de modo que los poderes públicos y los ciudadanos no pueden tener garantía alguna sobre la idoneidad del personal de estas empresas, que se ocupan de un derecho y una necesidad tan básicos para una convivencia propia a una sociedad regida por un Estado de derecho moderno. No puede extrañar entonces la cotidianidad con que surgen casos de estos agentes vinculados al fenómeno de la criminalidad en el país.

4.3.6. De las armas en las empresas de seguridad

La regulación jurídica de la tenencia y portación de armas se inicia en el Artículo 38 de la Constitución Política de la República, en el que se alude a la necesidad de una ley específica, que en la actualidad es la de armas y municiones vigentes y en el caso de las empresas de seguridad privada, se rigen por la Ley Decreto 73/70, Artículo 2 letra e), el Artículo 12, Artículo 17 y la Ley Decreto 19 79 Artículo 3 letra e.

La Constitución Política “reconoce el derecho de tenencia de armas de uso personal, no prohibidas por la ley, en el lugar de habitación. No habrá obligación de entregarlas salvo en los casos que fuera ordenado por juez competente”. “Se reconoce el derecho de portación de armas, regulado por la Ley”

De este texto se desprende que el derecho constitucional se refiere específicamente a la tenencia de armas en una casa-habitación y que la portación de armas está regulada por la Ley de Armas y Municiones en términos generales y por las leyes sobre empresas de seguridad privada en relación con éstas.

Corresponde al Departamento de Control de Armas y Municiones del Ministerio de Defensa Nacional (DECAM), “Registrar y controlar la tenencia de armas” (Artículo 18, letra d) y la autorización, registro y control de la portación de armas (Artículo 18 letra a.). Toda la información recibida por el DECAM en relación con armas de fuego y que éste debe remitir a la Dirección General de la Policía, se entenderá entregada por los particulares bajo garantía de confidencialidad. En consecuencia, sólo podrá obtenerse por orden de juez competente y con formalidades legales.

El registro de la tenencia de armas de fuego se hace personalmente por el interesado en el DECAM, presentando él, las armas que pretende registrar con su

respectivo título de propiedad y el DECAM procederá a extenderle la tarjeta de tenencia y en ningún caso podrá negarse el otorgamiento de esta tarjeta.

Con autorización del DECAM los ciudadanos podrán portar las armas defensivas, pero también si algún ciudadano cree necesario tener y portar armas ofensivas, deberá así solicitarlo y previo dictamen favorable del Estado Mayor de la Defensa Nacional, el DECAM emitirá la autorización. Pueden otorgarse a los solicitantes todas las licencias de portación que ellos necesiten, pero cada autorización puede amparar hasta tres armas.

Las licencias son de duración anual y el solicitante requiere presentar inscripción militar, certificación de carencia de antecedentes penales y policiales. Para cada renovación se necesita cumplir con las mismas exigencias.

Las personas que acumulen tres o más años de licencia de portación sin que hayan cometido delito o faltas con su uso, pueden obtener una licencia de tres años de duración. Al interior de las fincas rústicas la portación de armas no requiere de licencia.

Los miembros de las empresas de seguridad privada legalmente autorizadas por acuerdo del Ministerio de Gobernación, podrán portar armas defensivas, debidamente registradas en el DECAM sin licencia alguna y sólo cuando se encuentren prestando servicio, llevando consigo el carné que acredita el registro del arma el que lo acredita como trabajador de esa empresa, debidamente refrendado por la Dirección General de la Policía.

La Ley Decreto 73/70 señala que como parte de los antecedentes que se acompañan a la solicitud de autorización de una empresa de seguridad privada, se deberá entregar una declaración jurada de las armas y demás implementos con que se dote al cuerpo de agentes de la empresa y éstos deberán informar, por conducto de la Dirección de la Policía Nacional Civil al Ministerio de Defensa todos los meses,

también mediante declaración jurada de la existencia de armas y demás implementos de defensa personal disponibles, detallando las altas y bajas en los inventarios correspondientes. Esta última obligación no es igual en el caso de los cuerpos de seguridad privados que sirven a los bancos, pues éstos presentarán semestralmente el inventario de armas y municiones de manera directa al Ministerio de Defensa.

La información fidedigna sobre la cantidad de registros de tenencia de armas y la cantidad de licencias de portación y el número de armas y tipo de ellas contenidos en estas licencias no es conocido y se mantiene cómo información secreta en el DECAM del Ministerio de Defensa. Según algunos periódicos anualmente se emitirían alrededor de 25,000 licencias de tenencia e igual número de permisos de portación, lo que claramente es dudoso, pues sólo el registro de las empresas privadas de seguridad autorizadas comprende un total de alrededor de 15.000 armas reconocidas en junio del 2000 y el efecto acumulativo de las licencias de tenencia y portación en manos de particulares, no permite aceptar esas cifras.

Un estudio sobre población carcelaria indicó que sólo el 20% de los presos no sabían usar armas y que el 47% las portaba al momento de su detención y que el asalto a mano armada en Guatemala supera con creces las tasas de América Latina, duplicando a Brasil y Colombia según las encuestas de victimización.

Seguramente ésta sería una de las razones por las que en Guatemala no se hace la diferencia que existe en la legislación comparada, entre vigilante que está armado y guardia que no lleva armas, sino sólo se habla de agentes privados de seguridad que siempre porta armas.

Pese a esos hechos, las personas entrevistadas señalaron que el personal de agentes de empresas de seguridad privada, si bien dice manejar armas, no posee ninguna calificación para ello, ni psicológica ni técnicamente, no ha recibido instrucción para manejo del puesto que ocupará, ni de emergencias, existiendo

múltiples ejemplos sobre su mal uso, abusos de poder con ellas y uso privado de las mismas con otros fines, incluso delictivos.

El gran número de armas, de todo tipo y calibre de estos arsenales privados, no sólo corresponde a los reconocidos ante el Ministerio de Gobernación y el control mensual de la Policía Nacional Civil sobre empresas autorizadas y por tanto legalizadas, sino que comprende también las que están en posesión de empresas cuya autorización se encuentra en trámite y las llamadas “fantasmas”. En estos dos últimos casos el mecanismo usado para dar a su uso una apariencia de legalidad, es la suma de licencias adquiridas por sus propietarios que así forman sus arsenales o el condicionar a los agentes que contraten la posesión de una o más licencias de porte de armas. La ninguna transparencia en los registros del DECAM y el hecho que el 90% de las empresas legales, en vía de legalización o ilegales, nacen de iniciativas de ex-militares o policías, hace de ésta una de las situaciones más graves que afectan a las empresas de seguridad privada y a la seguridad pública del país.

El corazón del mercado de armas y municiones se encuentra en este poder de compra, pero también la falta de transparencia señalada impide asegurar que no se vincule éste al mercado negro de armas y que no funcionen estas empresas de manera directa, encubierta o contra su voluntad por acción de su personal, en una fuente de abastecimiento de armas para las formas organizadas de criminalidad e incluso, para el crimen organizado.

4.3.7. De las asociaciones de empresas de seguridad privada

Se conocen tres agrupaciones de empresas de seguridad Privada: Federación de Gremiales y Asociaciones de Seguridad (FEGRASE), que reúne a la Gremial de Industrias de Seguridad (GIS) y la Gremial de Compañías de Seguridad (CCS) adscrita a la Cámara de Comercio de Guatemala; la Asociación de Empresas de Seguridad (ASES) y la Asociación Integral de Empresas Guatemaltecas de Seguridad

Privada y Bancaria (ASIEGSPRIVA), junto con estas agrupaciones, existe representación en Guatemala de dos transnacionales: Wackenhut e INTERCOM.

Los asociados a la Cámara de Comercio Participan del conjunto de empresas vinculadas al Comité Coordinador e Asociaciones Agrícolas Comerciales, Industriales y Financieras” (CACIF), de modo que en el caso de la gremial de compañías de seguridad sólo existen empresas autorizadas legalmente, siendo a la vez la más antigua, es la más interesada en la regularización del sector. FEGRASE ha propuesto la elaboración de una malla curricular de estudios que sea común para los agentes privados y promueve que en el futuro puedan existir carreras técnicas y de nivel universitario para el sector, en pro de la Profesionalización. Tanto para cumplir formalmente con la ley, como para producir concentraciones horizontales de empresas sin que se sometan a la obtención de nuevas autorizaciones del Ministerio de Gobernación, es común la práctica de prestanombres en el caso de compañías extranjeras o para no exteriorizar el proceso de integración entre empresas.

En las empresas legales que ni siquiera han presentado solicitud para salir de esa condición, la contratación de personal se hace sin mayores requerimientos de idoneidad técnica o legal, incluso dándose el caso de menores y de personas que no podrían reunir el requisito de no tener antecedentes penales, funcionando en los dichos con una estructura y dinámica similar a las bandas delincuenciales.

4.3.8. Fundamentos de una nueva ley que regule la seguridad privada en Guatemala

4.3.8.1. Presupuestos

Los acuerdos de paz y en particular el acuerdo global sobre derechos humanos y el acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, comprenden un conjunto de compromisos de cuyo cumplimiento depende que la paz que se busca por todos los guatemaltecos se concrete y, como parte de ella

también el bien jurídico de la seguridad personal y colectiva, la seguridad pública y ciudadana, la seguridad jurídica del pleno y efectivo goce de los derechos humanos, del funcionamiento de las instituciones propias de un régimen de Estado de derecho y un sistema democrático, condiciones necesarias para el progreso y bienestar común¹³.

El acuerdo global sobre derechos humanos fija el compromiso de que no deben existir cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos y de la necesidad de regulación de la portación de armas. El gobierno de Guatemala, reconoce en dicho acuerdo, que es de su obligación poner fin a cualquier cuerpo de seguridad ilegal o clandestina y para ello debe adoptar las medidas eficaces que regulen en forma precisa la tenencia, portación y uso de armas de fuego por particulares de conformidad a la ley.

En el acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, se establece que “es necesario que los tres Organismos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) asuman en forma articulada las responsabilidades que impone a cada uno el deber del estado de garantizar a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Para esto, se asume el compromiso legislativo de fortalecer la administración de justicia y el de ésta, de su propia modernización, para impedir se genere y encubra un sistema de impunidad y corrupción como asimismo, al Organismo Ejecutivo le corresponde adoptar una agenda de seguridad, que abarque entre otros temas el conjunto de la seguridad pública, la presentación de un proyecto de ley de seguridad y fuerza política que norme el sistema policial y de una ley reguladora del funcionamiento y alcances de las empresas de seguridad privada; otra sobre tenencia y portación de armas y, se cree el Departamento de Inteligencia Civil y

¹³ **Acuerdos de paz.** Tomo No. II, Minugua. Pág. 66

Análisis de Información en el Ministerio de Gobernación junto con todo ello se firma también el compromiso de poner en marcha el Consejo Asesor de Seguridad y de proponer una nueva Ley de Orden Público.

Este conjunto de acciones e iniciativas constituyen un todo sistémico, pues no es posible asumirlos aisladamente si se quiere alcanzar a la vez la eficacia, la eficiencia y la validez en las políticas públicas que implican y que persiguen entre otras cosas, la mantención y promoción del orden público; la prevención del crimen organizado, la corrupción o los atentados contra las instituciones públicas y sus autoridades; la implementación de las políticas de seguridad ciudadana destinados a la prevención del delito común; las políticas criminales para la persecución penal de los delitos cometidos y la aplicación de las sanciones penales privativas o no privativas de libertad de un régimen penal moderno y respetuoso de los derechos humanos.

En este marco obligado de referencia, los deberes del Estado en todas las dimensiones que comprende la seguridad jurídica de los ciudadanos para hacer posible el goce efectivo de sus derechos, ésta es un valor superior del ordenamiento que dispone el régimen de Estado de derecho y democracia para Guatemala, y, por lo mismo, comprende el aporte de las potencialidades de todos los sectores del país y sus instituciones, la sociedad política y la sociedad civil. Pero tal y como lo señala la Constitución Política de la República, este deber del Estado preside esta concertación de esfuerzos y por lo mismo a él corresponde, en primer término, promover los mecanismos de habilitación y de realización de la seguridad, definir las políticas a los que estos responderán y abrir los espacios para la participación de la sociedad civil. Es en este marco donde encuentra su fundamentado y alcance el campo de realización de la seguridad privada y de los diferentes actores que la producen, en íntima interacción con los organismos estatales encargados de promoverla

cuando corresponde y, de controlarla y supervisarla en cualquier circunstancia, como parte de la garantía que ellos deben al conjunto de la población.

En este campo de la seguridad privada, se expresa el valor permanente y la necesidad personal y colectiva de la confianza en que el ejercicio creador de la libertad puede impulsar un desarrollo sostenible, pues las iniciativas económicas, sociales, y culturales que los diferentes integrantes de la sociedad emprenden, ya sea para producir nuevas realidades, satisfacer necesidades o ampliar los alcances de la cultura, gozando de los avances del pensamiento, las ciencias, las técnicas y las artes y sus productos, no sean interrumpidos, obstaculizados, o incluso destruidos por agentes sociales o naturales, emergencias o incidentes que surgen de su exposición a riesgos que ya sea conllevan por sus mismas características esas actividades o surjan desde conductas contrarias a ellas, que la ley califica como ilegítimas, civil, comercial, industrial, cultural o penalmente.

La seguridad privada es entonces un campo interconectado al conjunto de la seguridad pública y a la seguridad ciudadana y no una parcela aparte. Por lo mismo, al igual que aquellas, la seguridad privada es parte de una inversión necesaria para el desarrollo del bienestar común y personal de cada uno de los integrantes de la sociedad. Desde este enfoque, resulta por igual cierto que ella representa un deber de preocupación de los poderes públicos y un derecho de las personas, comunidades y empresas. Por lo mismo un ordenamiento jurídico de la seguridad privada se sostiene en este fundamento y propósito por lo que su núcleo central desde el que se desprende toda la normativa que lo rige debe ser el reconocimiento de las calidades de los sujetos de este derecho y sus necesidades, de manera que tanto los aparatos estatales de regulación, control y supervisión, como las empresas privadas que actúan

como operadores de realización de ella, están al servicio de sus titulares, los primeros cumpliendo con su deber de garantizar a su respecto la vigencia del Estado de derecho, los segundos ofreciendo un servicio de calidad adecuado a la dignidad y derechos de sus clientes.

4.3.8.2. El espacio de la seguridad privada

El espacio de la seguridad privada corresponde a tres sectores a cubrir por ella: la seguridad privada obligada, la seguridad privada voluntaria y la seguridad privada eventual.

4.3.8.3. La seguridad privada obligada

Abarca todas las actividades privadas que por su naturaleza suponen riesgos graves para terceros o la población en general. Se trata de sistemas productivos en los que cualquier incidente de seguridad puede causar graves daños como es por ejemplo plantas atómicas, industrias que manipulan sustancias químicas peligrosas: actividades productivas, comerciales o financieras que involucran grandes contingentes humanos o públicos clientes: actividades de esparcimiento regulares que concentran sectores sociales en confrontación como es el fútbol por ejemplo, etc. En estos casos la acumulación inevitable de riesgos comprende desde accidentes naturales, a los causados por defectos en su operación, o la intervención de agresiones delictuales. Son entonces casos de operación obligada de la seguridad privada, puesto que se desarrollan en el ámbito de la propiedad e iniciativa empresarial privada, pero sobre cuyas consecuencias negativas significa necesariamente la puesta en acción de los deberes del Estado en esta materia.

4.3.8.4. La seguridad privada voluntaria

Nace del derecho de las personas, comunidades o iniciativas empresariales, que sin estar en las condiciones anteriores, tienen la voluntad de mejorar los estándares de su seguridad, buscando protegerse de los riesgos propios y naturales a sus actividades, los que son de muy distinta variada expresión. Cualquier grupo de vecinos o simplemente una familia, cada empresa que no se incorpora por su actividad al grupo anterior, distintas formas de esparcimiento en clubes privados o actividades académicas, etc., puede considerar que para garantizar de mejor forma el normal desarrollo de sus actividades, crear un clima de seguridad que potencie las energías invertidas en ellas y le de continuidad a su progreso, tiene derechos a Invertir en seguridad privada y contratar los servicios que las características de sus riesgos potenciales hace aconsejable.

4.3.8.5. La seguridad privada eventual

Es aquel esfuerzo preventivo necesario que acompaña una actividad privada no rutinaria y que se verifica en un lugar privado por un tiempo limitado. Tal es el caso de un concierto de música popular, el matrimonio de personalidades conocidas, la celebración de un aniversario significativo de una entidad privada, etc. Esta seguridad puede ser realizada de modo exclusivo por una empresa privada o agentes privados contratados al efecto o en asociación con la policía de manera concertada.

4.3.8.6. Necesidad de una nueva ley sobre la seguridad privada

Los tres tipos de seguridad privada deben estar regulados en su especificidad por una ley moderna, no sólo en los procedimientos de acceso a ella, sino en sus modalidades, el tipo de competencias técnicas

apropiadas, los recursos humanos especializados y el instrumental tecnológico y logístico necesario, de manera que ellas suponen el desarrollo de empresas especializadas, que cuenten con las capacidades específicas para cubrir los riesgos involucrados en cada caso. Por lo mismo, los organismos públicos de control y supervisión de esta seguridad privada, no pueden ser simples entes burocratizados, sino instituciones dotadas de un personal profesional especializado, que dispone de tecnologías modernas, conoce los diseños de seguridad que debe autorizar, supervisar y apoyar. y. que efectivamente sean capaces de responder a los deberes del Estado en esta área de la vida social.

En este marco, las empresas privadas de seguridad no pueden ser consideradas un problema o desarrollarse como tal, como suele suceder en múltiples países. Tampoco pueden ser vistas como un impuesto nuevo sobre los habitantes y el sector productivo, comercial o cultural, y menos como una fuente de mayores peligros que los que se agitan y producen como formas de obtener el mercado. Una regulación adecuada de la seguridad privada, su control, supervisión y apoyo público y del funcionamiento de empresas privadas competentes y especializadas, es la apertura de una revalorización de este campo de la seguridad, la promoción de su calidad y alcance efectivo, una progresiva inversión económica y tecnológica positiva, que contribuya a la auto sustentación del desarrollo y realice de mejor forma el derecho humano personal y colectivo de la seguridad.

4.3.8.7. Principios ordenadores de la nueva ley.

Una nueva ley de seguridad privada en Guatemala se inscribe en el respeto irrestricto de los Acuerdos de Paz, la Constitución Política del país, los principios y valores que se exponen en la primera parte de este estudio sobre “Estado Moderno y Seguridad” y en lo dispuesto en el Artículo 29 de

la Declaración Universal de Derechos Humanos, es decir, que toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar plenamente su personalidad. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y, de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática. La garantía de la seguridad es un deber esencial e irrenunciable del Estado y un derecho derivado de la dignidad de cada ser humano que aquel debe reconocer y hacer efectivo, por lo que la seguridad privada representa una manifestación más de los derechos humanos, de manera que quienes presten sus servicios a estos, desarrollando iniciativas y empresas de seguridad privada, deben alcanzar la competencia, la idoneidad jurídica y tica y, la capacidad efectiva para colaborar con el deber del Estado y los derechos de las personas en este campo.

El bien jurídico de la seguridad es una variable del desarrollo sostenible por lo que debe entenderse que ella, en su modalidad de seguridad privada, no es un costo, sino una inversión para todos los efectos tributarios y contables, de modo que su expansión de manera regulada, corresponde a la promoción de una mejor calidad de vida del conjunto de los habitantes de Guatemala y un aumento de la productividad en el país.

La fuerza pública del Estado, la Policía Nacional Civil, tiene la misión de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública. Esta es una misión exclusiva y excluyente de la Policía y ella es la única fuerza pública a quien la ley le ha entregado ese mandato. Todas las actividades de seguridad privada deben entenderse subordinadas a los

marcos de esta regulación legal de la policía y no incursionar en ella, de modo que ella tiene el carácter de una colaboración con el ámbito de la seguridad pública y nunca podrán atribuirse las potestades propias a la policía, ni intervenir en las materias reservadas a ésta, por lo que en la aplicación de instrumentos para la ejecución de sus funciones, los agentes privados de seguridad no están cubiertos por la causa de justificación propia al ejercicio legítimo del cargo de un policía, ni pueden denominarse policías. Su existencia se ubica en el campo de los servicios necesarios para el bienestar colectivo al que pueden acceder iniciativas privadas, del mismo modo como podría suceder en la educación, la salud, etc. Tal y como se advirtió, la seguridad privada comprende tres sectores: la seguridad privada obligada, la seguridad privada voluntaria y la seguridad privada eventual. Cada uno de estos campos se origina en factores y hechos específicos y por lo mismo la ley deberla distinguir entre ellos, cuidando aplicar en todos, los mismos principios generales ya señalados, pero diferenciando las exigencias y sus reglamentaciones.

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

El personal de las empresas de seguridad privada deberá acreditar su capacitación para cumplir tareas en ellas o en los contratos de prestación de servicios que se celebren y la ley contendrá los requisitos para obtener las licencias que los habilitan para ello y promover los incentivos para

desarrollar su profesionalización, estando regidos los contratos de trabajo de su personal por las leyes laborales del país.

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

Las disposiciones legislativas que se adopten respetarán la libertad de iniciativa empresarial e impedirán las concentraciones monopólicas, tanto por concentraciones verticales u horizontales de actividades de prestación de servicios de seguridad privadas, en manos de una misma empresa o grupo de empresas vinculadas.

4.3.8.8. Conceptos e instituciones de la ley

La seguridad privada es el conjunto de las actividades y medidas organizadas, de carácter preventivo, tendientes a garantizar el normal desarrollo de las iniciativas de personas, grupos o empresas, llevadas a cabo en espacios privados, que permiten controlar los agentes, elementos, circunstancias o situaciones que podrían alterarla, interrumpirla o dañarla de manera significativa, la seguridad privada puede ser desarrollada por personas habilitadas legalmente para ello, gracias a su profesión, universitaria o a una licencia otorgada por la autoridad competente o por empresas privadas constituidas que han sido reconocidas jurídicamente y por la autoridad fiscalizadora.

Toda actividad de seguridad privada debe ser notificada o autorizada en su caso por la autoridad fiscalizadora. Las actividades de seguridad privada obligadas deberán someterse a la reglamentación propia a su naturaleza, fundadas en un “estudio de seguridad” aprobado por la

sección técnica de la autoridad fiscalizadora, el que será secreto y servirá como matriz para su supervisión y control por ésta, traduciéndose en un plan de seguridad”.

Las actividades de seguridad privada voluntaria y las eventuales, serán diseñadas en una “directiva de seguridad” que justifique y determine sus alcances, aprobada por la sección técnica del órgano fiscalizador, el que será reservado para las partes que establezcan el contrato de prestación de servicios.

Tal y como se adelantó, el estudio de seguridad es el diagnóstico de la seguridad de una actividad productiva, comercial o social permanente, que por sus características acumula una gran cantidad de riesgos potenciales y vulnerabilidades tales como la ocurrencia de incendios, desastres naturales, posibles atentados, asaltos a mano armada, acoso de extraños o ingreso de intrusos, disturbios, accidentes tecnológicos de graves consecuencias, tanto para el personal que allí la hora, el público que habitualmente concurre o el entorno social o ecológico circundante. El estudio de seguridad contiene a raíz de ese diagnóstico las propuestas de soluciones permanentes y alternativas de respuesta adecuada a las emergencias potenciales, así como también los mecanismos de comunicación con la policía y los servicios públicos que pueden y deben auxiliarlos en caso de que se produzcan, todo ello en la forma de un plan de seguridad, manuales de procedimientos y de puestos, sistemas de comunicación instalados y reglamentados.

Una directiva de seguridad es el documento por medio del cual se establece la seguridad privada que se desarrollará voluntariamente de parte de él o los dueños o arrendatarios de una o más viviendas, en una entidad industrial, comercial, agrícola o de tipo social o cultural, en el que se señalan los riesgos o vulnerabilidades de lo que se quiere proteger y los

medios humanos, materiales y técnicos que se emplearán para ello, junto con los medios de comunicación que se usarán para vincularse a la Policía fuere necesario.

El Ministerio de Gobernación definirá mediante decreto, las entidades que quedarán obligadas a llevar a cabo planes de seguridad privada, notificándolas, pudiendo ellos apelar de ésta condición ante el Presidente de la República, quien resolverá en única instancia. A partir de la resolución firme, se abrirá un plazo determinado en la ley para que se elabore el estudio de seguridad, el que una vez aprobado técnicamente por la autoridad fiscalizadora, será puesto en práctica, ya sea por la propia entidad si dispone de la competencia para efectuarlo, o mediante un contrato de prestación de servicios suscrito con alguna empresa privada de seguridad competente para responder a sus requerimientos. Las entidades obligadas deberán crear una gerencia de seguridad a cargo de la supervisión y en su caso también aplicación del plan de seguridad, siendo el cliente el responsable de los daños civiles que pudieran ser causados en accidentes o emergencias previstas en el plan de seguridad o no previstas, pero que la justicia estime deberían haberse considerado en él. La autoridad técnica fiscalizadora hará el control y seguimiento del cumplimiento del plan y en el evento que surgieran nuevos requerimientos de seguridad, así lo comunicará a la entidad obligada para hacer las modificaciones al plan que correspondan. De igual manera podrá suceder a la inversa por iniciativa de la entidad obligada.

Las empresas de seguridad son las entidades organizadas para diseñar y ejecutar planes o directivas de seguridad o prestar servicios eventuales de seguridad, mediante el concurso de recursos humanos profesionales o técnicos en esta materia e instalando y operando los instrumentos tecnológicos o materiales necesarios para su adecuado desarrollo. Las empresas pueden especializarse en determinados riesgos o

por el tipo de servicios. Para el diseño y ejecución de planes o directivas de seguridad ellos deberán figurar en el registro de empresas autorizadas del Organismo Fiscalizador y para este propósito deberán:

- Constituirse como persona jurídica, teniendo como objeto social exclusivo, cualquiera de los servicios de seguridad que defina la ley.
- Las empresas que prestan servicios a través de guardias o vigilantes deberán ser de propiedad guatemalteca.
- La ley determinará las características del capital social y su formación.
- Disponer de los recursos humanos, materiales y técnicos adecuados a la realización de su objeto social.
- Las empresas que requieran disponer de armas, estarán sujetas a los requisitos que al efecto determine la ley y el reglamento de la misma.
- Prestar las garantías y suscribir las pólizas de seguros que se señalen para cada caso específico en el reglamento de la ley.

Todo ejecutivo de una empresa de seguridad, gerentes, asesores, jefes, deberán carecer de antecedentes penales, no haber pertenecido a empresas disueltas por incumplimiento de sus deberes legales o reglamentarios, no haber sido separado del servicio del Ejército o de la Policía por mala calificación o decisión sancionatoria referida al cumplimiento de sus obligaciones, ni haber ejercido cargos en el órgano fiscalizador o en el Ejército o la Policía Nacional Civil en los dos años anteriores.

Las empresas de seguridad privada pueden definir su objeto propio indicando en el mismo las funciones a que se dedicarán, señalando el tipo de prestación de servicios a través de los cuales se cumplirán: recursos humanos, recursos técnicos, asesorías de seguridad, capacitación de personal, comercialización y la instalación de elementos técnicos y electrónicos, transporte de mercancías o valores, protección de información y/o documentación, seguridad de insumos peligrosos.

Las empresas dispondrán de un equipo humano básico capaz de responder a la exigencia de idoneidad para llevar a efecto los planes y directivas de seguridad propias al objeto de ella. Para ello, deberán contar con asesores de seguridad, jefes de seguridad, capacitadores, si se asume esta tarea y supervisores de seguridad. Los vigilantes y guardias de seguridad pueden o no formar parte del personal estable de la empresa, pero cada vez que sean contratados para llevar a cabo un plan de seguridad de una entidad obligada o una directiva de seguridad en el caso de los voluntarios o eventuales, sus contratos se regirán por las normas propias a estos contenidos en el derecho laboral vigente.

La formación y capacitación del personal de las empresas de seguridad privada podrá ser desarrollado por universidades, instituciones de formación técnica profesional, empresas privadas dedicadas a ello o secciones de las mismas que sean capacitadas para hacerlo. El Órgano Fiscalizador definirá los títulos profesionales o técnicos necesarios para integrar las plantas y cargos en empresas privadas, así como las funciones en planes o directivas de seguridad y las mallas curriculares mínimas para alcanzar esos títulos. En el caso de profesionales que detentan un título universitario calificado en la materia, como es el caso de ingenieros en sus distintas especialidades, ingeniería comercial o de administración, científicos sociales, etc., no se requerirá acceder a otro título.

En el caso de ex-oficiales o suboficiales del ejército o la policía, dos años después de dejar de cumplir funciones esas instituciones, deberán rendir un examen especial de conocimiento de la ley y reglamentos sobre seguridad privada.

El personal básico o agentes privados de seguridad se clasificarán en vigilantes y guardias de seguridad privada. Los vigilantes privados en las

personas capacitadas para participar en planes o directivas de seguridad, brindando protección y seguridad al interior de sitios, edificios destinados a la habitación u oficinas, establecimientos de empresas industriales o comerciales o integrando las oficinas de seguridad de estos. Los vigilantes privados desempeñan sus funciones dentro del área privada en que prestan servicios, portando los instrumentos de defensa o las armas aprobadas en el plan o directiva de seguridad que los justifica, disponiendo para ello del manual del puesto y el manual de contingencias, la tarjeta de identificación un manual que contiene las instrucciones generales sobre legítima defensa, detención por flagrancia y protección de sitios del suceso o escena del delito. Para acceder a vigilante privado se requiere haber aprobado los cursos de formación, el examen teórico-práctico y el psicológico, ante la sección técnica del órgano fiscalizador que le acreditará como tal.

Los guardias de seguridad privada son aquellos que prestan servicios de protección preventiva de bienes o personas en general, ya sea contratado por particulares o por empresas de seguridad, y en este caso, ajustándose al plan o directiva de seguridad que motiva el servicio. En el cumplimiento de sus funciones no podrán portar o usar armas de fuego.

Para acceder a esta categoría deberán haber aprobado el curso de capacitación que corresponde y haber rendido un examen teórico ante la sección técnica del órgano fiscalizador que le otorgará la acreditación correspondiente, disponiendo del manual de puesto, el manual de contingencias y el manual de instrucciones generales de legítima defensa, detención por flagrancia y protección de sitio del suceso o escena del crimen.

Son requisitos para optar al título de vigilante privado, ser de nacionalidad guatemalteca; tener más de 21 años: haber aprobado la

enseñanza primaria y el curso de vigilante privado; carecer de antecedentes penales por constancia extendida por el Departamento de Estadística del Organismo Judicial; tener salud y condiciones físicas y psíquicas compatible con las funciones a desempeñar, específicamente respecto al porte y uso de armas de fuego defensivas.

Los requisitos para optar al título de guardia privado de seguridad son: tener mas de 18 años cumplidos, ser de nacionalidad guatemalteca; haber aprobado la enseñanza primaria completa y el curso de guardia privado; carecer de antecedentes penales por constancia extendida por el departamento de estadística del Organismo Judicial; tener salud compatible con la función a desempeñar.

Los cursos de formación y capacitación que deben aprobar los vigilantes y guardias privados de seguridad deberán comprender por lo menos las siguientes materias:

- Contenidos básicos aplicables a su función de la Constitución Política, derecho penal y procesal penal, ley de seguridad privada y reglamentos complementarios a esta.
- Procedimientos en casos de legítima defensa, detención por flagrancia y protección del sitio del suceso o escena del crimen.
- Procedimientos de emergencia, entendiendo por esta, todo acontecimiento de poca o gran magnitud, repentino, inesperado y no planeado que involucre una situación de peligro que escapa al control habitual y se traduce en un riesgo para personas, instalaciones y equipos al interior del lugar al cuidado del vigilante o guardia. Estos deben recibir capacitación al menos sobre incendios, desastres naturales, posibles atentados, asalto a mano armada, presencia de extraños, intrusos y disturbios, corte de energía eléctrica, presencia de

paquetes sospechosos o explosivos, accidentes o enfermedades del personal o el público.

Los vigilantes requieren demostrar la capacidad de uso de armas de fuego defensivo y de la aplicación de los principios de legítima defensa con ellos en las situaciones de emergencia.

4.3.8.9. De las armas de fuego

Toda actividad de seguridad privada que requiera la disposición de armas de fuego deberá así ser justificado en el estudio de seguridad que deben presentar las empresas obligadas a tener un plan de seguridad y por la directiva de seguridad propuesta por los entes que voluntariamente desean desarrollar seguridad privada y las directivas de seguridad requeridas por iniciativas eventuales.

Los requerimientos de armas de fuego en esos casos estarán descritos de manera detallada y su aprobación será decidida siempre previo informe de la sección técnica del órgano Fiscalizador a cargo de la Policía Nacional Civil. La autorización señalará su calidad, número y el operador del plan o de la directiva de seguridad levantará un inventario en el que se indique e registro en el DECAM, el dueño de ellas y la lista de vigilantes que puede portarlas en la prestación de servicios de seguridad privada previstos.

Quien realice el servicio de seguridad privada, vale decir la propia empresa obligada o una empresa privada contratada al efecto, establecerá el arsenal, su inventario y manual de procedimientos en los términos que determine el reglamento que se dicte para este propósito. No podrá cambiarse el armamento y dar de baja a cualquier arma del inventario, sin

comunicar ello por escrito al órgano Fiscalizador. Cualquier solicitud de ampliación del arsenal, requiere autorización previa.

4.3.9. Del órgano fiscalizador

4.3.9.1. Teniendo especialmente en consideración

Que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; que es un deber del mismo garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia la seguridad; que es una obligación constitucional de sus autoridades el mantener a los mismos en el pleno goce de sus derechos fundamentales.

Que corresponde al Presidente de la República proveer a la seguridad, conservar el orden público y ejercer el mando de toda fuerza pública y que el mando supremo de la Policía Nacional Civil será ejercido por el Presidente de la República, a través del Ministro de Gobernación.

Que la Policía Nacional Civil es la institución encargada de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir los delitos y preservar el orden y seguridad pública y, que en virtud de ello le corresponde controlar a las empresas y entidades que presten servicios de seguridad privada.

Que la Constitución Política junto con proteger y garantizar el derecho a la seguridad de todas las personas, asimismo les reconoce la libertad de industria, comercio, trabajo y asociación, con las solas limitaciones que le impongan las leyes.

Que la Constitución Política prohíbe los grupos armados ilegales y hace punible la organización y funcionamiento de grupos armados no regulados por las leyes de la república y sus reglamentos, señalando además que nadie está obligado a asociarse ni formar parte de grupos o asociaciones de autodefensa o similares.

Que las personas individuales, las entidades privadas que presten servicio de investigación, protección y custodia sobre personas, bienes o servicios de titularidad pública o privada, están sujetos al control activo de la Policía Nacional Civil, y a requerimiento de sus autoridades, deberán prestar su colaboración y la infamación que ayude a la prevención de los delitos. Que dichas personas solo podrán organizarse y funcionar previa autorización mediante acuerdo del Ministro de Gobernación.

Teniendo en cuenta que la actual normativa por la que se rigen las personas y entidades que prestan servicios de seguridad privada no están debidamente reguladas desde la perspectiva de los deberes y obligaciones del Estado respecto a la seguridad de las personas, grupos, iniciativas, en materia productiva, comercial y cultural, y que los defectos vacíos y carencias de esta situación hace especialmente ineficaces los actuales mecanismos de control y supervisión de esta actividad en el país, corresponde proponer en la nueva ley sobre seguridad privada, un órgano fiscalizador que de eficacia a sus disposiciones y garantice el mejor desarrollo de este sector.

4.3.9.2. De la Dirección General de Seguridad Privada del Ministerio de Gobernación

La Dirección General de Seguridad Privada encargada del control y supervisión de esta actividad debe ser una instancia del Ministerio de Gobernación, recayendo en el Ministro del ramo la responsabilidad de su

gestión política administrativa, y en el Director General de la Policía Nacional Civil, la organización y funcionamiento de la sección técnica para dar operatividad profesional especializada al control y fiscalización de este sector de la seguridad privada.

De conformidad con la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, al Ministerio de Gobernación le corresponde, entre otras materias, ocuparse de formular las políticas y cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la seguridad de las personas y sus bienes y la garantía de sus derechos- para lo cual, entre sus funciones se encuentran las de elaborar y aplicar planes de seguridad pública y encargarse de todo lo relativo al mantenimiento del orden público y a la seguridad y, conducir los cuerpos de seguridad pública. Tal y como se ha señalado, la seguridad privada y el control y supervisión de las empresas que prestan servicios en ella, es parte de la responsabilidad del Estado y en especial del Organismo Ejecutivo en materia de garantía de la seguridad personal y colectiva de la población, complementaria de la encomendada por la ley a la Policía Nacional Civil, la que se encuentra bajo la inmediata y exclusiva autoridad del Ministerio de Gobernación.

De lo dicho, se desprende que es el Ministro de Gobernación el responsable inmediato político y administrativo del sector de las políticas de seguridad pública en que se defina el campo, autorizaciones, atribuciones, controles y supervisiones de la seguridad privada y de quienes prestan servicios en el mismo de donde se concluye que toda nueva legislación relativa a esta materia, debe entregar su dirección ejecutiva política y administrativa al Ministerio de Gobernación.

Por otra parte la Policía Nacional Civil es la institución profesional armada que hace de la seguridad pública un servicio esencial de competencia exclusiva del Estado, a quien la ley le ha encomendado el

control activo de las entidades privadas de seguridad, para lo cual debe llevar a cabo el registro, autorización y control técnico y profesional de su personal, medios y actuaciones.

La Dirección General de Seguridad Privada que deberá crearse por la nueva ley, contendrá al menos dos departamentos el primero encargado de las tareas político administrativas que implican la tramitación, autorización y sanciones sobre las entidades de seguridad privada, y, el segundo que asume el control y supervisión técnica de los requisitos para la existencia y la aplicación de la seguridad privada, el que será de responsabilidad de la Policía Nacional Civil, mediante la creación de una nueva oficina de control y supervisión técnica de entidades de seguridad privada, que tomará el estatuto de departamento de la citada Dirección General.

4.3.9.3. Obligaciones y deberes de los actores del sistema de seguridad privada

El Estado de Guatemala, a través del Organismo Ejecutivo creará la Dirección General de Seguridad Privada dependiente del Ministerio de Gobernación de acuerdo con las normas de la presente ley, que tiene por objeto llevar a cabo el control y supervisión de las actividades de seguridad privada en el país y promover su modernización y profesionalización, como parte de su responsabilidad en el desarrollo de la seguridad pública.

Únicamente pueden llevar a cabo actividades de seguridad privada las personas y empresas que hayan sido reconocidas por la dirección general de seguridad privada del Ministerio de Gobernación y que actúen conforme a las disposiciones de esta ley.

Las actividades de seguridad privada se ejercerán con pleno respeto a las normas de la Constitución y del ordenamiento jurídico vigente de

conformidad a la presente ley, de modo que cualquier trasgresión a dicho mareo regulador, será objeto de la aplicación de sanciones y en el caso de llevarse a cometer un delito en ellas, este hecho necesariamente implicará una agravante calificada para la conducta de su autor.

Las actividades de seguridad privada no podrán obstaculizar las propias de la Policía Nacional Civil y, siempre que se produzca una situación de interferencia, el personal involucrado deberá obediencia a las órdenes e instrucciones que los policías le impartan para la solución de; caso que motivó la situación.

Las personas que lleven a cabo actividades de seguridad privada y en el desarrollo de estas sorprendan la comisión infraganti de un delito, procederán a la detención de su autor y cómplices si ello resulta posible y si su intervención no pone en peligro a terceros que se encuentran en el lugar, avisarán de inmediato del hecho a la policía y protegerán el sitio del suceso o la escena del crimen hasta que ella llegue al lugar. En estos casos, queda estrictamente prohibido a estos agentes privados de seguridad proceder a interrogar al detenido o registrarlo, pudiendo sólo proceder a un registro externo o cacheo, para prevenir el posible porte de armas por el detenido.

Las personas o entidades que realizan acciones de seguridad privada colaborarán activamente en todas las ocasiones en las que fiscales del Ministerio Público o jueces se lo requieran en el ámbito de las potestades de estos. El no cumplimiento de esta obligación constituirá la comisión del delito de obstrucción a la justicia.

Los vigilantes privados de seguridad solo pueden hacer uso de las armas que portan en legítima defensa personal y de terceros, cumpliendo con las exigencias de racionalidad y necesidad de su uso.

4.3.9.4. Régimen de sanciones aplicables

La ley contendrá el régimen de sanciones aplicables por la dirección general de seguridad privada en el evento que los actores del sistema infrinjan las normas de la ley o de la legislación vigente en el país.

Este régimen abarca las sanciones aplicables a las empresas de seguridad privada y sobre el personal que desempeñe funciones en este ámbito.

Las sanciones se refieren a infracciones muy graves, graves y leves. A continuación se dan ejemplos.

Se considerarán, infracciones muy graves cometidas por las empresas, las siguientes:

- Prestación de servicios de seguridad a terceros careciendo de autorización para ello.
- Realización de actividades sobre conflictos políticos o laborales.
- Incumplimiento de las normas relativas a las armas.
- Negativa de prestar auxilio o colaboración a la Policía Nacional Civil, al Ministerio Público ya los jueces.
- Entre las infracciones graves pueden señalarse:
- Realización de servicios de transporte con vehículos no reglamentarios.
- Realización de funciones que exceden e plan de seguridad o la directiva de seguridad aprobada.
- Utilización de personal no autorizado.
- Se considerarán infracciones aplicables al personal, por ejemplo las siguientes:
- Porte de arma sin licencia por un vigilante o porte de armas con o sin licencia por un guardia.

- Prestación de servicios de seguridad sin disponer del título que lo acredita para ello.

El órgano competente para examinar las actividades a las que se aplicarán eventuales sanciones, será la dirección general de seguridad privada del Ministerio de Gobernación, en el que se creará una instancia colectiva para examinar dictaminar los casos, dando oportunidad de defensa a los posibles sancionados. Esta instancia colegiada estará integrada por abogados y la investigación de los antecedentes la llevará a cabo el departamento técnico, quien elevará los mismos a ella.

Las sanciones que contempla la ley serán multas, suspensiones o cancelaciones de autorizaciones según la gravedad de los hechos o infracciones. Si al examinar un caso se llegara a la conclusión que se está en presencia de un delito o falta penal, la instancia resolutive está obligada a denunciarlo al Ministerio Público

4.4. Organización de la Dirección General de Seguridad Privada Departamento Administrativo de la Dirección General de Seguridad Privada del Ministerio de Gobernación

El departamento administrativo tiene por función la recepción de las solicitudes y aprobación de planes y directivas de seguridad, de solicitudes de autorización de empresas de seguridad privada, y, de acreditación, certificación de licencias de vigilantes y guardias de seguridad, homologación de medios de seguridad, aplicación de sanciones.

El departamento administrativo será dirigido por un jefe administrativo nombrado por el Ministro de Gobernación, dispondrá de un secretario ejecutivo y una asesoría jurídica permanente.

Este departamento se organizará con las siguientes secciones:

- Sección de oficina de partes.
- Sección de tramitación de solicitudes de estudios y directivas de seguridad y de autorizaciones de empresas de seguridad privada.
- Sección de recursos humanos de seguridad: solicitudes de acreditación, registro y licencia, base de datos de hojas de vida de asesores, jefes, supervisores, vigilantes, guardias, capacitadores (profesores e instructores).
- Sección administrativa, logística e informática.
- Sección de tramitación y proposición de resoluciones para la aplicación del sistema sancionatorio sobre empresas y personal de seguridad privada.

4.4.1. Departamento Técnico de la Policía Nacional Civil

El departamento técnico de la Policía Nacional Civil, tendrá a su cargo el análisis de los estudios de seguridad y las directivas de seguridad que permiten el desarrollo de la seguridad privada en las entidades obligadas a ella o que lo soliciten por propia voluntad o para el desarrollo de actividades eventuales: le corresponderá también hacer la supervisión de su aplicación una vez autorizadas por la dirección general de seguridad privada, a través de una auditoria permanente de desempeño.

El departamento técnico estará a cargo de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, sirviendo en él personal policial especializado y un equipo Profesional técnico en seguridad requerido para las materias que requieren mayor expertizaje.

Este departamento será dirigido por un Comisario General de la Policía Nacional Civil, nombrado por el Director General de ésta, previa acreditación de su flarmación en la especialidad, quien contará con una asesoría jurídica permanente, una plana mayor y un secretario ejecutivo.

El departamento se organizará por secciones:

- Sección de análisis de estudios de seguridad y directivas de seguridad privada e informes sobre ellos.
- Sección de formación y capacitación, elaboración de mallas curriculares, acreditación de profesores e instructores, manuales y textos, exámenes de acreditación de vigilantes guardias.
- Sección de evaluación y control de entidades de seguridad privada.
- Sección de medios para la seguridad privada: registro de armas, inventario de arsenales de empresas, homologación de sistemas electrónicos, barreras, sistemas de blindaje, vehículos de transporte, etc.
- Sección de métodos para emergencia: sistemas de prevención de incendios; procedimientos ante catástrofes naturales o accidentes químicos y biológicos manuales ante atentados, actos delictivos y explosivos. control de reglamentos.
- Sección de auditoria de planes y directivas de seguridad en aplicación
- Sección informática: sistema de administración de la información de las secciones anteriores.
- Sección de administración y logística
- Sección de relación con delegaciones en departamentos del país y equipo móvil de supervisión en ellos.

4.4.2. Formación del personal del departamento técnico

Para ocupar cargos en el departamento técnico se requiere estar en posesión de un título profesional universitario o técnico, vinculado directamente con las labores propias al departamento o ser policía con el curso de especialidad rendido.

La especialidad policial en seguridad privada comprenderá cursar una malla curricular que contiene las siguientes materias:

- Marco jurídico regulador de la seguridad privada y teoría general,
- Teoría de los sistemas de seguridad privada., ciclo operacional de la seguridad.
- Teoría de las emergencias, tipos de emergencias, procedimientos específicos a poner en práctica.
- Diseño de estudios de seguridad y directivas de seguridad, elaboración de reglamentos internos, teorías del riesgo, manuales de puesto y de contingencias.
- Sistemas de comunicación y enlaces, códigos de emergencia.
- Medios de seguridad: armas y balística, control de arsenales, medios electrónicos, sistemas de barreras, bastón y otros medios.
- Operaciones ante delitos: manejo de flagrancia, protección de sitio del suceso, técnicas de fijación descriptiva de supuestos delincuentes y testigos, control de explosivos.

Metodología de la auditoria permanente de planes y directivas de seguridad.

CONCLUSIONES

1. Dentro del desarrollo de la investigación se pudo hallar la falta de información fidedigna, en torno al tema de seguridad privada, siendo parte de los grandes vicios precariedades y anomalías existentes dentro de se importante sector.
2. El marco jurídico regulador de la empresa privada del país necesita una revisión profunda a efecto de lograr la máxima eficiencia administrativa. organizativa y funcional de las empresas privadas de seguridad.
3. Es importante un cambio de gran significación para el tratamiento de las empresas privadas de seguridad, debiendo encontrar una justificación en la capacidad del Estado y la sociedad civil, a efecto de incorporarlas dentro de las políticas públicas de Estado.
4. Las empresas privadas de seguridad. no cuentan con un registro adecuado para incorporar a sus miembros, ni el control organizativo de su respectivo equipo de trabajo.

RECOMENDACIONES.

1. Es importante crear el Consejo Asesor de Seguridad, por el Congreso de la República mediante la creación de nuevas leyes de orden público, sobre el control de armas municiones y también sobre seguridad privada, a efecto que las empresas que se dedican a esta labor puedan obtener mejor eficiencia y eficacia en sus operaciones, conjugando la seguridad publica con la seguridad ciudadana.
2. Es necesario que las autoridades encargadas de administrar la seguridad privada de la sociedad guatemalteca, mediante acuerdo gubernativo se regulen aspectos fundamentales tales como: impulsar un proceso legislativo el que deberá contener tres aspectos fundamentales: el primero sobre la ley marco de seguridad privada en la que se establezcan los principios, conceptos, normas fundamentales. En segundo lugar los procedimientos de acceso al sistema de personas y empresas, y tercero la obligatoriedad que tiene el Estado por mandato constitucional de brindarle seguridad a todos los guatemaltecos sin discriminación de ninguna naturaleza.
3. Es fundamental la necesidad de impulsar una política de promoción del tema en centros universitarios e institutos de formación técnico profesional, con el propósito de desarrollar una carrera que conlleve la formación y capacitación de personal tanto técnico como operativo, quienes puedan desarrollar de manera idónea los planes programas curriculares y la elaboración de textos y manuales útiles para su funcionamiento.
4. Es recomendable la creación de un registro de miembros de seguridad privada a través del ministerio de gobernación a efecto de llevar un estricto control de los lugares de trabajo. su responsabilidad y antecedentes que permitan obtener con mayor eficiencia información de aquellas personas que en el ejercicio de sus funciones hayan cometido hechos delictivos.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo.** Universidad Autónoma de México.

BETANCUR JARAMILLO, Carlos. **Derecho procesal administrativo.** 4ta. Ed. Colombia: Señal Editorial Medellín, 1994.

BIELSA, Rafael. **La función pública.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Roque de Palma.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo.** Impresora Litográfica y Publicitaria Zimeri, 1995.

CANASI, José. **Derecho administrativo.** Buenos Aires, Argentina: Ediciones Desalma, 1974.

DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel. **Compendio de derecho administrativo.** México: Cárdenas Editor y distribuidor, 1981.

DORMÍ, José Roberto. **Instituciones del derecho administrativo.** Buenos Aires, Argentina: 1975.

LINARES, J. Francisco. **Fundamentos de derecho administrativo.** Buenos Aires, Argentina: 1975.

PENAGOS, Gustavo. **Curso de derecho administrativo.** Colombia: Ediciones Librería del Profesional, 1982.

LEGISLACIÓN:

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

- **Código Procesal Civil y Mercantil.** Decreto Ley 107 del Congreso de la República de Guatemala, 1964.

- **Código Tributario.** Decreto 6-91 del Congreso de la República de Guatemala, 1991.

- **Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.** Asamblea Nacional Constituyente, Decreto 1-86, 1986.

- **Ley Orgánica del Organismo Judicial.** Decreto Número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

- **Ley de lo Contencioso Administrativo.** Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, 1996.