

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



**COSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA INADECUADA REGULACIÓN DE LAS  
EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA**

**SANDRA FABIOLA VELÁSQUEZ OROZCO**

**GUATEMALA, JUNIO DE 2008**

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

**CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA INADECUADA REGULACIÓN DE LAS  
EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA**

TESIS

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

Por

**SANDRA FABIOLA VELASQUEZ OROZCO**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, junio de 2008

**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. Héctor Mauricio Ortega Pantoja
VOCAL V:	Br. Marco Vinício Villatoro López
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente:	Lic. Ronald David Ortiz Orante
Vocal:	Lic. Vilma Esperanza Perdomo Venegas
Secretario:	Lic. Enexton Emigdio Gómez Meléndez

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic. María Celsa Menchú Ulín
Vocal:	Lic. Juan Ramiro Toledo Álvarez
Secretario:	Lic. Marco Tulio Melini Minera

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

**Lic. Estuardo Castellanos Venegas**  
**Abogado y Notario**  
**3ª. Av. 13-62 zona 1**  
**Tel: 5708-6848**



Guatemala, 28 de febrero de 2008

Licenciado  
Marco Tulio Castillo Lutín  
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad Universitaria

Licenciado Castillo:

Con mi cordial saludo y de manera respetuosa informo a usted que en atención a la resolución de la unidad que usted coordina, he procedido al asesoramiento del trabajo de tesis realizado por la Bachiller SANDRA FABIOLA VELÁSQUEZ OROZCO, intitulado “CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA INADECUADA REGULACIÓN DE LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA”, el cual a mi criterio cumple con todos los requisitos exigidos por el Artículo 32 del normativo para la elaboración de tesis de licenciatura de ciencias jurídicas y sociales y del examen general público y para el efecto me permito exponer lo siguiente:

El asesoramiento del presente trabajo de tesis se realizó durante varias sesiones de trabajo, habiéndose hecho a la Bachiller las sugerencias y correcciones pertinentes con el objeto de brindarle un mejor desarrollo a su investigación, respetando siempre el criterio y enfoque de la autora.

El trabajo realizado es satisfactorio, de acuerdo al normativo mencionado, en lo que se refiere al contenido científico y técnico, la metodología y técnica de investigación utilizada, la redacción, las conclusiones, recomendaciones y bibliografía que se consulto. Por las anteriores razones doy mi aprobación al trabajo de investigación, para que sea sometido a consideración de la terna examinadora en el Examen Público Profesional, previo al otorgamiento del grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular me suscribo de usted.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'E. Castellanos Venegas'.

Lic. Estuardo Castellanos Venegas  
Asesor  
Colegiado 7,706

Lic. Estuardo Castellanos Venegas  
ABOGADO Y NOTARIO



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, seis de marzo de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) EDGAR ARMINDO CASTILLO AYALA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante SANDRA FABIOLA VELÁSQUEZ OROZCO, Intitulado: "CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA INADECUADA REGULACIÓN DE LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA".

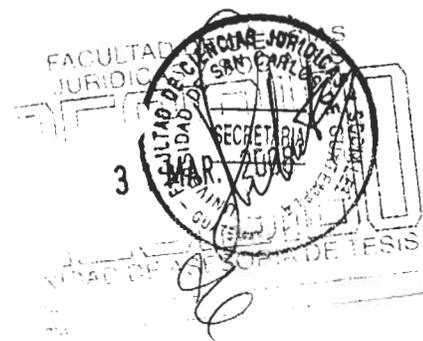
Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para el Examen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

**LIC. MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**

cc.Unidad de Tesis  
MTCL/sllh



**Licenciado Edgar Armino Castillo Ayala**  
**Abogado y Notario**  
**Colegiado 6220**  
**3ra. Avenida 13-62 zona 1**  
**Tel. 22327936**



Guatemala, 31 de marzo de 2008.

Licenciado:

Marco Tulio Castillo Lutín  
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad Universitaria

Licenciado Castillo:

En cumplimiento de la función de Revisor de Tesis de la estudiante SANDRA FABIOLA VELÁSQUEZ OROZCO, intitulado “CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA INADECUADA REGULACIÓN DE LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA”, observo que cumple con todos los requisitos y formalidades que están contenidos en el normativo de esta facultad, y según mi buen criterio emito el siguiente dictamen:

- I. Considero que el tema investigado por la estudiante Velásquez Orozco, es de suma importancia respecto a su contenido científico, y técnico, por lo que puede llegarse a la conclusión de que el mismo, no solo reúne los requisitos exigidos por la reglamentación, sino además, se presenta con una temática de especial importancia pues trata sobre la necesidad de que exista una adecuada regulación legal de las empresas de seguridad privada.
- II. La bibliografía utilizada por la estudiante Velásquez Orozco, fue la adecuada al tema elaborado y sus conclusiones resultan congruentes con su contenido y las recomendaciones son consecuencia del detenido análisis jurídico de la investigación realizada, habiendo empleado en su investigación los métodos históricos, deductivos e inductivos y con relación a las técnicas, ficheros, fichas de trabajo, etc., haciendo aportaciones valiosas y propuestas concretas para su realización así como la comprobación acertada de su hipótesis.
- III. En base a los incisos anteriores, como revisor apruebo y considero conveniente la impresión del trabajo para que el mismo pueda ser discutido en el correspondiente examen público, en definitiva, el contenido de trabajo de tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva; la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones y recomendaciones, bibliografía utilizada, son congruentes con los temas

desarrollados dentro de la investigación, es por ello que al haberse cumplido los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de la Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, procedente dar el presente DICTAMEN FAVORABLE, aprobando el trabajo de tesis asesorado.



Sin más que agradecer la consideración a mi persona, al encomendarme tan honroso trabajo de revisor aprovecho la oportunidad para reiterarle mi alta muestra de estima y para suscribirme de usted muy atentamente.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'EAC' with a flourish.

Lic. Edgar Armindo Castillo Ayala  
Revisor

Edgar Armindo Castillo Ayala  
Abogado y Notario



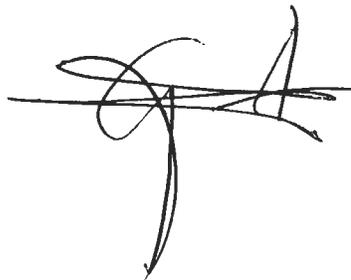
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

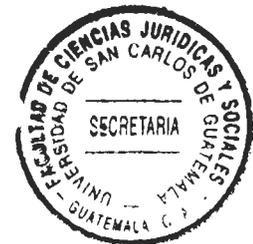
Guatemala, seis de mayo del año dos mil ocho.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante SANDRA FABIOLA VELÁSQUEZ OROZCO, Titulado "CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA INADECUADA REGULACIÓN DE LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA" Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.

MTCL/sllh



## DEDICATORIA

A Dios: Por darme la vida, sabiduría y entendimiento para poder alcanzar otra meta en mi vida.

A mis padres: Rudy René Velásquez y Velásquez y Aida Elizabeth Orozco Godínez de Velásquez, con amor, por su dedicación, cariño y apoyo, este triunfo es para ustedes.

A mis hermanos: Por su cariño, amistad y ayuda brindada.

A mis abuelos  
tíos y primos: Con cariño.

A mis amigos: Gracias por haber compartido conmigo todo el proceso educativo.

A los  
licenciados: Edgar Armando Castillo Ayala y Estuardo Castellanos Venegas, por sus sabios consejos que han coadyuvado a mi formación profesional.

A la Universidad  
de San Carlos de  
Guatemala: Centro de enseñanza y de formación de profesionales.

A la Facultad de  
Ciencias Jurídicas  
y Sociales: Por haberme formado como profesional.

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. Estado y seguridad.....	1
1.1. El Estado.....	1
1.1.1. Elementos del Estado.....	3
1.1.2. Antecedentes históricos del Estado.....	6
1.1.3. Naturaleza del Estado.....	9
1.1.4. Estado moderno.....	15
1.2. Funciones jurídicas del Estado.....	23
1.3. Fuerza pública.....	29
1.4. Definición de seguridad.....	33
1.4.1. Seguridad nacional.....	38
1.4.2. Seguridad ciudadana.....	42
1.4.3. Clases de seguridad.....	46
1.5. Marco jurídico regulador de la seguridad en Guatemala.....	49

### CAPÍTULO II

2. Seguridad privada.....	53
2.1. Antecedentes de la seguridad privada.....	53

	<b>Pág.</b>
2.2. Concepto de seguridad privada.....	59
2.3. Empresas de seguridad privada.....	63
2.4. Funciones de las empresas de seguridad privada.....	64
2.5. Actividades relacionadas con la seguridad privada.....	65

### **CAPÍTULO III**

3. Marco jurídico de la seguridad privada en Guatemala.....	67
3.1. Análisis descriptivo de la Ley de policías particulares Decreto 73-70.....	67
3.2. Análisis descriptivo de la Ley de los cuerpos de seguridad de las entidades bancarias estatales y privadas Decreto 19-79.....	76

### **CAPÍTULO IV**

4. Control, fiscalización estatal y subordinación complementaria del sistema de seguridad privada con el sistema de seguridad pública.....	81
4.1. Ministerio de Gobernación.....	81
4.2. Policía Nacional Civil.....	83
4.2.1. Oficina de entidades de seguridad privada.....	87

## CAPÍTULO V

	<b>Pág.</b>
5. Realidad de las empresas de seguridad privada en Guatemala.....	91
5.1. Regulación legal de las armas de las empresas de seguridad privada.	94
5.2. Características de las empresas de seguridad privada en Guatemala..	98
5.3. De la formación de los agentes de seguridad privada en Guatemala..	100
5.4. Fundamentos de una nueva ley que regule la seguridad privada en Guatemala.....	101
5.5. Principios ordenadores de la nueva ley.....	105
CONCLUSIONES.....	115
RECOMENDACIONES.....	117
BIBLIOGRAFÍA.....	119

## INTRODUCCIÓN

La seguridad es una finalidad de la comunidad política, sin ella no es posible garantizar su existencia, ni la del Estado, lo mismo que la tranquilidad pública y la convivencia pacífica de todas las personas que viven en sociedad, así como la vida, la integridad y los demás derechos de los individuos que lo componen. Unos y otros, particulares y autoridades, deben procurar y mantener la convivencia para que todos actúen tanto para el cumplimiento de sus deberes como en el ejercicio legítimo de sus derechos.

El motivo de la presente investigación, es lograr una aproximación a los aspectos más sobresalientes en la descripción de esta actividad, para conocer y comprender su regulación, nivel de organización y profesionalización, así también como analizar su relación con la seguridad pública, pues la debilidad del régimen jurídico regulador del sector y de las iniciativas legislativas para su reforma, obligó a considerar la racionalidad con que debe tratarse este tema; por ello el análisis de estos conceptos básicos y su aplicación, constituye el objeto del presente estudio.

De igual manera, es conveniente indicar que los métodos empleados a lo largo de la realización de la presente tesis, fueron diversos, según el estado en que se encontraba la investigación, es por lo mismo que el método deductivo se empleó en los primeros capítulos del trabajo, ya que debió hacerse un estudio amplio sobre el Estado, sus elementos, funciones

jurídicas, fuerza pública, seguridad, seguridad nacional y ciudadana, marco jurídico regulador de la seguridad en Guatemala. Los métodos inductivo y de análisis se emplearon al momento de evaluar la información recabada en las distintas bibliografías; así también, al momento de encuadrar la realidad reflejada en los resultados derivados de dichas técnicas, a la legislación vigente; y, por último, el método sintético, se utilizó al momento de emitir las conclusiones y recomendaciones de la tesis. Ahora bien, en el presente trabajo de tesis utilice fuentes indirectas, como las técnicas bibliográficas, de análisis y de contenido.

Para un mejor entendimiento del presente trabajo de tesis, el mismo fue ordenado en cinco capítulos, que van guiando al lector hacia los fines de la investigación, los cuales tratan los temas siguientes: En el primer capítulo se hace referencia al Estado y seguridad, a sus funciones jurídicas, a la fuerza pública, definición de seguridad y al marco jurídico regulador de la seguridad en Guatemala; en el segundo se refiere a la seguridad privada; en el capítulo tercero se hace relación al marco jurídico de la seguridad privada en Guatemala; en el cuarto capítulo trato el tema del control, fiscalización estatal y subordinación complementaria del sistema de seguridad privada con el sistema de seguridad pública; en el quinto capítulo hago énfasis a la realidad de las empresas de seguridad privada en Guatemala. Por último, se incluyen las conclusiones y las recomendaciones en el presente trabajo de investigación de tesis.

Todo lo anterior se hizo como un esfuerzo coordinado y unificado que dio como resultado este trabajo de investigación, que pretende poner a la luz del conocimiento público, una problemática con matices sociales y jurídicas, que hasta el día de hoy, continúa sin ser objeto de

una reevaluación consciente y enfocada a la actualidad social, que vulnera un derecho humano tan importante como lo es la seguridad.

## CAPÍTULO I

### 1. Estado y seguridad:

#### 1.1 Estado

El Estado es la organización política de un país, es decir, la estructura de poder que se asienta sobre un determinado territorio y población, un poder que puede definirse como la capacidad que tiene el aparato institucional para imponer a la sociedad el cumplimiento y la aceptación de las decisiones del gobierno u órgano ejecutivo del Estado.

El concepto de Estado surge vinculado a la tradición del pensamiento político occidental, para hacer referencia a la organización jurídica coercitiva de una comunidad la base de este pensamiento es la búsqueda de una representación de sociedad que armonice los deseos individuales con las aspiraciones colectivas, el interés privado con el público, las estructuras objetivas como subjetivas.

El Estado, del participio latino "status", en su sentido moderno empezó a utilizarse en Italia en la segunda mitad del siglo XIX para llenar la necesidad provocada por la reciente unidad de los reinos y ciudades italianas, al hablar de lo stato, lo convierte en sustantivo abstracto con una significación similar a la de polis para los griegos y civitas para los romanos, y en la Edad Media se denominaba land, terra, terrace es decir, comunidad humana suficiente en sí, con gobierno propio e independiente, supremo en su orden. Se diferencia de otros términos de parecida índole,

como el de sociedad, porque ésta admite otras caracterizaciones fuera de la sociedad política y porque no toda sociedad política es Estado. También se distingue de la nación, ya que estos dos términos no siempre coinciden, hay Estados plurinacionales (con varias nacionalidades), como la Unión Soviética, y naciones repartidas entre varios Estados, como es el caso del pueblo alemán.

El Estado ha sido definido por muchos tratadistas como persona jurídica, y atendiendo al Artículo 15 de nuestro Código Civil entendemos por persona física “todos los entes susceptibles de adquirir derechos, o contraer obligaciones”, que no son personas de existencia visible, son personas de existencia ideal, o personas jurídicas, dicha actuación de tales personas es generadora de responsabilidades, que todo esto resume la colectividad social.<sup>1</sup> Ahora bien como se mencionó la palabra Estado, proviene del latín status y se define como una comunidad política desarrollada, de un fenómeno social, el Estado es un ente jurídico supremo, o algo no visible pero palpable en los sujetos sometidos a un orden jurídico establecido que nos limita y reconoce derechos pues del mismo se derivan aspectos secundarios, pero que están sumamente ligados a leyes, decretos, etc. y su fuente primaria: la Constitución. Georg Jellinek<sup>2</sup> define el Estado desde el punto de vista jurídico como "La corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio".

Independientemente de las concepciones teóricas, el Estado es una realidad social, y a ella corresponde una realidad jurídica, con características específicas, que son:

---

<sup>1</sup> Sánchez Andrade, Eduardo. **Teoría general del Estado**. Pág. 56

<sup>2</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 153

- Organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinado.
- Su realidad está constituida por los siguientes elementos:
  - a. Una agrupación social humana, que viene a ser la población;
  - b. Un territorio, que es la realidad físico-geográfica;
  - c. Un orden jurídico;
  - d. Soberanía, que implica independencia y autodeterminación; y,
  - e. Un gobierno.

Por lo tanto, al Estado generalmente se le define como "la sociedad civil jurídica y políticamente organizada" consistiendo en la institucionalización jurídica y política de la sociedad. Es justamente por esto que Kelsen uno de los grandes teóricos del Estado moderno afirma que: "... el Estado tiene como elementos constitutivos esenciales el poder público, el territorio y el pueblo"<sup>3</sup>.

#### 1.1.1 Elementos del Estado:

##### a) Población:

La población entra aquí como uno de los elementos más importantes en la formación del Estado; son aquellas o aquellos grupos de personas que se reúnen en un territorio determinado, instalándose en una comunidad política para crear derechos y obligaciones sobre las demás,

---

<sup>3</sup> **Ibid.**

creando a su vez el orden jurídico para el mantenimiento del orden dentro de su población. Es bien pues la población la causa que origina el nacimiento del Estado. El Estado podrá dar unidad política y jurídica a varias comunidades nacionales, como lo testimonia la historia, pero no puede ser anterior a ellas. Primero existen el hombre y los grupos comunitarios y sociales que este compone y después la persona jurídica llamada Estado. La justificación que tiene la población para con el Estado es el que le da forma y estructura jurídica y natural a esto, actuando a través de sus diferentes funciones en que se desarrolla su actividad.

#### b) Territorio:

Otro de los elementos importantes que conforman al Estado es el territorio, este tiene su acepción en el asentamiento desde un punto de vista físico, del hombre que en él reside. El territorio tiene gran influencia sobre el Estado porque es este elemento el que le va a dar al Estado la competencia de su poder soberano, en el que va a regir su autonomía y poder. Una de las definiciones que se le da al territorio es aquella que establece que es una Base geográfica de una nación, comprendida dentro de sus fronteras el espacio sometido a su imperio y el sujeto a su jurisdicción<sup>4</sup> la tierra sobre que se asienta la comunidad Estado, considerada desde su aspecto jurídico, significa el espacio en que el poder del Estado puede desenvolver su actividad específica, o sea la del poder público. El Estado tiene la necesidad de un territorio determinado sea en ambos puntos, físico y de integración comunitaria o geográfica, esto es, para que pueda desarrollarse y tener existencia de un Estado y así ejercer su pleno dominio sobre el grupo comunitario, todo esto es de una consecuencia de los seres humanos para asentarse

---

<sup>4</sup> Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Pág. 681

geográficamente en un espacio físico, pero existe otro tipo de espacio que regula el Estado, y este es su espacio de competencia sobre en que el Estado va ejercer su poder soberano frente a los demás Estados. Los mandamientos de autoridad del Estado deben realizarse dentro de su territorio, bien tratar de asegurar la situación de este, bien de modificarla. Ahora ¿Cómo el Estado va a ejercer ese poder frente a los ciudadanos que viven dentro de la esfera jurídica o frente a otros Estados? La respuesta es, quien va a ejercer ese poder de competencia va a ser mediante una mediación de sus súbditos encargados de regular o hacer efectivo ese poder, como vendría siendo un poder de mando en el territorio determinado. Existen otros aspectos fundamentales acerca del territorio; negativo y positivo; primero negativamente en tanto que se prohíbe a cualquier otro poder no sometido al del Estado, ejercer funciones de autoridad en el territorio sin autorización expresa por parte del mismo, y otro positivamente en cuanto las personas que se hallen en el territorio quedan sometidas al poder del Estado.

### c) Soberanía:

La soberanía entra aquí en otro factor aunque no menos importante para la formación del Estado, del latín *superanus* que significa sobre, encima. Como afirma el tratadista Georg Jellinek; la soberanía nació a finales de la Edad Media como el sello distintivo del Estado nacional, es el resultado de las luchas que se dieron entre el rey francés y el imperio, la soberanía es la instancia última de la decisión, es el ejercicio de la autoridad soberana que reside en el pueblo y que se ejerce a través de los poderes públicos de acuerdo con su propia voluntad y sin la influencia de elementos extraños, es la libre determinación del orden jurídico o es aquella unidad

decisoria que no esta subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz.<sup>5</sup> Jean Bodin<sup>6</sup> la define como "el poder absoluto y perpetuo de una República" La soberanía tiene una doble expresión:

- Interna: Es un derecho propio del mando, es la capacidad de dictar sus propias leyes y obligar por la fuerza si es necesario a los habitantes de un determinado territorio, donde el estado ejerce soberanía, a obedecer dichas leyes.
- Externa: Obligación que tiene el Estado a defender su territorio de otros Estados que pretendan ocuparlo.

#### 1.1.2 Antecedentes históricos del Estado:

En las sociedades matriarcales, anteriores a la aparición de la familia monogámica y de la propiedad privada, el poder social se distribuía de forma escalonada a partir de los consejos de ancianos y de las estructuras tribales. Las relaciones entre los miembros de la sociedad eran de tipo personal y la cohesión del grupo se basaba en prácticas religiosas y ritos sociales de tipo tradicional.

El surgimiento de la agricultura y la consiguiente distribución de la tierra entre los miembros de la sociedad favoreció la aparición de la propiedad privada, de los derechos hereditarios y, por

---

<sup>5</sup> Bobsa, Lilian. **Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe.** Pág. 165

<sup>6</sup> Jean Bodin. **Los seis libros de la república.** Pág. 386

consiguiente, de la familia patriarcal, en la que la descendencia debía asegurarse mediante un sólido vínculo matrimonial de carácter monogámico (la mujer sólo podía tener un marido). Los primeros Estados, en Egipto, Mesopotamia, China, la India, Mesoamérica, los Andes, etc., surgieron, por una parte, como una delegación del poder social en una estructura política capaz de asegurar el derecho de propiedad frente a competidores internos (ladrones) o externos (invasores) y, por otra, como una organización destinada a hacer posible la realización de los trabajos colectivos (construcción de canales, presas, acequias, etc.) necesarios para el conjunto de la comunidad. Estos primeros Estados se caracterizaron por ejercer un poder absoluto y teocrático, en el que los monarcas se identificaban con la divinidad. Por consiguiente, el poder se justificaba por su naturaleza divina, y eran las creencias religiosas de los súbditos las que lo sustentaban.

La primera experiencia política importante en el mundo occidental se realizó en Grecia hacia el siglo V a.C. La unidad política griega era la polis, o ciudad-Estado, cuyo gobierno en ocasiones fue democrático; los habitantes que conseguían la condición de ciudadanos -de la que estaban excluidos los esclavos- participaban en las instituciones políticas. Esta democracia directa tuvo su más genuina expresión en Atenas. Para los filósofos griegos, el núcleo del concepto de Estado se hallaba representado por la idea de poder y sumisión. Platón expuso que la soberanía política debía someterse a la ley y que sólo un Estado en el que la ley fuera el soberano absoluto, por encima de los gobernantes, podría hacer felices y virtuosos a todos los ciudadanos. Platón esbozó el modelo de una ciudad-Estado ideal, en el que la ley ejercía una función educadora tanto de los ciudadanos como del Estado. Aristóteles distinguió varias formas de gobierno y de constitución, y admitió límites al ejercicio del poder mediante el derecho y la justicia.

La organización política de Roma fue inicialmente similar a la griega; la civitas -ciudad- era el centro de un territorio reducido y todos los ciudadanos participaban en el gobierno de la misma. Con la expansión del imperio y de las leyes generales promulgadas por Roma, se respetaron las leyes particulares de los diferentes pueblos sometidos. Marco Tulio Cicerón, orador y filósofo romano, expuso que la justicia es un principio natural y tiene la misión de limitar el ejercicio del poder.

Los arquetipos políticos griegos y las ideas directrices de Cicerón ejercieron una influencia decisiva en san Agustín y en todos los seguidores de su doctrina. Para san Agustín, el Estado está constituido por una comunidad de hombres unida por la igualdad de derechos y la comunidad de intereses; no puede existir Estado alguno sin justicia. Sólo la Iglesia, modelo de la ciudad celeste, puede orientar la acción del Estado hacia la paz y la justicia.

En la edad media, surgió como elemento nuevo la teoría de que el poder emanaba del conjunto de la comunidad y, por tanto, el rey o el emperador debían ser elegidos o aceptados como tales por sus súbditos para que su soberanía fuese legítima. Este enfoque, según el cual el poder terrenal era autónomo con respecto al orden divino, dio lugar al nacimiento de la doctrina de un pacto que debía convenirse entre el soberano y los súbditos, en el que se establecían las condiciones del ejercicio del poder y las obligaciones mutuas, con la finalidad de conseguir el bien común. La ley humana, reflejo de la ley divina, debía apoyarse en la razón. Santo Tomás de Aquino reflejó esta concepción sobre el poder en su obra *Summa theologiae*.

### 1.1.3 Naturaleza del Estado:

A través del tiempo el Estado ha ido evolucionando constantemente, desde su concepto, hasta su forma de organización, evolución y su historia misma, el saber de la evolución, o mejor dicho del nacimiento del Estado, es muy antiguo, desde la polis griega, el imperio romano hasta el Estado moderno. El Estado surge como respuesta a necesidades de organización y es un término reservado para un tipo particular de organización política que surge en la edad media. Durante la edad media los individuos que, por necesidad, estaban sometidos al poder feudal, lucharon siempre en forma más o menos visible, por su libertad, aquellos que lograban escapar de las cargas señoriales acudían a las precarias ciudades que, paradójicamente, eran consideradas comunidades de hombres libres, a pesar de estar sometidas al dominio del rey.

La autoridad real fue consolidándose a partir de la aparición de las caras o fueros, que eran instrumentos a través de los cuales se otorgaban privilegios a determinadas clases o ciudades, concediéndose asimismo a los individuos beneficiados derechos y libertades hasta entonces desconocidos; como contrapartida, cumplían la función de limitar el poder de los monarcas. En el siglo XV, se produce la consolidación de los Estados nacionales y surge clara la figura de Maquiavelo, que usa métodos científicos, sin contenidos dogmáticos, indagando en la historia y recurriendo a métodos comparativos.

En pleno absolutismo la autoridad real impera sobre una nación (concepto asociado a un territorio delimitado) y surge el concepto jurídico político de frontera. Así van configurándose los

elementos característicos del Estado (nación, territorio, población, ejército nacional). Nace el Estado nacional.

En el siglo XVIII surge un nuevo tipo de Estado, caracterizado por el desarrollo de la burguesía que choca con la nobleza, las revoluciones burguesas, desarrollo del capitalismo, espacios de poder y autoridad generados por la actividad económica y la acumulación de capital, asunción de funciones políticas por parte de la burguesía, en detrimento de la realeza y la nobleza modificaciones en el rol del Estado y sus integrantes. Surge pues el Estado liberal, a partir de la revolución francesa, americana e inglesa.

Desde el surgimiento del ser humano se ha ido socializando con demás grupos de comunidades, estas aunque fueran comunidades pequeñas, son comunidades políticas formadas por los hombres, que después ahí surgiría entonces el Estado como una organización política que aplicaría uno de los fines el bien común. Sin duda los griegos concibieron a las polis griega como un complejo de problemas jurídicos, sin embargo, fue mérito de los romanos concebir al Estado en términos jurídicos, estableciéndolo como un conjunto de competencias y facultades. También a través de la historia se ha ido definiendo al Estado como casi sinónimo de gobierno, unificando los seres humanos para vivir una forma de organización más clara, claro con sus representantes en ello, el Estado en efecto es una organización humana que va sufriendo transformaciones a lo largo del tiempo, va evolucionando y dando lugar a diversas formas de vida.

La evolución misma del Estado en la antigüedad ha sido conformada por las doctrinas jurídicas de los romanos, como lo son: las *societas* y la de soberanía. Las *societas* descendía de un ente *corpus* llamado *civitas* que están contemplados por las *universitas* que eran la unión de personas o un complejo de cosas formando una unidad o sea un todo, y dentro de las *universitas*, la *societas* fue la que más y mayor se nutrió de doctrina, que esto era a su vez, una institución jurídica y este sirvió de referencia para describir al Estado.

La doctrina consideraba a la *societas* (sociedad), una institución de *iure gentium*, ésto es, que se originada con consentimiento. Las *societas* y por ende las *civitas* (civil), es creada por los hombres. Que las *societas* sea una institución creada por el consentimiento, permite aplicar toda la doctrina que sobre el consentimiento se aplica a las obligaciones y contratos. En la formación del Estado participan una serie de cosas que al parecer el primer dato o fuente, es el grupo de personas que es necesario y útil para constituir el Estado y a través de la historia no nos equivocamos; la humanidad es la existencia de un conjunto de habitantes que se asienta sobre un territorio determinado, lo es cual es la población.

Ésto surge pues de una convivencia en territorio y población, como lo mencione son elementos para la constitución de un Estado y así darle vida jurídica, organización y soberanía sobre todo, teniendo todos estos factores entonces el Estado empezaría a tomar un orden jurídico y político sobre la vida y forma de sus habitantes que lo conforman, es entonces cuando se dice que el Estado no crea el derecho, sino el derecho crea al Estado. A esto se sugiere un elemento importante del Estado, esto es, un elemento ya no físico sino formal, que vendría siendo la

autoridad, ya que dicho elemento es el que lleva a la sociedad al bien común, o como lo define y clasifica Héctor González Uribe<sup>7</sup> "para llevar adelante el bien público cuenta el Estado con un elemento de decisiva importancia, que es quizá el que lo caracteriza más visiblemente: la autoridad o poder público".

Esto, desde luego, ya en el derecho romano y refiriéndome al derecho administrativo ya existía en la materia pero la autoridad está reflejada en un derecho ilimitado frente a los gobernados, para ello en una monarquía absoluta o en un autoritarismo, donde en efecto la autocracia ostenta los caracteres contrarios a los elementos de la democracia, destacando entre ellos el de juridicidad, que implica la subordinación del poder público y consiguientemente de la actuación de todos los órganos del Estado al derecho. Pero surge un nacimiento no favorable para el Estado, viéndolo desde el punto de vista histórico monárquico, y que es el constitucionalismo. Con el nacimiento del constitucionalismo, con la eclosión histórica de la revolución francesa y la declaración de los derechos del hombre, se opera a fines del siglo XVIII un cambio en la vida política, que afectara radicalmente la relación entre el Estado y sus habitantes. Ya no se dirá que el Estado o el soberano puede hacer lo que le plazca, que ninguna ley lo obliga, que nunca comete daños, sino por el contrario que existen una serie de derechos inalienables que debe respetar, que no puede desconocer porque son superiores y preexistentes a él.

La doble personalidad del Estado; en la época de las monarquías absolutas, en que el rey era indemandable e irresponsable, se ideó la teoría del fisco que venía a constituir una especie de

---

<sup>7</sup> Estado y democracia en la perspectiva mexicana actual. Pág. 35

manifestación privada del soberano, colocado en el plano de la igualdad con los administrados, de este modo se atemperaba en parte el rigor de la concepción soberana del rey. Suprimido el Estado de policía, abandonada la monarquía absoluta como forma de gobierno, no cabría sino llegar a la conclusión de que toda la personalidad del Estado era la misma, y no precisamente igual que la del rey, sino que la del fisco. Sin embargo, casi todos los autores hablaron también de una doble personalidad del Estado, como poder soberano y como sujeto de derecho.

La jurisdicción administrativa; en la vieja época monarquía, existía la llamada "justicia retenida" el soberano decidía por si las contiendas entre partes; luego se pasa a la justicia delegada en el que el rey delega la decisión ante un consejo que sigue dependiendo de él, sin tener una verdadera independencia como un correcto tribunal de justicia. Esto, en el campo del derecho administrativo tiene un efecto primordial para hacer efectiva la responsabilidad del Estado a través de los servicios públicos que otorga y respecto de sus funcionarios, pero todo esto tiene que estar apegado al derecho y a una legalidad.

El término Estado tiene un significado que es la organización del poder político centralizado de una comunidad nacional, ahora el término Estado, para las doctrinas contemporáneas, tiene un significado que es idéntico a comunidad humana. El Estado es la comunidad nacional soberana, la nación moderna que ya ha logrado su independencia de otras naciones, este significado de la palabra Estado, coincide con la vieja palabra de polis, cuando Aristóteles habla de polis, se refiere a la comunidad humana. Pues bien para los modernos, el Estado sería la nación que vive en un territorio y que ha conquistado su soberanía.

Esta corriente estudia todos los fenómenos sociales de manera que el Estado es un capítulo de la ciencia social, y para los que estudian al Estado, vista desde un punto de organización, este estudia y analiza al Estado, como un fenómeno social, ciertamente, pero como algo distinto de lo social, es un fenómeno que se produce en la sociedad. Si la teoría del Estado tiene autonomía, si es una disciplina particular, ello quiere decir que el Estado tiene una peculiaridad dentro de lo social, esto es, como la organización política de una comunidad humana. El Estado es un ente político real, constantemente se habla de él bajo múltiples aspectos y en una infinita gama de situaciones. Su idea se invoca y se expresa en variadísimos actos de la vida jurídica, desde la constitución hasta las resoluciones administrativas y sentencias judiciales. Se da como un hecho o como un supuesto y corresponde desentrañar su ser esencial y definirlo conceptualmente con el objeto primordial de deslindarlo de aquellas ideas con las que se le suele confundir. La construcción conceptual del Estado debe fincarse lógicamente en el análisis de todos los factores que concurren en su formación, interrelacionándolos y expresándolos en una proporción sintética. La metodología estriba, por ende en la inducción, que consiste en observar críticamente dichos factores para conjuntarlos en un concepto, cuya formación debe estar precedida por la ponderación de ser del Estado. Como concepto formal, el Estado es único, denotando una idea abstracta que se proyecta diferentemente, a través de sus distintos elementos y que también lógicamente son formales, en los diversos estados históricamente dados.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Ibáñez Najar, Jorge Enrique. **Seguridad nacional, seguridad del Estado y seguridad ciudadana.** Pág. 48

#### 1.1.4 Estado moderno:

La concepción antropocéntrica del mundo que adoptaron los renacentistas trajo consigo la secularización de la política. Nicolás Maquiavelo, en su obra *El príncipe*, abogó por un Estado secular fuerte, capaz de hacer frente al poder temporal del papado. Según Maquiavelo, el Estado tiene su propia razón que lo guía: la razón de Estado, independiente de la religión y de la moral. El Estado renacentista se caracterizó por las siguientes notas: existencia de un poder independiente (con un ejército, una hacienda y una burocracia a su servicio), superación de la atomización política medieval, base territorial amplia y separación entre el Estado y la sociedad.

En el siglo XVI, Jean Bodin añadió a la idea de independencia del poder político la noción de soberanía: el Estado es soberano y no ha de reconocer en el orden temporal ninguna autoridad superior, lo cual le conferirá una consistencia jurídica.<sup>9</sup> A este contenido racional, aportado por el renacimiento, se debe la aparición del Estado moderno, que se distingue por estar constituido por una población amplia que normalmente reúne características nacionales asentada en un territorio definido y regida por un poder soberano. Desde el siglo XVI, el Estado ha conocido las siguientes configuraciones: Estado autoritario, Estado absoluto, Estado liberal, Estado socialista o comunista, Estado fascista y Estado democrático.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Bodin, Jean. **Los seis libros de la república**. Pág. 321

<sup>10</sup> **Ibid**, Pág. 321

La primera fase del Estado moderno se caracterizó por el reforzamiento del poder real, aunque sus medios de acción política se vieron limitados aún por la privatización de los cargos públicos, el ejemplo más conocido de Estado autoritario fue el imperio hispánico de Felipe II. En el proceso de secularización y racionalización del poder, el absolutismo (siglos XVII y XVIII) supuso la definitiva desvinculación del Estado con respecto a los poderes del imperio y el papado, por una parte, y de la nobleza y las corporaciones urbanas, por otra. La soberanía, capacidad de crear el derecho y de imponer la obediencia a las leyes, quedó concentrada en el Estado, identificado con el monarca absoluto. Luis XIV de Francia fue el máximo exponente del absolutismo monárquico.

El ascenso económico de la burguesía planteó en la segunda mitad del siglo XVIII la necesidad de encontrar fórmulas políticas que recogieran sus planteamientos sobre la configuración de la sociedad y el Estado: participación, igualdad jurídica, libertades individuales y derecho de propiedad. Nuevas teorías políticas contribuyeron a conformar la ideología de la burguesía revolucionaria. Thomas Hobbes, defensor aún del Estado absolutista, introdujo el individualismo radical en el pensamiento político y estableció las bases teóricas del concepto moderno del contrato social, que posteriormente sería desarrollado por Jean-Jacques Rousseau. John Locke expuso el carácter natural del derecho a la vida y a la propiedad y defendió una división de poderes orientada a combatir el centralismo absolutista. El barón de Montesquieu definió la configuración clásica de esta división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial.

La revolución francesa tuvo como consecuencia la creación de un nuevo marco político adaptado a las transformaciones económicas que estaba experimentando la sociedad con el desarrollo del capitalismo. Para garantizar las libertades individuales, la igualdad legal y el derecho de propiedad, se limitaron las prerrogativas reales y se sometió la actuación estatal al imperio de la ley. Con el precedente de las constituciones, estadounidense y francesa, pronto empezaron a surgir en los países europeos y americanos textos constitucionales en los que se consagraba el fraccionamiento del poder como garantía efectiva de los derechos del individuo. La misión principal del Estado liberal radicaba en la protección de las libertades individuales y en el mantenimiento de un orden jurídico que permitiese el libre juego de las fuerzas sociales y económicas. Para cumplir esta misión, el Estado se valía de los medios legales que establecía la constitución.

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

Para Karl Marx, Friedrich Engels y los marxistas posteriores, la igualdad jurídica y las declaraciones formales de libertades en los Estados liberales encubrían una desigualdad económica y una situación de explotación de unas clases sociales por otras. El Estado capitalista era el medio de opresión de la burguesía sobre el proletariado y las demás clases populares.

Según la teoría del materialismo histórico, el propio desarrollo del capitalismo y el crecimiento del proletariado desembocarían en la destrucción del Estado burgués y en su sustitución por un Estado transitorio, la dictadura del proletariado, que finalmente se extinguiría para dar paso a la sociedad sin clases. La revolución rusa, y posteriormente la china, la cubana y otras, trataron de llevar a la práctica el Estado socialista o comunista de la dictadura proletaria en sus diferentes interpretaciones.

En la primera mitad del siglo XX, la crítica al Estado liberal se desarrolló también a partir de las ideologías fascistas, basadas en una concepción radical del nacionalismo. Tanto el fascismo italiano como el nacionalsocialismo alemán defendieron los intereses de la nación sobre la libertad de los individuos. El Estado, encarnación del espíritu nacional debía concentrar todas las energías individuales con el fin de conseguir sus objetivos últimos y trascendentales. Históricamente, el fascismo constituyó una reacción contra el auge del movimiento obrero y el comunismo internacional después de la revolución rusa, y una justificación ideológica del imperialismo para dos Estados que habían quedado al margen del reparto del mundo por parte del resto de las potencias occidentales.

Después de la segunda guerra mundial, dos sistemas políticos y económicos se disputaron el poder sobre el planeta. En el bloque socialista, disuelto entre 1989 y 1991, los Estados mantuvieron sus características totalitarias, basadas en el poder absoluto de un partido único considerado intérprete de los intereses de la clase trabajadora. En el bloque occidental, el Estado liberal se consolidó mediante la adopción, iniciada desde principios de siglo, de diversos

principios democráticos y sociales: sufragio universal (antes era censitario, es decir, sólo para las clase alta), voto femenino, desarrollo de los servicios públicos y sociales (Estado del bienestar), intervención estatal en la economía, etc. Por otra parte, la tradicional división de poderes se mantuvo formalmente, pero el reforzamiento del poder ejecutivo se generalizó en casi todos los países. A fines de la década de 1990, la globalización llevó a los Estados nacionales a integrarse en mercados comunes e instituciones de gobierno supranacionales.

El Estado moderno se caracteriza por estar sustentado en el paradigma del Estado de derecho, este orden se funda 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 sí mismo a 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 más completo posible su condición de ser humano, mujer y hombre, como persona (sujeto de sí 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 sí 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 valor 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 en la comunidad.

Esta justificación del Estado de derecho como paradigma del Estado moderno en la búsqueda de la libertad, del orden, la seguridad y la felicidad, ha recorrido un largo camino histórico, 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, 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 pactistas, pero 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 del poder público de sus funciones garantizadoras de los derechos

individuales y represora del delito y del desorden público, bajo el mandato de la ley, poniendo término a la arbitrariedad del soberano.

El Estado liberal de derecho, es el Estado de representación 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 límite 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 sólo pueden controlarse socialmente a través de la cooperación, la solidaridad y la concertación, dándose nacimiento al Estado social de derecho. En esta nueva fórmula 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, una existencia social sin traumas, liberados de temor y la miseria.

Actualmente, 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 éste se le

concebe como un intento por superar las dos formas 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, transfiere 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 sólo 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 al desarrollo humano.

Esta tendencia histórica que se busca traducir en las acciones contemporáneas de modernización del Estado, se alimentan 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.

## 1.2 Funciones jurídicas del Estado:

Atendiendo a su significación literal, el tema funciones del Estado ofrece, a la consideración, aquellas acciones (sean estos actos meramente declarativos o puramente materiales) a través de los cuales el Estado, en tanto que tal, desarrolla mediante sus órganos constitutivos, en orden a la satisfacción de su fin especificativo: el bien común.

El tema pone a consideración acciones desarrolladas por hombres concretos en su carácter de órganos que expresan a la persona moral que es el Estado, en su carácter representativo vale decir los fines perfectivos temporales de la naturaleza humana, y su actuación es conforme a seres dotados de racionalidad, voluntad libre y responsabilidad. Quienes ejercen el poder no son instrumentos sino los auténticos gobernantes de los administrados y su desempeño se deberá conformar al juicio de sus virtudes para lograr lo necesario para el bien común.

Por naturaleza, las actividades del Estado se manifiestan en tres formas, que se les denomina funciones: legislativa, administrativa y jurisdiccional. Mediante los actos legislativos, el Estado instituye el ordenamiento jurídico que regula su organización y su acción, así como la vida social; mediante actos administrativos, el Estado provee las necesidades y mantiene los servicios públicos de seguridad y de vida en relación; y mediante actos jurisdiccionales, el Estado interviene en las controversias y declara el derecho concreto, en los casos en que se precisa su aplicación. Pero la conducción del Estado, o sea la actividad política, está por encima de la

clasificación de funciones. Pero que sin embargo, a modo didáctico emprenderemos a estudiar cada una de estas funciones, debiendo distinguirlas desde el punto de vista sustancial o material, que atiende a la naturaleza intrínseca del acto, y del punto de vista formal, que atiende al órgano o autoridad que realiza el acto. En la generalidad de los casos los gobernados no requieren hacer un análisis sutil del acto para saber cuál es su naturaleza, si legislativa, administrativa o jurisdiccional, pues le basta atribuirle la materia correspondiente a la autoridad de la cual emana; así por ejemplo, un acto jurídico es legislativo si lo realiza el congreso; es administrativo, si lo realiza el ejecutivo; y, es jurisdiccional si lo realiza el poder judicial. Por razón de sustancia, es decir de contenido o materia, el acto no puede coincidir con su aspecto o forma, así, un reglamento es una norma, o sea legislación, pero el acto de dictarlo es administrativo.

La actividad del Estado se manifiesta de tres formas, a la que denominamos funciones, siendo estas:

**a) Función legislativa:**

Es una de las tres ramas en que tradicionalmente se divide el poder de un Estado. Su función específica es la aprobación de leyes y normas que regulan la conducta tanto de las personas jurídicas como de las personas físicas siendo generales e impersonales, generalmente está a cargo de un cuerpo deliberativo (congreso, parlamento o asamblea de representantes).

La función legislativa consiste en la creación de normas concretas y abstractas. Sus caracteres son: a) la discontinuidad o intermitencia de su ejercicio por parte del Estado; b) satisface en forma mediata el interés general ya que se limita a determinar genéricamente cómo debe ser atendido, pero no lleva a cabo en concreto tal satisfacción; c) instituye reglas de derecho que regirán para el futuro; y d) actúa con independencia de los administrados, desde un plano superior al determinado por los intereses individuales o sectoriales, ya que la finalidad directiva de tal función es el bien común.

#### **b) Función jurisdiccional:**

La función jurisdiccional es aquella actividad estatal que fija, en los casos individuales, el derecho incierto es decir la función que ejerce el Estado, cuando entre dos partes media un conflicto de intereses, para resolver dicho conflicto como tercero imparcial, con el fin de procurar la actuación de la ley.<sup>11</sup> Satisfaciendo mediatamente el interés general, por dos razones: a) su finalidad inmediata es determinar, en los casos individuales, el derecho incierto, determinación que sólo mediata o indirectamente repercute en el bien común; y b) por medio de ella el Estado dispone que la voluntad legislativa sea cumplida, pero no es ella quien la hace efectiva. Es de carácter concreto, ya que se cumple con relación a los casos individuales y su ejercicio es intermitente: obra hacia el pasado ajustando conductas ya acontecidas a las exigencias del ordenamiento jurídico.

---

<sup>11</sup> Lascano, David. **Jurisdicción y competencia**. Pág. 31 y ss

Consiste pues en obtener en casos concretos una declaración del derecho existente, mostrando que se reúne las características previstas por la norma, como sucede con la declaración de herederos, por ejemplo. Que indudablemente incluye las acciones coactivas de las sentencias para su cumplimiento. La declaración contenida en una resolución se obtiene mediante proceso (judicial) a través de los tribunales que integran el poder judicial los cuales conservan la atribución final de revisar las desiciones de naturaleza jurisdiccional<sup>12</sup>.

### **c) Función administrativa:**

Tiene por finalidad asegurar la ejecución de las leyes y el funcionamiento de los servicios públicos, siendo una actividad permanente, concreta y práctica del Estado<sup>13</sup> que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran proveyendo a las necesidades del grupo social. Por su permanencia, se trata de una actividad continuada y orientada hacia el presente; es concreta por cuanto atiende materialmente los requerimientos del bien común; a diferencia de las otras, es práctica, por cuanto implica ejercicios de comportamiento que otorgan vigencia efectiva a la satisfacción del interés general. Así, resulta complementaria de las otras dos funciones: la jurisdiccional se limita a determinar el derecho incierto, pero será la actividad administrativa la que haga efectiva tal determinación; la función legislativa previene las necesidades colectivas y las de los individuos que componen el grupo social, prevé en forma genérica a aquellas, mientras que la administrativa hace realidad ese programa normativo. Finalmente, los caracteres de permanente y práctica le otorgan la peculiaridad de satisfacer el interés general en modo inmediato y directo.

---

<sup>12</sup> Cassagne, Juan Carlos. **Derecho administrativo**. Pág. 91

<sup>13</sup> Altamira Gigena, Julio Isidro. **Acto administrativo y legitimidad**. Págs. 367

Entre los actos administrativos que le son propios al poder ejecutivo, son los actos políticos, que no son necesariamente legislativos, entre los que se encuentran las leyes de amnistía; también se encuentran los actos diplomáticos, que son actos "sui generis", del que se participa de la función administrativa y de la legislativa, pues son concretos y a la vez fijan normas de derecho que prevalecen sobre las leyes nacionales.

Resulta necesario distinguir entre los actos de gobierno y los actos administrativos, pese a que ambas clases de actos son del resorte del mismo poder del Estado. Los actos administrativos son recurribles y revocables, mientras que los actos de gobierno son de naturaleza eminentemente política, por lo que no puede pedirse su revocatoria. Los primeros son regulados, son de función rutinaria para cumplir con los servicios públicos, con los de orden, de policía o de sanidad, etc. cuando realiza un acto condición, o un acto subjetivo, o cuando sus agentes proceden, para asegurar el funcionamiento de un servicio público, a cumplir actos puramente materiales. En tanto que los actos políticos son eminentemente discrecionales, inspirados en las altas necesidades del Estado o en la defensa de un régimen.

Entre otros actos administrativos podemos enmarcar la reglamentación de las leyes, acto administrativo este que contiene de alguna manera una función legislativa, que siendo propia del órgano legislativo, le resulta necesario a dicho órgano, a efectos de que para el cumplimiento cabal de su función eminentemente administrativo se vea cumplida de manera efectiva.

En materia de regulación del orden público propio, hasta la regulación de los servicios públicos básicos, contribuyendo estas facultades al llamado poder de policía. Como mencioné que mediante los actos administrativos, el Estado provee las necesidades y mantiene los servicios públicos de seguridad y de vida en relación a la sociedad, pues una de las funciones administrativas mas importantes que posee, es precisamente proveer seguridad en todo sentido, siendo la seguridad una finalidad de la comunidad política, pues sin ella no es posible garantizar su existencia así como la del Estado, lo mismo que la tranquilidad pública y la convivencia pacífica de todas las personas que viven en sociedad, así como la vida, la integridad y los demás derechos de los individuos que lo componen. Unos y otros, particulares y autoridades deben procurar y mantener la convivencia para que todos actúen tanto para el cumplimiento de sus deberes como en el ejercicio legítimo de sus derechos. La convivencia es un derecho de todos y por lo mismo es también una finalidad de la comunidad política que debe cristalizarse no solo en beneficio de los ciudadanos, titulares de derechos y deberes políticos, sino de la comunidad íntegra, titular de toda clase de derechos. Del concepto genérico de seguridad surge la seguridad pública que comprende la seguridad nacional -que a su vez incluye la seguridad del Estado- y la seguridad ciudadana, Su prestación está a cargo exclusivamente de las autoridades estatales, en particular, de manera principal, de los órganos que integran la fuerza pública (fuerzas militares y de policía) y de los demás órganos de seguridad del Estado. Además, también como parte del género seguridad, está la seguridad privada, cuya prestación también es un servicio público pero a cargo de los particulares, en este último caso, previa autorización administrativa, la cual se otorga o confiere conforme a la ley, tema que tratare posteriormente.

### 1.3 Fuerza pública:

El uso de la fuerza se define como cualquier acción que implica contacto físico en una situación usando los medios autorizados para proteger a las personas de una muerte inminente o de serios daños corporales, así como para proteger la propiedad del Estado, prevenir escapes y capturar de delincuentes prevenir delitos y faltas administrativas, salvaguardar y mantener, el orden y la paz públicos y detener en flagrancia delictiva a los probables responsables, son las funciones básicas que se le otorgan a la policía, pero ¿cuáles son las facultades o poderes específicos que se le otorgan para cumplir con esas funciones o misiones?, una confusión permanente es la creencia general de que la policía uniformada tiene facultades anticriminales (recepción de denuncias de posibles delitos, investigación y persecución de los delitos), como sucede con la mayoría de las policías del mundo, pero no es así, de hecho, de acuerdo con las normas que rigen su actividad, es una policía orientada a prevenir las incivildades, las conductas impropias, los conflictos vecinales, acudir a llamadas de emergencia de los ciudadanos, auxiliar a los ciudadanos en casos de desastres, etc. Además debe colaborar o coadyuvar con el Ministerio Público según lo establece el Artículo 112 del Código Procesal Penal, “La Policía por iniciativa propia, en virtud de una denuncia o por orden del Ministerio Público deberá: 1) Investigar los hechos punibles perseguibles de oficio; 2) Impedir que estos sean llevados a consecuencias ulteriores; 3) Individualizar a los sindicados; 4) Reunir los elementos de investigación útiles para dar base a la acusación o determinar el sobreseimiento; y 5) Ejercer las demás funciones que le asigne este código...”(sic.)

Sin duda una confusión generalizada en la opinión pública y común es creer que todo agente de policía preventiva, como sucede en la mayor parte de los países occidentales, está

dotado de poderes o facultades coactivas; es decir, que posee facultades previstas en la ley para poder aplicar la violencia (mínima, media, alta) como coacción directa, es decir, la potestad de usar la fuerza legítima; esta falla es, quizá la máxima debilidad del modelo de policía, desde una aproximación global se ha señalado ya la confusión que generan las designaciones fuerzas de policía y fuerzas de seguridad, además del genérico internacional de agencia de aplicación de la ley. Desde esa perspectiva se distinguen claramente las funciones o responsabilidades y las facultades o poderes. La función de aplicación de la ley puede definirse, en cuanto a sus características, de la siguiente manera: A) Responsabilidades fundamentales: mantenimiento del orden y de la seguridad pública; prevención y detección del delito; y suministro de ayuda y de asistencia. B) Facultades fundamentales: arresto; detención, allanamiento e incautación; y uso de la fuerza y de las armas de fuego.

La actuación pública requiere de estar justificada en una ley previa, la potestad pública está sometida a la ley y es creada por ella; la actividad administrativa consiste no sólo en la ejecución de la ley, sino en realizar los fines públicos materiales, dentro de los límites de la misma. La discrecionalidad como un espacio de decisión libre de la administración sólo es concebible dentro de la ley. La legalidad es condición de validez de los actos. De esta suerte, la función de los órganos y la actuación de los servidores deberá tender a la eficiencia, ser eficiente, no porque la eficiencia tenga una virtud, sino porque es legal. Sea como criterio de orientación de conductas o de obligación, la eficiencia no es una conducta debida fuera de la ley. La eficiencia fuera de la ley es simplemente una conducta ilegal. Indiscutiblemente el Estado es quien tiene la titularidad coactiva (directa e indirecta) para dar eficacia a sus distintas facultades, así como para el cumplimiento de otras potestades estatales. La fuerza regulada, dirigida e incluso limitada por medio

de normas jurídicas, además de estar monopolizada por el Estado, es lo que aquí llamamos 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 éste al servicio de la vida, la libertad, el trabajo y la justicia del ciudadano y de las instituciones públicas que su soberanía a creado y establecido, promoviendo y garantizando 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. 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 válido, de la causal de justificación que levanta la antijuridicidad 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 más 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. 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 éstos se erigen 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 dentro de 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 del 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 los temas de la seguridad y del bienestar general. Sólo 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 ésta última el carácter de una nueva expresión burocrática de la expresión civil y el servicio público.

Este proceso de constitución y construcción de la moderna concepción de la policía como fuerza pública fue impulsado de manera determinante por dos dinámicas jurídicas. La primera desde la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano (26 de agosto de 1789) que vincula la necesidad de esta fuerza pública a la necesidad de garantizar los derechos humanos, 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 legalidad de los delitos y penas, la arbitrariedad en el uso del *ius puniendi* 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.

#### 1.4 Definición de seguridad:

Durante los últimos dos decenios se ha ampliado y profundizado la noción de seguridad, sin embargo, dicho término tiene dificultades de definición, por su versatilidad y por la dinámica evolución de los sistemas sociales en el cual surge y se desarrolla, siendo un término muy amplio y en él tienen cabida diferentes acepciones. En el ámbito de la seguridad, los recientes cambios en el mundo se concentran en dos direcciones: en la modificación de los conceptos espaciales basados únicamente en la territorialidad, y en la ampliación de las interrelaciones con otros campos de análisis, superando el carácter reduccionista de una práctica política que lo centraba en lo político-militar.

La idea que subyace es la transicionalidad, ya sea de referentes, de la concepción de amenazas, de actores o de marcos institucionales. Por lo tanto, desde el punto de vista genérico el

término de seguridad se conforma de dos componentes: identificar lo que son las amenazas, vulnerabilidades y riesgos, y lo relacionado a cómo prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos. El riesgo se define como el daño o pérdida que pudiera causar un particular evento, y está en función de la intensidad de la amenaza y del grado de vulnerabilidad que experimenta la sociedad en un momento determinado; esta vulnerabilidad puede disminuir si el Estado o la comunidad poseen determinadas capacidades para enfrentarlas. De esta cuenta, el riesgo es igual a la intensidad de la amenaza en función de la vulnerabilidad, la cual podrían variar si existen capacidades estatales o locales para contrarrestarlas.

En la historia del proceso civilizatorio, los individuos y sus colectividades han enfrentado de diversa forma el reto de la seguridad; de acuerdo con sus especificaciones geográficas, económicas, sociales, históricas y culturales, desarrollaron su forma de entender y dar solución a las amenazas, riesgos y vulnerabilidades que afectaban su sobrevivencia. Así la racionalidad en torno a la seguridad tomó una dinámica propia como parte del desarrollo societario en su conjunto. A partir del siglo XVI, en los albores de la modernidad, el Estado en particular y en general el sistema político se convirtieron en los principales garantes de la seguridad de individuos, ciudadanos y naciones. Al tiempo que las sociedades registraban la construcción de estructuras cada vez más complejas, como parte del proceso de diferenciación funcional y autonomización de diversas esferas de la vida social, quedaron asignadas al sistema político funciones de tipificación de riesgo, evitar su desencadenamiento y reducción de ámbitos de incertidumbre social.

La expresión de seguridad como un bien, una aspiración, una condición a alcanzar en el marco analítico que ahora lo utilizamos, es producto del desarrollo de los Estados-nación, que

surgieron con la era moderna. Su evolución trajo consigo la necesidad de crear las instancias necesarias que asumieran la responsabilidad de la seguridad de los principales componentes del Estado: territorio, población y gobierno. Minimizar o tener bajo control los Estados de incertidumbre, se convirtió en uno de los aspectos centrales no sólo del desarrollo del Estado, sino del propio sistema político.

Durante los siglos XVIII y XIX la evolución de los sistemas políticos perfeccionaron y desarrollaron su visión de la seguridad en torno al eje estadocentrista, el Estado como responsable y garante de la misma, durante esta etapa se vivía una confrontación derivada de la delimitación fronteriza, esto significó desde el ámbito conceptual, nutrir a las categorías analíticas involucradas entre seguridad y defensa, éstas a cargo de los componentes militares que en mayor o menor medida los diferentes países habían desarrollado. Así la seguridad se encontró estrechamente vinculada con el ámbito de la política exterior y con los componentes armados de la sociedad. La evolución del siglo XIX al XX, éste en particular, presenta un profundo dinamismo en todos los ámbitos de la dimensión humana. La transición de los Estado-nación, las dos guerras mundiales, la guerra fría y la pos guerra fría, se conformaron en una ruta teórica y práctica que como escenario de fondo fue dándole contenidos y refuncionalizando el concepto de seguridad.<sup>14</sup>

En una primera etapa el paso de los Estados-nación a la guerra fría, la seguridad tomó el concepto de defensa ante las amenazas a la expansión de otros Estados, con un alto costo social, político y económico. El fin de la guerra fría supone una nueva modificación, el concepto de seguridad, retoma por diferentes vías dentro de las cuales centraría como su objeto de interés el

---

<sup>14</sup> Ibáñez Najar, Jorge Enrique. **Seguridad nacional, seguridad del Estado y seguridad ciudadana**. Pág. 110

ser humano, como ente social. El efecto de esta transformación ha sido el surgimiento del paradigma de seguridad que se denomina, según el discurso o ámbito semántico de que se trate: seguridad humana, integral, democrática, duradera o global. Algunas propuestas entre los nuevos paradigmas que surgen, se refieren también a la seguridad cooperativa y la defensa preventiva: la cual se entiende como un conjunto de acciones que buscan prevenir la guerra, evitando que se conjunten los medios necesarios para una agresión, por medio del compromiso cooperativo de todos los Estados. El concepto de defensa preventiva hace referencia al reto de prevenir la emergencia de nuevas amenazas; seguridad defensiva: introduce un cambio en la doctrina de la disuasión mediante la amenaza al uso de la fuerza, a una defensa garantizada en la incapacidad mutua de utilizar la fuerza con fines ofensivos importantes; seguridad mundial: prevención y ausencia de amenazas a los intereses vitales del planeta, basados en el reconocimiento de la existencia de nuevas problemáticas que trascienden las fronteras nacionales y exceden la capacidad de reacción de los Estados-nación y seguridad crítica; los complejos de seguridad, el análisis de la seguridad como discurso, y la interpenetración de la seguridad exterior e interior. Algunos organismos internacionales han contribuido a este desarrollo conceptual, aportando ideas acerca de la seguridad colectiva, seguridad regional, seguridad hemisférica, seguridad común, seguridad económica, seguridad medioambiental, seguridad alimentaria, hasta llegar a su concepto más refinado: la seguridad humana, que vincula el desarrollo humano, con el ejercicio de los derechos humanos, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad, haciendo referencia a sus dos componentes: a) seguridad ante amenazas crónicas como el hambre, enfermedad y represión, y b) protección contra alteraciones súbitas o violentas en el modo de vida.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Carranza, Elias. **Delito y seguridad de los habitantes**. Págs. 138 a 142

Lo importante de lo anterior es que, el espacio de discusión sobre seguridad se ha ampliado: de ser privativo de sectores vinculados a la defensa, hoy se dan condiciones para la participación de los civiles. La reformulación del concepto de seguridad a partir de la necesidad de funcionalizar una categoría analítica que sea coherente con la nueva etapa histórica que ahora vivimos, se convierte en una tarea impostergable.

En una primera aproximación, el término seguridad, semánticamente, posee su origen en la palabra latina *securitas*, *securus*, es decir, libre de preocupaciones o de problemas, proveniente del término *sine cura* equivalente a sin problemas o preocupaciones; por lo que, en su acepción fundamental, hace referencia a estar libre de preocupaciones, a sentirse a salvo a cualquier daño que pueda ser causado por otras personas o circunstancias, poseer controles sobre cualquier tipo de riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y estar preparado para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos. Una definición de seguridad podría enmarcarse como el conjunto de leyes y organismos que tiene como fin proteger contra determinados riesgos sociales: accidentes, enfermedad, paros, vejez, etc., aplicable a la rama de la administración pública cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos. La seguridad es una condición de carácter aspiracional que identifica una situación de ausencia o disminución de riesgos para un determinado entorno social y natural.<sup>16</sup> También podría definirse como un estado, un sentimiento o una situación, en la que el ciudadano percibe y de hecho ejerce con plenitud sus derechos individuales y colectivos.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Coalición de derechos humanos contra las estructuras. **Empresas Privadas de Seguridad.** Pág. 45

<sup>17</sup> Sánchez Manzano, Juan Jesús. **Seguridad privada, apuntes y reflexiones.** Pág. 24

#### 1.4.1 Seguridad nacional:

Término que se originó con la aparición de los primeros grupos humanos, es posible afirmar que nació como una necesidad del ser humano, para protegerlo de los peligros provenientes de su relación con el medio ambiente y la sociedad, una vez que surgieron los Estados, la seguridad asumió la naturaleza política, pues se concreto a asegurar la convivencia de esa organización, el paso del tiempo ubicó a la seguridad nacional como fenómeno social circunscrito al proceso político. El concepto teórico y práctico de la seguridad nacional (en cualquier país) debe adecuarse rápidamente a los cambios que se presentan en su realidad nacional e internacional.

El concepto integral de la seguridad nacional comprende dos aspectos: la seguridad exterior y la seguridad interior. Partimos de una definición conceptual en la cual la seguridad nacional tiene como propósito, fines u objetivos permanentes garantizar la seguridad, defensa y soberanía de su territorio; mantener la estabilidad de las instituciones que conforman el andamiaje de su sistema político, económico y social; así como el de procurar en todo momento y en cualquier perspectiva el bienestar de su población. En este sentido, tenemos armado el esquema inicial de acercamiento a la seguridad nacional, el cual parte de aquellas aspiraciones, intereses y objetivos que necesita el Estado para garantizar su desarrollo y que permiten la preservación de los mismos y sustentan el grado de seguridad necesario para la consecución de los mismos.

Para lograr llegar a entender el significado de la seguridad nacional debemos hacer mención de algunos conceptos básicos como: aspiraciones nacionales: las cuales son las

pretensiones o deseos de una comunidad o nación con el propósito de lograr su bienestar y seguridad; intereses nacionales: deseos o pretensiones pero no del pueblo en su conjunto, sino del gobierno o ciertos sectores políticos, económicos, religiosos o culturales, por lo regular se refieren a actividades o inversiones de las que se espera obtener provecho, utilidad o beneficio, sirve de guía a los autores de decisiones de un Estado para determinar la política nacional; objetivos nacionales: la política de un país establece los objetivos nacionales, que ya revisten el aspecto de postulados o principios básicos permanentes, que definen modos de vida, las aspiraciones máximas de la nación; objetivos nacionales permanentes: son fines o metas perennes que una nación desea conservar para garantizar su sobrevivencia como libertad, soberanía, independencia o integridad territorial, o desea alcanzar para disfrutar mayores estándares de bienestar como: desarrollo, justicia, paz o seguridad pública; objetivos nacionales coyunturales: realizaciones concretas a obtener en sucesivas etapas, se refieren exclusivamente a la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la sociedad para eliminar o reducir las presiones dominantes; amenazas: acciones o situaciones internas y/o externas que atentan en contra de la soberanía, independencia, libertad o integridad territorial de la nación; antagonismos: son criterios opuestos al logro o preservación de los objetivos nacionales, pueden existir internos e internos y actuales o potenciales; factor adverso: se define como dificultades u obstáculos internos que impiden la consecución o mantenimiento de los objetivos nacionales, requieren para su neutralización de políticas o líneas de acción; presión dominante: constituyen presiones con capacidad para enfrentar el poder nacional y amenazar los objetivos nacionales permanentes, por lo que ponen en riesgo la seguridad nacional.

Para fundamentar estos conceptos se puede indicar que todos forman parte de la terminología propia de la seguridad nacional, es decir, constituyen un eslabón de la doctrina y

quizá uno de los más importantes, porque la seguridad nacional de todo estado define una serie de valores y propósitos fundamentales que pretenden alcanzar y mantener, que se consideran esenciales para su desarrollo y hacia donde se orientan los esfuerzos energías y recursos disponibles. Existen puntos básicos de los cuales parten rasgos esenciales que limitan el concepto de la seguridad nacional, entre los más destacados tenemos:

- Es una condición política, económica, social y militar;
- Se manifiesta como proceso continuo e incesante;
- Tiene una dinámica propia;
- Es una función estatal;
- Nace con la organización del Estado;
- Se manifiesta en el pleno ejercicio de la soberanía e independencia;
- Su meta básica es la consecución de los objetivos nacionales;
- Representa un estado de garantía;
- Capacidad de conservación y supervivencia que posee cada Estado;
- Existe en función del desarrollo de una nación;
- Se manifiesta en acciones en los campos del poder;
- Busca la estabilidad y consecución de los objetivos nacionales;
- Esta dirigida a superar los problemas nacionales.

A continuación se presenta una serie de definiciones sobre este tema, mismas que permitirán ubicar parámetros y características, que marquen un campo de acción y un espectro: Tomando la definición etimológica, Norberto Bobbio indica que “el fin del Estado solamente es

la seguridad entendida como la certeza de la libertad en el ámbito de la ley”<sup>18</sup>. La seguridad nacional es “la capacidad de preservar la integridad física de la nación y de su territorio; de mantener sus relaciones económicas con el resto del mundo en términos convenientes; de proteger su naturaleza, sus instituciones y su gobierno de los ataques provenientes del exterior, y de controlar sus fronteras”<sup>19</sup>.

Así también la definen como el estado de vida de una nación en el que no existe amenazas a la soberanía ni a la integridad del territorio; en el que desde el interior no se atenta contra el normal ejercicio de la autoridad ni contra las instituciones, y en el que tanto las actividades públicas como las privadas pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan hacia mas altos niveles de prosperidad.<sup>20</sup> Es el derecho de cada nación a defender su integridad territorial y su tranquilidad doméstica, contra amenazas internas y externas, otros afirman que es una condición en la que los Estados consideran que no existe peligro de un ataque militar, presión política, ni coerción económica, por lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso propio.

Se a afirmado que la seguridad nacional tiene por objeto mejorar la seguridad de las instituciones sociales, económicas y políticas contra amenazas procedentes de otros Estados independientes, las que puedan manifestarse afectando la seguridad militar, la seguridad interna o la seguridad situacional. Finalmente para entender a la seguridad nacional es necesario encontrar su función primordial, por lo que necesitamos hacer las siguientes reflexiones: la seguridad, en si misma, como concepto y como valor es ambigua, por un lado, es inherente a la condición humana de un cierto mínimo de certidumbre y de protección contra los riesgos; por otro, la vida humana

---

<sup>18</sup> **Liberalismo y democracia.** Pág. 26

<sup>19</sup> Brown, Harold. **Reflexiones acerca de la seguridad nacional.** Pág. 9

<sup>20</sup> Rodiles Quero, Felipe. **Introducción a la teoría de la seguridad nacional.** Pág. 36

es radicalmente insegura. La seguridad nacional es una función del Estado, pues esta institución es la concentradora del poder nacional. Pero esa seguridad involucra al Estado y a la nación toda vez que se refiere a la garantía de existencia de los mismos, con sus individuos, patrimonio, instituciones, valores y cultura. En este sentido debe entenderse como una filosofía de acción política, especie de ideología práctica. La seguridad nacional debe responder a las exigencias del Estado, la nación y el poder de ambos. Según sea su ideólogo, puede tratarse de una condición, una situación, un grado de garantía, un estado, una capacidad o una política. Se realiza con la aplicación del poder nacional, mediante previsiones, políticas, estrategias, acciones y planeación. Además es determinada y relativa a una época y lugar, su ámbito de acción es el Estado-nación y los intereses y compromisos internacionales del mismo, y la utilidad de esta herramienta es brindar protección al Estado y la nación.

#### 1.4.2 Seguridad ciudadana:

Es en estas últimas décadas se está afectando su proceso de transformación a escala mundial, cuyo eje es el posicionamiento de los habitantes como centro de la seguridad, y no el Estado como fue hasta el final de la guerra fría, ya que durante este período, el concepto de seguridad, fundamento del accionar de los gobiernos, era seguridad nacional, tanto en el campo capitalista como socialista, por lo que la visión tendía a ser estatocéntrica y privilegiaba la función militar, bajo la doctrina de la seguridad nacional, entonces, el sujeto amenazado no es el habitante (o el ciudadano), ocasionando que su derecho a desenvolverse diariamente libre de amenazas a su vida, como a su integridad física, psíquica, cultural, moral, lo mismo que a sus bienes, se relegaba a un segundo plano. El mal uso que se hacía del concepto de seguridad ciudadana lo tornaba confuso por su vaguedad y, por lo tanto, difícil de concretar al momento de

su definición y aplicación en general. En medio de ese pugilato, surgen voces, fuerzas y movimientos que se despliegan en diversos foros mundiales y regionales a lo largo de diversos continentes, con miras a democratizar las relaciones internacionales y las relaciones internas. Se empieza a discutir acerca de la relación entre los aspectos económicos, sociales, políticos, militares, derechos humanos, ecológicos y la seguridad de las personas.

Con el inicio de la posguerra fría, el enemigo común, desaparece, atenuándose los pretextos para continuar apoyando la concepción de seguridad nacional, entre tanto los cambios mundiales, entre ellos la globalización económica y financiera, la revolución de las comunicaciones, la integración y caída de fronteras, hicieron brotar un grupo de amenazas que estando presentes en el período anterior, no se les daban el nivel de importancia que representaban, dentro de las cuales podemos mencionar, pobreza, hambre, desempleo, terrorismo, narcotráfico, el trasiego de material nuclear y radiactivo, delito informático, tráfico de armas, así como de ilegales, automotores, órganos humanos, niños y mujeres, delincuencia organizada, asciende la industria del plagio el secuestro y la corrupción, al tiempo que repunta un ascenso sostenido de la tasa de criminalidad en los diversos países, principalmente en América Latina. De esa forma, los hechos, principalmente la finalización de la guerra fría, incluyendo el proceso de democratización política y el accionar de nuevos actores tales como movimientos sociales, organismos no gubernamentales, personalidades, organizaciones de base local, etc. Obligan a torcer el centro de la seguridad, del Estado hacia la ciudadanía. En ese sentido se aprueba en 1995, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, que plantea la necesidad de pasar de la seguridad militar a la seguridad humana, seguridad compartida, seguridad democrática y de la seguridad basada en el territorio y la soberanía del estado a la seguridad para la población o el ser humano, donde la persona humana y su dignidad son el centro de las

políticas de seguridad estatal, y la democracia en el marco político, social y cultural dentro del cual se deben desarrollar dichos esfuerzos, dentro de este escenario asciende a primeros planos lo que hoy se conoce como seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana, seguridad pública o de los habitantes como también se le denomina, se refiere al derecho que asiste al ciudadano o en sentido más amplio al integrante de una sociedad organizada, de desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes. Hace referencia también al vínculo entre la persona y el Estado.<sup>21</sup> Es también definida como el “conjunto de condiciones sociales, políticas económicas, culturales e institucionales que garantiza el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y convivencia ciudadana, garantizando una vida digna a todos los ciudadanos”<sup>22</sup> “Es el ejercicio del derecho y capacidad que tiene el ciudadano, de desenvolver su vida cotidiana sin amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y sus bienes”<sup>23</sup>.

El doctor Gabriel Aguilera Peralta lo aborda en la perspectiva de la seguridad en una sociedad democrática y la establece como: “una subfunción de la seguridad nacional de protección al ciudadano contra el delito común, a cargo de los llamados organismos de seguridad civiles, principalmente las policías en sentido estricto y del conjunto del sistema de justicia en sentido amplio”.<sup>24</sup> El enfoque anterior supone la subdivisión del concepto de seguridad entre lo que son amenazas a la nación y las que afectan directamente a los individuos. El universo de la

---

<sup>21</sup> Aguilera Peralta, Gabriel. **Buscando la seguridad, seguridad ciudadana y consolidación democrática en Guatemala**. Pág. 13

<sup>22</sup> Arévalo de León, Bernardo. **Hacia una política de seguridad para la democracia**. Pág. 42

<sup>23</sup> Brown, **Ob. Cit**; pág. 15.

<sup>24</sup> Peralta, **Ob. Cit**; Pág. 16.

seguridad ciudadana comprende todo aquello que la amenaza como la que la protege, abarcando el que hacer de las diversas instituciones estatales y de la sociedad civil (habitantes, organismos no gubernamentales que laboran sobre el tema y medios de comunicación social) relacionada con su promoción y protección, comprendiendo a todas las personas, la víctima y el victimario.

Ahora bien, la violencia en sus diversas formas es una de las amenazas principales a la seguridad ciudadana, más aún, casi todos los delitos (exceptuando el hurto, estafa, etc.) tienen una porción de violencia, ya sea física, psíquica, social, familiar, instrumental, sexual o de cualquier tipo. Los problemas de seguridad ciudadana, tal como son considerados por las modernas agendas de seguridad, se refiere a la generalización de una situación en la cual el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo que significa una grave interrupción de las relaciones básicas entre gobernantes y gobernados y, para los ciudadanos, una situación de profunda inestabilidad en la vida cotidiana.

Tal situación puede derivarse del hecho que, por sus características, el régimen no cumpla intencionadamente con sus funciones de brindar protección y por el contrario, pueda ser el mismo la fuente de inseguridad, tal como sucede en el autoritarismo. Sin embargo, también puede configurarse el problema debido a que el aparato estatal, pese a sus intenciones, no tiene capacidad de brindar seguridad; en este caso, se puede producir como su efecto principal la pérdida de confianza de los ciudadanos en su régimen político, es decir afecta la legitimidad del orden establecido. Uno de los más graves problemas de seguridad que afecta a la consolidación democrática refiere cabalmente a esa situación. La severa disminución de las garantías a la seguridad ciudadana, representa uno de los elementos centrales de la crisis de gobernabilidad de

nuestra época. Todos los estados modernos cuentan con un sistema de justicia, cuya función es garantizar la vigencia del orden jurídico, el cual está organizado en torno a varios componentes: el de generalización de normas a cargo del Organismo Legislativo, que tiene que emitir y adecuar la legislación reguladora, la función inquisitiva del Estado a cargo del Ministerio Público y de la Procuraduría General dentro del Organismo Ejecutivo, la de administración de justicia que corre por cuenta del Organismo Judicial. Otro de los componentes centrales del sistema es la función de la policía que tiene a su cargo hacer cumplir el ordenamiento legal mediante la prevención y la represión de las actividades delictivas. Es evidente que la seguridad pública es una función estatal; empero, en situaciones de debilitamiento de la capacidad del sistema de seguridad del Estado, puede darse que la gestión de seguridad pública la asuman, así sea parcialmente, estructuras del poder local, el sector empresarial privado o iniciativas de la sociedad civil.

#### 1.4.3 Clases de seguridad:

El término de seguridad como ya se determino es muy amplio, dando lugar a diversas acepciones, por ello para una mejor conceptualización y singularización de lo que consideramos seguridad, atendiendo al sujeto activo en la prestación, distinguimos los siguientes tipos de seguridad:

- **Seguridad pública:** es la proporcionada y gestionada por la administración pública para la generalidad de los ciudadanos y para el Estado. Es la actividad del Estado a través de sus diversos organismos, dirigida a la protección de las personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano. Finalidades inseparables y

mutuamente condicionadas. Los organismos que la ejercen son las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, formadas por:

- \* Dependientes del gobierno de la nación.
- \* Dependientes de los gobiernos de las comunidades autónomas.
- \* Dependientes de las corporaciones locales.

De forma general, las funciones que le corresponden se concretan en garantizar el ejercicio de los derechos de las personas, y preservar la organización social y modelo de convivencia política diseñada por la Constitución. Es decir la seguridad ciudadana y la seguridad pública. Entre otras características se pueden destacar las siguientes:

- Se inscribe en el ámbito de la administración pública, con carácter de servicio público.
  - Sus funciones se desarrollan de forma generalizada e indiscriminada, respecto a todos los ciudadanos.
  - Tiene conferida la prerrogativa del uso de la fuerza, con las limitaciones legales y el principio general de objetividad e imparcialidad.
- **Seguridad personal:** es la proporcionada y gestionada por la propia persona, para prevenir los riesgos que acechan a su integridad física y a su patrimonio. La seguridad es un derecho constitucional. La persona física o jurídica, después de valorar las posibilidades de convertirse en víctima, proyecta hacia el exterior acciones de cautelas o autodefensa, para prevenir o garantizar su propia seguridad. Son actividades informales,

no normativizadas ni institucionalizadas. Se puede considerar como un estadio previo a la seguridad privada o pública, que de alguna manera siempre está presente de múltiples maneras.

- **Seguridad privada:** Es la proporcionada y gestionada por empresas a terceras personas en virtud de un contrato de servicios, implica la existencia de un cliente. El hecho de su existencia y de su disponibilidad por parte del ciudadano, también debe ser considerado derecho constitucional.

Se puede definir como una actividad empresarial que mediante un contrato, pone a la disposición de la otra parte un conjunto de medios humanos, técnicos y organizativos con la finalidad de proteger bienes o personas.

En esta seguridad concurren una serie de características que la singularizan respecto a las otros dos:

- Es una actividad privada de carácter mercantil, cuyos resultados forman parte de los objetivos comunes a otras empresas de servicios.
- Sus actividades son de prevención de riesgos, con una actitud defensiva, no de respuesta directa, salvo aquellos supuestos que lo justifiquen.
- Sus actuaciones de prevención se circunscriben a un objeto concreto y determinado. No pueden basarse en la generalización y no discriminación como la seguridad pública.
- Es una actividad normativizada e intervenida por la administración, sometida al principio de especial sujeción y específicamente debe concebirse como una actividad complementaria y subordinada a la seguridad pública.

La frontera entre estos tres tipos de seguridades es ambigua, pero conforman, gradualmente, la seguridad ciudadana y el orden público.

#### 1.5 Marco jurídico regulador de la seguridad en Guatemala:

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 y 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 “garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la seguridad, la paz y 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 seguridad de la persona” (Artículo 3º.). En ese mismo sentido, el Artículo 138 reitera que “es obligación del Estado y 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 los mecanismos de habilitación y realización de este derecho, así como el diseño e implementación de las políticas que permiten mantener a ellos en su goce efectivo.

La importancia de esos deberes y obligaciones del Estado de Guatemala son puestos de relieve 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, le encarga proveer a la defensa y a la seguridad de la nación, así como 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 a este último concepto (fuerza pública), la 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 éste 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 ilegales 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 y hace recaer un deber específico sobre los tres poderes del Estado y las autoridades que las 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 en el país”, para lo cual, se le ha otorgado “el ejercicio de la acción penal pública” al Fiscal General.

Del conjunto de 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 garantizarle 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.



## CAPÍTULO II

### 2. Seguridad privada

#### 2.1 Antecedentes de la seguridad privada

Durante el proceso de civilización de la sociedad surgen distintos procesos organizativos en relación a la seguridad, cuando se crea el Estado como modelo de organización social, la razón fundacional más importante, para conformar esta institución, es la seguridad de los ciudadanos. Al constituir uno de los deberes primarios del Estado, la seguridad adquiere el carácter de pública e irrenunciable, por lo que el Estado está obligado a cumplirla como un fundamento de su legitimidad, habitualmente por mandato constitucional, exigiéndole diseños 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.

El siglo XIX se caracteriza por la implantación del Estado centralista, y como consecuencia trata de controlar la seguridad, pero los procesos de industrialización y desarrollo económico generan nuevos riesgos, por otra parte, la organización social y la preparación del ciudadano, elevan el nivel de exigencia que precisan, de forma progresiva, nuevos servicios de seguridad.<sup>25</sup> Lo cierto es que estamos ante una nueva realidad, y las instituciones públicas, desde las locales hasta las internacionales, han de propiciar situaciones que permitan, unas veces superar y otras convivir, con los riesgos que se van instalando en esta sociedad.

---

<sup>25</sup> Sánchez Manzano Juan Jesús. **Seguridad privada, apuntes y reflexiones**. Pág. 17

Las causas y los efectos de esta sociedad de riesgos, corresponde gestionarlos, en su mayor parte a las fuerzas de seguridad, una realidad tan cambiante necesita de una institución policial fuerte, pero después de una racionalización de esfuerzos en las organizaciones públicas, aquello que no pueden o no son suficientes para realizar, como la prevención del delito, hoy en día lo realizan las personas jurídicas o individuales que ofrecen servicios de seguridad privada, si así se demanda por los ciudadanos. De esta manera, además de la seguridad nacional y de la seguridad ciudadana que agrupé en el tema anterior y, que está a cargo de las autoridades estatales, también como parte del género seguridad, está la seguridad privada, cuya prestación es también un servicio público pero a cargo de los particulares.

Al realizar un pequeño estudio sobre la prestación del servicio de seguridad a instancia privada, pude darme cuenta que desde la más remota antigüedad, el hombre ha pretendido la defensa de su integridad física y de su patrimonio, es por ello que han surgido a través de la historia de la humanidad diversas figuras que se encuadran perfectamente a lo que hoy en día se conoce como seguridad privada; así por ejemplo podemos mencionar: al guarda rural, pues la sociedad era eminentemente rural y la economía agraria estaba sometida a los riesgos del bandolerismo y otras modalidades delictivas, derivada de la escasez de bienes y pobreza existente, las funciones y obligaciones del guarda rural eran determinadas en la relación contractual con el empleador, ante el cual debía de rendir cuentas sobre su grado de cumplimiento; los guarda de caza y pesca, se pueden considerar como otros antecedentes de la actual seguridad privada; los somatenistas los cuales eran voluntarios civiles, que formaban prácticamente un tipo de milicia paralela al ejército, con funciones de seguridad frente a riesgos, tanto de carácter externo, como de orden y seguridad interna, la naturaleza y circunstancias que rodeaban su nombramiento o designación, destacan la posibilidad de considerarlos figuras de

seguridad privada, aunque parte de sus actividades pudieran quedar enmarcadas en este tipo de prestación de servicios.<sup>26</sup>

Derivado a la larga historia de violencia que ha existido en Guatemala, después de más de tres décadas de guerra civil, Guatemala continua siendo uno de los países más violentos de la región. Al revisar la historia del país, la violencia social ha estado presente y un resultado de la misma es la delincuencia común, narcotráfico, crimen organizado el cual se dedica a actividades delictivas como: secuestros, robos a bancos y vehículos, que en los últimos años se han proliferado en Guatemala. Esta violencia es de tal magnitud que ha desbordado los esfuerzos policiales, superando la capacidad que tiene el Estado para proporcionar seguridad a las personas y sus bienes.

Esa es una de las explicaciones que se dan para comprender el surgimiento de lo que se le denomina seguridad privada, que expresa relación con el que hacer de personas, grupos, entidades o empresas privadas, ocupadas a procurar la protección de sí mismos o sus bienes, o la protección básica 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, las de su familia o su patrimonio. Por su parte, en el marco de la iniciativa empresarial y la del libre mercado, se ha desarrollado una explosión de iniciativas organizadas de servicios de seguridad privada, las que comprende

---

<sup>26</sup>Sanchez, **Ob. Cit**; Pág. 23.

una gran variedad de riesgos a prevenir y varios niveles de ofertas de servicios, traducidos en productos diferentes. Cuando la demanda social de seguridad, no coincide con lo que las fuerzas públicas de seguridad están en condiciones de ofrecer, estas necesidades son cubiertas por la seguridad privada, la cual es considerada como un negocio, un sector económico de rápida expansión, creador de una enorme cantidad de empleo formal, y que contribuye de modo sustancial y creciente a cubrir las enormes necesidades de seguridad de nuestras sociedades.

De forma breve, esbozaré las distintas décadas, en las cuales se ha desarrollado la seguridad privada, estudio realizado por el licenciado Edgardo Frigo director académico de la Federación Panamericana de seguridad privada<sup>27</sup>:

**La industria de la seguridad privada antes de 1980:** A nivel general en Latinoamérica, podemos considerar que el mercado de la seguridad privada comienza a formarse en las décadas previas a 1980. En aquel momento en los países de la región había un pequeño número de empresas de vigilancia privada (e incluso en algunos países aún no existían estas empresas), que brindaban servicios de tipo cuasi policial, es decir de vigilancia física sin incorporación de tecnología. En ese momento la competencia entre empresas, cuando existía, tenía un carácter puramente local. Algunos rasgos que caracterizan a las empresas en esta etapa son su origen a partir de ex oficiales de fuerzas armadas y de seguridad prácticamente sin excepciones, la plantilla de personal conformada por personal policial o militar retirado o en actividad, el alto nivel de ilegalidad prevalente, y un alto nivel de ganancias para las pocas empresas existentes.

---

<sup>27</sup> Frigo, Edgardo. **Foro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad.** <http://www.forodeseguridad.com> (5 de mayo de 2006).

**Década de 1980:** En ese momento existía un bajo nivel de organización del mercado, pero ya comienza a aumentar el número de empresas de vigilancia privada. En muchos países fue un momento de alta inflación y ganancias financieras, con bajo costo de mano de obra que se diluía por efecto inflacionario, por lo que el costo y la eficacia operacionales tenían una importancia relativamente baja. Las empresas poseían un mínimo nivel tecnológico y su gestión era de tipo no profesional. La demanda era creciente y mayor que la oferta, con competencia de mercado de carácter local o provincial, y escasa presencia de multinacionales (por ejemplo Wackenhut y Brinks) que presentaban un comportamiento “cuasi local”, con lo que se lograba mantener el alto nivel de ganancias, predominantemente sustentado en la inflación.

**Década de 1990:** Aumenta los niveles de inseguridad prácticamente en todos los países, y se comienza a consolidar el sector. Puede decirse que es el momento de comienzo de la verdadera industria de la seguridad privada. El mercado comienza a organizarse; se visualiza una demanda creciente, más segmentada y compleja, y una competencia que ya tiene alcance nacional. Existe un gran aumento del número de empresas, con fuerte rivalidad y lucha por precio, y comienza el ingreso de competidores multinacionales. A partir del avance de la frontera tecnológica y el abaratamiento relativo del equipamiento electrónico, comienza incorporación de tecnología de vigilancia, debido entre otros factores al aumento de la rivalidad, al creciente control gubernamental y a la mayor presión de los grandes clientes corporativos.

**Década actual:** La sensación de inseguridad de la población, vinculado con el evidente colapso de las instituciones policiales en la disminución de la criminalidad, ha tratado de la mano el aumento explosivo de la industria de la seguridad privada actualmente. La demanda de este sector crece a tasas de entre el 6 y el 12% anual, de forma casi sostenida, en todas sus modalidades, el

segmento de la vigilancia con guardias, es cada vez mas selectiva y diversificada, el mercado se encuentra en proceso de consolidación con un mayor número de nuevas empresas, se amplía la diversificación de los servicios, aumenta el número de fusiones y adquisiciones entre las empresas del sector y aumenta la escala de operaciones y de intensidad de capital.<sup>28</sup>

A medida que las sociedades se vuelven más complejas en términos económicos, sociales y tecnológicos, aumenta la demanda de soluciones de seguridad profesionales, diseñadas a medida de necesidades específicas, que permitan asegurar procesos cada vez más complejos y vulnerables. En la actualidad los principales contratantes son las empresas de producción y servicios, el sector público y las instituciones financieras.

Actualmente en la mayoría de los países los recursos económicos y humanos de la seguridad privada, duplican a los de la seguridad pública, dentro de las cifras internacionales sobre los recursos económicos podemos observar el crecimiento de la misma, así por ejemplo, en Norteamérica el aumento fue del 8%, significando cincuenta millones de dólares; en Europa fue del 7%, significando una cantidad de treinta y dos millones de dólares; en América la inversión de la seguridad privada fue del 10%, significando una inversión de nueve millones de dólares. Cuando se mencionaba la necesidad de seguridad, se aludía el incremento progresivo de la demanda de los servicios de seguridad privada por diversas razones, hoy en día se demandan nuevos tipos de servicios, por que se desea más seguridad. Hoy nadie pone en duda el potencial de crecimiento del sector en todas sus vertientes.

---

<sup>28</sup> Luc a Dammert y John Bailey. **Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia**. Pág. 144.

## 2.2 Concepto de seguridad privada:

El sector de la seguridad privada, está compuesto por una gran cantidad de efectores individuales y organizacionales que brindan servicios de seguridad, vigilancia, protección, investigaciones y múltiples otros conexos a particulares, empresas, instituciones y otros demandantes. La seguridad privada es definida como: conjunto de actos y medidas organizadas, de carácter preventivo, tendentes a garantizar el normal desarrollo de las actividades, en ámbitos privados, de personas o empresas, que permiten controlar a los agentes, elementos, circunstancias o situaciones que podrían alterarlas, interrumpirlas o dañarlas de manera significativa. Puede ser desarrollada por personas habilitadas legalmente o por empresas privadas legalmente constituidas de conformidad con las leyes correspondientes.<sup>29</sup> La seguridad privada abarca al conjunto de los planes, programas, organización, tecnología y recursos humanos orientados a la prevención o reducción de riesgos de daños sobre, personas, bienes o actividades sociales, provenientes de agentes humanos o materiales que pueden potencialmente amenazar a personas, entidades o empresas.

Se trata de un sector económico muy joven, las empresas de más de treinta años de existencia en el sector, son la excepción, y la inmensa mayoría de los actuales oferentes de servicios de seguridad privada en Latinoamérica tienen menos de diez años de existencia. Como lo indicó el Profesor Frigo, “en los últimos quince años, como sector de la vida económica la seguridad privada ha ganado un lugar de relevancia, en casi todo el mundo, además de sus cifras

---

<sup>29</sup> Misión de verificación de las Naciones Unidas de Guatemala. **seguridad privada en Guatemala**, Pág. 127

de ventas, muy importante por dimensión y tasa de crecimiento, se ha convertido en uno de los principales creadores de empleo formal”.<sup>30</sup>

Los principales segmentos que caracterizan la demanda de la seguridad privada son:

- La pública: este subsector de la demanda está conformado por organismos públicos cuya seguridad, el propio Estado está dejando de brindar por distintas razones.
- La empresarial y corporativa: dada la situación regional, para las empresas de muchos países la seguridad se ha convertido en un factor más de producción, con cierta frecuencia crítico. Además de los tradicionales guardias, la demanda corporativa de la seguridad privada también contiene múltiples segmentos y nichos no tradicionales e invisibles para personas ajenas al negocio, como por ejemplo los servicios de inteligencia competitiva.
- Y la del propio sector de la seguridad privada: se relaciona con la subcontratación de algunos servicios de seguridad privada por parte de otras empresas del sector, por cuenta de clientes finales.

A su vez los principales elementos que globalmente caracterizan a esa demanda son: su concentración, sofisticación y principalmente aumento, debido a que en el ámbito mundial, prácticamente estos sectores se encuentran en fuerte crecimiento, se habla de un aumento continuo y sostenido, para dar sólo dos ejemplos la demanda de guardias de seguridad crece en toda la región centroamericana a un ritmo de 5 a 9 % anual acumulativo, y el de monitoreo de

---

<sup>30</sup> **Primer congreso latinoamericano de seguridad.** Bogotá Colombia, 24 al 26 de septiembre del 2003.

alarmas a tasas de entre el 8 y el 20 % según el país y se espera que en los próximos años se mantengan altas tasas de crecimiento en casi todos los segmentos de la seguridad privada, esto se debe principalmente a cuatro factores:

- Mayor percepción general de inseguridad.
- Delincuencia más sofisticada, que en múltiples países incluye vínculos complejos con mafias locales y regionales, narcotráfico y terrorismo.
- Crecimiento económico sostenido.
- Procesos corporativos más vulnerables, debido a operaciones muy complejas gerenciadas por estructuras más pequeñas.

Aunque macroscópicamente, la seguridad privada puede ser vista como un solo negocio, en realidad contiene múltiples segmentos, mucho de los cuales tienen una dinámica propia, y requieren de una especialidad específica para su abordaje. Los cinco principales segmentos del mercado de la seguridad privada son:

- Vigilancia física;
- Seguridad electrónica;
- Transporte de fondos;
- Alarmas residenciales;
- Investigaciones privadas.

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.

- 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 ejemplo plantas atómicas, industriales 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. En estos casos la acumulación inevitable de riesgos comprende desde accidentes naturales, a los causados por efectos en su operación, o la intervención de agresiones delictuales. Son entonces casos de operación obligada de la seguridad privada, debido a 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.

➤ 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 y variada comprensión. 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. Pueden 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 derecho a invertir en seguridad privada y contratar los servicios que las características de sus riesgos potenciales, hacen aconsejable.

➤ 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 a efecto o en asociación con la policía de manera concertada.

### 2.3 Empresas de seguridad privada:

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, sólo permiten 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.

Las empresas de seguridad son las entidades organizadas para diseñar y ejecutar planes o directivas de seguridad, o prestar servicios eventuales de seguridad en el ámbito privado de las personas individuales o jurídicas, 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 de seguridad que prestaran como: vigilancia física, seguridad electrónica, seguridad turística, seguridad bancaria y financiera, custodia de mercancías en tránsito, transporte de fondos e investigaciones privadas, etc.

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, 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 y 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.

### 2.3.1 Funciones de las empresas de seguridad privada:

Este servicio que se presta por una organización privada, previo contrato, tiene como función principal la seguridad del ciudadano que solicite sus servicios, a través de la vigilancia humana o técnica, además de esto si tenemos en cuenta la complementariedad y subordinación, este tipo de seguridad participa de forma secundaria, en los otros tipos de tareas derivadas de las funciones de investigación.

## 2.4 Actividades relacionadas con la seguridad privada:

Las personas jurídicas dedicadas a la prestación de seguridad privada, pueden desarrollar diversas actividades como:

- Vigilancia y protección de bienes, establecimientos, espectáculos, certámenes o convenciones: esta actividad admite múltiples modalidades en su prestación en cuanto al lugar, forma de prestación y naturaleza del objeto de protección. Actualmente la vigilancia por medios técnicos esta adquiriendo un peso importante en relación con los otros procedimientos tradicionales. Esta modalidad de servicio, es prevención y no puede ser considerada como tratamiento de alarmas, ya que ésta es una prestación de seguridad a posteriori de haberse producido el hecho. Las disposiciones reguladoras de los diferentes aspectos de esta actividad, admiten interpretaciones amplias que no encorsetan la práctica de la misma. Así por ejemplo tiene cabida la vigilancia y protección discontinua o compartida.
- Protección de personas determinadas, previa autorización correspondiente: la protección personal implica el sometimiento a unas condiciones y pautas en la vida profesional y privada, además de los riesgos que conlleva dicho servicio, que hace necesario el consentimiento expreso de quien debe soportarlas.
- Instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad: se entienden como actividad de seguridad cuando sean aquellos que tengan como finalidad detectar el robo e intrusión, y cuya activación sea susceptible de producir intervención policial.

- Explotación de centrales para la recepción, verificación y transmisión de las señales de alarma y su comunicación a las fuerzas y cuerpos de seguridad: uno de los servicios que puede prestar las centrales de alarmas es el de custodia de llaves o respuesta a las alarmas.
- Planificación y asesoramiento de las actividades de seguridad contempladas en la respectiva ley que regula la misma.

Las actividades de seguridad privada, únicamente pueden ser efectuadas por empresas de seguridad y por el personal de seguridad privada. Podemos concluir que las empresas de seguridad privada sólo pueden dedicarse a las actividades y prestar los servicios citados con carácter exclusivo y excluyente, es decir nadie que no esté en el sector puede prestarlos y los que están no pueden hacer otra cosa que no sea seguridad.

## CAPÍTULO III

### 3. Marco jurídico de la seguridad privada en Guatemala

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 ésta sobre los contenidos en aquellas.

#### 3.1 Análisis descriptivo de la Ley de Policías Particulares Decreto 73-70:

El 15 de octubre de 1970, el Congreso de la República aprobó el Decreto número 73-70 Ley de Policías Particulares, como respuesta a la necesidad de coordinar las actividades de esas entidades privadas con las que le están asignadas a la Policía Nacional Civil, según su propia ley orgánica, el cual se encuentra constituido por un único considerando que resalta la inexistencia de normas legales que regulen en buena forma el funcionamiento de las mismas, que garanticen a la ciudadanía en general y de las personas y sus bienes, cuya vigilancia se les encomienda.

La seguridad privada puede ser realizada por entidades privadas, llamadas también cuerpos de seguridad cuando se trata de brindarla a las entidades bancaria, en la presente ley se les denomina “policías particulares”, lo que quedo expresamente derogado por el Artículo 5 inciso segundo de la Ley de Policía Nacional Civil.

La presente ley define a las empresas de seguridad privada o cuerpos de seguridad privada como: apolíticos, obedientes y subordinados, con una formación disciplinaria similar a la que caracteriza a la Policía Nacional Civil, para lo cual, deben definir sus estatutos y reglamentos conteniéndola como un requisito necesario para que puedan ser autorizadas por el Ministerio de Gobernación a entrar en funciones. Algo que llama la atención, es la prohibición que se les hace 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 en intervenir en manifestaciones públicas del mismo orden.

El Decreto 73-70 no señala en ninguna parte cuáles son las funciones que puedan desarrollar las empresas, aludiendo de manera vaga y abierta a la “naturaleza de las atribuciones que les 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. El vacío que respecto a las funciones de las entidades de seguridad privada se encuentra en la ley no podría jurídicamente ser llenado por el Decreto 19-79, pues ésta es una normativa especial sólo 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 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.

El proceso de autorización de las empresas, de acuerdo al Artículo 2º. literal a) de la Ley Decreto 73/70, el proceso se inicia con la elaboración de un proyecto de estatuto de la futura empresa; sin embargo, no establece nada sobre el contenido específico del estatuto que se debe

elaborar, limitándose a señalar que se debería cuidar la coherencia entre sus disposiciones y la legislación que rige la 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 y que este no se contradiga con la legislación vigente. Junto al estatuto 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.

En relación con el personal que integrará la empresa de seguridad privada, el solicitante de la autorización deberá comprobar fehacientemente qué directivos, gerentes y demás personal administrativo de la empresa reúnan 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 y morales para el desempeño del cargo y comprobar con un examen ante la Academia de la Policía Nacional Civil.
- Declaración jurada de los directivos y gerentes que observarán irrestrictamente las órdenes, requerimientos y demás disposiciones legales sobre el funcionamiento de estas entidades y 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.

- 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.

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 currículo, programas 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.

En cuanto al procedimiento de tramitación, se establecen las siguientes etapas:

- 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 tres veces en el Diario Oficial y otro de mayor circulación, durante el término de treinta días.
- Plazo de ocho días para presentar oposición a la solicitud desde la última publicación.
- Si se presenta oposición, se da audiencia al peticionario por cinco días y se abre a prueba por 15 días.

- Vencida la prueba, el Ministerio recaba opinión y dictámenes y eleva el expediente al Presidente de la República.

En observancia a lo relativo al control y supervisión de la seguridad privada, policías particulares, en la ley inicialmente se establecía que debía ser ejercido por el Ministerio de Gobernación a través de la Policía Nacional Civil, y en materia judicial, bajo el control del Organismo Judicial (Art. 8), con la aprobación de la ley de Policía Nacional Civil, el control sobre el personal, los medios y actuaciones de las empresas privadas de seguridad se encuentran sometidas al control y supervisión de la Policía Nacional Civil, quién 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, con forme 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 del 2000 fue creada esta oficina, es decir, casi tres años después que la Policía recibiera esta obligación al dictarse su ley. 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 solo 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 en donde se ingresan todos los antecedentes que se exigen en la ley. 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

desición 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. Sin embargo, 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. Sin el examen y seguimiento mensual del cumplimiento de sus obligaciones por parte de una empresa de seguridad privada autorizada, la policía determinará que ésta no ha cumplido 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.

Siempre en materia de control, la ley establece que los agentes de las policías particulares pueden ser dados de alta y de baja, previa calificación que haga la Dirección General de la Policía Nacional (Art. 6), que para dar de alta se debe contar con el certificado de aptitud de la escuela de capacitación de la Policía Nacional (Art. 10), que los agentes y galonistas de las policías particulares deben pasar revista mensual de comisario ante el cuerpo de policía nacional mas cercano y otros cuerpos de los servicios de seguridad del Estado (Art. 15), y que la Dirección General de la Policía Nacional Civil, puede indicar a las empresas que se impongan las sanciones

contempladas en la ley orgánica de la Policía Nacional Civil por las faltas incurridas en el ejercicio del cargo o empleo (Art. 18). Además en la ley se establece la obligación de las empresas de aportar dos tipos de informes: uno mensual, que se entrega al Ministerio de la Defensa Nacional, sobre las armas y demás implementos de defensa personal y sobre las altas y las bajas de los inventarios correspondientes (Art. 12); y otro, también mensual, que se debe entregar a la Dirección General de la Policía Nacional Civil, sobre el monto de los sueldos y salarios pagados durante el mes inmediato anterior (Art. 13).

El personal de las empresas de seguridad privada 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 con 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 dicte 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 fianza 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, además del personal administrativo (Art. 7). 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 deberán estar en posesión de un certificado de carencia de antecedentes, extendido por el departamento de estadística del Organismo Judicial.

En cuanto a la venta, cesión, traspaso, arrendamiento y fusión de empresas privadas de seguridad e investigación, en la Ley de Policías Particulares se establece que los interesados deben presentar solicitud ante el Ministerio de Gobernación para que previa calificación de la misma, se autorice la negociación. Los enajenantes de tales empresas no podrán constituir negocios similares antes de un plazo de cinco años (Art. 5 Ley de Policías Particulares).

La formación de los agentes de seguridad es proporcionada por la mismas empresas y la policía se reduce sólo a someterlos a un examen escrito de aprobación o rechazo de su idoneidad, para la cual a 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.

Como se observa, a pesar de que en el considerando de la ley se habla de la necesidad de contar con una normativa que regule el funcionamiento de las policías particulares, lo cierto del caso es que ni siquiera se establecen las funciones o los campos en los que ellas pueden intervenir. Cada una, al formular sus estatutos, que en definitiva son aprobados o improbados por

el Ministerio de Gobernación, es quien determina su marco de acción (Art. 2 literal a, y 3), lo que si se puede afirmar, por la especialidad de la Ley de Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias Estatales y Privadas (que a continuación se analizará), es que la Ley de Policías Particulares es la norma que regula las empresas privadas de seguridad, que no sean las que prestan sus servicios en los bancos.

Partiendo de que la seguridad es monopolio del Estado y que por tanto garantizarla es su obligación, la permisividad de la ley, en cuanto a la indefinición del objeto de las policías particulares, en cuanto a la discrecionalidad que se otorga al Presidente de la República, y sobre todo en cuanto a la ausencia de controles y de requisitos de especialización, termina por convertirse en un factor de inseguridad, no solo como estado de hecho, sino también de derecho.

Por demás hay que indicar que la ley no se regula adecuadamente ni el tema de la portación de armas ni el del tipo de armas y el modo en que pueden conducirse. En efecto en la ley únicamente se exige, durante la tramitación de la autorización para operar, emitir una declaración jurada en el sentido de que las armas y demás implementos serán de los calibres permitidos y no de los de uso exclusivo del Ejército de Guatemala y seguridad del Estado (Art. 2 literal e), y la obligación de entregar a cada agente un revolver calibre 38, gorgorito grilletes y botón (Art. 17). Como se observa la ley es permisiva puesto que permite que se provea a los agentes de cualquier tipo de armas que no sea prohibida y que no sea de uso exclusivo del Ejército de Guatemala, ello sin duda, han contribuido a construir el paisaje de agentes de seguridad privada armados con dispositivos de gran poder destructivo. A ello, también contribuye el hecho de que no se regule en forma apropiada el tema de la conducción de armas. En la ley se establece la obligación de los agentes de devolver las armas a su oficina, una vez que concluyen su labor (Art. 17) pero no

regula la forma en que debe de hacerse, por lo que es común ver a personas por las calles, en motocicletas y autobuses, portando armas de gran calibre.

### 3.2 Análisis descriptivo de la Ley de los Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias Estatales y Privadas Decreto 19-79:

Posteriormente cuando se emitió la ley de los cuerpos de seguridad de las entidades bancarias estatales y privadas (Decreto No. 19-79 del Congreso de la República del 5 de abril de 1979) se considero que las normas que regulan lo relativo a las policías privadas, contenidas en el Decreto 73-70 del Congreso, no son aplicables a los cuerpos de seguridad mencionados (se refieren a los cuerpos de seguridad de las entidades bancarias estatales y privadas), de donde resulta que los mismos funcionan sin la correspondiente regulación legislativa adecuada.

Al igual que la Ley de policías particulares, la ley que ahora se analiza tampoco regula el funcionamiento de las empresas de seguridad, ni establece requisitos adecuados de especialización y, sobre todo de control.

Esta ley, inicia indicando que los cuerpos de seguridad, constituyen unidades apolíticas, obedientes y subordinadas a las disposiciones de la presente ley, a la ley orgánica de la Policía Nacional Civil y sujeta a lo que disponga sus reglamentos debidamente aprobados por la autoridad correspondiente, (Art. 1). Además, también se indica al principio de esta ley que “sus miembros no podrán formar parte de organizaciones sindicales o similares, exceptuándose las asociaciones mutualistas civiles y mercantiles, ni ser dirigentes de partidos políticos, favorecer o ejecutar actividades de tal naturaleza o intervenir en manifestaciones de ese mismo orden.

Gozarán de todas las prestaciones laborales y demás beneficios que las entidades bancarias otorgan a su demás personal” (Art. 1).

Una diferencia esencial de la Ley de los Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias Estatales y Privadas con respecto a la Ley de Policías Particulares, es que en ella si se indican las funciones específicas de los cuerpos de seguridad (Art. 2):

- a) Custodiar, vigilar y garantizar la seguridad de los bienes propiedad del Estado o de las mencionadas entidades. La custodia de valores podrá realizarse aún cuando los mismo se encuentren en tránsito;
- b) Proteger la vida y la seguridad de las personas que laboran y por cualquier causa legítima se encuentren en los edificios centrales, sucursales, agencias o dependencias de dichas entidades;
- c) Prevenir los delitos y demás infracciones a la ley contra tales entidades o sus bienes;
- d) Investigar técnicamente los delitos o infracciones aludidos en los literales, anteriores ya cometidos, y entregar al cuerpo de policía nacional más inmediato a la persona que capturen;
- e) Prestar auxilio y colaboración a las autoridades constituidas, cuando fueren requeridos para el efecto; y
- f) En caso de implantarse la Ley de Orden Público, quedaran supeditados a las disposiciones que dicten las autoridades competentes.

No obstante esta definición de las funciones de los cuerpos privados de seguridad bancaria, la ley que ahora se analiza tampoco contiene normas que regulen su funcionamiento. Al igual que ocurre con la Ley de Policías Particulares, únicamente se establecen los requisitos para obtener la autorización respectiva, el procedimiento para obtenerla, la exigencia de utilizar uniformes y distintivos distintos a los que utiliza los cuerpos de seguridad estatales y privados y de portar un carné extendido por el jefe del cuerpo respectivo con el visto bueno del gerente de la institución y refrendado por el Director General de la Policía Nacional Civil, de informar al Ministerio de la Defensa Nacional sobre la existencia de armas y municiones al servicio de la empresa, los requisitos de los miembros de los cuerpos de seguridad y la obligación de obtener fianza por el monto por el que se determine en el reglamento respectivo.

En cuanto a los requisitos para obtener la autorización respectiva, se encuentran el presentar la solicitud ante el Ministerio de Gobernación (que es el que dirige el procedimiento), con un proyecto de reglamento (que al igual que el Decreto 73-70 no establece el contenido específico del reglamento que se debe elaborar limitándose a señalar que debería cuidar la coherencia entre sus disposiciones y la legislación que rige la Policía Nacional Civil); una constancia fehaciente de que está en posibilidad de proporcionar a los miembros de dichos cuerpos la debida instrucción teórica y práctica en investigación criminal, manejo de armas de fuego, defensa personal, prevención de delitos, legislación penal, instrucción cívica y moral y en otros campos necesarios para el mejor cumplimiento de su misión; y una declaración jurada sobre las armas y los demás implementos con que se dotará al cuerpo de seguridad. Importante es indicar que, a pesar que en la ley se indica que las armas que deben utilizar estos cuerpos deben ser de calibre permitido y no las de uso exclusivo del ejército de Guatemala, se deja abierta la

posibilidad de que el Ministerio de la Defensa Nacional también autorice este último tipo de armas (Art. 3).

En cuanto al procedimiento, recibida la solicitud, el Ministerio de Gobernación la traslada a la dirección general de la Policía Nacional Civil, junto con los documentos presentados para que tal dirección emita su opinión. De estimarse necesario, se pueden pedir informes o dictámenes de otras autoridades, y, finalmente, se debe oír al Ministerio Público. Si no existen reparos el Ministerio de Gobernación emite la autorización mediante acuerdo ministerial. Antes de la entrada en vigencia de la Ley de la Policía Nacional Civil, el ministerio lo que hacía era formular un dictamen final y elevar el expediente al Presidente de la República que era quien debía emitir el acuerdo gubernativo correspondiente (Art. 4 y 5 de la Ley de Cuerpos de seguridad de las Entidades Bancarias Estatales y Privadas y 5 de la Ley de Policía Nacional Civil).

En cuanto a los requisitos para ser miembro de estos cuerpos de seguridad bancaria, se exige carecer de antecedentes penales, haber cursado y aprobado la enseñanza primaria y haber prestado servicio militar por un mínimo de 18 meses y acreditar mediante examen, que se posee aptitudes físicas, intelectuales y morales para el desempeño del cargo. (Art. 8).



## CAPÍTULO IV

### 4. Control, fiscalización estatal y subordinación complementaria del sistema de seguridad privada con el sistema de seguridad pública

El grado de control, y fiscalización estatal y la subordinación complementaria del sistema de seguridad privada con el sistema de seguridad pública, se define en función de la existencia de una agencia o entidad específica de coordinación y control, y las facultades con que cuenta dicha agencia en materia de registros y autorizaciones que permiten asimismo una complementación de tareas con las instituciones de seguridad pública, en un plano de subordinación de la seguridad privada a las mismas, y con limitación en sus funciones.

#### 4.1 Ministerio de Gobernación:

El Decreto No. 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo, Artículo 36, establece los lineamientos generales del accionar del Ministerio de Gobernación en materia de seguridad pública. Entre éstos destacan: la formulación de políticas en materia de seguridad, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y del orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, garantizar los derechos de los habitantes, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales, y velar por el cumplimiento del régimen migratorio, entre otros.

Para poder cumplir este mandato, el mismo tiene asignada un total de 17 funciones que en términos generales le facilitan la ejecución de su misión, siendo éstas:

- Compilar y publicar ordenadamente los Códigos leyes y reglamentos de la República.
- Aprobar los estatutos de las fundaciones, y otras formas de asociación, que requieran por ley tal formalidad, y otorgar y reconocer la personalidad jurídica de las mismas.
- Ejercer la vigilancia y supervisión de los montes de piedad, rifas y loterías, salvo lo dispuesto por leyes específicas.
- Administrar descentralizadamente los registros y sistemas de documentación de identidad ciudadana bajo su jurisdicción.
- Dar cumplimiento a las resoluciones emanadas de los tribunales de justicia en lo que compete.
- Prestar el servicio de notario del Estado a través del escribano de cámara y de gobierno.
- Atender lo relativo a la impresión de publicaciones de carácter oficial.
- Velar por la eficiente administración de los registros públicos sometidos a su jurisdicción.
- Representar en el seno de la administración pública, al Presidente de la República y coordinar sus relaciones con los gobernadores departamentales.
- Formular y ejecutar, dentro del marco de la ley, la política que en materia migratoria debe seguirse en el país.
- Administrar el registro, control y documentación de los movimientos migratorios.
- Controlar conforme a la ley, el registro de las armas de fuego en circulación y la identificación de sus propietarios.

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

#### 4.2 Policía Nacional Civil:

La Policía Nacional Civil encuentra sus orígenes en la segunda mitad del siglo XIX, y es durante el gobierno del general Justo Rufino Barrios, 1881, que se crea el cuerpo de policía de seguridad, salubridad y ornato de la ciudad, que sería la base en años próximos de lo que sería la Policía Nacional Civil.

Durante el gobierno del Presidente de la República, señor Alvaro Arzú Irigoyen, se firma la paz en Guatemala, y es en este período durante el cual se llegaron a una serie de acuerdos entre los que se destaca el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una sociedad democrática (AFPC), en el cual se establecieron una serie de compromisos en materia de seguridad pública. Uno de los más importantes fue la creación de una nueva institución policial civil bajo la dirección del Ministerio de Gobernación, jerárquicamente estructurada,

dotada de recursos suficientes, que contara con departamentos especializados y donde el carácter multiétnico y pluricultural de Guatemala estuviera presente.

En cumplimiento de tal acuerdo, se creó la Policía Nacional Civil, en donde se fusionaron los dos antiguos cuerpos policiales en uno solo, de este compromiso se desprende una serie de obligaciones por parte del gobierno de la república para implementar la nueva policía, promulgándose en el mes de febrero de 1997 el Decreto número 11-97 Ley de la Policía Nacional Civil; en ese mismo año se emitieron los siguientes reglamentos: reglamento disciplinario de la Policía Nacional Civil, reglamento de organización de la Policía Nacional Civil, reglamento de situaciones administrativas de la Policía Nacional Civil, reglamento del régimen educativo de la Policía Nacional Civil, y otra serie de reglamentos, manuales y ordenanzas, que constituyen la base legal y administrativa de la nueva Policía Nacional Civil.

La Policía Nacional Civil es una institución indispensable para que el Estado cumpla con el mandato constitucional de garantizar la seguridad ciudadana, apegada estrictamente al respeto a los derechos humanos, cumpliendo con su misión principal de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de sus libertades, así como la seguridad pública.

Las funciones asignadas a la Policía Nacional Civil se encuentran reguladas en el capítulo II de su Ley Orgánica en los siguientes Artículos que a continuación transcribo:

“**Artículo 9.** La Policía Nacional Civil es la institución encargada de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública”.

“**Artículo 10.** Para el cumplimiento de su misión, la Policía Nacional Civil desempeñará las siguientes funciones:

- a. Por iniciativa propia, por denuncia o por orden del Ministerio Público:
  1. Investigar los hechos punibles perseguibles de oficio e impedir que éstos sean llevados a consecuencias ulteriores.
  2. Reunir los elementos de investigación útiles para dar base a la acusación en proceso penal.
- b. Auxiliar y proteger a las personas y velar por la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- c. Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad pública.
- d. Prevenir la comisión de los hechos delictivos, e impedir que éstos sean llevados a consecuencias ulteriores.
- e. Aprender a las personas por orden judicial o en los casos de flagrante delito y ponerlas a disposición de las autoridades competentes dentro del plazo legal.
- f. Captar recibir y analizar cuantos datos tenga interés para la seguridad pública, estudiar, planificar y ejecutar métodos y técnicas de prevención y combate a la delincuencia y

- requerir directamente a los señores jueces, en caso de extrema urgencia la realización de actos jurisdiccionales determinados con noticia inmediata al Ministerio Público.
- g. Colaborar con los servicios de protección civil, en los casos de grave riesgo, catástrofes y calamidades públicas, en los términos establecidos por la ley.
  - h. Vigilar e inspeccionar el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciba de las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias.
  - i. Prevenir, investigar y perseguir los delitos tipificados en las leyes vigentes del país.
  - j. Colaborar y prestar auxilio a las fuerzas de seguridad civil de otros países, conforme a lo establecido en tratados o acuerdos internacionales de los que Guatemala sea parte o haya suscrito.
  - k. Controlar a las empresas y entidades que presten servicios privados de seguridad, registrar, autorizar y controlar su personal, medios y actuaciones.
  - l. Coordinar y regular todo lo relativo a las obligaciones del departamento de tránsito, establecidas en la ley de la materia.
  - m. Organizar y mantener en todo el territorio nacional el archivo de identificación personal y antecedentes policiales.
  - n. Atender los requerimientos que, dentro de los límites legales, reciban del Organismo Judicial, Ministerio Público y demás entidades competentes.
  - o. Promover la corresponsabilidad y participación de la población en la lucha contra la delincuencia.
  - p. Las demás que le asigne la ley”.

De su ley orgánica se desprenden 16 funciones vitales para la Policía Nacional Civil, siendo el marco general de actuaciones del cuerpo; cumplirlas es su principal desafío. Para ello la institución policial está organizada de la siguiente forma:

- Dirección general;
- Dirección general adjunta;
- Subdirección general de personal;
- Subdirección general de operaciones;
- Subdirección general de apoyo;
- Jefatura de distrito;
- Comisarías;
- Estaciones;
- Subestaciones;
- Unidades especializadas.

#### 4.2.1 Oficina de entidades de seguridad privada:

En Guatemala la función de la seguridad pública es un servicio esencial de competencia exclusiva del Estado y para cumplir con ese fin se creó la Policía Nacional Civil. De igual manera, las entidades privadas que presten servicios de investigación, protección y custodia sobre personas, bienes o servicios de titularidad pública o privada, están sujetas a un control activo por parte de la Policía Nacional Civil, y a requerimiento de la cual deberán prestar su colaboración y brindar información que ayude a prevenir la comisión de hechos delictivos. Dichas entidades sólo

podrán organizarse y funcionar previa autorización del Ministerio de Gobernación, mediante acuerdo ministerial, y se encuentran bajo la supervisión de la oficina de entidades de seguridad privada de la dirección general de la Policía Nacional Civil.

La oficina de entidades de seguridad privada está al mando de un comisario y depende de la dirección general adjunta de la Policía Nacional Civil. Esta unidad es la encargada de velar por el exacto cumplimiento de las normas que la legislación vigente establece para el control de la seguridad privada. Para cumplir con su función la oficina tiene asignada una plantilla de 44 efectivos, quienes ante el incontrolable incremento de las empresas privadas de seguridad no son suficientes para realizar un control sobre la misma.

Asimismo, es posible que no exista una directriz clara sobre el rol que los miembros de esa unidad deberían desempeñar en la supervisión hacia estas empresas que, en la mayoría de los casos, no se rigen por los controles a los cuales están legalmente sometidas.

La importancia del control que la oficina de la Policía Nacional Civil debería ejercer sobre estas empresas estriba en que la privatización de la seguridad trae consigo nuevos peligros para la libertad individual, tanto por el riesgo de su uso en el control y vigilancia de las personas como por la pérdida de la privacidad gracias a la acumulación de información sobre las personas en manos de instancias privadas sin ningún control. Empero, se reconoce que, dicha oficina carece de recursos humanos y económicos suficientes para verificar que las empresas cumplan con las normas establecidas por la ley, y para identificar a quienes funcionan de manera ilegal.

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.

El manejo de grandes arsenales, pues no contiene solamente armas defensivas, así como la escasa capacitación de sus agentes, las convierte en un peligro latente para la seguridad de las personas. El crecimiento de la industria de la seguridad privada favorecida por las políticas ineficaces del Estado, aconseja el desarrollo de un marco normativo moderno que se ajuste a la realidad actual, ya que el registro de las mismas, es sólo uno de los retos inmediatos que deben abordarse por la Policía Nacional Civil.



## CAPÍTULO V

### 5. Realidad de las empresas de seguridad privada en Guatemala

Las empresas de seguridad privada, más 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 razón de orden político y social de circunstancias. 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 y 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, 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; 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, por lo contrario, en muchas ocasiones sus agentes se ven 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 robo de vehículos y robos con violencia, llevando estos trabajadores un nivel de vida y un trato laboral que no prestigia a estas empresas.

En dicha percepción, 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 he 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.

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.

En Guatemala actualmente funcionan aproximadamente 130 empresas de seguridad privada, aproximadamente 99 se encuentran en trámite y se estima que 31 empresas mas funcionan sin la autorización debida, además de trabajar con armamento fuera de la ley, por ende existen altos niveles de ilegalidad en la prestación de servicios de seguridad privada, al hablar de ilegalidad estamos hablando de una sumatoria de delitos tales como la prestación del servicio por parte de empresas que no se encuentran habilitadas para ello, que evaden el pago de sus

impuestos, que brindan servicios con personal sin contratos legales, que no pagan las prestaciones sociales de sus empleados, etcétera.

La proliferación de las empresas que prestan servicios de seguridad privada, es un fenómeno generalizado. Los altos índices de criminalidad ha originado que el número de guardias privados supere a las fuerzas del Ejército y de la Policía Nacional Civil (PNC), incluso se ha estimado que el número de elementos de dichas empresas (registradas y no registradas), triplican el actual número de elementos de la Policía Nacional Civil, según estudios realizados por el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES), hay 60 mil quinientos sesenta agentes de seguridad privada registrados oficialmente, 21 mil agentes de la policía, y 15 mil elementos del ejército.<sup>31</sup>. Sin embargo, como es evidente la supervisión de estas empresas escapan del control de las autoridades.

Según entrevista realizada por Lesly Véliz de Siglo XXI dirigida al señor Eleázar Gómez, encargado de la oficina de Control de Entidades de seguridad privada quien manifestó: “Se calcula que en todo el país existen más de 60 mil guardias de seguridad particular, de los cuales 35 mil laboran para empresas ilegales, estas personas trabajan para unas 30 empresas de las cuales no nos aparece ningún registro, ni siquiera están en trámite de autorización, simplemente armaron a sus hombre se buscaron un nombre y un logo bonito, y comenzaron a repartir volantes por todos lados”.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Consulta Internet. <http://www.iepades.org/.com> (25-1-08).

<sup>32</sup> Consulta Internet. <http://www.sigloxxieditores.com> (23-1-08).

El Decreto 73-70, Ley de Policías Particulares, establece que uno de los requisitos para solicitar autorización al Ministerio de Gobernación es contar con la patente de comercio extendida por el Registro Mercantil, pero al tenerla muchos ya no concluyen el trámite. Esta es una incongruencia de la ley, pues algunas personas que se dedican a este negocio utilizan la patente de comercio como una garantía de que la empresa está registrada, y mercantilmente lo está. Sin embargo, no tienen permiso del Ministerio de Gobernación para vender seguridad. Son legales-fantasmas, lo correcto sería contar primero con la autorización.

#### 5.1 Regulación legal de las armas de las empresas de seguridad privada:

Actualmente, los instrumentos legales que regulan y controlan la seguridad privada y la adquisición de armas, están plagados de vacíos, incongruencias y ambiguas interpretaciones, las cuales propician el funcionamiento de empresas ilegales. La regulación jurídica de la tenencia y portación de armas se inicia en la Constitución Política de la República en su artículo 38 tenencia y portación de armas: “reconoce el derecho de tenencia y portación de armas de uso personal no prohibidas por la ley en el lugar de habitación”, en el cual se alude la necesidad de una ley específica, que en la actualidad es la Ley de Armas y Municiones vigente.

La ley de Armas y Municiones en su Artículo 51 establece la tenencia de armas de fuego; estipula que “todos los ciudadanos tienen el derecho de tenencia de armas de fuego defensivas en el lugar de habitación, o en el de su actividad económica”. El Artículo 61 establece la licencia de portación de arma de fuego: específica que para poder portar armas de fuego se pueden extender a los solicitantes las licencias de portación que necesite (cada licencia ampara un máximo de tres armas). Confiere amplia libertad para que cualquier ciudadano compre armas y adquiera cuantas

municiones desee, con sólo presentar la licencia de tenencia que emite el Departamento de Control de Armas y Municiones del Ejército (DECAM), pues a él le corresponde 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).

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 esa tarjeta. Con la 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. Puede otorgársele a los solicitantes todas las licencias de portación que ellos necesiten, pero cada autorización puede amparar tres armas.

A través de la figura del comodato, establecida en el Decreto Ley No. 106 Código Civil artículo 1957, el cual literalmente establece lo siguiente:

- **Artículo 1957:** Por el contrato de comodato una persona entrega a otra gratuitamente, algún bien mueble no fungible o semoviente, para que se sirva de él por cierto tiempo y para cierto fin y después lo devuelva.

Por lo tanto, podemos interpretar que una persona puede comprar varias armas, registradas a su nombre en el Departamento de Control de Armas y Municiones del Ejército, y transferirla a terceros. Esta figura es la que permite a la mayor parte de empresas fantasmas adquirir armas y

entregárselas a las personas que reclutan. Sumando a ello, la Ley de Armas y Municiones no establece un máximo de armas que podrían portar cada persona.

Actualmente se prestan servicios de seguridad al amparo del simple permiso de portación de armas. El derecho constitucional de portación de armas para defensa personal y de la familia, se ha desvirtuado y se utiliza con fines comerciales.

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 servicios, llevando consigo el carné que acredita el registro del arma y 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 disponible, 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 tenencias de armas y la cantidad de licencias de portación y el número de armas y el tipo de ellas contenidos en estas licencias no es conocido y se mantiene como información secreta en el DECAM del Ministerio de la Defensa. pese a esos hechos, siempre se ha señalado 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 instrucciones 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 de calibre de estos arsenales privados, no solo 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 los mecanismos usados 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 mas 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, ex-policías, y/o de empresarios de origen judío y/o israelitas, como ejemplo el grupo Golán y los sistemas israelíes de seguridad SIS, de acuerdo con las observaciones realizadas por estudios, hacen de esta una de las situaciones mas 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 en contra de su voluntad por acción de su personal, en una fuente de abastecimiento de armas para la formación organizada de criminalidad e incluso para el crimen organizado, pues la proliferación de armas, ya sea en manos de particulares o en manos de los agentes privados de seguridad, no es una garantía de protección en general, sino todo lo contrario, es una verdadera amenaza a la población.

## 5.2 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, 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, en términos muy generales puede decirse que la seguridad privada, como lo dice la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)<sup>33</sup>, puede ser dividida entre la que se presta a través de empresas, llamadas 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 vigilantismo, sobre las cuales, fuera de existir antecedentes, no hay estudios ni registros ordenados.

Las empresas de seguridad, compañías de seguridad o cuerpos de seguridad (como se denomina en caso de los bancos), son empresas privadas con fines de lucro cuyo objeto comercial

---

<sup>33</sup> Ana Glenda Táger y Mario Mérida. **Privatización de la seguridad en Guatemala**. Pág. 30.

es la oferta de servicios de protección, vender e instalar alarmas y equipos tecnológicos con centrales interconectados o sin ellos, 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, etc.

La mayor parte de los servicios vendidos por estas empresas, se realizan a través de contratos de seguridad, convenidos con empresas de distintos tipos 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, derivada a la experiencia de haber sufrido hechos delictivos o el temor de ser víctima de la delincuencia, han llevado al más del 50% de las empresas a contratar seguridad privada, el 67% de los medianos y 80% de los grandes empresarios hacen uso de este servicio, los que en conjunto acaparan alrededor del 75% de los costos de seguridad privada del sector empresarial.<sup>34</sup>

Según la información proporcionada, el sector de empresas de seguridad privada que más ha evolucionado es el bancario, derivado al concepto que manejan de seguridad integral, definido como la tarea gerencial de análisis, evaluación y diagnóstico permanente de los sistemas, dispositivos, operatividad y naturaleza de la unidad bancaria, con estas perspectivas, las empresas bancarias están en condición de elaborar los contratos de 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, etc.

---

<sup>34</sup> Departamento de Investigación y Consultoría Económica. **XXII Encuesta empresarial**. Pág. 21

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 y mecanismos de supervisión de su trabajo, no elaboran manuales de contingencia y de cumplimiento de puestos, contratando a sus agentes en condiciones económicas deplorables, sin previsión social, ni seguros personales de riesgos y las propias condiciones materiales de las empresas, donde debe dormir a menudo sus agentes son insalubres y del todo inadecuadas. Todos estos elementos contribuyen a la vulnerabilidad del agente y lo hacen proclive a la influencia de las bandas organizadas del crimen.

### 5.3 De la formación de los agentes de seguridad privada en Guatemala:

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 de 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, este manual no es mas 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, 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, relación entre agentes de seguridad y la sociedad; la cuarta parte se refiere a un curso básico de

derecho, refiriéndose a la ley de Policías Particulares; la quinta parte se ocupa del uso de armas; la sexta parte trata sobre las 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 parte se refiere a preparación física y primeros auxilios.

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, las empresas contratan a los agentes sin la capacitación adecuada, y su conducta no se supervisa ni se evalúa. 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 básica 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.

#### 5.4 Fundamentos de una nueva ley que regule la seguridad privada en Guatemala:

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, comprende 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 común.

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 dicho acuerdo 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 anotar 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 alcance de las empresas de seguridad privada.

Este conjunto de acciones e iniciativas constituyen un todo sistémico, pues no es posible asumirlos aisladamente si se quieren alcanzar a la vez la eficacia, la eficiencia y la validez en las políticas públicas que implican y que persiguen entre otras cosas, la manutención 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 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 éstos responderán y abrir los espacios para la participación de la sociedad civil.

Es en este marco en donde encuentra su fundamento 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 de 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. 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 derecho de sus clientes.

De ello, deviene la necesidad de que los servicios de seguridad privada se encuentren regulados en su especificidad por una ley moderna, no solo en los procedimientos de acceso a ella, sino en sus modalidades, el tipo de competencia técnica apropiadas, los recursos humanos

especializados y el instrumental tecnológico y logístico necesario, de manera que ello suponga 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 personal profesional especializado, que disponga de tecnología moderna, 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 autosustentación del desarrollo y realice de mejor forma el derecho humano personal y colectivo de la seguridad.

#### 5.5 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 en la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto a 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 ética y, la capacidad efectiva para colaborar con el deber del Estado y el derecho 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 del 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 subordinados 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, 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.

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 cada una de estas actividades sino 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 deberían ser aprobados previamente y controlados en su ejecución por el organismo técnico fiscalizador.

Del análisis que he realizado a lo largo del presente trabajo, he llegado a la conclusión que se hace necesario la creación de una normativa legal que en primer término defina su justificación de legitimidad en los fundamentos del Estado de derecho; determine su objeto propio a través de contenidos y principios coherentes con éste y señale con precisión sus alcances, en cada uno de los campos propios a sus especialidades, estableciendo los mecanismos jurídicos para su constitución y funcionamiento, las exigencia 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, 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 las 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.

Como consecuencia de lo expresado, se recomienda que un proyecto de ley que pretenda regular los servicios de seguridad privada, cuente con una técnica legislativa adecuada, ya que como lo asegura Elisur Arteaga “De una buena iniciativa, se deriva por lo general, una buena ley, de un mal proyecto, por mas mejoras que se le hagan durante su estudio y discusión, es factible que se derive una mala o, en el mejor de los casos, una mediocre ley”<sup>35</sup>

Por lo tanto, en mi opinión, un nuevo proyecto de ley, deberá regular los siguientes puntos:

- Debe determinarse el nombre correcto de la ley, pues actualmente se le denomina Ley de Policías Particulares, y de conformidad con el Artículo 5 inciso segundo de la Ley de la Policía Nacional Civil, quedó expresamente derogado utilizar el término de policías. De acuerdo a mi criterio la ley debería denominarse Ley Reguladora de Servicios de Seguridad Privada, tomándose en cuenta así a los servicios prestados tanto por personas particulares como por empresas.
- El proyecto debe regular que 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, regulando además los requisitos para obtener las licencias que los habiliten para ello y promover los incentivos para desarrollar su profesionalización,

---

<sup>35</sup> **Ibid.** Pág. 310

haciendo énfasis de la creación de una sección o departamento específico de capacitación de los elementos de dichas empresas.

- Con relación a los agentes, la ley debe regular la edad mínima para formar parte de empresas que prestan servicios de seguridad privada, tomando en cuenta que los mismos deberán hacer uso de armas, debe realizarse un análisis más detenido y profundo, a manera de no contradecir lo establecido en la ley de armas y municiones respecto al derecho de portación de armas de conformidad con la ley respectiva.
- La ley deberá reglamentar de manera estricta la disposición de instrumentos de fuerza y de armas en el desarrollo de los planes y directivas de seguridad, debiendo regular la obligación de los propietarios de las empresas privadas de seguridad a solicitar al órgano competente la autorización de pertenencia de las mismas, debiendo contemplarse sanciones e incluso la tipificación como delito del uso de armas para la prestación de servicios de seguridad sin control y con fines comerciales.
- En cuanto al nivel académico de los agentes que opten a integrar empresas de seguridad privada se recomienda que sean acordes a la clase de agente de que se trate, partiendo de poca escolaridad para los vigilantes hasta terminar con los investigadores privados que deberían exigírseles nivel universitario.
- La ley debe ser lo suficientemente clara para no dejar lugar a interpretaciones erróneas, deben de establecerse taxativamente los servicios que presten dichas empresas, así también como las funciones, y prerrogativas que la misma les otorga a los agentes, por ejemplo con relación a la obligación de evitar o impedir los actos delictivos a cargo del vigilante de seguridad privada, deberá regularse si se esta permitido la intervención de

este, de igual forma debe regularse con claridad la obligación del personal de seguridad privada respecto al auxilio y colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad.

- Sobre el control y supervisión de las empresas se debe determinar que estarán bajo el control del Ministerio de Gobernación, y bajo supervisión de la Policía Nacional Civil, para lo cual deberá crearse el Departamento de Registro de Empresas de seguridad privada, y Departamento de Supervisión de las mismas.
- Deben establecerse las prohibiciones tanto a los agentes de seguridad privada como a las empresas que presten dicho servicio.
- Deberá regularse sobre las sanciones que deben de imponérseles a los agentes de seguridad privada, y el procedimiento a seguir, entendiéndose que la autoridad correspondiente para imponer las sanciones administrativas correspondientes es al Ministerio de Gobernación.
- Las disposiciones legislativas que se adopten deben respetar la libertad de iniciativa empresarial, debiendo impedir las concentraciones monopólicas, tanto por concentraciones verticales u horizontales de actividades de prestación de servicios de seguridad privada, en manos de una misma empresa o grupo de empresas vinculadas.

Toda normativa que rija los servicios de seguridad privada, debe tener como punto de partida 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 los individuos y empresas que actúan como operadores, estén al servicio de sus titulares. El Estado debe cumplir con su deber de garantizar la vigencia del Estado de derecho, y los operadores de seguridad

privada, deben de ofrecer un servicio de calidad acorde a la dignidad y derecho de sus clientes, todo ello, bajo los siguientes principios:

- a) Principio de indelegalibilidad: El hecho de autorizar a una empresa para que preste servicios de seguridad, no puede interpretarse ni entenderse en el sentido de que el Estado trastada o delega su responsabilidad.
- b) Principio de subordinación: Al ser la seguridad monopolio estatal, las empresas privadas deben actuar subordinadas a la autoridad encargada de su control.
- c) Principio de colaboración: Al estar las empresas subordinadas a los órganos de control, tienen el deber de colaborar con ellos, siempre que así les sea requerido y permitido.
- d) Principio de control y supervisión: Al no poder el Estado trasladar o delegar su deber de garantizar la seguridad, está obligado a controlar y supervisar tales empresas o servicios, en todos sus aspectos: Constitución, integración, capacitación, operación, etc. Para ello requiere, entre otras cosas, contar con registros de las empresas, de su personal, actividades y sanciones, y la facultad de inspeccionarlas tanto en el lugar de su sede o domicilio, como en los lugares en que prestan sus servicios.
- e) Principio de seguridad: Si no se respetan los principios indicados, el estado perdería el control de tales empresas o servicios y éstas, antes de colaborar con la garantía de seguridad, se convertirían en factores de inseguridad. Por ello, es esencial un régimen de prohibiciones entre los que se contemple el realizar cualquier actividad no regulada ni permitida por la ley y autorizada por la autoridad de control.
- f) Principio de especialidad: A efecto que las empresas privadas presten sus servicios de seguridad en condiciones que efectivamente ofrezcan seguridad, es necesario que su actuación esté regulada conforme a la naturaleza y exigencias del tipo de seguridad que

ofrezcan y que sus agentes sean personas capacitadas para cada uno de esos tipos. De la misma forma, para que el Estado pueda efectivamente controlar las empresas privadas de seguridad, requiere que las autoridades encargadas sean, al menos, igualmente especializadas como lo mencione.

- g) Principio de respeto a los derechos humanos: Si el Estado que es el titular del deber de garantizar la seguridad debe actuar con absoluto respeto de los derechos y garantías individuales, con mayor razón lo deben hacer los servicios privados de seguridad. Por ello, su personal debe conducirse con respeto a la integridad y la dignidad de las personas, procurando su protección y brindándoles un trato correcto, evitando abusos, arbitrariedades y violencias y actuando con congruencia y proporcionalidad en la utilización de sus facultades y medios.
- h) Principio de no intervención en asuntos policiales: Por el monopolio aludido, los servicios privados de seguridad no se pueden atribuir potestades policiales, ni intervenir en materias reservadas a ella.
- i) Principio de límite material de las actuaciones: Por la misma prohibición de intervenir en asuntos policiales, los servicios privados de seguridad únicamente pueden llevar a cabo acciones de carácter preventivo, de reducción de riesgos. No deberían realizar actividades represivas ni de choque, sino de protección, vigilancia y custodia.
- j) Principio de nacionalidad: Las empresas privadas de seguridad deben ser de capital guatemalteco, la existencia de grupos armados de otra nacionalidad es un elevado factor de riesgo para el mantenimiento de la soberanía. Pueden existir agentes de otra nacionalidad, pero autorizados por el órgano de control.

Puedo afirmar, entonces, que los anteriores principios o garantías son condiciones constitucionales básicas de funcionamiento de las empresas o servicios privados de seguridad y que, por lo tanto, deberían constituir enunciados básicos y orientar la formulación de cualquier ley que las regule.



## CONCLUSIONES

1. El examen del tema de seguridad privada en Guatemala y de las propuestas que se incluyen en este estudio, tienen su origen en un párrafo del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, en el cual se establece la importancia del mismo, y la necesidad de abordar el tema con gran interés, para tratar sobre las deficiencias legales y los riesgos sociales que se pueden originar de la falta de interés sobre el mismo.
2. El marco normativo de la seguridad privada en Guatemala se encuentra regulado en las siguientes leyes: Decreto 73-70 bajo el título de Ley de Policías Particulares, Decreto 19-79 llamado Ley de los Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias Estatales y privadas.
3. El Decreto 73-70 en términos generales es muy deficiente, ya que no regula aspectos tan importantes que determinen en forma concreta los límites y alcances de las actuaciones, concretándose a regular la autorización entre otros aspectos, dejando al margen las funciones, obligaciones, prohibiciones, sanciones, procedimientos etc.
4. De conformidad con el Artículo 36 del decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo literal o) le corresponde al Ministerio de Gobernación proponer los anteproyectos, para la reglamentación de los servicios de seguridad privada; por lo tanto, el control de los servicios de seguridad privada le corresponde a dicho ministerio por conducto de la Policía Nacional Civil a través de la Oficina de entidades de seguridad privada; sin

embargo, en el análisis del presente trabajo he podido investigar que la misma se encuentra integrada por cinco agentes policiales, los cuales no son suficientes para el debido control de las mismas.

## RECOMENDACIONES

1. Se hace necesario que el Estado adopte una política pública con el objeto de mejorar su capacidad para prevenir, controlar y sancionar las prácticas ilegales, así como optimizar la calidad y competencia de los servicios de seguridad privada, aplicando además una política legislativa.
2. Es de suma importancia que el Congreso de la República revise la normativa vigente con el objeto de acomodarla a las nuevas exigencias sociales y armonizarla con las también nuevas regulaciones legales que se van expidiendo en los demás frentes relacionados con materia de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad ciudadana, que demandan de los servicios de seguridad; para que con ello exista una estrecha colaboración armónica para lograr la realización de los fines del estado.
3. Es necesario que el legislativo llene los vacíos o lagunas existentes en el Decreto 73-70 Ley de Policías Particulares ya que no se previeron todas las posibilidades para que el Estado lleve a cabo una efectiva inspección, vigilancia, control e intervención con grave detrimento tanto para la seguridad pública como para la seguridad privada, todo lo cual requiere de una nueva definición normativa.
4. El Congreso de la República deberá redactar una definición más amplia de seguridad, vigilancia y protección privada, en la nueva normativa, a manera que contemple no sólo los actuales servicios y modalidades de seguridad previstos en el decreto 73-70 Ley de Policías Particulares, sino todos los demás servicios, sistemas, actuaciones y modalidades

de vigilancia y protección, en forma tal que ningún sujeto que los preste o ninguna actividad o modalidad con que se haga queda fuera de la regulación, inspección, vigilancia, control, dirección e intervención del Estado con el objeto de garantizar la efectividad de los derechos individuales y colectivos, tales como la vida y la integridad personal, su patrimonio y la seguridad familiar, comunal y colectiva.

5. Se hace necesario la creación de una nueva normativa legal que abarque el conjunto de aspectos que se dejan al margen y, que son de gran importancia para la fiscalización, control y supervisión, tanto de las personas que individualmente prestan el servicio así también como a las empresas de seguridad privada.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA PERALTA, Gabriel. **Buscando la seguridad, seguridad ciudadana y consolidación democrática en Guatemala.** Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1996.
- ALTAMIRA GIGENA, Julio Isidro. **Acto administrativo y legitimidad.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea, mayo 1998.
- AREVALO DE LEÓN, Bernardo. **Hacia una política de seguridad para la democracia.** Ginebra, Suiza: Ed. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2005.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. **Derecho constitucional.** 2a. ed., México: UNAM, 2007.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo y democracia.** 6ta. ed., México: Ed. UNAM, fondo de cultura económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990.
- BOBEA, Lilian. **Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe.** 5ta. ed., Caracas, Venezuela: Ed. Nueva sociedad, 2003.
- BODIN, Jean. **Los seis libros de la república.** Madrid, España: Ed. Tecnos, 1986.
- CABANELLA DE TORRES, Guillermo. **Diccionario de derecho usual.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L. 1989.
- CARRANZA, Elias. **Delito y seguridad de los habitantes.** México: Ed. Siglo XXI, 1997.
- CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo.** 6ta. ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. Abeledo-Perrot, 1997.
- Coalición de derechos humanos contra las estructuras clandestinas. **Empresas Privadas de Seguridad.** Guatemala, noviembre de 2004.
- IBÁÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. **Seguridad nacional, Seguridad del Estado y seguridad ciudadana.** Bogotá, Colombia: Ed. Universidad Sergio Arboleda, julio de 2005.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L. 1990.
- SÁNCHEZ MANZANO, Juan Jesús. **Seguridad privada apuntes y reflexiones.** Madrid, España: Ed. Diles, 2007.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas de Guatemala. **Seguridad privada en Guatemala.** Guatemala: mayo de 2002.

[www.flacso.org.ec/docs/sfseguridadciudadanaencentroamerica.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/sfseguridadciudadanaencentroamerica.pdf) (5-11-2007)

[www.iepades.org/docs/comentario.html](http://www.iepades.org/docs/comentario.html) (25-9-2007)

[www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com) (25-9-2007)

### **Legislación:**

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

**Código Civil.** Enrique Peralta Azurdía, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley 106, 1964.

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

**Ley de Armas y Municiones.** Congreso de la República, Decreto número 39-89, 1990.

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

**Ley de Policías Particulares.** Congreso de la República, Decreto número 73-70, 1970.

**Ley de los Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias Estatales y Privadas.** Congreso de la República, Decreto número 19-79, 1979.