

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



**LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA DENTRO DEL
ACUERDO NACIONAL APOYO AL SECTOR JUSTICIA**

GUDIEL HERNÁN GÓMEZ SANTIZO

GUATEMALA, MARZO DE 2011

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

**LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA DENTRO
DEL ACUERDO NACIONAL APOYO AL SECTOR JUSTICIA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

GUDIEL HERNÁN GÓMEZ SANTIZO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Marzo de 2011

**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. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Mario Estuardo León Alegría
VOCAL V:	Br. Luis Gustavo Ciraiz Estrada
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL
EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidenta:	Licda. Mayra Yohana Véliz López
Vocal:	Licda. María del Carmen Mansilla Girón
Secretaria:	Licda. Mara Yesenia López Cambran

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Carlos Manuel Castro Monrroy
Vocal:	Licda. Dasma Janina Guillén Flores
Secretario:	Lic. Carlos Humberto De León Velasco

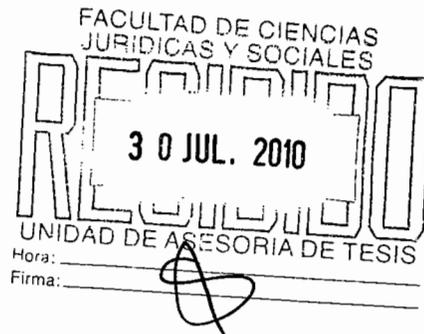
RAZÓN: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis". (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Licenciada Coralía Carmina Contreras Flores de Aragón
Abogada y Notaría
Boulevard Sur 1-025 Zona 4 de Mixco, Residenciales El Pedregal del Naranja

Guatemala:
22 de julio de 2010

Licenciado: Marco Tulio Castillo Lufín
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Su Despacho.



Licenciado Castillo Lufín.

Es un agrado poder saludarle por esta vía, deseándole los correspondientes éxitos en ese Despacho y demás labores profesionales.

En cumplimiento al nombramiento recaído en mi persona, en mi calidad de Asesora del Trabajo de tesis del bachiller **GUDIEL HERNÁN GÓMEZ SANTIZO**, intitulado "**LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA DENTRO DEL ACUERDO NACIONAL APOYO AL SECTOR JUSTICIA**", procedente resulta dictaminar respecto a la Asesoría del mismo debido a las siguientes justificaciones.

- i. El trabajo desarrollado por el estudiante **GUDIEL HERNAN GOMEZ SANTIZO**, no solo es novedoso sino interesante, porque establece a través de su investigación un análisis de las funciones del Ministerio de Gobernación y la normativa que lo regula, así como la exposición de motivos de la iniciativa de ley a través de la cual se pretende crear un nuevo ministerio denominado Ministerio de Seguridad Pública, dentro del marco del Acuerdo Nacional para el apoyo a la justicia, y que en conclusión no representa beneficio para la sociedad guatemalteca la creación del referido ministerio.
- ii. Aunado a lo expuesto, se pudo establecer que el referido trabajo de investigación se efectuó apegado a la asesoría prestada, habiéndose apreciado el cumplimiento a los presupuestos tanto de forma como de fondo exigidos por el Artículo treinta y dos (32) del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala; ya que las técnicas que se utilizaron fueron la documental y de fichas bibliográficas, con las cuales se recopiló la información actual y relacionada con el tema.
- iii. El contenido del trabajo de tesis tiene relación con las conclusiones y recomendaciones, siendo la bibliografía empleada la correcta y relacionada con las citas bibliográficas de los capítulos. Al sustentante, le sugerí ampliar sus capítulos, introducción y bibliografía, bajo el respeto de su posición ideológica; quien se encontró conforme con llevarlas a cabo, además contiene cuadros estadísticos que describen el trabajo de campo que el realizó, ya que fue necesario aportarlos por la exigencia del problema de investigación planteado y por último pude constatar que la bibliografía era la adecuada para la elaboración del tema.



- iv. El trabajo denota esfuerzo, dedicación y empeño y personalmente me encargué de guiarlo durante las etapas del proceso de investigación científica, aplicando las técnicas de investigación y los métodos analíticos y sintéticos; con lo cual se comprobó la hipótesis que determina que no representa beneficio para la sociedad guatemalteca la creación del Ministerio de Seguridad Pública, sino que lo conveniente sería implementar nuevas políticas criminales a cargo del Ministerio de Gobernación, ampliando sus funciones y razón de ser, en materia policial.
- v. Por lo expuesto concluyo que el trabajo de tesis del bachiller **GUDIEL HERNÁN GÓMEZ SANTIZO**, no se limita a cumplir únicamente con los presupuestos de presentación y desarrollo, sino también a la sustentación en teorías análisis y aportes tanto de orden legal como académica, ello en atención a los preceptos del normativo en mención regulados para el efecto, resultando como relevante el contenido analítico inserto en todo el trabajo de investigación.
- vi. En consecuencia en mi calidad de **Asesora** de tesis me permito **DICTAMINAR FAVORABLEMENTE**, en el sentido de que el trabajo de tesis de grado del autor amerita seguir su trámite hasta su total aprobación para ser discutido en su examen público de graduación y poder optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y a los títulos profesionales de Abogado y Notario.

Sin otro particular me suscribo como su atenta y segura servidora.

Deferentemente;

M.A. Coralia Carmina Contreras Flores de Aragón
Asesora.
Colegiada 5,656.

LICENCIADA
Coralia Carmina Contreras Flores
ABOGADA Y NOTARIA

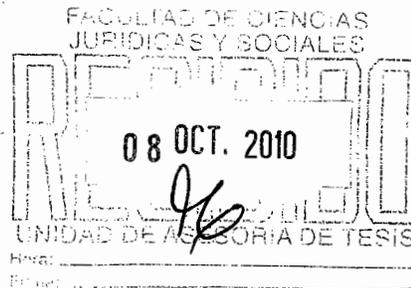


MELGAR & MELGAR ASOCIADOS
ABOGADOS Y NOTARIOS
BUFETE CORPORATIVO



Guatemala, 19 de Agosto de 2010

Licenciado: Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Su Despacho



Licenciado Castillo Lutín:

En atención a la providencia emanada de esa jefatura, el día cuatro de Agosto de dos mil diez, por medio de la cual se me nombró Revisor del trabajo de tesis intitulado: **"LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA DENTRO DEL ACUERDO NACIONAL APOYO AL SECTOR JUSTICIA"**, elaborado por el Bachiller **Gudiel Hernán Gómez Santizo**, de manera atenta a usted comunico:

- I. Dentro del presente trabajo de tesis presentado por el bachiller Gudiel Hernán Gómez Santizo, se puede destacar que el tema es de gran aporte para la sociedad guatemalteca, ya que desde la perspectiva jurídica y doctrinaria se ha logrado realizar un estudio profundo y analítico que permite ver más allá de un simple texto, ya que aporta un panorama claro de lo que representa la creación del Ministerio de Seguridad Pública dentro del Acuerdo Nacional Apoyo al Sector Justicia; por lo que considero que el postulante se esforzó en esbozar un tema de carácter actual llevándolo al ámbito legal.
- II. De igual manera considero que en la redacción del trabajo de tesis, se observaron los requisitos y metodologías que ordena el instructivo respectivo, por lo que su texto y contexto aporta un alto contenido técnico y científico, ya que el análisis jurídico que el postulante desarrolla es sobre un problema que radica en una iniciativa de ley, que no representa beneficio para la sociedad guatemalteca, puesto que tiene las mismas funciones que el actual Ministerio de Gobernación y la Policía Nacional Civil, dentro del marco del Acuerdo Nacional.
- III. Además pude observar la metodología adecuada basada en el uso del método científico, utilizando las técnicas de investigación documental, bibliográfica y la observación, para la presentación de dicha tesis ante su Jefatura; también la opinión en cuanto a que en dicho trabajo de investigación científica se utilizó una redacción clara en una forma práctica para una fácil comprensión del lector; en su elaboración se observó que se utilizó bibliografía de autores nacionales e internacionales y los métodos y técnicas propuestos en el plan de investigación científico, arribando a conclusiones y recomendaciones importantes que deben ser tomadas en cuenta, tanto por autoridades, legisladores, estudiosos del derecho y población en general.



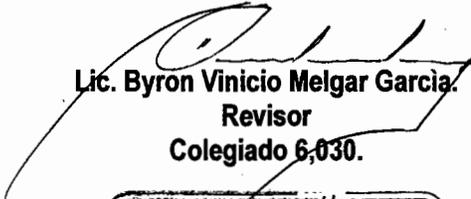
MELGAR & MELGAR ASOCIADOS
ABOGADOS Y NOTARIOS
BUFETE CORPORATIVO



IV. Opino favorablemente en cuanto a dicho trabajo es de trascendental importancia dentro del ámbito en que se realizó la investigación. En vista de lo anteriormente expuesto, es para mi entera satisfacción haber cumplido con la misión que usted me asignó, poniendo de conocimiento a las autoridades de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, que este trabajo se desarrolló con el diseño jurídico apropiado al tema.

Por lo antes manifestado, emito dictamen favorable del trabajo de tesis del bachiller **Gudiel Hernán Gómez Santizo**, pues considero que el trabajo de investigación desarrollado llena los requisitos que exige el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y del Examen General Público de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala y solicito se prosiga con la gestión administrativa correspondiente.

Sin otro particular me suscribo de usted atentamente,


Lic. Byron Vinicio Melgar Garcia.
Revisor
Colegiado 6,030.

Lic. Byron Vinicio Melgar Garcia
ABOGADO Y NOTARIO





DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, diecinueve de enero del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante GUDIEL HERNÁN GÓMEZ SANTIZO, Titulado LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA DENTRO DEL ACUERDO NACIONAL APOYO AL SECTOR JUSTICIA. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/slh.



DEDICATORIA



A DIOS: Ser supremo creador del universo, dueño de mi amor, grande en bondad y misericordia, sin Él nada de esto hubiera sido posible; le amo.

A MIS PADRES: Lic. Eulalio Gómez Hernández y Minerva Amarilis Santizo de Gómez, con amor y agradecimiento por su apoyo incondicional, y de quienes me siento muy afortunado de ser su hijo.

A MIS HIJOS: Dianna Minerva y Lesly Gabriela, mágicas princesas, que el señor envió del cielo para hablarme de su amor.
José Pablo, angelito de Dios, los amo.

A MIS HERMANOS: Licda. Antonia, Dra. Amarilis, Eladio, Licda. Carolina, Menphis y Abner Eulalio, por todo su apoyo y cariño incondicional.

A MIS ABUELOS: Paternos: Eladio Gómez López y Antonia Hernández (Q.E.P.D.) maternos: Benedicto Santizo y Enriqueta Pérez (Q.E.P.D.), por haberme legado unos padres extraordinarios.

A MIS TÍOS: Con mucho cariño y respeto.

A: Licda. Coralia Carmina Contreras de Aragón (asesora de tesis). Y Lic. Byron Vinicio Melgar García (revisor de tesis). Por su apoyo, consejos y orientación.

A:

Mis maestros: Lidia Armas, Luis Llorens Ochoa, Jesús María de Matricardi, Fidel Azurdia, Luis Hurtado, Lic. Carlos De León Velasco, Licda. Rosario Gil, y Licda. Mayra Véliz, en agradecimiento por contribuir a mi formación académica.



A:

Lic. Cástulo Gómez Hernández, en agradecimiento especial por su apoyo, comprensión y amistad.

A MIS AMIGOS:

Con cariño por esos inolvidables momentos compartidos, llenos de experiencias; gracias por regalarme el maravilloso don de la amistad.

A:

La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por el honor de ser egresado de tan prestigiosa y digna casa de estudios; y por proporcionarme los conocimientos para crecer como persona y profesional.

ÍNDICE



Introducción.....

CAPÍTULO I

1. La sociedad civil: ONGS.....	1
1.1. Definición de la sociedad civil	1
1.2. Elementos que constituyen la sociedad civil	4
1.3. Breves antecedentes del surgimiento de la sociedad civil	5
1.4. Características de las sociedades civiles	12
1.5. Valor actual de las organizaciones de sociedades civiles en la realidad guatemalteca.....	17
1.6. Marco legal de funcionamiento de las sociedades civiles organizadas en Guatemala	24
1.6.1. Constitución Política de la República de Guatemala	24
1.6.2. Código Civil	25
1.6.3. Acuerdo Gubernativo 515-93 del Ministerio de Gobernación	26
1.6.4. Decreto 2-2003 Ley de Organizaciones no Gubernamentales para el desarrollo	26

CAPÍTULO II

2. Política criminal	29
2.1. Antecedentes	29
2.2. Teorías sobre la política criminal	31
2.3. Definición de la política criminal	40
2.4. Características de la política criminal	40
2.5. Derechos humanos en la justicia penal	41

CAPÍTULO III



3. Análisis de los instrumentos que proponen la creación del Ministerio de Seguridad Pública	45
3.1. Aspectos considerativos	45
3.2. La definición de seguridad	46
3.3 Análisis de las iniciativas de ley	48
3.3.1. Iniciativa Número 4033 que dispone aprobar reformas al Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo.....	48
3.3.2 Iniciativa 4039 Reformas a la Ley del Ejecutivo	56
3.3.3. Iniciativa 3062 que dispone aprobar reformas a los decretos números 114-97 y 39-89, ambos del Congreso de la República	66
3.3.4. Iniciativa 4030 que dispone aprobar la ley de la Guardia Nacional de Guatemala	77
3.4. Acuerdo Nacional para el apoyo al Sector Justicia	80

CAPÍTULO IV

4. Ventajas y desventajas de la creación del Ministerio de Seguridad Pública para la sociedad guatemalteca, propuestas de solución ante la problemática de inseguridad ciudadana	101
4.1. Aspectos considerativos	101
4.2. El Ministerio de Seguridad Pública	102
4.3. Ventajas para la sociedad guatemalteca.....	104
4.4 Desventajas para la sociedad guatemalteca	106
CONCLUSIONES.....	109
RECOMENDACIONES.....	111
BIBLIOGRAFÍA.....	113

INTRODUCCIÓN



Al plantear este informe de investigación se tomaron como objetivos, entre otros: Establecer el objetivo, fines, funciones del Ministerio de Seguridad Pública que pretende crear el Gobierno de Guatemala, y que se encuentra contenido en una iniciativa de ley en el Congreso de la República; como propuesta dentro del Acuerdo Nacional para el apoyo al sector justicia, determinando cuáles son las ventajas y desventajas para la sociedad guatemalteca; efectuar un análisis de la iniciativa de ley que se encuentra actualmente en el Congreso, que pretende crear el Ministerio de Seguridad Pública; analizar el Acuerdo nacional para el apoyo al sector justicia, que se ha suscrito entre el Gobierno y la sociedad civil, en donde se propone la creación del Ministerio de Seguridad Pública; comparar cuál es la función del Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Gobernación; establecer cuál sería el marco normativo que atañe al Ministerio de Seguridad Pública y de Gobernación; encontrar cuáles son las ventajas y desventajas para la sociedad guatemalteca, la creación del Ministerio de Seguridad Pública.

Se determinó a través de la investigación y análisis del Acuerdo Nacional, la importancia que tiene la creación del Ministerio de Seguridad Pública, tal como se propone y, en base a las propuestas de ley que se encuentran actualmente en el Congreso de la República de Guatemala, se establece que se hace necesaria la creación del Ministerio de Seguridad Pública, tomando en cuenta precisamente las bases del Acuerdo nacional.

Así también, es importante señalar que, para la elaboración de este trabajo se utilizó la metodología científica, en la cual se involucró a los métodos inductivo, deductivo, de



análisis y síntesis, empleando a la vez técnicas de recolección de datos de fuentes directas entre ellas la observación, fuentes indirectas como bibliográficas y electrónicas, con lo que se comprobó la hipótesis planteada en el proyecto de investigación, así como sus objetivos.

Para una mayor comprensión, el trabajo ha sido dividido en capítulos. En el primero, se establecen aspectos generales de la sociedad civil. En el segundo, la política criminal. En el tercero, el análisis de los instrumentos que proponen la creación del Ministerio de Seguridad Pública; y, en el cuarto ventajas y desventajas de creación del Ministerio de Seguridad Pública para la sociedad guatemalteca, propuesta de solución ante la problemática de inseguridad ciudadana. Por último, se incluyen las conclusiones y las recomendaciones.

Se propone, entonces, como se demostró en el trabajo presentado, la creación del Ministerio de Seguridad Pública, en beneficio de los ciudadanos guatemaltecos.

CAPÍTULO I



1. La sociedad civil: ONGS

1.1 Definición de la sociedad civil

El término sociedad, generalmente hablando, se debe entender como "conjunto de individuos que comparten una cultura, y que se relacionan interactuando entre sí, cooperativamente, para formar un grupo o una comunidad."¹

También, sociedad, se entiende en términos mercantiles o civiles, como aquella sociedad que tiene por objeto la realización de uno o más actos de comercio o, en general, una actividad sujeta al derecho mercantil. Se diferencia de un contrato de sociedad civil.

Como toda sociedad, son: "entes a los que la ley reconoce personalidad jurídica propia y distinta de sus miembros, y que contando también con patrimonio propio, canalizan sus esfuerzos a la realización de una finalidad lucrativa que es común, con vocación tal que los beneficios que resulten de las actividades realizadas, solamente serán percibidos por los socios."²

Ahora bien, la sociedad civil, entendiéndola desde el punto de vista de la ciencia política, se considera a la diversidad de personas con categoría de ciudadanos, que dentro de una sociedad o comunidad, actual o interactúan para la toma de decisiones que afectan sus intereses y que pretenden influir en el ámbito público del quehacer del Estado y sus instituciones.

¹ Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Pág. 789

² Ibid Pág. 789



La sociedad civil, como concepto de la ciencia política designa a la diversidad de personas con categoría de ciudadanos, actúan generalmente de manera colectiva para tomar decisiones en el ámbito público de su sociedad fuera de las estructuras gubernamentales.

El concepto de sociedad civil no acepta una definición simplificada o estructurada. Como analiza con precisión un líder de la sociedad civil de Brasil: "las sociedades civiles se crean en el mismo proceso que se construyen los propios sujetos históricos, en su diversidad de identidades, intereses, propuestas y autonomías, en las oposiciones y diferencias, a través de movimientos, luchas y organizaciones"³. Por ello mismo, es equivocado identificar a la sociedad civil exclusivamente con las organizaciones no gubernamentales, las ONGs, tendencia que se comprueba en muchos analistas sobre el tema en la región. La sociedad civil en los países de América Latina es amplia y diversa, y trasciende las ONGs para incluir, especialmente en los últimos años nuevos y variados actores.

De conformidad con la anterior definición, vale la pena rescatar que se entiende que toma como base la realidad específica y encuentra en países como Guatemala, un campo fértil de aplicación, en donde no se ha dicho la última palabra, sino al contrario, se empieza con una teoría acerca de las formas de participación e intervención que incidirá indiscutiblemente dentro de una nueva concepción de gobierno, de cómo se tenía antes.

También, conviene hacer una reflexión acerca de la definición de sociedad civil que realiza la Alianza Mundial para la Participación Ciudadana, que define en esa oportunidad el concepto de sociedad civil y señala que es "el espacio, en los confines de la familia, el

³ Candido Grzyubowski *Democracia, sociedad civil y política en América Latina, notas para un debate, 2004. Pág. 98*



estado y el mercado donde las personas se asocian voluntariamente sobre la base de intereses comunes.”⁴

Por la concepción muy amplia o general de la sociedad civil, se puede señalar que en el caso de los partidos políticos por ejemplo, estos pueden ser considerados como parte integrante de la sociedad civil, mientras que en otros países no se les incluye (por ejemplo en Costa Rica).

“La existencia de una sociedad civil diferenciada de la sociedad política es un prerrequisito para la democracia. Sin ella no hay Estado legítimo.”⁵ “Para Habermas, la sociedad civil tendría dos componentes principales: por un lado, el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema; por otra parte estaría el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, así como vigilar la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados.”⁶ Tendríamos así que la sociedad civil contendría un elemento institucional definido básicamente por la estructura de derechos de los Estados de bienestar contemporáneo, y un elemento activo, transformador, constituido por los nuevos movimientos sociales.

⁴ Foro Social Mundial 2001. Mumbai, India.

⁵ Touraine, Alan. **Qué es la democracia**. Consulta Electrónica Internet www.goesjuridica.com.html. consulta: 28-7-2009

⁶ Citado por Touraine Alan, **Qué es la democracia**: *Ibíd.*



Tradicionalmente, siguiendo el concepto del autor Tocqueville, se identifica "sociedad civil" con el conjunto de organizaciones e instituciones cívicas voluntarias y sociales que funcionan como mediación entre los individuos y el Estado."⁷

Esta definición incluye, pues, a las organizaciones no lucrativas o no gubernamentales como las asociaciones y fundaciones. El concepto incluyó también a las universidades, colegios profesionales y comunidades religiosas.

Definición de sociedad civil según Enrique Brito Velásquez: La sociedad civil es "el conjunto de ciudadanos organizados como tales para actuar en el campo de lo público en busca del bien común, sin ánimo de lucro personal ni buscar el poder político o la adhesión a un partido determinado."⁸

La sociedad por lo tanto, podría entenderse en términos formales como un contrato, por el cual dos o más personas se obligan a poner en común dinero, bienes o industria, con ánimo de repartir entre sí las ganancias. En el caso de la sociedad civil, esta generalmente tiene fines no lucrativos, y pretenden objetivos precisamente no lucrativos, y pueden ser de diversa índole.

1.2 Elementos que constituyen la sociedad civil

Dentro de los elementos fundamentales o esenciales, se pueden señalar los siguientes:

- Es una agrupación de dos o más personas.
- La reunión de sus miembros con un fin común.

⁷ Citado por Soriano Graciela. Un ensayo sobre la historia de la sociedad civil. Pág. 98

⁸ Ibid. Pág. 99

- 
- Que ese fin consista en una utilidad apreciable en dinero, o puede ser que no sea una entidad lucrativa y tenga intereses de diversa índole, incluso, políticos.
 - Que todos los socios participen en las ganancias y las pérdidas, cuando se refiere a entidades lucrativas, en el caso de las no lucrativas, resulta un poco difícil entender que sus miembros no tienen algún interés personal al involucrarse en las mismas, pero puede tener diversos enfoques los intereses de éstas.

1.3 Breves antecedentes del surgimiento de la sociedad civil

Para entender un poco más a fondo sobre como surge las sociedades civiles en el mundo, y enfocarlo a lo que sucede en la realidad guatemalteca, se acudió al estudio respecto de ello, de Adam Ferguson, quien se ha referido muy puntual y concretamente a como ve desde su particular punto de vista, el surgimiento de las sociedades civiles como tales, dentro de la concepción política y función del Estado.

Este autor, en su ensayo indica que "el carácter del hombre, como ahora existe, las leyes de su mundo material e intelectual, de las que depende su felicidad, serán el objeto principal de nuestro estudio."⁹ En este sentido, su obra estudia las comunidades humanas desde las etapas primitivas hasta las colectividades civilizadas en que se constituye la sociedad civil. El utiliza como premisas fundamentales la creencia en la idea de progreso, como asimismo en el deseo de perfeccionamiento del hombre.

⁹ Adam Ferguson, ensayo sobre la historia de la sociedad civil, del Instituto de Estudios Políticos de Madrid, 1974.



En efecto, otro rasgo digno de destacar en su pensamiento es el hecho de que asume la idea, propia de la Ilustración, del progreso de las sociedades humanas. De este modo, da inicio a su *Ensayo* señalando que "este progreso, en el caso del hombre, continúa en mayor grado que en cualquier otro animal. No solamente los progresos individuales desde la infancia hasta la virilidad, sino también las mismas especies desde la barbarie hasta la civilización."¹⁰ Cabe hacer presente, sin embargo, que para el historiador de la sociedad civil relacionado, no pueden equipararse simplemente los ciclos de progreso y decadencia de los individuos con los de las sociedades, pues considera que resulta evidente que el caso de las naciones y el de los individuos es diferente.

La estructura humana tiene un desarrollo general, pero una sociedad cuyos miembros se renuevan cada generación, donde la raza parece gozar de una eterna juventud y acumular beneficios, no podemos con ningún tipo de similitud, querer encontrar taras en relación con la edad y el paso del tiempo. Por ello es que se refiere a singularizar las causas de la corrupción de las sociedades y la inevitable esclavitud política a que conducen, con la esperanza de que su conocimiento permita evitar los ciclos de decadencia, pues no se trata, a su juicio, de ciclos inexorables. Quizás uno de los mayores méritos que ha llevado a resaltar esta obra es que radica en la importancia que atribuyó al fenómeno de la división del trabajo en las sociedades modernas, y en su perspicacia para captar sus efectos sociales y políticos, tanto benéficos como perjudiciales.

Como se recordara el principio de la división del trabajo que fue una etapa bien marcada e importante en la realidad histórica de la humanidad, el autor lo vincula al progreso, y señala

¹⁰ **Ibid.**



que "Es evidente que (...) un pueblo no puede hacer grandes progresos en su dedicación a las artes prácticas hasta que no ha dividido y encomendado a diferentes personas las diversas actividades que exigen una atención y una habilidad especial".¹¹

En efecto, para este autor, la división del trabajo es causa de progreso y de riqueza para las sociedades: "Con la separación de las artes y las profesiones, las fuentes de riqueza se abren, cada tipo de material es trabajado con la mayor perfección y cada género se produce con la mayor abundancia (...) Las ventajas obtenidas en las ramas subordinadas de la industria, mediante esta especialización, parece similar a la conseguida con métodos semejantes en las esferas superiores de la política y de la guerra".¹² En cambio, refiere la ausencia de una separación de las artes de los oficios y las ciencias a las sociedades incivilizadas. Por otra parte, el progreso paulatino de las instituciones humanas, con la consiguiente división del trabajo, es atribuido por este autor a la acción impremeditada de la actividad del hombre; y no a una concepción deliberada y especulativa del progreso. En efecto, este autor se refiere a que esas instituciones surgen por avances sucesivos, realizados sin ningún sentido de su efecto general, que ha llevado a los asuntos humanos a un estado de complicación que el más alto grado de capacidad con que haya sido dotada jamás la naturaleza humana nunca podía haber proyectado, e incluso cuando se ha desarrollado totalmente no puede comprenderse en toda su extensión. Al tratar de las artes en general, el autor reitera el principio de que la realidad, con las necesidades y exigencias que conlleva, precede a la explicación y a la especulación. Este autor, ha expresado en su obra que la subdivisión de las artes y profesiones, en ciertos casos tiende a mejorar su desarrollo y hacer avanzar sus fines. Al haber separado los oficios de sastre y zapatero, se

¹¹ Ferguson Adam. *Ensayo sobre la historia de la sociedad civil*. Pág. 5
¹² *Ibid* Pág. 6



esta mejor provisto de trajes y zapatos. Pero, el separar las artes de la política y de la guerra, es un intento de desmembrar el carácter humano y destruye aquellas mismas artes que se pretende mejorar. Con esta separación se priva realmente a la gente libre de lo necesario para su seguridad, o prepara una defensa contra las invasiones extranjeras, que supone un proyecto de usurpación y amenaza de las instituciones del gobierno militar interno. La sociedad civil está muy bien en sí misma, pero al separar los gobernantes/guerreros de los civiles, las artes del ciudadano de las artes de la guerra consiguiente, el rol que el autor asigna a la autoridad política, a los gobiernos, se encuentra determinado por su concepción de una sociedad civil que actúa acuciada por los problemas y conflictos que enfrenta libremente.

La consecuencia es una concepción de la autoridad política que se limita a funciones o roles que permitan a la sociedad civil su libre desarrollo y progreso. No hay, pues, un contrato en la base de la sociedad civil. Los hombres han desarrollado sus relaciones desde las agrupaciones primitivas a través de etapas sucesivas hasta alcanzar la sociedad civil, y este desarrollo y progreso se ha hecho espontáneamente, sin un plan premeditado, que, por lo demás, el autor considera imposible. Este progreso ha suscitado una división creciente del trabajo, lo que ha redundado en la fragmentación de la sociedad en clases. En suma, la sociedad civil no es el producto de una convención, de un contrato, sino que es una etapa a la cual se llega después de un largo proceso de desarrollo que es, al mismo tiempo, un proceso natural, porque todo lo que proviene de los poderes que la naturaleza ha dado al hombre es natural, y no artificial.



También se ha referido a algo muy importante en la conformación tal como se encuentra en la actualidad de la sociedad civil organizada, y es que toma como base el interés individual como factor de progreso, y esto porque asume una concepción en que el comercio destaca como el gran objetivo de las naciones modernas o civilizadas. Ahora bien, en la base de la actividad comercial está el individuo que emplea su libertad en beneficio de su propio interés, obteniendo, de este modo, un mejoramiento general de la sociedad civil.

La autoridad política debe, pues, respetar este espacio de autonomía del individuo y limitar sus funciones a roles que permitan a éste perseguir sus propios intereses. La concepción de este autor es profundizada más tarde por Adam Smith, y se sitúa en oposición a otra corriente surgida también en el seno de la Ilustración, representada Principalmente por Rousseau la cual desarrolla lo que se ha denominado un "humanismo moralista". Es por ello que se ha señalado que "la creación de la economía clásica fue acompañada por una transformación considerable de los valores".¹³

Este cambio se traduce en una diferente orientación axiológica que se aprecia nítidamente en el debate surgido entre los pensadores ilustrados en torno a la posición ética frente al lujo, particularmente en su relación con el pensamiento tradicional que lo consideraba una de las principales causas de la decadencia de las naciones. En efecto, el autor ha destacado la división que suscita la consideración del lujo como un bien o como un mal entre las diferentes corrientes de la Ilustración.

¹³ La Riqueza de las Naciones. Citado por Graciela Soriano. *La sociedad civil*. Pág. 92



Resumiendo la teoría de la historia de la sociedad civil de este autor, el consuma una cesura ética que, descontando algunos excepcionales antecedentes, se desarrolla progresivamente durante los siglos XVII y XVIII y concluye señalando que produce también una ruptura con la concepción tradicional representada por Hobbes y Locke, que, por una parte, identificaba a la sociedad civil con la sociedad política y, por otra parte, consideraba a la sociedad civil como la etapa posterior que suprime el estado de naturaleza entre los hombres. En efecto, para Adam Ferguson la sociedad civil significa sociedad civilizada - y no sociedad política-. La expresión "sociedad civil" inició una nueva carrera semántica. Mientras que antes la palabra civil, en la expresión sociedad civil, correspondía a *civitas* y significaba tradicionalmente "política", en Rousseau y Ferguson, el término civil estaba relacionado con *civilitas* en el sentido de "civilidad" o "civilización", y por lo tanto se refería al "estado de la moral y las costumbres, sin ninguna conexión necesaria con la política".¹⁴

En general, este autor señala que el objetivo último de la sociedad civil es el bien de los individuos. Lo expresa en su estilo paradójico: "si el bien público es el principal objetivo de los individuos, es también cierto que el bien de los individuos es el fin primordial de la sociedad civil"¹⁵

Para los sujetos que conforman la sociedad civil, tienen fines entre ellos:

- a) La defensa nacional
- b) La administración de justicia,
- c) La conservación y prosperidad interna del Estado.

¹⁴ **Ibid** Pág. 101

¹⁵ **Ibid** Pág. 102



Si esos objetivos se descuidan, se debe tener en cuenta que el mismo escenario en el que los partidos luchan por el poder, por el privilegio o la igualdad puede desaparecer y la sociedad misma dejará de existir. Entre los otros aspectos señalados, la importancia de esta obra, para determinar los antecedentes del surgimiento de la sociedad civil como tal, en forma organizada, radica en su concepción de la sociedad como un espacio de autonomía de los individuos considerando que el bien general se obtiene a partir del interés personal de cada uno de ellos. En este sentido, Norberto Bobbio¹⁶ ha precisado que el concepto de sociedad civil adopta un sentido negativo, entendiéndose por ella la esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado, entendido restrictivamente, y casi siempre polémicamente, como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo. Pero, al mismo tiempo cabe destacar que en esta concepción la sociedad civil se configura como el ámbito de necesidades individuales en que surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver, ya sea mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos.

¹⁶ Ibid Pág. 103



1.4 Características de las sociedades civiles

Dentro de las principales se encuentran:

- 1. Son entidades con una amplia estructura nacional o internacional y con objetivos que pueden cumplirse mediante la influencia sobre los gobiernos y medios de comunicación, pero que no están constituidas como partidos políticos.**

- 2. Que pueden intervenir en la política de gobierno, tomando en cuenta normas de carácter constitucional, como el hecho de que se establece que todos los actos de la administración son públicos y que los interesados podrán obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.**

- 3. Pueden intervenir, también en temas económicos o presupuestarios.**

- 4. Pueden incidir en las políticas locales municipales, de acuerdo a lo que establece el Código Municipal.**



5. Los Artículos 38, 60 y 62 del Código Municipal, establecen respectivamente que las sesiones del Consejo Municipal son públicas, que estos facilitarán la más amplia información sobre sus actividades y que todos los vecinos tienen derecho a obtener copias y certificaciones que acrediten los acuerdos de los concejos municipales, sus antecedentes, así como consultar los archivos y registros financieros y contables, en los términos del Artículo 30 de la Constitución Política de la República.

6. En el artículo 139 de la Carta Magna se cita que las oficinas, registros, documentos y expedientes existentes en la municipalidad, son públicos y pueden ser examinados o consultados por cualquier persona y obtener certificaciones en la forma prescrita por el artículo 30 de la Constitución Política de la República.

7. En el marco de la Octava Reunión del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, el Comité de Expertos se recomienda a que "la República de Guatemala considere fortalecer los mecanismos para garantizar el acceso a la información pública, de tal manera que toda persona pueda contar con procesos que garanticen la tramitación oportuna de las solicitudes de información en poder o bajo el control de las instituciones públicas, y que faciliten apelar las decisiones que denieguen dichas solicitudes mediante mecanismos de fácil acceso que resuelvan los recursos de manera igualmente oportuna, previendo además sanciones en caso de incumplimiento de la obligación de proveer información" .



8. En uno de los acápites del Informe Independiente de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en Guatemala, Acción Ciudadana concluye que “no existe una ley específica que regule y facilite el acceso de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales a la información en poder o bajo el control de las instituciones públicas. Existen en su lugar disposiciones constitucionales que garantizan el derecho de petición y la publicidad de los actos administrativos. No obstante sin el desarrollo pertinente de estas disposiciones mediante una ley ordinaria y unitaria, los preceptos existentes para el acceso a la información pública se caracterizan por ser generales, parciales y dispersos”.

9. Las anteriores conclusiones se refuerzan a partir de los resultados obtenidos en el estudio: “El acceso a la información pública en Guatemala, informe de tres experiencias piloto” desarrollado por la organización de la sociedad civil Acción Ciudadana entre octubre 2002 a junio 2004 y bajo la perspectiva de medir el acceso a la información en tres coyunturas políticas diferentes; preelectoral, electoral y postelectoral. Los resultados indican que de cada 10 solicitudes de información, seis son denegadas, ya sea bajo la figura del silencio administrativo, la negativa verbal o la negativa escrita.

10. La cooperación entre autoridades y sociedad civil. La cooperación está en función del tema que se trate y los intereses que el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil tengan en la coyuntura, sobre los mismos. Normalmente, es difícil contar con



espacios reales de participación o que los mismos sean vinculantes en temas relativos a la situación fiscal o presupuestaria. Existe mayor apertura del Estado en los temas vinculados al sector justicia, el combate a la corrupción y los derechos humanos.

11. Situaciones en las que el gobierno no coopera con la sociedad civil, son las relativas al acceso a la información, particularmente si esta está vinculada a actos de corrupción a los ingresos y egresos del Estado. En muchos casos los esfuerzos y procesos de trabajo conjunto entre la sociedad civil y el gobierno de turno, no esta en función de políticas o directrices de Estado, sino en función de la voluntad política de los funcionarios que desempeñan altos cargos en las diferentes instituciones del sector público.

12. Las recomendaciones hechas por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, en el marco de su octava reunión, particularmente en lo relativo a los mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción: el comité estima conveniente que “el país analizado considere fortalecer los mecanismos existentes para permitir la consulta de sectores interesados en relación con el diseño de políticas públicas y la elaboración de proyectos de leyes, decretos o resoluciones en los diferentes organismos del Estado; al igual que fortalecer también el sistema de los Consejos de Desarrollo”



13. Organizaciones que promueven la transparencia: Las organizaciones que más presencia tienen en este tema son: Acción Ciudadana, Capítulo Guatemalteco de Transparencia Internacional; la Coalición por la Transparencia, integrada por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN-, la Cámara de Comercio de Guatemala y Acción Ciudadana, instituciones que en lo individual también desarrollan trabajo en este ámbito.

14. Asimismo, existe el Sistema de Monitoreo de la Obra Pública –SIMOP- de la Cámara Guatemalteca de la Construcción; la Fundación para el Monitoreo de la Obra Pública –FUNDEMOP-, la Coordinadora Si Vamos por la Paz –COVAPAZ-, el Observatorio Ciudadano Para el Libre Acceso a la Información Pública y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES-.

15. Monitoreo a los servicios públicos: En Guatemala es aún muy incipiente el seguimiento, evaluación y propuesta que los grupos de la sociedad dan al tema de la calidad de los servicios públicos y lo relativo a la defensa de los derechos del consumidor. Esto es especialmente cierto en los casos donde el Estado debe ejercer un papel de supervisión en la prestación de servicios públicos que fueron privatizados en la década del 90.

16. La sociedad Civil y el Organismo Legislativo. Por mandato constitucional quienes tienen iniciativa de ley: a) Los diputados del Congreso de la República, b) el Organismo



Ejecutivo, c) La Corte Suprema de Justicia, d) La Universidad de San Carlos de Guatemala, y, e) el Tribunal Supremo Electoral. Existen varias organizaciones de la sociedad civil que a través de las instancias que poseen iniciativa de ley, particularmente con el apoyo de algunos diputados y la Universidad de San Carlos de Guatemala, han presentado varias propuestas en el tema de transparencia y anticorrupción (acceso a la información pública, reformas al código penal y código procesal penal); presupuesto general de ingresos y egresos; tema fiscal; derechos de la niñez y la juventud; concesión de servicios públicos; etc.

1.5 Valor actual de las organizaciones de sociedades civiles en la realidad guatemalteca

Guatemala ha sido un país que ha sido gobernado preponderantemente por militares, por eso, la historia del surgimiento de las sociedades civiles no es muy antigua, sino más bien reciente, y puede señalarse que tuvo una apertura más directa, con la suscripción de los Acuerdos de Paz, específicamente el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática.

Por otro lado, es innegable reconocer que el tema de los derechos humanos también ha influido grandemente en la conformación tal como se encuentra ahora, de las sociedades civiles organizadas, y que han tenido gran influencia en la realidad nacional, específicamente en el quehacer de las políticas de gobierno del Estado.

Actualmente, el país se encuentra en procesos de reconstrucción y consolidación democrática, después de años de dictaduras, como se ha señalado anteriormente, que



aunado a las crisis institucionales hace que en el caso del país, la influencia de las sociedades civiles, no sea tan apreciada como en otras sociedades quizás de países desarrollados.

El Estado había sido superado en su habilidad de sintetizar y administrar las crecientes demandas sociales y la crisis continuada cierra todos los espacios de mediación y representación en la década del setenta, en la que irrumpen regímenes autoritarios de base militar. Este contexto ubicó a las formas organizadas de la sociedad civil en roles particulares y se pudiera determinar que dentro de las formas de organización de la sociedad civil, se centraran en las asociaciones magisteriales, de los trabajadores, partidos políticos, etc. Esto contribuyó, paradójicamente a politizar otras manifestaciones sociales, culturales y cotidianas y dicha circunstancia que amparó la presencia activa de nuevos actores individuales y colectivos en la esfera de lo político.

Así, nuevos actores participaron en la recuperación de la democracia y el papel de distintas organizaciones e instituciones (organizaciones de derechos humanos, centros de investigación, centros de promoción social) ha sido reconocido como de valor e incidencia en el proceso de retorno a los canales democráticos y particularmente en el de la transmisión de valores éticos y democráticos en plena imposición de políticas represivas.

En este contexto, se puede determinar que gran parte de las organizaciones tradicionalmente conocidas como ONGs nacieron y actuaron con mucha fuerza en esos períodos, jugando un rol supletorio de las manifestaciones de participación cercenadas y sustituyendo virtualmente a partidos proscritos y movimientos impedidos de actuar.



Los nuevos actores de la realidad guatemalteca y en general de otros países en similares circunstancias que Guatemala, y sus propuestas comenzaron a construir también, de forma embrionaria y a veces contradictoria, una redefinición de los estilos de hacer política, en que se diluyen las fronteras entre lo social-cultural y el ámbito cotidiano, un lado oculto de la práctica social y una novedosa forma de participación ciudadana.

Las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos también están jugando hoy, en plena recuperación democrática, un papel trascendental, aún diferente del que jugaron en el pasado. Los perfiles de la sociedad civil, su accionar, sus relaciones e impacto han cambiado trascendentalmente. Un punto importante al analizar el proceso de democratización en Guatemala hace precisamente a los cambios en las sociedades civiles de los demás países por ejemplo, de Latinoamérica en los últimos años. Las organizaciones no solamente han mutado de forma y de contenido, sino que también la participación ciudadana la que se ha transformado y nuevos actores han pasado a engrosar las filas de la sociedad civil.

Sin embargo de lo anterior, las sociedades civiles de Guatemala, se encuentran constituidas por los tradicionales movimientos como el sindical o los movimientos de campesinos, los partidos políticos, por las organizaciones profesionales y por las organizaciones corporativas que representan los derechos de sectores económicos (Comité de Asociaciones Comerciales Industriales y Financieras CACIF por ejemplo) y por muchas organizaciones creadas al influjo de la iglesia, especialmente la iglesia católica, así también que mediante la cooperación internacional económicamente hablando, procuran dentro de su que hacer elevar la calidad de vida y defender los derechos de los grupos que atienden.



Como se dijo, antes de la firma de los acuerdos de Paz en 1998, se llamaba a las organizaciones no gubernamentales a todas las organizaciones de desarrollo, nacionales e internacionales, con o sin personalidad jurídica reconocidas en el país. A raíz de la apertura democrática que se dio con el fin de los regímenes militares, creció la esperanza en el fortalecimiento del poder civil y florecieron las organizaciones no gubernamentales financiadas por organismos internacionales. En ese período el gobierno reconoció que las instituciones estatales no eran capaces de ejecutar ni siquiera una buena parte del presupuesto, y comenzó a “subastar” los fondos gubernamentales para que fueran administrados y ejecutados por ONGs que tuvieran la especialidad y la capacidad para contribuir al desarrollo económico y social del país. Desafortunadamente, algunas personas incluyendo funcionarios públicos, diputados y líderes políticos, vieron en las ONGs la oportunidad de beneficiarse o de enriquecerse y surgieron entidades de tal naturaleza, formadas por amigos y parientes de funcionarios públicos, que han aprovechado y depredado el presupuesto nacional y desprestigiado a las ONGs.

Es así que en enero del 2003, se emitió el Decreto del Congreso de la República No. 02-2003 que constituye la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo las que define como aquellas constituidas con intereses culturales, educativos, deportivos, con servicio social, de asistencia, beneficencia, promoción y desarrollo económico y social, y sin fines de lucro. Establece además, que las ONGs podrán ser constituidas como asociaciones civiles, fundaciones, u ONGs propiamente dichas.



En el caso de las ONGs la Ley expresamente exige la comparecencia de **por lo menos siete** personas individuales o jurídicas civilmente capaces, de los cuales una puede ser extranjera residente. Si son ocho miembros, dos pueden ser extranjeros residentes.

Las asociaciones y las ONGs se constituyen sin ningún capital inicial ni activo requerido. En cuanto al Registro de Personas Jurídicas, en el Ministerio de Gobernación no hay cuota de inscripción y deben presentarse los siguientes documentos para las asociaciones y ONGs:

- Solicitud;
- Primer testimonio de la escritura constitutiva y duplicado;
- Un timbre fiscal de Q.0.50 extra para la razón registral;
- folder tamaño oficio.

Para los fundaciones, todo lo anterior y además:

1. Fotocopia autenticada o copia certificada por la Oficialía Mayor del Ministerio de gobernación, del Acuerdo Ministerial que reconoce la personalidad jurídica (con un timbre de Q.0.50 por cada hoja);
2. Y fotocopia simple de la publicación en el Diario Oficial. Una vez aprobada e inscrita la Organización de la sociedad civil en el Ministerio de Gobernación, se elabora el acta notarial de nombramiento del representante legal y se inscribe en el mismo registro, para lo cual se presenta una solicitud, el acta notarial de nombramiento, duplicado de ambos, un timbre fiscal de Q0.50 y dos folders.



La Superintendencia de Administración Tributaria –SAT, una vez aprobadas e inscritas en el Ministerio de Gobernación deben ser inscritas en la SAT, para lo cual hay un plazo de 30 días hábiles a partir de la fecha de inscripción de la OSC, so pena de una multa de Q.30.00 por cada día que se pase, hasta un monto de Q.1, 000.00. Sin embargo, mientras no esté aprobado el nombramiento del representante legal, lo cual puede llevar más de un mes, no se puede comenzar el trámite de inscripción en la SAT, por lo que es muy difícil escaparse de una multa. La SAT exige para la inscripción:

1. Formulario proporcionado por la SAT;
2. Original y copia del testimonio de constitución con la razón de inscripción;
3. Original y copia del nombramiento del representante legal y razón de inscripción;
4. Original y copia de la cédula de vecindad del representante legal;
5. Carta del Contador que se hará cargo de la Contabilidad;
6. Solicitud de exención de impuestos;
7. Solicitud de habilitación de libros.

En cuanto a la intervención de la Contraloría General de Cuentas –CGC–, esta lo hace después de la inscripción en la SAT, por eso, las ONGs deben inscribirse en la CGC para lo cual deben presentar:

1. Solicitud;
2. Fotocopia del testimonio de constitución con la razón de inscripción;
3. Fotocopia del nombramiento del representante legal y razón de inscripción;
4. Certificación reciente de la inscripción por el Ministerio de Gobernación;



5. Fotocopia del Convenio suscrito con la entidad del Estado que proporcione los fondos para la ejecución de los Proyectos;
6. Fotocopia del recibo de pago extendido por la Contraloría General de cuentas (Q.5.50) por solicitud de cuentadancia;
7. Datos generales de las personas responsables del manejo de la cuenta o cuentadantes (Presidente, Gerente, Director, Director Financiero, Jefe de Contabilidad, Jefe de Presupuesto, Tesorero, Cajero, Auditor Interno, etc.), incluyendo la dirección de su casa para recibir notificaciones, fotocopia completa de la cédula de vecindad; fotocopia de nombramientos, contratos o certificación de actas de toma de posesión de los responsables,
8. fotocopias de las constancias de pago de las fianzas de fidelidad y de cumplimiento;
- y
9. otros documentos de importancia que sirvan de soporte a las gestiones de cuentadancia. Todas las fotocopias deben ser autenticadas por Notario.

La entidad responsable de decidir sobre la solicitud de registro e incorporación es el Registro de Personas Jurídicas del Ministerio de Gobernación, a través de sus asesores legales. En cuanto al tiempo límite para resolver, se debe tomar en consideración lo que señala al respecto la Constitución Política de la República de Guatemala, en cuanto a que establece en el derecho de petición, que en materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de 30 días. Al vencerse los 30 días, uno puede asumir que su solicitud fue denegada y presentar un Recurso de Revocatoria de conformidad con lo dispuesto en la Ley de lo Contencioso Administrativo.



En caso de Negación de registro, teóricamente, la inscripción de una Organización de la sociedad civil no podría ser denegada definitivamente. Puede retrasarse su inscripción por un sinfín de razones, y rechazar la documentación por una nueva razón cada vez que se vuelva a presentar. La Asesoría Jurídica tiene una lista de comprobación (check list) de más de 30 razones de forma, pero generalmente se detienen en el primer error que encuentran, sin seguir comprobando el resto de la lista, lo que puede convertir el proceso en un interminable entrar y salir del expediente.

En caso de negación del registro, la autoridad respectiva debe resolver por escrito, dando los motivos para la negativa. La resolución denegando la inscripción puede ser apelada de conformidad con lo dispuesto por la Ley de lo Contencioso Administrativo, primero ante la misma autoridad que denegó la solicitud, hasta agotar la vía administrativa y seguir con un proceso Contencioso Administrativo (el cual contempla sus propios recursos durante el trámite).

1.6 Marco legal de funcionamiento de las sociedades civiles organizadas en Guatemala

1.6.1 Constitución Política de la República de Guatemala

La Constitución de la República confiere a las sociedades civiles organizadas, prácticamente todos los derechos de que gozan las personas individuales, entre ellos: petición, libre acceso a tribunales y dependencias del Estado, libre acceso a la información



y a los archivos y registros estatales, derecho de reunión, asociación y manifestación, libertad de emisión del pensamiento, libertad de culto, derecho a la propiedad, derecho a la cultura y a la identidad cultural, derecho al trabajo, a la educación, derecho a la salud, derecho a la huelga y al paro, etc.

La Constitución de la República establece que el Gobierno no podrá negarse a reconocerlas, a no ser por razones de orden público.

1.6.2 Código Civil

El Código Civil establece que las fundaciones serán aprobadas "si no fueren contrarias a la ley;" y en cuanto a las asociaciones extranjeras exige que estén constituidas y autorizadas con arreglo a las leyes del país de su domicilio y que obtengan su aprobación por el Ejecutivo.

Establece además, que las fundaciones, instituciones, establecimientos de asistencia social y asociaciones cuyas finalidades sean de interés público, estarán sometidas a la vigilancia del Estado y que podrán ser intervenidas por el Ejecutivo cuando el interés o el orden público lo requieran. No recuerdo un solo caso en los últimos treinta años, en que esta disposición haya sido implementada.

Contempla los siguientes tipos de Organizaciones de la sociedad civil: a) las fundaciones y demás entidades de interés público; b) las asociaciones sin finalidades lucrativas que se proponen promover, ejercer y proteger sus intereses sindicales, políticos, económicos,



religiosos, sociales, culturales, profesionales o de cualquier otro orden; c) los patronatos y los comités para obras de recreo, utilidad o beneficio social, los cuales son considerados también como asociaciones.

1.6.3 Acuerdo Gubernativo 515-93 del Ministerio de Gobernación

Este Acuerdo estableció que correspondía también al Ministerio de Gobernación la inspección y vigilancia de dichas entidades, para el solo efecto de fiscalizar el cumplimiento de las leyes de la República de Guatemala y de sus normas estatutarias. No obstante que el objetivo de esta disposición es más amplio, en realidad se aplica exclusivamente a asegurar que la forma de constitución y los estatutos no transgreda las leyes vigentes.

1.6.4 Decreto 2-2003, Ley de Organizaciones no Gubernamentales para el desarrollo

La Ley de Acceso a la Información entró en vigencia el 21 de abril del 2009. Es una ley sumamente importante para el trabajo de las sociedades civiles organizadas, que si se logra implementar a todos los niveles, les ofrecerá muchísimas oportunidades para mejorar la eficiencia de su trabajo, sobre todo el de las que se ocupan de monitorear el gasto público, la defensa de los derechos humanos y la lucha contra la corrupción. Algunas ONGs se sienten amenazadas por esta misma ley, porque la información del gasto y de la administración de estas entidades, también podrá ser de conocimiento público.



A partir del 16 de junio del 2006, mediante Acuerdo Gubernativo 649-2006 se crea el Sistema Único del Registro de Personas Jurídicas del Ministerio de Gobernación (SIRPEJU), y a partir de esa fecha también, es atribución del Registro de Personas Jurídicas del Ministerio de Gobernación inscribir a todas las asociaciones civiles que cumplan con los requisitos, así como inscribir a los representantes legales.



CAPITULO II



2. Política criminal

2.1 Antecedentes

Al concebir a la política criminal como tal, necesariamente se tendría que abordar el tema de la función del Estado que involucra a los tres poderes, pues no solo se concentra en la actividad de la Policía Nacional Civil, sino también de los entes que intervienen con el fin de contrarrestar el delito.

No es posible determinar quién uso por primera vez el concepto de Política Criminal: algunos autores creen que fue Feuerbach o Henke, aunque Beccaria fue el punto inicial de esta corriente en 1764 con su obra "De los delitos y de las Penas". La política criminal se extendió desde Italia con Beccaria a Inglaterra con Bentham, a Francia con Berenger y Bonneville y a Alemania con Feuerbach y Henke.

En el año de 1889 Frank Von Liszt, Van Hamel y Adolfo Prins fundaron la Unión Internacional de Derecho Penal, pero fundamentalmente Von Liszt fue el mentor de la Escuela de Política Criminal o Escuela Pragmática, Sociológica, y Biosociológica y con esta escuela se inició la política criminal sistemática o científica".

En sentido estricto, o sea a la política criminal referida al ámbito de acción del sistema de justicia penal que es el concepto de política criminal en los "principios rectores en materia



de prevención del delito y justicia penal en el contexto del desarrollo y de un nuevo orden económico internacional".¹⁷

Hay que tener también en cuenta, sin embargo, otra acepción más amplia de política criminal, referida a la totalidad del sistema de control social (no sólo al sistema penal) y que intercepta con otras áreas de la política estatal, particularmente del "sector social" (salud, vivienda, educación, trabajo), con su incidencia en la prevención primaria de la criminalidad y en la mayor o menor frecuencia de ciertas formas delictivas. Es el concepto implícito en el número 21 de los "principios rectores" arriba citados, cuando se refieren a la prevención del delito como parte de la política social, diciendo que "el sistema de justicia penal, además de ser un instrumento de control y disuasión, debe contribuir también al objetivo de mantener la paz y el orden y de reparar las desigualdades y proteger los derechos humanos con miras al logro de un desarrollo económico y social equitativo. A fin de relacionar la prevención del delito y la justicia penal con las metas del desarrollo nacional, hay que esforzarse por obtener los recursos humanos y materiales necesarios, incluida la asignación de fondos adecuados y por utilizar en la mayor medida posible todas las instituciones y recursos pertinentes de la sociedad, para garantizar así la adecuada participación de la comunidad".

El concepto también implícito en los mismos "principios" cuando, se refiere a la planificación intersectorial del desarrollo, expresan que "las actividades de planificación intersectorial deben tender a lograr la interacción y la cooperación entre los planificadores económicos, los organismos y los sectores de la justicia penal, a fin de establecer o reforzar

¹⁷ Roxin Claus, et Al. **Problemas fundamentales de política criminal y derecho penal**, Universidad Autónoma de México, 2000. Pág. 187



mecanismos de coordinación adecuados y aumentar la capacidad de respuesta a la política de prevención del delito a las necesidades del desarrollo y a las condiciones cambiantes".

2.2 Teorías sobre la política criminal

Cuando se establecen las teorías acerca de cómo se concibe la política criminal, se trata de hacer en primer lugar, una primera evaluación de las políticas criminológicas actualmente existentes, considerando que la realidad no es homogénea, y en segundo lugar, describir algunos criterios de política criminal a partir de la información sobre dicha realidad y de algunos documentos emitidos acerca de una política criminal de parte de la Organización de las Naciones Unidas, esto último, por la legitimidad que ofrece ante la comunidad de naciones respecto al delito y su tratamiento, como una preocupación mundial, y principalmente como producto del incremento y el surgimiento de nuevas figuras delictivas que perseguir de acuerdo a los avances sociales experimentados por la misma sociedad.

En primer lugar también conviene señalar ante todo, que ha sido reiterativo señalar la no existencia de políticas criminológicas integrales para los componentes del sistema de justicia penal. Lo que si ha habido son intentos esporádicos que no decantan en la estructuración de una política integradora y sostenida en el tiempo, la realidad general de los países indica que los subsistemas policial, judicial, penitenciario, post-penitenciario, de menores y de legislación penal, accionan en forma muy autónoma e impulsados con frecuencia por criterios encontrados entre sí. Igualmente inexistentes han sido, como era de suponer, las que se han denominado políticas criminológicas en sentido amplio, que



deberían armonizar la actividad del sistema de justicia penal para con respecto a los restantes sectores del estado y de la sociedad.

En buena medida, es lógico que se dé tal ausencia de políticas, pues se trazaría y llevaría adelante, implica armonizar subsistemas que responden a distintos poderes del estado, que han sido inclusive históricamente estructurados en un sistema antagónico de equilibrio entre sí, para promover su control mutuo.

No se trata, solamente de una incapacidad de los países en vías de desarrollo. De hecho no se conoce programas verdaderamente integrales de política criminal que se lleven a la práctica e los países desarrollados, al menos en los países llamados por el Banco Mundial "Industriales con economía de mercado". Aunque conviene señalar que si existen importantes esfuerzos respecto de ello.

Existe escrito una evaluación de las actuales políticas en función de la distribución de recursos del sistema penal, que ha sido analizado por Julián Galindo, que se refiere a lo siguiente:

- a) Considera importante evaluar las políticas, líneas u orientaciones actualmente existentes, en función de dos criterios: 1) De distribución de los recursos asignados dentro del sistema penal (policía, poder judicial, sistema penitenciario). Esto será sin duda un indicador de la importancia asignada a cada subsector y del peso de cada uno de ellos dentro del sistema; 2) De resultados obtenidos con dicha política.



- b) En cuanto al primer criterio de evaluación, la información de que se dispone ~~coloca~~ de manifiesto un notable desequilibrio entre los recursos asignados a los subsistemas policial, judicial y penitenciario, que prioriza fundamentalmente al sector policial.
- c) De la información del "segundo estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas, funcionamiento de los sistemas de justicia penal y estrategias de prevención del delito" se desprende que los países llamados "en vías de desarrollo" destinan, en promedio, solamente el uno por ciento del personal del sistema de justicia penal al poder judicial, mientras asignan el 94% al sector policial y el cinco por ciento al penitenciario.
- d) El contraste se evidencia al comparar con la información sobre los llamados países "desarrollados", que exhibe que destinan respectivamente el 4% (poder judicial), el 77% (policía) y el 19% (sistema penitenciario).
- e) En ambos grupos de países el subsector policial es el más voluminoso, sin embargo los países desarrollados destinan 17 puntos porcentuales menos que los en vía de desarrollo a policía y, en cambio, destinan el cuádruple que éstos al poder judicial. Por otra parte, los puntos porcentuales que los países desarrollados tienen de menos en policía, se ve al aparecer en el subsistema penitenciario, con lo que este sector queda también con el cuádruple de lo que tiene en los países en vía de desarrollo.



- f) Como se observa, con solamente el 1 % de los recursos humanos destinados al poder judicial, el sistema de justicia penal (la justicia penal) en los países en vía de desarrollo es esencialmente policial, no judicial. En los países desarrollados o centrales, en cambio, los poderes judiciales tienen un peso proporcional mente mucho mayor.
- g) Este autor aporta más información: ya en el "Primer estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas, funcionamiento de los sistemas de justicia penal y estrategias de prevención del delito" se había hecho notar que "en los países menos desarrollados se asignan más recursos a las fuerzas policiales que a los otros organismos de la justicia penal". En el Segundo Estudio se corroboró la anterior información, adicionándose los datos de proporciones de personal que antes vimos y señalándose también que durante 1974 y 1980 el personal de policía de los países en desarrollo aumentó de 394 a 913 por cada cien mil habitantes, mientras que en los países desarrollados su tasa se mantuvo estable. O sea que la información de los censos de Naciones Unidas respecto de nuestros países exhibe una tendencia que se agrava en el tiempo, ya que mientras las tasas de policías por cien mil habitantes de los países desarrollados se mantuvieron estables entre uno y otro censo, en el caso de los países en vías de desarrollo se multiplicaron por dos punto tres.
- h) Sin embargo, no para aquí el desproporcionado crecimiento policial. Habría que sumar a estas cifras el número de los cuerpos de policía privados, que han cobrado enorme importancia en los últimos años, y cuyo número se multiplica rápidamente. En algunos



países constituyen verdaderas fuerzas armadas ajenas al control estatal, pues suelen pertenecer a compañías transnacionales.

- i) En cuanto a lo que a política criminológica y prevención del delito se refiere, de lo anterior se desprende una definida orientación dirigida a satisfacer la función penal básicamente por medio del aumento de los efectivos policiales; no ya siquiera por medio del aumento presupuestario equilibrado de todo el sistema penal, sino esencialmente en base a más policía.
- j) Este sobredimensionamiento de los recursos asignados a uno de los subsistemas se manifiesta, por lo demás, en las funciones que éste desarrolla, y en el peso de su actuación desde la etapa de prevención anterior al delito y a todo lo largo del sistema, con importante incidencia inclusive en la etapa judicial. Veámoslo muy esquemáticamente: Etapa de prevención anterior al hecho delictivo: * La prevención anterior al delito ha venido descansando -sin mayor eficacia por cierto- casi con exclusividad en la policía, y el incremento del delito ha servido de fundamento, ante la ausencia de políticas criminológicas que den otra respuesta, para multiplicar los efectivos policiales. * La prevención "primaria" de la criminalidad, por medio del sector de bienestar social (deportes, salud, educación, recreación, etc), es en general muy reducida -con oscilaciones entre países- y la información de CEPAL, PNUD y otras agencias indica que por razones fiscales y recortes. * La prevención por medio de la organización de la comunidad (seguramente la de mayor importancia), es incipiente.



Sería deseable que adquiriera un desarrollo importante en los años futuros, en la medida en que se consoliden verdaderos procesos democráticos en la región. Hasta el momento ha tenido un muy escaso desarrollo, en gran parte justamente por la existencia de gobiernos no democráticos o de democracias "de fachada", que más bien perseguían o en el mejor de los casos obstaculizaban toda forma de organización comunitaria por el peligro que éstas implican para tales regímenes.

- k) Etapa posterior al hecho delictivo. Intervención del poder judicial: La policía "previene", interviniendo por sí o a raíz de denuncia, transmitiendo la "notitia criminis" a la autoridad judicial. Esto en el aproximadamente 95% de los casos. En un reducido porcentaje, toma conocimiento directamente la autoridad judicial.

- l) Investigación de los hechos: Es realizada, prácticamente por entero, por la policía, en forma por lo general muy "empírica" y citando esto no es así, con especialistas y laboratorios de criminalística que pertenecen a ella. Justicia de Instrucción: La regla general -salvo excepciones- es que las resoluciones judiciales se fundan por entero en la investigación policial antedicha, limitándose a ratificar lo actuado por la policía. Más aún, en alguna legislación, las declaraciones ante la policía tienen pleno valor judicial.

- m) Tribunales de sentencia y apelación: No tienen acceso directo a los hechos. Trabajan sobre el expediente actuado por los jueces inferiores, que como antes vimos ratifica la



actuación policial. Etapa de cumplimiento de la pena y de privación de la libertad durante el proceso. En el momento de la prevención policial, y con frecuencia durante la etapa de instrucción judicial, la privación de libertad se lleva a cabo en las comisarías policiales, cuyo personal tiene a su cargo la custodia de los detenidos. Cuando éstos son alojados en el sistema penitenciario, lo que como regla sucede al dictarse auto de procesamiento y prisión preventiva o la condena, nuevamente es personal dependiente del poder ejecutivo, policial, de policía o de seguridad penitenciaria o militar según los países, el que tiene a su cargo a los presos. Hay que recordar que en América Latina el personal penitenciario es primordialmente de seguridad y administrativo, siendo la proporción del personal técnico muy reducida o en algunos casos nula.

- n) Toda la anterior información sobre recursos humanos y distribución de funciones al interior del sistema de justicia penal es perfectamente coherente con la información histórica que explica, sobre la base de nuestro pasado colonial, el sobrepeso que los poderes ejecutivos han tenido siempre entre los poderes del estado.

- o) El sobrepeso evidente que el subsistema policial tiene dentro del sistema de justicia penal y en especial el que tiene dentro del subsistema judicial, plantea interrogantes sobre temas tales como: * La verdadera independencia de los poderes judiciales; * La posibilidad de objetividad del conocimiento de los hechos que se juzgan, lo que a su vez cuestiona la Justicia de las resoluciones dictadas.



p) Sobre este último punto, la justicia penal trabaja con conductas humanas y, en este sentido, el Juez debe aclarar el conocimiento de los hechos como en cualquier otra ciencia fáctica, acorde con las exigencias del método científico. En esto, la exigencia de inmediación del juez respecto de la prueba no hace más que responder a una exigencia propia del método científico en las ciencias fácticas: la verificación empírica. Pues bien, pocas personas más mediatizadas respecto de los hechos, y limitadas para alcanzar la verdad, que el juez forzado a un proceso escriturista y sin acceder a los hechos más que a través de la información policial.

Por último, conviene señalar que un objetivo principal de la política criminal es reducir la criminalidad, los resultados de las políticas existentes no son exitosos, más aún, puede afirmarse que producen efectos decididamente negativos. En efecto, la información recogida por el "III Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas, funcionamiento de los sistemas de justicia penal y estrategias de prevención del delito"¹⁸ indica un aumento en los números relativos de la criminalidad oficialmente registrada y, -obviamente- con gran crecimiento poblacional, en los números absolutos. En algunos países donde las estadísticas regulares no acusan el aumento, la investigación criminológica verifica que lo que ocurre es que se ha elevado la cifra negra en razón del descenso en la tasa de denuncias.

De igual modo, la información disponible indica que se da un incremento en la criminalidad no-convencional (tráfico ilícito de drogas y estupefacientes, criminalidad económica, si bien en el caso de esta última, la cifra negra y nivel de impunidad son muy altos).

¹⁸ www.onu.com.html. Informe anual 2000. Día de consulta: 25-6-2010.



Otro resultado desastroso de las políticas existentes ha sido multiplicar las poblaciones penitenciarias a ritmo vertiginoso, generando hacinamiento, gravísimas violaciones a los derechos humanos de los privados de su libertad y altísimos costos al sistema.

La política criminológica regional se basa, sin excepción, en todos los países, en la pena de prisión. Al respecto la ONU llevó a cabo un estudio de los códigos penales y una dosimetría penal, de la que surge que en todos los países estudiados (Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, México, Perú, Venezuela) el 75% o más de todos los delitos se sancionan con pena privativa de libertad.

Son numerosos los instrumentos internacionales que recomiendan utilizar la pena de prisión sólo como último recurso, y es numerosa también la investigación criminológica que pone en evidencia que el encierro produce patologías y no es socializante ni resocializante, lo que llevó a la doctrina y legislación más modernas a abandonar la denominada "teoría del tratamiento". No obstante estos avances en la investigación, doctrina y legislación, las políticas en la región siguen orientándose en la dirección de modificar las leyes penales elevando las penas de prisión y limitando al juez las alternativas a la pena privativa de libertad, y también, pasando por encima del principio de inocencia, limitando o a ves prohibiendo por completo la libertad durante el proceso. Esta última situación, como es sabido, tiene límites impresionantes, pues las proporciones de "presos sin condena" sobre el total de las poblaciones penitenciarias, así como las tasas globales de "presos sin condena", son altísimas.



2.3 Definición de la política criminal

Respecto a los hallazgos sobre el particular, diversos autores confluyen en que la Política Criminal "es el conjunto de medidas de las que se vale el Estado para enfrentar la criminalidad (delito-delincuente) y la criminalización (pena y función re-socializadora); especialmente en su prevención, represión y control; teniendo en cuenta que la política criminal puede ser vista como acto de control social y solución de conflictos, dirigida hacia las acciones humanas consideradas violentas o nocivas las cuales entorpecen el desarrollo armónico de una sociedad en un país determinado." ¹⁹

En ese sentido, dependiendo del tipo de Estado se determina la política criminal y su impacto en la sociedad puesto que define los procesos criminales y por tanto dirige y organiza el sistema social en relación al fenómeno criminal.

2.4 características de la política criminal

Dentro de las principales características, se encuentran:

- a) Parte del mundo real, por consiguiente para su estudio se utilizan metodologías y técnicas del estudio de los fenómenos sociales.
- b) Entiende la complejidad de la sociedad en donde se va a actuar, utilizando los conocimientos de muchas ciencias (multidisciplina) y entrelazándolos (interdisciplina) para lograr acercamiento a la realidad del entorno.

¹⁹ Roxin Claus, et. **AL Problemas Fundamentales de Política Criminal y Derecho Penal**. Ob. Cit. Pág. 201



- c) Permite el diseño de estrategias y acciones que se plasman en programas concretos para solucionar la demanda de seguridad.
- d) Tiene como objetivo la prevención del delito.
- e) Su construcción es responsabilidad del Estado, para el caso de nuestro país esta a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia, pero cuenta con la concurrencia de otros organismos del Estado en su formulación y puesta en marcha.

2.5 Derechos humanos en la justicia penal

Indiscutiblemente las reformas a los códigos penales, han tenido influencia derivada de los avances que ha habido en materia de los derechos humanos.

También se ha hablado de un sistema de garantías para los procesados, que han sido observado por la mayoría de países que han introducido reformas a los procedimientos penales, pero que se encuentran colapsando, precisamente por una inadecuada política criminal, si se parte del hecho del hacinamiento de la prisión preventiva, y pena anticipada, de la excepción de prisión como regla general, el otorgamiento de medidas sustitutivas, todo ello, ha incidido en que exista actualmente una corriente de que ha habido un hiper garantismo que los países, como en el caso de Guatemala, no pueda y colapse tal y como lo prevén expertos en estos temas.

También se ha dicho que el Estado tiene la obligación directa de propiciar una política criminal y que no ha hecho nada al respecto, lo cual se verificará más adelante, con el



análisis del Acuerdo Nacional para el apoyo y avance de la seguridad y la justicia, en donde se propone la creación de un Ministerio de Seguridad pública.

Por último, se hace aconsejable a juicio del autor, de que se adopten algunos criterios que se deben tomar en cuenta y que deberían ser tratados dentro de un concepto de política criminal.

Estos son:

- 1. Un programa de política criminal debería desarrollarlos y establecer una estrategia y un orden de acciones para llevarlos a la práctica teniendo en cuenta la realidad en cada caso.**

- 2. Son criterios generales que tanto en la prevención anterior al delito como en el accionar del sistema de justicia penal deberían ocupar un lugar importante, teniendo en cuenta también las distintas categorías -que presuponen formas específicas de prevención- y la realidad social, cultural, económica y jurídica de cada país.**

- 3. Se deben agrupar concretamente: a) criterios a tener en cuenta en la política criminológica (de prevención) anterior a los hechos delictivos y a la intervención del sistema de justicia penal; b) criterios a tener en cuenta a partir de la intervención del sistema de justicia penal.**



4. Estos criterios pueden ser: a) Fortalecer la prevención primaria o social de la criminalidad, con acciones a nivel de la familia, la escuela, el trabajo, (en particular el trabajo de menores), la salud, la recreación, la planificación urbana; b) Fortalecer la prevención del delito por medio de la comunidad. La policía no debe "apropiarse" del problema delictivo. Este es un problema social, en el que deben trabajar en su solución especialmente las comunidades directamente afectadas, participando conjuntamente con la policía en la elaboración de estrategias de prevención y en el establecimiento de prioridades de acción y de movilización de recursos; c) Procurar reducir al máximo posible ciertas formas de prevención directa y personal del delito, tales como armas para defensa personal y policías privadas (con prohibición total de las armas y calibres de guerra), que sustituyen la acción estatal en el uso de la fuerza, multiplican la violencia social y elevan el riesgo de vida para la propia víctima; d) Promover una distribución presupuestaria y de recursos humanos en el sistema de justicia penal que eleve las actuales proporciones de los subsistemas judicial y penitenciario, para garantizar la independencia del poder judicial y la judicialidad de sus resoluciones, así como para garantizar un nivel de funcionamiento del sistema penitenciario que evite las violaciones a los derechos humanos que suceden en razón de la limitación de recursos humanos y materiales elementales; e) Promover, en la mayor medida posible, las formas no-penales de resolución de conflictos; f) Orientar la acción del ministerio público hacia la persecución de los delitos más graves y que causan mayor daño social, tales como criminalidad violenta, drogas y criminalidad económica. De esta manera se obtendrá un mejor resultado en términos de Justicia y una distribución más racional y eficiente de los recursos humanos existentes, al reducirse los esfuerzos proporcionalmente destinados a la persecución de los "delitos de bagatela". Aquí,



nuevamente habría que actuar en forma innovadora frente al principio de legalidad vigente (o frente a la interpretación que se ha hecho hasta el momento de este principio, ya que en la realidad sí se produce una selección de los casos que son perseguidos por la justicia y de los que -con frecuencia por limitaciones de capacidad de trabajo- no lo son.

1. Hay ejemplos en los que se ha logrado con éxito compatibilizar la vigencia del principio de legalidad con Instrucciones de política criminológica al ministerio público para priorizar la persecución de determinados delitos de mayor gravedad.
2. Otro criterio sería revisar la situación de la víctima en el proceso, estableciendo su participación en él. Establecer una política penológica que priorice las sanciones y medidas alternativas de libertad y proactivas, tales como trabajo en la comunidad, reparación a la víctima, reconocimiento del hecho y perdón del ofendido, y otras, y destine la pena de prisión sólo para los delitos de mayor gravedad, con el objeto de reducir en lo posible la violencia de respuesta del sistema penal y que ésta no sea un obstáculo para la inevitable y necesaria reinserción social de quien ha delinquido. Se debe reformar el procedimiento penal, introduciendo la oralidad y publicidad en los países en que éstas no existen, para garantizar el principio de inmediación, así como el mayor grado de participación posible de la comunidad en las decisiones judiciales y víctimas, por medio de un proceso penal transparente, expedito, oral y público.

CAPÍTULO III



3. Análisis de los instrumentos que proponen la creación del Ministerio de Seguridad Pública

3.1 Aspectos considerativos

Como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala, el artículo 2 constitucional indica que son deberes del Estado garantizarles a los habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

El Estado de Guatemala, es un Estado soberano; es decir, que se encuentra organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades, y su sistema como consecuencia, es republicano, democrático y representativo. Cuando se dice que es soberano, se refiere a que el pueblo es quien elige a sus autoridades, y delega esa soberanía, o ejercicio de la misma, a determinadas personas, que se denominan funcionarios o empleados públicos, y que intervienen a través de las funciones que realizan dentro de los tres organismos del Estado que lo componen, como son el Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

Es por ello, que claramente se delimita la competencia de cada uno de éstos organismos, pero que en su conjunto conforman la Administración Pública.

La función pública como lo dice el Artículo 154 constitucional indica: "Los funcionarios son



depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución”.

3.2 La definición de seguridad

La palabra seguridad proviene de seguro, y seguro se refiere a un estado físico, mental, material de una persona con respecto al mundo que lo rodea. Es así como la definición de seguridad implica una forma de intervención en este caso, siendo un concepto sui generis, porque seguridad, conlleva previsión, y en este tema, también, conlleva un estado seguro de la persona, que permite inferir que debe tratarse en el ámbito social, económico, cultural, política, legal.

La seguridad desde el punto de vista jurídico, debe situarse en el marco del derecho constitucional. Como lo indica la legislación española, la seguridad jurídica es la “cualidad del ordenamiento que produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es derecho en cada momento y sobre lo que, previsiblemente lo será en el futuro.”²⁰ La seguridad jurídica «establece ese clima cívico de confianza en el orden jurídico, fundada en pautas razonables de previsibilidad, que es presupuesto y función de los Estados de derecho. Supone el conocimiento de las normas vigentes, pero también una cierta estabilidad del

²⁰ Citada por Saiz Moreno, Pérez Luño. **Seguridad jurídica del Estado**. Pág. 222



ordenamiento. La Constitución Española garantiza la seguridad jurídica junto a otros principios del Estado de derecho» (jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad), cuya suma constituye, según ha declarado el Tribunal constitucional, «equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad». No obstante, el Tribunal ha señalado también que el principio de seguridad no puede erigirse en valor absoluto, por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento, y éste debe responder a la realidad social de cada momento.

La función del Estado de brindar seguridad tiene que ver estrictamente con cada uno de los organismos que lo conforman, porque en el orden la justicia, la seguridad, conlleva que los jueces y magistrados apliquen debidamente la justicia, independientemente de la actividad que realizan los demás operadores de la justicia, como el caso del Ministerio Público, la Defensa Pública Penal, etc. Así también en el orden legislativo, la seguridad, conlleva que los diputados hagan o realicen bien su trabajo, en la emisión y creación de leyes que sean congruentes con la realidad, que conlleve una seguridad.

En el orden de la función del ejecutivo, la seguridad, conlleva la función que realizan las autoridades en el orden de seguridad, como el caso del Ministerio de Gobernación, Ministerio de la Defensa Nacional, etc. El Artículo 182 constitucional indica: "Presidencia de la República e integración del Organismo Ejecutivo. El Presidente de la República es el jefe del Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo. El Presidente de la República actuará siempre con los ministros, en consejo o separadamente con uno o más de ellos; es el comandante general del Ejército representa



la unidad nacional y deberá velar por los intereses de toda la población de la República. El Presidente de la República, juntamente con los ministros, vice ministros y demás funcionarios dependientes integran el organismo Ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político”.

La seguridad también puede concebirse dentro del ámbito de la seguridad ciudadana, con el deber el Estado de proteger a la población de la delincuencia, de la seguridad social, cuya actividad se ejerce fundamentalmente por la Policía Nacional Civil.

3.3 Análisis de las Iniciativas de ley

3.3.1 Iniciativa numero 4033 que dispone aprobar reformas al decreto numero 114-97 del Congreso de la Republica, Ley del Organismo Ejecutivo.

Dentro de la exposición de motivos es importante resaltar los siguientes aspectos:

- a) Contiene antecedentes de la función del Ministerio de Gobernación. El Ministerio de Gobernación fue creado el 26 de abril del año 1839, por decreto del entonces Jefe de Estado don Mariano Rivera Paz denominándole Ministerio de Gobernación, Guerra, Justicia y Negocios Eclesiásticos; desde su creación, mediante acuerdos, este Ministerio ha tenido varias modificaciones a sus atribuciones, pero es hasta el año de 1997 por medio del Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, "Ley del Organismo Ejecutivo" que se le asignan las funciones que le corresponden actualmente,



donde resalta la obligación de cumplir y hacer cumplir con el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos, y la ejecución de las ordenes y resoluciones judiciales; adicionalmente numerosas funciones de gobierno que no tienen que ver con asuntos de seguridad ciudadana y orden público.

- b) La capacidad del Ministerio de Gobernación para cumplir con su función de brindar seguridad ciudadana y mantener el orden público ha sido sobrepasada, por la delincuencia y violencia generalizada, el fenómeno del crimen organizado y el narcotráfico además de la aguda crisis estructural e institucional de la Policía Nacional Civil, constituyen signos inequívocos de la incapacidad del Ministerio del Interior para implementar y cumplir políticas que permitan elaborar planes y operaciones de prevención del delito, persecución y captura de las bandas de la delincuencia común y del crimen organizado que mantienen atemorizada a la población guatemalteca ante la amenaza constante del menoscabo de sus bienes y la pérdida de la vida, como la de su familia.
- c) En virtud de lo expuesto y concientes de la necesidad de proporcionar al Organismo Ejecutivo todas las instancias que contribuyan a mejorar la seguridad ciudadana y el orden público, se estima conveniente y con carácter emergente, la creación de un Ministerio de Seguridad Pública, como la institución exclusiva y destinada a garantizar la seguridad ciudadana y el orden público, la paz y la tranquilidad en todo el territorio nacional, dejando actuar al Ministerio de Gobernación como el Ministerio del interior como una institución pública responsable de trámites administrativos e internos del



Presidente de la República v a reherimiento de sus instituciones públicas, incluso, cambiaria de nombre a Ministerio del Interior.

- d) Con base en la Constitución Política de la República, el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, siendo su fin supremo la realización del bien común y es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, que uno de los deberes del Organismo Ejecutivo es garantizar a los habitantes de la Republica un régimen de legalidad, seguridad, eficiencia, eficacia, especialidad y transparencia en la administración pública, lo cual puede lograrse con una estructura orgánica adecuada, coherente y congruente con la realidad nacional y las necesidades de los habitantes de la República.

- e) Que la Constitución Política de la República establece que para el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo, habrá los Ministerios que la ley establezca, con las atribuciones y la competencia que la misma señale. Que la Estructura Administrativa del Sector Público de la República debe organizarse efectivamente para cumplir y consolidar el régimen de seguridad e institucionalidad del Estado de Guatemala, siendo necesario proveer al Organismo Ejecutivo de todas las instancias que contribuyan a mejorar la seguridad pública y el orden público, con la finalidad de garantizar la paz y la tranquilidad de todos habitantes de Guatemala.

- f) Por lo tanto, se solicita que se decreten las reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97 del Congreso de la República, de la siguiente manera:



Artículo 1. Se adiciona el numeral 14 al artículo 19 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, el cual queda así: 14) Ministerio de Seguridad Pública.

Artículo 2. Se adiciona el Artículo 40 "bis", con el texto "Artículo 40. "bis". Ministerio de Seguridad Pública. Al Ministerio de Seguridad Pública le corresponde formular las, políticas que garanticen y mantengan el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio nacional, así como cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la paz, el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos y la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales; para ello tiene a su cargo las funciones siguientes: a) Formular y desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal para todo el territorio nacional, que comprenda las directrices, instrumentos, medios y acciones' para prevenir de manera eficiente la comisión de delitos y faltas. b) Proponer al Ejecutivo las políticas, acciones y estrategias en materia de prevención, investigación y persecución del delito en todo el territorio nacional. c) Fomentar la participación ciudadana en materia de denuncia al conocimiento del delito. d) Organizar, dirigir, promover, administrar a los cuerpos de seguridad pública, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar el régimen disciplinario correspondiente. e) Auxiliar y coordinar con el Organismo Judicial, cuando este así lo requiera, todas sus acciones en el debido ejercicio de sus funciones. f) Dar cumplimiento a las resoluciones emanadas de los tribunales de justicia dentro del ámbito de su competencia. Dirigir, controlar y administrar el sistema penitenciario nacional. Formular y ejecutar, dentro del marco de la ley correspondiente, las políticas que en materia migratoria deben de seguirse en el país. i) Administrar el registro, control y documentación de los movimientos



migratorios en todo el país. j) Controlar, fiscalizar y supervisar a las compañías privadas de seguridad de acuerdo a la ley y reglamentación correspondientes. K) Elaborar y desarrollar políticas de inteligencia civil tendientes a la captura y combate del crimen organizado y la delincuencia común, dentro del marco de la ley. l) Crear las dependencias y direcciones bajo su competencia que sean necesarias para el fiel cumplimiento de sus funciones, cuando lo estime conveniente."

Artículo 3. Se Reforma el Artículo 36 de la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto Número 14-97 del Congreso de la República, el cual queda así: "Artículo 36. Ministerio del Interior. Al Ministerio del Interior le corresponde específicamente, asistir al Presidente de la República, en orden a sus competencias, en todo lo inherente al gobierno político interno y en lo relativo al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales, asegurando y preservando el régimen republicano, democrático y representativo, así como refrendar los nombramientos de los Ministros de Estado incluyendo el de quien lo suceda en el cargo; para ello, tiene bajo su responsabilidad las funciones siguientes: a) Ejecutar planes, programas y proyectos del área de su competencia, a partir de las directivas que imparta el Presidente de la República. b) Compilar y publicar ordenadamente los códigos, leyes y reglamentos de la República. c) 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. d) Ejercer la vigilancia y supervisión de los montes de piedad, rifas, loterías, y establecimientos o entidades dedicadas a actividades similares y juegos de azar, salvo lo dispuesto por leyes específicas. e) Administrar descentralizadamente los registros y sistemas de documentación de identidad ciudadana, bajo su jurisdicción. f) Prestar el servicio de notariado del Estado a través del Escribano de Cámara y de Gobierno. g)



Atender lo relativo a la impresión de publicaciones de carácter oficial. h) Velar por la eficiente administración de los registros públicos sometidos a su jurisdicción. i) Representar, en el seno de la administración pública, al Presidente de la República y coordinar sus relaciones con los gobernadores departamentales."

Artículo 4. Se adiciona la literal f) al Artículo 37 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, el cual queda así: "f) Controlar, conforme a la ley, el registro de las armas de fuego en circulación y la identificación de sus propietarios."

Artículo 5. Se adiciona la literal i) al Artículo 7 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008 del Congreso de la República, el cual queda así: "i) Ministerio de Seguridad Pública."

Artículo 6 Se adiciona la literal g) al Artículo 9 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto Número 18-2008 del Congreso de la República, el cual queda así: "g) Ministerio de Seguridad Pública."

Artículo 7. Traslado de bienes y personal. El presupuesto, personal, bienes equipo y armamento de todas las unidades, secretarías e inspectorías, que actualmente están destinados a asuntos de seguridad y orden público dentro del Ministerio de Gobernación, pasarán a ser competencia específica del Ministerio de Seguridad Pública.



Artículo 8 Presupuesto. El Ministerio de Finanzas Públicas está obligado a incluir dentro del Presupuesto General del Estado, el presupuesto que corresponde al Ministerio de Seguridad Pública.

Artículo 9. Transmisión de dependencias y funciones. Pasarán a formar parte del Ministerio de Seguridad Pública las direcciones generales de la Policía Nacional Civil, Dirección General del Sistema Penitenciario, Dirección General de Inteligencia Civil y Dirección General de Migración, en un plazo no mayor de 12 meses a partir de la vigencia de la presente ley, así como toda aquella dependencia que actualmente se dedique a la seguridad pública nacional. En tanto no se haga efectivo el traspaso de funciones de las unidades respectivas, éstas seguirán funcionando bajo la dependencia del ministerio que corresponda. El Presidente de la República nombrará una comisión específica que integre a los dos ministerios para el efectivo traslado de las funciones a que hace referencia esta Ley.

Artículo 10. Nombramiento. EL Presidente de la República en el plazo de ocho días después de la vigencia de la presente ley, deberá nombrar al Ministro y dos Viceministros, como mínimo, que integrarán el Ministerio de Seguridad Pública.

Artículo 11. Aplicación Legal. En toda disposición legal o reglamentaria que regule competencias, atribuciones o funciones del Ministerio de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la presente Ley, que se refiera al Ministerio de Gobernación, deberá entenderse que se refiere al Ministerio de Seguridad Pública así como Policía Nacional Civil -PNC- se entenderá que se refiere a la Guardia de Seguridad Pública.



Artículo 12. Escuela de Seguridad Pública. Se crea la Escuela de Seguridad Pública que tendrá la función exclusiva y única de formar a todo agente de seguridad pública u oficiales, teniendo como mínimo, una formación militar de tres años. Todo aspirante a ser agente u oficial de seguridad pública deberá de ingresar a la Escuela y cursar los tres años de estudio, teniendo como mínimo un estudio de diversificado extendido por el Ministerio de Educación.

Artículo 13. Reemplazo. En un plazo no mayor de cinco años, todo agente u oficial de la Policía Nacional Civil deberá ser reemplazado por los nuevos egresados de a Escuela de Seguridad Pública. El Ministerio podrá conferir la oportunidad para que los actuales agentes u oficiales de la PNC puedan ingresar a la Escuela de Seguridad Pública.

Artículo 14. Reglamento. El Ministerio de Seguridad Pública deberá elevar a consideración del Presidente de la República el reglamento, en un plazo que no exceda de sesenta días contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 15. Derogatorias. Se deroga el Artículo 55 del Decreto Número J14-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo.

Artículo 16. Vigencia. El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial. Remítase al Organismo Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación. Emitido en el palacio del Organismo Legislativo, en la ciudad de Guatemala el día del mes del año del dos mil nueve.



3.3.2 Iniciativa 4039 Reformas a la Ley del Ejecutivo

Dentro de los aspectos más importantes de resaltar en la exposición de motivos, se encuentran los siguientes:

1. Profundamente comprometidos con los Artículos 1 y 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los cuales establecen que "El Estado de Guatemala se organiza para proteger a las personas y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común. Siendo deber del Estado, además, garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona." Son las instituciones los espacios legítimos y responsables de resolver, articular, y consensuar las ideas, los intereses, las demandas y las expectativas de los grupos y de las personas; conjuntamente y de manera solidaria instituciones y grupos y personas de la sociedad civil, pueden y deben trabajar, dirigiendo su esfuerzo contra las causas del crimen y la violencia, y esencialmente reduciendo las oportunidades de que el crimen ocurra. Sin estas instituciones viviríamos en la anarquía y la barbarie y la salida a la conflictividad y la violencia, nos llevaría a más violencia y desintegración social. En este sentido si no modernizamos y transformamos la estructura de la Administración Pública para que funcione, como herramienta de la gobernabilidad, eficaz, eficiente y democráticamente a las condiciones que imponen las realidades y los escenarios nacionales y mundiales, corremos el riesgo de perder la batalla por la Seguridad Pública.



2. Expresamos que la democracia se realiza y es legítima cuando con la correcta participación ciudadana, las instituciones producen resultados que las personas perciben y concretizan en su realidad cotidiana y cuando la actuación de las instituciones se deja sentir en el bienestar actual y futuro de la comunidad de personas y la igualdad ante la ley. Dicho de otra manera las personas perciben y comprenden que las instituciones que conforman la seguridad pública cumplen y aseguran el mantenimiento de la paz, el orden y la estabilidad en la sociedad y la protección de los derechos y libertades fundamentales de los individuos y grupos de personas. En países en transición a la democracia, surgen perturbadoras actividades criminales; nuevas empresas criminales son creadas más rápido que la habilidad de nuestras naciones para responder. En el cumplimiento de su misión las instituciones de la seguridad pública se enfrentan a una globalización de la criminalidad que incrementan las debilidades heredadas, la corrupción, la intimidación, la ineficiencia, la escasa institucionalización, las actividades de los oficiales gubernamentales han llegado a ser endémicas, amenazando los verdaderos fundamentos de la democracia misma.

3. El pleno conocimiento del entorno criminal, el planeamiento de la seguridad con enfoque de servicio y protección comunitaria y el compromiso con las acciones firmes, dentro de un marco de Estado de derecho democrático, permiten gradualmente enfrentar con éxito el complejo problema de la inseguridad. En el centro de este vínculo de poderosas fuerzas Históricas y rápidos cambios de los modelos criminales, permanece como instrumento, para trabajar, para cambiar y avanzar las instituciones de seguridad pública. De todas las funciones gubernamentales, la función de la seguridad pública, en su conjunto, es razonablemente argumentada la más inmediata a



las personas. La más íntimamente involucrada con el bienestar y calidad de vida de los hombres y mujeres; y con el orden y salud social de las comunidades de personas y por lo cual es la que necesita un desarrollo, modernización y perfeccionamiento continuo. Dicha transformación y modernización, pretende un gobierno con compromiso y visión estratégica, inteligente y participativo que actúe donde su capacidad de gestión, promoción hacia el consenso y regulización genere activamente justicia, progreso, servicios y protección con calidad, haciendo uso de la tecnología para mejorar las opciones cotidianas de la gente, comprometido con un profundo sentido humano hacia los gobernados.

4. El Ministerio de Seguridad Pública, será el instrumento del Estado para combatir las causas que generan la intranquilidad y desorden social, así como para trabajar reactivamente cuando estas han sido vulneradas, con el propósito de restablecer la seguridad y la paz social e investigar para esclarecer los hechos y dar con los responsables. Cuál es nuestra situación? Pandillas juveniles que actúan con violencia e impunidad y que toman control de sectores principalmente urbanos y semiurbanos y que ya están formando también o son reclutados por grupos armados y organizados, grupos armados que asaltan con violencia a cualquier hora y en cualquier lugar, incremento del tráfico, consumo y distribución de drogas y otras sustancias, tráfico y uso indiscriminado y violento de armas, muchas de uso para la guerra, robos de vehículos en aumento, secuestros de personas, incremento del número de personas fallecidas por hechos violentos y criminales, incluyendo lamentablemente niños y niñas, incremento de la violencia intrafamiliar, un acelerado incremento y dimensionamiento de grupos criminales organizados nacionales y transnacionales, facilitado por una



permeabilidad casi absoluta de las fronteras y aumento de la conflictividad. Además otros aspectos sociales como la desintegración familiar y su correlato de paternidad irresponsable, exclusión y marginación no son tomados en cuenta para abordar un enfoque preventivo de la seguridad pública, con amplia participación ciudadana y de otras organizaciones e instituciones del Estado y la sociedad.

5. Sin embargo en el área de la Seguridad Pública, el Ministerio de Gobernación a través de los planes de seguridad departamentales ha implementado un plan nacional de seguridad, que no ha dado los resultados adecuados por no mantener un estricto control sobre ellos, no poseer una organización e infraestructura adecuada y tener otras tareas que absorben su accionar. Para el estado de situación del país y los escenarios futuros para una lucha más sostenida y especializada contra la delincuencia común y el crimen organizado nacional y transnacional y para proteger a la comunidad de personas de Guatemala es necesario crear una institución ministerial específica que se encargue de la seguridad pública y que cuente con la organización, los medios humanos y materiales y la participación ciudadana. El Ministerio de Gobernación fue creado por medio del Acuerdo Gubernativo del 26 de abril de mil ochocientos treinta y nueve. En ese entonces la población guatemalteca no tenía las proyecciones que hoy alcanza de 12.5 millones de personas aproximadamente y de acuerdo a las estadísticas solo en el área metropolitana de la ciudad capital conviven cuatro millones de habitantes y más aún sin los diferentes cambios en el estilo y forma de vida así como la situación económica y social de los grupos. De esa cuenta que las estadísticas delictivas y la percepción de la población, han sobrepasado la capacidad del Ministerio de Gobernación como encargado de la seguridad ciudadana y también obedece a la



sobrecarga y ausencia de modernización de las atribuciones que se le han encomendado en base al artículo 36 del Decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo. Existen en la actualidad tres direcciones Generales y cuatro dependencias que pertenecen al Ministerio de Gobernación, entre ellas la Policía Nacional, Dirección General de Migración, Dirección General del Sistema Penitenciario, Gobernaciones Departamentales. La sobre carga de actividades, no poseer organización e infraestructura adecuada y falta de especialización de sus funciones ministeriales, no ha permitido que el Ministerio de Gobernación le dedique el 100% de su tiempo y sus funciones específicas a la protección de la persona humana y a sus bienes, pero esencialmente a realizar el bien común que es el fin axiológico del Estado. La delincuencia común, el crimen organizado y sus delitos que causan como el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico de armas, el robo y tráfico de vehículos. Secuestros y extorsiones, asesinatos, entre otros, son flagelos contrarios a la seguridad pública y los cuales deben controlarse o se corre el riesgo de perder el avance hacia el Estado de derecho. Actualmente personas altruistas y grupos de la sociedad organizada, luchan por mantener presión sobre el Gobierno y las instituciones del Estado, para que cese la impunidad, la corrupción política y administrativa y han hecho grandes esfuerzos para coadyuvar con el Estado para mejorar la seguridad de los ciudadanos. Sabemos que es necesario generar ideas, propuestas y proyectos, como compromiso de los representantes electos y especialmente para proporcionar al Estado de las herramientas, los mecanismos y las instituciones adecuadas para controlar el fenómeno criminal que azota nuestro país y crear el órgano institucional encargado de la Seguridad Pública con funciones y rango Ministerial apartado de otras labores y especializado para cumplir con el fin supremo de la organización y deber del Estado.



En virtud de lo anterior estimo procedente la creación de un Ministerio de Seguridad Pública que su función principal es encargarse de la Seguridad Pública con competencia nacional: Ser el ente rector de la política criminal por parte del Ejecutivo; proteger el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas; formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a sus funciones y las de sus instituciones; prevenir la comisión de hechos delictivos, mantener el orden público y la seguridad de las personas; investigar los hechos punibles perseguibles de oficio y reunir los elementos de investigación, combatir el delito, administrar un eficaz ordenamiento migratorio, regulando entradas, salidas y permanencia de extranjeros, formular las políticas de inteligencia civil y recolectar y analizar cuanta información sea necesaria para combatir la delincuencia y el crimen organizado , administrar el tránsito y la seguridad vial, formular las políticas y mantener el control y registro de las armas de fuego, administrar el régimen penitenciario del país y conducir las instituciones de seguridad pública tomando en cuenta que es un servicio de competencia exclusiva del Estado. En base a las consideraciones planteadas, me permito presentar al Honorable Pleno, la presente iniciativa de ley.

6. Dentro de los considerandos del proyecto de decreto, se establece que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; que su fin supremo es la realización del bien común; que como responsable de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz debe promover todas las acciones pertinentes a fin de garantizar el mejor cumplimiento de dichas responsabilidades frente a los habitantes de la República, así como propiciar el desarrollo integral de la persona; Además, que la seguridad pública es un bien común



que debe ser promovido de manera integral para contribuir en la protección de los habitantes de Guatemala, asegurando con ello los elementos fundamentales para salvaguardar la paz, la tranquilidad y la concordia de los gobernados; que la estructura gubernamental deber organizarse de manera tal que las relaciones entre gobernantes y gobernados queden plenamente garantizadas para así consolidar el régimen democrático y la institucionalidad de Guatemala; que es necesario proveer al Organismo Ejecutivo de todas aquellas instancias que contribuyan a mejorar los niveles de comunicación en el ejercicio del los procesos de gobernabilidad.

7. Las reformas en concreto son: Artículo primero: Se adiciona el numeral 14 al Artículo 19 el cual queda así: "14 Ministerio de Seguridad Pública"

8. Artículo Segundo: Se adiciona el Artículo 40 "bis" con el texto siguiente: Artículo 40 "bis". Ministerio de Seguridad. Al Ministerio de Seguridad Pública le corresponde formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la Seguridad Pública, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales. Ser el ente rector de la política criminal por parte del Ejecutivo, proteger el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a sus funciones y las de sus instituciones, prevenir la comisión de hechos delictivos, mantener el orden público y la seguridad de las personas, investigar los hechos punibles perseguibles de oficio y reunir los elementos de investigación, combatir el delito, administrar un eficaz ordenamiento migratorio, regulando entradas, salidas y permanencia de extranjeros, formular las políticas de inteligencia civil, recolectar y analizar cuanta información sea necesaria para combatir la delincuencia y el crimen organizado, administrar el tránsito y la seguridad vial, formular las políticas y



mantener el control y registro de las armas de fuego, administrar el régimen penitenciario del país y conducir las instituciones de Seguridad Pública tomando en cuenta que es un servicio esencial de competencia exclusiva del Estado, para ello tendrán las siguientes funciones: a) Formular la política criminal por el Ejecutivo y coordinar con los otros organismos e instituciones del Estado para cumplir con la política criminal del Estado. b) Formular, aplicar y desarrollar el Planeamiento Estratégico Ministerial y los planes de seguridad pública relativos a sus funciones, especialmente con el mantenimiento del orden público y la seguridad de las personas y sus bienes haciendo el monitoreo y la evaluación adecuada. c) Dirigir y conducir los cuerpos e instituciones de seguridad pública del Gobierno, que contarán con los medios y las unidades especializadas que sean necesarias para prevenir, investigar y combatir los delitos. d) Formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a sus funciones y las de sus instituciones. e) Formular y aplicar los planes, programas y políticas necesarios para prevenir la comisión de hechos delictivos, enfocándose tanto hacia las causas del crimen como a reducir las oportunidades para que este se realice. f) Investigar los hechos punibles perseguibles de oficio y reunir los elementos de investigación técnicos y científicos para dar base en el proceso penal de conformidad con la Constitución Política de la República y leyes específicas. g) Administrar un eficaz ordenamiento migratorio, regulando entradas, salidas y permanencia de extranjeros; h) Controlar y fiscalizar las empresas privadas de seguridad. i) Formular las políticas de inteligencia civil y establecer el sistema y los servicios para recolectar y analizar la información que sea necesaria para combatir la delincuencia y el crimen organizado nacional y transnacional, j) Administrar, controlar y regular todo lo relacionado con el tránsito y la seguridad vial, k) Formular las políticas y



mantener el control y registro de la portación, tenencia, transporte, almacenaje, practicas y entrenamiento de las armas de fuego y de las municiones y otros tipos de armas; l) Auxiliar al Organismo Judicial y a la Fiscalía General de la República, en lo que concierne, conforme a la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes del país, m) Dar cumplimiento a las resoluciones emanadas de los tribunales de Justicia en lo que concierne, n) Formular las políticas para la profesionalización y la Carrera institucional de los funcionarios y empleados del Ministerio, o) Administrar y actualizar los registros y sistemas de identificación e individualización bajo su jurisdicción, p) Formular y desarrollar políticas de participación y alianzas con grupos y personas para una participación más activa en planes y programas de prevención de los delitos, así como en la transparencia y modernización institucional, q) Celebrar convenios de colaboración en el marco de un Sistema Nacional de Seguridad Pública con enfoque de participación comunitaria, con personas, instituciones tanto públicas como privadas, municipales, nacionales internacionales.) Celebrar acuerdos y convenios de cooperación técnica o de trabajos con organismos e instituciones internacionales, en el marco de mejorar la cooperación internacional, s) Velar por el cumplimiento de los Acuerdos, convenios, tratados, convenciones y otros instrumentos Internacionales relacionados con la seguridad pública y el derecho internacional.

9. Artículo tercero: Integración del Ministerio de Seguridad Pública. Para la integración del Ministerio de Seguridad Pública pasarán a formar parte del mismo las Direcciones Generales de la Policía Nacional Civil, Dirección General de Migración, al pasar a formar parte de la estructura orgánica del mismo, además todas las instituciones formadas en la estructura orgánica del Ministerio de Seguridad Pública agregarán la



Unidad de Planificación Estratégica, bajo el mando de los directores generales. En aquellas disposiciones legales y leyes específicas, cuando se refieran al Ministerio de Gobernación, debe entenderse Ministerio de Seguridad Pública.

10. Artículo cuarto: El Ministerio de Seguridad Pública en un plazo de 90 días a partir de la vigencia de las presentes reformas deberá someter a la consideración del Ejecutivo el reglamento de funcionamiento del mismo por acuerdo gubernativo y su organización funcional, con todas aquellas dependencias que para el mejor desarrollo de sus funciones estime conveniente implementar.
11. Artículo quinto: Presupuesto: Para el funcionamiento del Ministerio de Seguridad Pública, para el año 2010, se integrará con los presupuestos de las instituciones bajo su mando y responsabilidad y además de los renglones presupuestales del actual Ministerio de Gobernación se tomarán aquellos que se relacionan directamente con las funciones de seguridad pública, una Comisión de los Ministerios de Gobernación y de seguridad pública, más técnicos del Ministerio de Finanzas harán las propuestas al ejecutivo. Asimismo procederá a integrarse una comisión de Liquidación de acuerdo de la ley. Para el funcionamiento en el año 2010 se asignará una partida igual a la del Ministerio de Gobernación Despacho Superior.
12. Artículo sexto: Se derogan los incisos j, k, l, m, o, p, q del Artículo 36 del Decreto 114-97. Así como todas aquellas leyes o disposiciones de carácter jurídico que se opongan a la presente ley.



13. Artículo séptimo: Vigencia. El presente decreto inicia su vigencia a los ocho días de su publicación en el diario oficial.

3.3.3 Iniciativa 3062 que dispone aprobar reformas a los decretos números 114-97 Y 39-89 ambos del Congreso de la República.

Dentro de la exposición de motivos, es importante señalar lo siguiente:

1. El Ministerio de Gobernación fue creado por medio el Acuerdo Gubernativo del 26 de abril del año mil ochocientos treinta y nueve; en ese entonces la población guatemalteca no tenía las proyecciones que hoy alcanza de 12.5 millones de personas aproximadamente y de acuerdo a las estadísticas solo en el área metropolitana de la Ciudad Capital conviven 4 millones de habitantes y más aún sin los diferentes cambios en el estilo y forma de vida así como la situación económica y social de los grupos. De esa cuenta las estadísticas delictivas y la percepción de la población han sobrepasado la capacidad del Ministerio de Gobernación como encargado de la seguridad ciudadana, que también obedece a la sobrecarga y ausencia de modernización de las atribuciones que se le han encomendado de conformidad a lo preceptuado en el artículo 36 de la Ley del Organismo Ejecutivo.
2. Existen en la actualidad tres direcciones Generales y cuatro dependencias que pertenecen al Ministerio de Gobernación: la Policía Nacional Civil, la Dirección General de Migración, Dirección General del Sistema Penitenciario y Gobernaciones Departamentales. La sobre carga de actividades, no contar con una organización y la



infraestructura adecuada y falta de especialización de sus funciones ministeriales, no ha permitido al Ministerio de Gobernación dedicarse al cumplimiento efectivo de sus funciones específicas, que es la protección de la persona humana y la de sus bienes, y mucho menos a alcanzar el bien común que es el fin supremo del Estado. La delincuencia común, el crimen organizado y sus delitos que causan como el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico de armas, el robo y tráfico de vehículos, secuestros y extorsiones, asesinatos, entre otros, son flagelos contrarios a la seguridad pública y los cuales deben controlarse o se corre el riesgo de perder el avance hacia el Estado constitucional de derecho.

3. Situación nacional. Comprometidos con lo preceptuado en los Artículos 1 y 2 de la Constitución Política de la República, que "El Estado de Guatemala se organiza para proteger a las personas y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común, y reconociendo que es su deber garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona." El mandato emitido por los guatemaltecos en la pasada elección, se dio en un entorno complejo, con diversas situaciones de conflictos, fuertes percepciones de inseguridad, incremento de la criminalidad, incipiente institucionalización y especialización de las instituciones de seguridad y de la reforma de la justicia, exclusión, cultura de intolerancia y violencia. La inseguridad en la que se encuentra inmerso el guatemalteco y con la necesidad de obtener un crecimiento económico sostenible y equitativo, plantean en la actualidad que el Estado sea responsable de convertir los retos en oportunidades y éstas en beneficios sociales concretos, sin descuidar la seguridad de la persona y de sus bienes. Son las instituciones los espacios legítimos y responsables



de resolver, articular y consensuar las ideas, los intereses, las demandas, las expectativas de los grupos y de las personas; conjuntamente y de manera solidaria instituciones, grupos y personas de la sociedad civil, pueden y deben trabajar, dirigiendo su esfuerzo contra las causas del crimen y la violencia y, esencialmente, reduciendo las oportunidades de que el crimen ocurra. Sin estas instituciones se viviría en la anarquía, y la violencia llevaría a más violencia y desintegración social. En este sentido, si no se moderniza y transforma la estructura de la administración pública para que funcione como una herramienta de la gobernabilidad eficaz, eficiente y democráticamente a las condiciones que imponen las realidades y los escenarios nacionales y mundiales, corriendo el riesgo de perder la batalla por la seguridad pública. Se expresa que la democracia se realiza y es legítima cuando con la correcta participación ciudadana las instituciones producen resultados que las personas perciben y concretizan en su realidad cotidiana, y cuando la actuación de las instituciones se deja sentir en el bienestar actual y futuro de la comunidad de personas y la igualdad ante la ley, las personas perciben y comprenden que las instituciones que conforman la seguridad pública cumplen y aseguran el mantenimiento de la paz, el orden, la estabilidad en la sociedad y la protección de los derechos y libertades fundamentales de los individuos y grupos de personas. En países en transición a la democracia, surgen perturbadoras actividades criminales; nuevos entes organizados con objetivos criminales, creados más rápido que la habilidad de nuestras naciones para responder. En el cumplimiento de su misión las instituciones de la seguridad pública se enfrentan a una globalización de la criminalidad que incrementan las debilidades heredadas, la corrupción, la intimidación, la ineficiencia, la escasa institucionalización las actividades de los oficiales gubernamentales han llegado a ser



endémicas, amenazando los verdaderos fundamentos de la democracia misma. El total conocimiento del entorno criminal, el planeamiento de la seguridad con enfoque de servicio y protección comunitaria y el compromiso con las acciones firmes, dentro de un marco de estado constitucional de derecho y democrático, permiten gradualmente enfrentar con éxito el complejo problema de la inseguridad. En el centro de este vínculo de poderosas fuerzas históricas y rápidos cambios de los modelos criminales, permanece como instrumento para trabajar, para cambiar y avanzar las instituciones de seguridad pública. De todas las funciones gubernamentales, la función de la seguridad pública en su conjunto, es razonablemente argumentada la más inmediata a las personas. La más íntimamente involucrada con el bienestar y calidad de vida de los hombres y mujeres; y con el orden y salud social de las comunidades de personas y, por lo cual, es la que necesita un desarrollo, modernización y perfeccionamiento permanente. La transformación y modernización aludida pretende un gobierno con compromiso y visión estratégica, inteligente y participativo que actúe donde su capacidad de gestión, promoción hacia el consenso y regularización genere activamente justicia, progreso, servicios y protección con calidad, haciendo uso de la tecnología para mejorar las opciones cotidianas de la gente, comprometido con un profundo sentido humano hacia los gobernados. El Ministerio de Seguridad Pública será el instrumento del Estado para combatir las causas que generan la intranquilidad y desorden social, así como para trabajar activamente cuando han sido vulneradas, con el propósito de restablecer la seguridad, la paz y la concordia social, e investigar para esclarecer los hechos y dar con los responsables para someterlos a los tribunales de justicia. Actualmente los grupos u organizaciones criminales actúan con violencia e impunidad y que toman el control de la criminalidad e impunidad. Asimismo en los



últimos años se ha incrementado significativamente el tráfico, consumo y distribución de drogas y otras sustancias psicotrópicas, y el tráfico y uso indiscriminado y violento de armas, muchas de uso para la guerra, robos de vehículos en aumento, secuestros de personas, incremento del número de personas fallecidas por actos antijurídicos, incluyendo niños y niñas, incremento de la violencia intrafamiliar, un acelerado incremento desmesurado de grupos criminales organizados nacionales y transnacionales. Además, existen otros aspectos sociales como la desintegración familiar y su correlato de paternidad irresponsable, exclusión y marginación no son tomadas en cuenta para abordar un enfoque preventivo de la seguridad pública, con amplia participación ciudadana y de otras organizaciones e instituciones del Estado y la sociedad. Estado y Gobierno, hacen esfuerzos a través de instituciones como el FIS, FONAPAZ, SEPAZ, Secretaría de la Mujer, Bienestar Social, casas y hogares temporales, así como diversas campañas en contra del alcohol, el tabaquismo, las drogas, la violencia intrafamiliar, el acoso sexual, entre otros. Sin embargo en el área de la seguridad pública, el Ministerio de Gobernación a través de los planes de seguridad departamentales ha implementado un plan nacional de seguridad que no ha dado los resultados adecuados por no mantener un estricto control sobre ellos, no poseer una organización e infraestructura adecuada y por tener otras funciones que absorben su accionar. Para el estado de situación del país y los escenarios futuros para una lucha más sostenida y especializada contra la delincuencia común y el crimen organizado nacional y transnacional con la finalidad de proteger a los guatemaltecos es necesario crear una institución ministerial específica que se responsabilice de la seguridad pública y que posea una eficaz y efectiva organización, los medios humanos y materiales, así como con la participación ciudadana.



4. Conocedores de la realidad en generar ideas, propuestas y proyectos como compromiso de los representantes nacionales, y especialmente para proporcionar al Estado las herramientas, los mecanismos y las instituciones adecuadas para controlar el fenómeno criminal que azota nuestro país, así como en crear el órgano institucional encargado de la seguridad pública con funciones específicas y con el rango apropiado, apartado de otras funciones, con la finalidad exclusiva de cumplir con alcanzar el fin supremo de la organización y deber del Estado. En virtud de lo expuesto, se estima procedente la creación de un Ministerio de Seguridad Pública con la función principal de la seguridad pública nacional, y ser el ente rector de la política criminal del Organismo Ejecutivo; proteger el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas; formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a sus funciones y las de sus instituciones; prevenir la comisión de hechos delictivos, mantener el orden público y la seguridad de las personas; investigar los hechos punibles perseguibles de oficio y reunir los elementos de investigación, combatir el delito, entre otras funciones de trascendencia nacional, se somete a consideración del honorable pleno la presente iniciativa de ley para que sea quien en definitiva apruebe y decida sobre el futuro de los guatemaltecos.

Dentro de los considerandos del proyecto de decreto, se señalan los siguientes: 1. 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; que como responsable de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz debe promover todas las acciones pertinentes a fin de garantizar el cumplimiento de su función pública en beneficio de los habitantes de la República, para alcanzar el desarrollo integral de la persona. 2. Que la



seguridad pública es un bien común que debe promoverse integralmente para contribuir en la protección nacional para salvaguardar la paz, la tranquilidad y hermandad entre los guatemaltecos. 3. Que la estructura gubernamental debe organizarse eficazmente, para que las relaciones entre gobernantes y gobernados se garanticen y se consolide el régimen democrático, la institucionalidad de Guatemala y el Estado constitucional de derecho, que se constituyen en premisas fundamentales para la gobernabilidad nacional.

Las reformas propiamente dichas, son:

Artículo 1. Se adiciona el numeral 14 al Artículo 19, el cual queda así "14. Ministerio de Seguridad Pública."

Artículo 12. Se adiciona el Artículo 40 "bis", con el texto siguiente: "Artículo 40 "bis". Ministerio de Seguridad. Corresponde al Ministerio de Seguridad Pública formular las políticas, cumplir y hacer que se cumpla el régimen jurídico de seguridad pública, así como, la ejecución de las resoluciones judiciales. Además será el ente rector de la política criminal por parte del Organismo Ejecutivo; proteger el ejercicio de los derechos y libertad de la persona, formular las políticas, cumplir y hacer que se cumpla el régimen jurídico relativo a sus funciones y las de sus instituciones; prevenir la comisión de hechos delictivos, mantener el orden público y la seguridad de la persona; investigar los hechos punibles perseguibles de oficio, reunir los elementos de investigación y combatir el delito cuando así lo requiera el Ministerio Público; administrar un eficaz ordenamiento migratorio -regulando entradas, salidas y permanencia de personas extranjeras; formular las políticas de inteligencia civil, recolectar y analizar cuanta información sea necesaria para combatir la



delincuencia y el crimen organizado; administrar el tránsito y la seguridad vial nacional; formular las políticas y mantener el control y registro de las armas de fuego; administrar el régimen penitenciario del país. Además de lo indicado, el Ministerio de Seguridad Pública tendrá bajo su responsabilidad las funciones siguientes: a) Formular la política criminal del Organismo Ejecutivo y coordinar con los otros organismos e instituciones del Estado temas afines, para cumplir con la política criminal del Estado. b) Formular, aplicar y desarrollar el Planeamiento Estratégico Ministerial y los planes de seguridad pública relativos a sus funciones, especialmente con el mantenimiento del orden público y la seguridad de las personas y de sus bienes, ejecutando cuanta acción sea necesaria para ello. c) Dirigir y conducir los cuerpos e instituciones de seguridad pública del Gobierno, que contarán con los medios y las unidades especializadas que sean necesarias para prevenir, investigar y combatir los delitos. d) Formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a sus funciones y las de sus instituciones. e) Formular y aplicar los planes, programas. y políticas necesarias para prevenir; la comisión de hechos delictivos, enfocándose tanto hacia las causas del crimen como a reducir las oportunidades para su realización. f) Investigar los hechos punibles perseguibles de oficio y reunir los elementos de investigación técnicos y científicos para dar base en el proceso penal de conformidad con la Constitución Política de la República y leyes específicas. g) Administrar un eficaz ordenamiento migratorio, regulando entradas, salidas y permanencia de extranjeros h) Controlar y fiscalizar las empresas privadas de seguridad. i) Formular las políticas de inteligencia civil y establecer el sistema y los servicios para recolectar y analizar la información que sea necesaria para combatir la delincuencia y el crimen organizado nacional y transnacional, cuando tenga implicación nacional. j) Administrar, controlar y regular todo lo relacionado con el tránsito y la seguridad vial. k) Formular las políticas y



mantener el control y registro de la portación, tenencia, transporte y almacenaje de las armas de fuego y de las municiones, así como la práctica y entrenamiento del uso de armas de fuego.. l) Dar cumplimiento a las resoluciones emanadas de los tribunales de justicia en lo que concierne. m) Formular las políticas para la profesionalización y la carrera institucional de los funcionarios y empleados del Ministerio. n) Administrar y actualizar los registros y sistemas de identificación e individualización bajo su jurisdicción. o) Formular y desarrollar políticas de participación y alianzas con grupos y personas para una participación más activa en planes y programas de prevención de los delitos, así como en la transparencia y modernización institucional. p) Celebrar convenios de colaboración en el marco de un Sistema Nacional de Seguridad Pública con enfoque de participación comunitaria, con personas, instituciones públicas o privadas, municipales, nacionales e internacionales, conforme a la Constitución Política de la República."

Artículo 3. Se reforma el Artículo 17 de la Ley de Armas y Municiones, Decreto Número 39-89 del Congreso de la República, el cual queda así: "Artículo 17. Departamento de Control de Armas y Municiones -DECAM-. Se crea el Departamento de Control de Armas y Municiones, como una dependencia del Ministerio de Seguridad Pública, cuyas siglas serán -DECAM-. Al utilizarse estas siglas - DECAM- en esta Ley, se entenderá que se refiere a este Departamento."

Artículo 4. Traslado de dependencias. Pasarán a formar parte del Ministerio de Seguridad Pública las direcciones generales de la Policía Nacional Civil, de Migración y el Departamento de Control de Armas y Municiones - DECAM-, a partir del uno de enero del dos mil cinco.



Artículo 5. Creación de Unidades. El Ministerio de Seguridad Pública podrá crear las dependencias que sean necesarias para el fiel cumplimiento de sus funciones. Si lo considera conveniente podrá crear la Dirección General de Seguridad Vial, la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de información, la Dirección General de Investigaciones Criminales y la Dirección General del Registro Poblacional.

Artículo 6. Comisión Especial. Los ministerios de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Seguridad Pública deberán nombrar a dos delegados cada uno que integrarán una Comisión Especial de Transmisión, para que inicien el proceso de transición de las unidades indicadas, que deberá estar finiquitada a más tardar el 31 de diciembre de 2004. La Comisión Especial de Transmisión estará integrada a más tardar quince días después de que entre en vigencia la presente ley, y tendrá las funciones necesarias para el cumplimiento efectivo de sus funciones. Tendrá un presupuesto funcional tripartito proporcionado por los ministerios de Gobernación y de la Defensa Nacional. En tanto no se haga efectivo el traspaso de funciones de las unidades respectivas, éstas seguirán funcionando bajo la dependencia de los ministerios que corresponde.

Artículo 7. Presupuesto. El Ministerio de Finanzas Públicas está obligado en incluir dentro del Presupuesto General del Estado, el presupuesto que corresponde al Ministerio de Seguridad Pública.

Artículo 8. Nombramiento. El Presidente de la República en el plazo de ocho días después de vigencia de la presente ley, deberá nombrar al ministro y dos viceministros que integrarán el Ministerio de Seguridad Pública. Los viceministros serán denominados así:



Viceministro de Seguridad y Viceministro de Migración, en su orden de nombramiento Primer y Segundo Viceministro.

Artículo 9. Aplicación legal. En toda disposición ordinaria o reglamentaria que haga alusión al Ministerio de Gobernación o de la Defensa Nacional cuando se refiere a las instituciones públicas de las direcciones generales de la Policía Nacional Civil, de Migración y del Departamento de Armas y Municiones -DECAM-, deberá entenderse que se refiere al Ministerio de Seguridad Pública.

Artículo 10. Reglamento. El Ministerio de Seguridad Pública deberá elaborar el reglamento dentro de los treinta días siguientes a su nombramiento, y someterlo a consideración del Presidente de la República para su aprobación.

Artículo 11. Derogatorias. Se derogan los incisos e), j) k), l) m), n), o), p) y q) del Artículo 36 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República. Así como todas aquellas disposiciones reglamentarias que se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

Artículo 12. Vigencia. El presente decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el diario oficial. Remítase al Organismo Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación. Emitido en el palacio del organismo legislativo. En la ciudad de Guatemala el día del mes del año dos mil cuatro.



3.3.4 Iniciativa 4030 que dispone aprobar la ley de la Guardia Nacional de Guatemala.

Dentro de los motivos que se generaron para la conformación de esta ley, se encuentran:

a) La situación de inseguridad pública que prevalece desde hace años, pero particularmente durante el presente año, es de extrema seriedad. Actualmente el sistema policial no solo es deficiente sino como sabemos ha sido vulnerado en su estructura por el crimen organizado, no de ahora, sino de hace varios años, en sus diferentes niveles. Las tareas relacionadas a la lucha en contra de la delincuencia, se deben realizar cambios competentes, debidamente estructurados, con alta capacitación y adiestramiento, con equipo adecuado, pero sobre todo, con labores de inteligencia. Razón por la cual se estima imperativo dotar al Estado de Guatemala, de mejores herramientas legales para hacer frente al crimen organizado y, se deben crear cuerpos capacitados y confiables, con un proceso de acciones de mediano, corto y largo plazo, actuando en contra del narcotráfico y de la delincuencia organizada.

b) Considerando que la situación de inseguridad pública que prevalece en Guatemala desde hace años, pero particularmente durante el presente año, es de extrema seriedad.

c) Que el actual sistema policial no solo es deficiente, sino como sabemos ha sido vulnerado en su estructura por el crimen organizado, no de ahora, sino desde hace



varios años, en sus diferentes niveles. Que las tareas relacionadas a la lucha en contra de la delincuencia, se deben realizar con cuerpos competentes, debidamente estructurados, con alta capacitación y adiestramiento, con equipo adecuado, pero sobre todo, con labores de inteligencia.

- d) Que es imperativo dotar al Estado de Guatemala, de mejores herramientas legales para hacer frente al crimen organizado, y en forma paralela, debe crear cuerpos confiables, con un proceso de acciones de mediano y largo plazo, actuando el gobierno con visión de Estado en la lucha que actualmente se libre en el narcotráfico y la delincuencia organizada.

El Artículo 1. se refiere a: Seguridad ciudadana y orden público. Es competencia de conformidad con el Artículo 244 de la Constitución Política de la República, será el ente responsable de la seguridad interior y exterior de la República de Guatemala. La seguridad ciudadana y el orden público, son parte esencial de la seguridad interior, y constituye un servicio esencial de competencia exclusiva del Estado, y para ese fin sea la Guardia Nacional de Guatemala.

Artículo 2. Objeto de la Ley. La presente Ley tiene como objeto establecer los principios y las disposiciones que rigen la organización, funcionamiento y administración de la Guardia Nacional de Guatemala, dentro de las responsabilidades entre el Estado y la sociedad, como fundamento a una seguridad interna y externa de la República, consecuente con los fines supremos del bienestar y garantía de los derechos fundamentales de la persona, así como de reservar el orden público establecido en la Constitución Política de la República de



Guatemala. La Guardia Nacional de Guatemala, es la institución que en forma permanente garantiza el orden público y la seguridad ciudadana del Estado.

Artículo 3. Guardia Nacional de Guatemala. La Guardia Nacional, es una institución armada de carácter estrictamente militar, profesional, apolítica, con organización jerárquica y disciplinada. La Guardia Nacional de Guatemala, es una fuerza que en el desempeño de las funciones de seguridad ciudadana y orden público, constituye una institución componente del Ejército de Guatemala, de conformidad a lo establecido en la Constitución Política de la República. En su organización y disposición interna así como en escala jerárquica de sus mandos, le es aplicable la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala y demás reglamentos del Ejército de Guatemala.

Artículo 4. Funciones de la Guardia nacional; a) formular y desarrollar la doctrina que permita conductas militares exigidas para el mantenimiento del orden interno de las relacionadas con el apoyo a las autoridades civiles e conservación de la seguridad y orden público, y participar militares requeridas para asegurar la defensa integral. b) Organizar, equipar, adiestrar y conducir las unidades para la planificación y ejecución de operaciones militares exigidas para el mantenimiento del orden interno del país, así como las requeridas para la participación en el desarrollo de las operaciones militares para la acción específica, conjunta y combinada; c) Ejecutar actividades de empleo de los medios de orden interno y policial del componente en tareas específicas rutinarias, de conformidad con la ley respectiva; d) Cooperar en las funciones de: Resguardo nacional, el resguardo minero y la guardia y protección del ambiente y de los recursos naturales. e) Cooperar en la prevención e investigación de los delitos previstos en la legislación sobre la materia de sustancias



estupefacientes y psicotrópicas, contra el secuestro y la extorsión, la seguridad fronteriza y rural, la seguridad vial, la vigilancia a industrias de carácter estratégico, puertos y aeropuertos, control migratorio, orden público, seguridad ciudadana, investigación penal; f) Apoyo, custodia y vigilancia de las instalaciones declaradas como áreas protegidas, patrimonio nacional o patrimonio de la humanidad, así como las que pertenezcan al patrimonio del Organismo Legislativo, Organismo Judicial, Organismo legislativo, Tribunal Supremo Electoral, Procuraduría General de la Nación y apoyo a órganos de Protección Civil y a la Coordinadora Nacional de los planes de empleo del Ejército de Guatemala;

3.4 Acuerdo Nacional para el apoyo al Sector Justicia

Como parte de las políticas emprendedoras del actual gobierno, se encuentra este documento que en la política nacional, ha tenido importancia porque se le ha dado intervención a varios sectores de la población para que participen del mismo, y se puede decir, que forma parte de una política criminal para brindar seguridad a los ciudadanos. Este acuerdo es de reciente creación. Se ha suscrito entre el gobierno de la República, el Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público esencialmente.

Dentro de los fundamentos de este acuerdo, se citan los siguientes:

- a) Que la violencia, la criminalidad y la impunidad en el país han generado un clima de inseguridad, evidenciado en el acelerado incremento de sus indicadores, lo que requiere



de acciones inmediatas y efectivas por parte de los organismos del Estado. Si bien se han realizado esfuerzos políticos e institucionales, esta situación excepcional requiere la coordinación de todos los organismos y entes del Estado y demanda sumar fuerzas que permitan superar los obstáculos que han debilitado a las instituciones de seguridad y justicia.

- b) Manifiestan los intervinientes su compromiso y voluntad política para implementar las acciones de carácter jurídico, técnico-administrativo, estratégico y político, para viabilizar un acuerdo políticamente vinculante y garantizar su sostenibilidad en función del bienestar social.

- c) Que recogiendo el espíritu y la letra de la Constitución Política de la República de Guatemala, que asigna al Estado la obligación de proteger a la persona y a la familia, teniendo como fin supremo la realización del bien común; convienen en lo siguiente:
 - 1. Crear el Ministerio de Seguridad Pública. Este debe contar con personal calificado y estable perfiles y procesos transparentes de selección, contratación y promoción

 - 2. En definir e implementar la Política Nacional de Seguridad, democrática e integral; la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación y el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación, en cumplimiento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.



3. Crear la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad convocará y promoverá la participación ciudadana en la formulación de la Política Nacional de Seguridad.
4. Crear la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad y la Inspectoría del Ministerio de Seguridad Pública.
5. Impulsar permanentemente la idoneidad técnica, profesional y ética del personal de las instancias creadas por la ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.
6. Implementar el Sistema Nacional de Inteligencia.
7. Dar continuidad, al Plan de Desarrollo de la Dirección General de Inteligencia Civil (Digici), el cual será evaluado periódicamente.
8. Definir e implementar planes de prevención del delito, en sus diferentes niveles.
9. Como se observa como parte de la necesidad de brindar seguridad a los ciudadanos, se pretende crear el Ministerio de Seguridad, sin embargo, a la fecha no se ha dado cumplimiento a este objetivo, lo cual podría ser de beneficio, si se considera que la función del Ministerio de Gobernación no ha sido eficiente, y se toma difícil el que pueda mejorar su función como ministerio del interior.



El acuerdo se encuentra dividido en Ejes y son los siguientes:

Eje I

Políticas e institucionalidad para la seguridad

- 1. Ejecutar planes piloto de desarrollo sostenible en zonas de mayor incidencia de la violencia y la criminalidad.**
- 2. Reglamentar la Ley del Servicio Cívico (Decreto 20-2003), que en el futuro dará oportunidades ocupacionales y de formación cívica a miles de jóvenes comprendidos entre los 18 y 24 años de edad.**
- 3. Crear centros modelo de atención especializada para niñez, adolescencia y juventud en conflicto con la ley y/o en situación de riesgo.**
- 4. Hacer ajustes al Presupuesto General de Ingresos y Egresos 2009 para dar soporte y cumplimiento al Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la justicia. En los presupuestos de 2010, 2011 y 2012, las áreas de seguridad y justicia serán una prioridad. Se insistirá en medidas presupuestarias y financieras que permitan disponer de los recursos suficientes para la inversión social en seguridad y justicia.**
- 5. Integrar, de manera participativa e incluyente, una Comisión Específica para la Reforma Policial, que diseñe una propuesta de reforma integral de la Policía Nacional Civil. La Comisión será nombrada por el Presidente de la República.**



6. Diseñar e impulsar un Plan de Relevo Progresivo Territorial de la Policía Nacional Civil.
7. Implementar el Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad.
8. Crear la Escuela Superior de Ciencias Policiales, para la formación técnica y profesional de oficiales y del mando superior de la Policía Nacional Civil.
9. Crear e institucionalizar el Centro para la Memoria Histórica, en las instalaciones del Archivo Histórico de la Policía Nacional (zona 6 de la ciudad capital), bajo la dirección de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos.
10. Crear y reglamentar la Carrera Policial, estableciendo mecanismos permanentes de evaluación del desempeño.
11. Promover reformas legales para la creación del Consejo Superior de Ética Policial para la autorregulación en materia de ética, con facultades para recomendar el inicio de procesos disciplinarios.
12. Elaborar e implementar un Código de Ética de la Policía Nacional Civil.



Eje II

Reforma policial

1. Descentralizar la Inspectoría General de la PNC y sus órganos disciplinarios.
2. La Inspectoría General, con el apoyo de la Comisión Específica para la reforma policial y la PDH, procederá a revisar los antecedentes del personal policial, para contribuir a la depuración de la Policía Nacional Civil.
3. Diseñar e implementar un programa de educación en derechos humanos, de reinserción, capacitación laboral y seguimiento a los agentes y oficiales de la Policía Nacional Civil que sean depurados.
4. Revisar, fortalecer e implementar, como parte de la reforma policial, un efectivo y permanente proceso de reclutamiento, revisión de antecedentes y selección de los nuevos aspirantes a ingresar a la academia de la Policía Nacional Civil, para garantizar la idoneidad del nuevo personal.
5. Ampliar gradualmente, hasta culminar, el programa de registro e identificación de todos los agentes y oficiales de la Policía Nacional Civil, utilizando tecnología para tomar, conservar y tener acceso a sus fotografías, huellas dactilares y registros de voz.



6. Continuar el programa de inventario, control y registro de huellas balísticas, sin costo alguno, de todas las armas utilizadas por las fuerzas de seguridad, instituciones autónomas y organismos del Estado.
7. Mantener la expresa prohibición del uso de gorras pasamontañas por personal de la Policía Nacional Civil, salvo en operativos especiales de alto impacto dentro del marco de la Ley contra la Delincuencia Organizada.
8. Identificar los vehículos policiales, eliminar todo tipo de polarizados y prohibición expresa de utilizar vehículos particulares en operativos policiales. Todo lo anterior se exceptúa en operativos de vigilancia, seguimiento e inteligencia y demás en casos especiales de alto impacto dentro del marco de la ley contra a delincuencia organizada. Incluir bitácoras y formular protocolos para el uso de los vehículos policiales.
9. La Policía Nacional Civil debe cumplir, en su integración, con criterios de pertinencia cultural y de género, garantizando que presten servicio prioritariamente en sus áreas lingüísticas de origen.
10. Revisar, fortalecer e implementar el régimen disciplinario y sancionatorio eficiente, estricto y preciso.



11. La carrera de la Policía Nacional Civil renovada con candidatos provenientes tanto de la vida civil como de policías en servicio, contará con un trato digno, sí como con incentivos profesionales y salariales justos.
12. Observar el principio constitucional relacionado con el no acatamiento de órdenes ilegales, por lo que no se les podrá sancionar en su carrera profesional por este tipo de decisiones.
13. Diseñar e implementar centros penitenciarios que formen y reinseren a las personas privadas de libertad.
14. Implementar la Ley del Sistema Penitenciario (Decreto 33-06) y aprobar de inmediato su reglamento.
15. Ejecutar el Plan Integral de Desarrollo Institucional del Sistema Penitenciario y el Plan de Fortalecimiento de la Inspectoría del Sistema Penitenciario.
16. Impulsar un proceso de depuración del personal del Sistema Penitenciario.
17. Crear una nueva Guardia del Sistema Penitenciario, garantizando una formación profesional y condiciones salariales dignas y su traslado al Ministerio de Seguridad Publica.



18. Continuar el censo de la población reclusa del país para verificar la situación jurídica de los reclusos y reclusas.

19. Agilizar los sistemas de bloqueo de señales de telefonía celular en todos los centros penales del país y otras medidas para que el Estado retome el control efectivo del Sistema Penitenciario. Regular el régimen de ingresos y egresos de personas y objetos para evitar abusos y evasiones.

20. Adecuar las instalaciones en presidios, para la celebración de audiencias y juicios para casos de alto impacto y áreas de seguridad, dentro de los centros de privación de libertad, evitando fugas y corrupción.

Eje III

Sistema Penitenciario

1. Formular la política criminal del Estado de Guatemala, como un esfuerzo coordinado entre los Organismos Ejecutivo, Judicial, Legislativo, el Ministerio Público, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) y el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP).



2. Crear una entidad de carácter especializado para la investigación criminal, dentro de la PNC, la que deberá contar con los recursos tecnológicos y con una formación profesional de excelencia para aportar de manera efectiva al esclarecimiento de las acciones criminales y el éxito de la persecución penal de los mismos.
3. Esta entidad debe ser dotada con autonomía de mando, infraestructura e investigadores con formación de excelencia en la materia, donde la educación en derechos humanos haga parte fundamental de su formación ética.
4. La nueva entidad de investigación criminal deberá contar entre otras atribuciones con las tareas de recolección de evidencia y deberá apoyar al Ministerio Público, y al Procurador de los Derechos Humanos en los casos que la ley dispone.
5. El personal de la futura entidad de investigación criminal será sometido a exámenes de confiabilidad y probidad. Quien no se someta voluntariamente a estos exámenes, se le dará por no cumplido el requisito de ingreso.
6. Para la etapa de transición, mientras se implementa la entidad de investigación criminal, se debe aplicar un riguroso plan de depuración y transformación de la actual división de investigación criminal e implementar un programa urgente de fortalecimiento de sus capacidades de investigación criminal, contemplando mecanismos eficientes de control y de coordinación con el Ministerio Público.



Eje IV

Políticas e institucionalidad para la investigación criminal y contra la impunidad

- 1. Crear una Comisión Interinstitucional que permita la prevención y, a mediano plazo, la erradicación de ejecuciones extrajudiciales, limpieza social, linchamiento y tortura.**
- 2. Elaborar un diagnóstico de funcionamiento y necesidades del Inacif, para evaluar su independencia y fortalecer sus capacidades técnicas y profesionales, dotándolo de los recursos necesarios para su eficiente funcionamiento en apoyo técnico y científico a la investigación criminal, procurando incluso su presencia en la escena del crimen.**
- 3. Crear un sistema estadístico que defina fuentes de información e indicadores de seguridad y justicia, que integre las informaciones del Inacif, el MP, el OJ, la IDPP, el Sistema Penitenciario y la PNC, debiendo rendir informe periódicamente.**
- 4. Difundir mensualmente las estadísticas relacionadas con la seguridad y justicia.**
- 5. Instar al Instituto Nacional de Estadística (INE) a consolidar la información relativa a estadísticas de violencia intrafamiliar y contra las mujeres y remitirla a (Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra las Mujeres (Conaprevi).**



6. **Crear Programas de Protección integral a Operadores de justicia y defensores de derechos humanos.**
7. **Fortalecer el servicio de protección a testigos y otros sujetos procesales, de conformidad con la ley.**
8. **Fortalecer las oficinas de atención a la víctima del Ministerio Público y de la Procuraduría de los Derechos Humanos.**
9. **Diseñar e implementar una propuesta del Instituto para la Atención y Protección a las víctimas de la violencia, que atienda integralmente el fenómeno.**
10. **Formular y aprobar el reglamento que regule el funcionamiento de las comisiones de postulación para la elección de Magistrados de Cortes de Apelación y Corte Suprema de justicia.**
11. **Exhortar a las universidades del país a que implementen estudios de grado y Postgrado para la formación especializada del personal vinculado con la administración y aplicación de justicia.**
12. **Impulsar una política de dignificación de magistrados y jueces, que contemple medidas tales como jornadas laborales apegadas a la legislación vigente.**
13. **Fortalecer el acceso a la justicia, incrementando el número de juzgados y tribunales, para garantizar una tutela judicial efectiva a la ciudadanía.**



14. Actualizar el programa de formación y capacitación a los jueces en ramos específicos, a cargo de la Unidad de Capacitación Institucional del Organismo Judicial.
15. Requerir que las convocatorias de reclutamiento de personal técnico y administrativo de las instituciones del sector justicia, sean publicadas en idioma español y procurando su divulgación en los idiomas nacionales mayoritarios, y que se respeten los resultados de las evaluaciones para ingresar al sistema, los cuales deberán ser públicos para garantizar la transparencia.
16. Creación de juzgados de competencia ampliada para el juzgamiento de casos de alto impacto, donde se garantice la seguridad de los sujetos procesales y los operadores de justicia.
17. Establecer mecanismos integrales de control de gestión y eficacia.

Eje V

Administración de justicia

1. Implementar modelos de gestión judicial que hagan más eficaz el funcionamiento de los tribunales de justicia.



2. Realizar los estudios respectivos y elaborar una propuesta dentro del marco constitucional, para la pertinencia de la creación del Ministerio de justicia.
3. Separar funciones administrativas de las jurisdiccionales en los juzgados y tribunales.
4. Revisar y actualizar protocolos que faciliten la coordinación sectorial en escena del crimen e investigación criminal.
5. Revisar y actualizar protocolos de investigación criminal técnica y científica.
6. Elaborar e implementar la formación y capacitación del recurso humano responsable de la escena del crimen e investigación criminal, de acuerdo con los protocolos existentes.
7. Continuar con el avance de la implementación de la Ley Contra la Delincuencia Organizada, en particular las escuchas telefónicas y otros métodos especiales de investigación.
8. Mejorar la coordinación interinstitucional en la asistencia legal a las víctimas.
9. Promover la aprobación de una legislación restrictiva sobre control de armas y municiones, que penalice la comercialización ilícita y el contrabando de armas y



municiones, y establezca el traspaso de las funciones de registro y control al Ministerio de Gobernación o en su caso al Ministerio de Seguridad Pública.

10. Crear la Comisión Nacional contra la tenencia y portación ilegal de armas de fuego que tendrá por objeto la implementación de programas para reducir la circulación ilegal de armas de fuego en el territorio nacional y proponer políticas públicas para la prevención de la violencia armada y desarme.
11. Impulsar un Plan Nacional de Desarme, que contemple un conjunto de medidas dirigidas a disminuir la cantidad de armas de fuego en manos de civiles, complementado con una intensa campaña de sensibilización que promueva la cultura de paz y desestime el uso de las armas y el recurso de la violencia.
12. Adoptar las medidas que permitan un efectivo control y registro de las armas del Estado, de las empresas de seguridad, funcionarios y particulares incluyendo su huella balística, así como la supervisión de las empresas encargadas de la importación y comercialización de armas.

Eje VI

Control de armas

1. El Organismo Ejecutivo promoverá ante el Congreso de la República una nueva legislación que regule a las empresas privadas de seguridad, que contemple crear



una Superintendencia para la fiscalización de esas empresas, a cargo del Ministerio de Seguridad Pública. Dicha entidad deberá contar con recursos suficientes para el efectivo control del personal, armamento y actividades de las entidades reguladas.

2. En un tiempo prudencial y en consonancia con los resultados del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia, derogara el Acuerdo Gubernativo 178-2004 que regula los patrullajes conjuntos de la Policía Nacional Civil y el Ejército de Guatemala.

Eje VII

Empresas y servicios suplementarios de seguridad

1. Implementar un programa de comunicación social para informar a la sociedad sobre los compromisos adquiridos por las instituciones del sector seguridad y justicia y sus avances.
2. Fortalecer los mecanismos de "denuncia segura" e información confidencial en las instituciones del sector seguridad, justicia y la institución del Procurador de los Derechos Humanos.
3. Diseñar e implementar campañas en contra de la violencia hacia la mujer, la niñez y adolescencia.



4. Implementar una campaña nacional permanente contra el uso de drogas y alcohol. dichas campañas deben sensibilizar a la ciudadanía en materia de seguridad, diseñadas e implementadas de manera interinstitucional, donde se motive la participación de las iglesias.

Eje VIII

Comunicación y participación social

1. Reformar la Ley del Organismo Ejecutivo, para la creación del Ministerio de Seguridad Pública.
2. Promover reformas a la Ley de la Carrera Judicial para fortalecer el sistema disciplinario.
3. Aprobación del marco normativo que regule la actividad de la entidad de Investigación Criminal.
4. Fortalecer el marco normativo de la PNC en las áreas que sea necesario.
5. Analizar y proponer reformas al Código Penal y Procesal Penal, a efecto de adecuarlo a la implementación de medidas contra la corrupción; entre otros, tipificar el Delito de Tráfico de Influencias y tipificar el delito de Enriquecimiento Ilícito.



6. Promover la aprobación de una ley sustantiva y procesal en materia agraria.
7. Promover reformas al Ley Orgánica del Ministerio Público para fortalecer su organización y sistema de carrera fiscal.
8. Aprobar la Ley Marco de Inteligencia.
9. Aprobar reformas a la Ley de Amparo.
10. Apoyar la prórroga del plazo del mandato de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), así como las propuestas legislativas que presente al Congreso de la República.

Eje IX

Agenda legislativa

1. Presentar una hoja de ruta, en los siguientes 45 días a partir de la firma del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la justicia que establezca los indicadores, resultados de los acuerdos alcanzados y su presupuesto.
2. Dar seguimiento a la hoja de ruta a través de la creación de una comisión de verificación de cumplimiento del Acuerdo para el Avance de la Seguridad y justicia, compuesta por el Presidente de la República, el Presidente del Organismo Judicial,



Presidente del Congreso de República, el Fiscal General y la representación de la Instancia de Jefes de bloques del Congreso de la República.

- 3. Constituir en la Comisión de Verificación, como miembros garantes, a la institución del Procurador de los Derechos Humanos, la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Arzobispado de Guatemala y la Alianza Evangélica de Guatemala.**
- 4. Evaluar mensualmente los avances de la hoja de ruta, por parte de la Comisión de Verificación.**
- 5. Designar como Unidad de Seguimiento a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad y a quienes designe el Organismo Legislativo, el Organismo Judicial y el Ministerio Público, para que lleven a cabo la función de seguimiento a las acciones de la hoja de ruta.**
- 6. Constituir un espacio de información y retroalimentación para comunicar el estado de avance y, si fuera el caso, de retrocesos en la hoja de ruta. Para tal efecto se invitará, a los diversos sectores de la vida nacional a participar en dicho espacio, donde se darán a conocer los resultados de avance de la hoja de ruta.**



Eje X

Compromiso de acciones en conjunto de los signatarios del acuerdo

1. Contar con el acompañamiento técnico de la CICIG y, como observadores, de la comunidad internacional.
2. La Instancia de Seguimiento con los Organismos del Estado, promoverá el financiamiento del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la justicia.
3. El Organismo Ejecutivo, el Organismo Legislativo, el Organismo Judicial y el Ministerio Público se comprometen a dar su apoyo al cumplimiento del mandato de la CICIG.



CAPÍTULO IV



4. Ventajas y desventajas de la creación del Ministerio de Seguridad Pública para la sociedad guatemalteca, propuesta de solución ante la problemática de inseguridad ciudadana.

4.1 Aspectos considerativos

Tal como se ha venido desarrollando en el presente trabajo de investigación, se puede determinar que dentro de uno de los objetivos principales que ha tenido el gobierno de la República de turno actualmente, es la creación de un Ministerio de Seguridad Pública, precisamente para que deslinden las actividades actualmente que se realizan por parte del Ministerio de Gobernación o del interior, con respecto a una política criminal propiamente dicha.

Sin embargo, tal como se ha descrito anteriormente, existen varias iniciativas de ley con respecto a la creación del Ministerio de Seguridad, y no se ha concretizado ninguna de ellas actualmente. Por otro lado, el problema que ha afrontado la ciudadanía es que existe una total falta de interés por los gobiernos de turno para la creación de una política criminal que conlleve todas las circunstancias que se han señalado a lo largo de este trabajo, y que necesariamente tendrían que involucrar a un órgano del Estado como el Ministerio de Seguridad Pública, para que se encargue de forma directa en ejercicio de esta política criminal predeterminada.



Además, ha sido criterio de muchos de que la creación de un Ministerio de Seguridad conllevaría aumentar la burocracia y crearía nuevos empleos sin mayores beneficios para la sociedad en combate a la delincuencia y criminalidad. Esto tiene correspondencia con el hecho de que no ha sido suficiente que se encuentre en Guatemala una comisión internacional para el combate a la corrupción, crimen organizado, como es la CICIG y que a pesar de todo ello, este organismo internacional ha venido a desestabilizar la institucionalidad política del Estado de Guatemala, especialmente con una intervención poco apropiada en actividades que no le corresponden de acuerdo a su mandato.

4.2 El Ministerio de Seguridad Pública

De acuerdo a la denominación de Ministerio de Seguridad Pública, este concepto tiene consistencia en relación a la posible determinación de una política criminal de un Estado, en contraposición con las actividades que realizan por ejemplo, en el caso de Guatemala, el Ministerio de Gobernación.

Por otro lado, de acuerdo a la Ley del Ejecutivo y leyes y reglamentos del Ministerio de Gobernación, dista mucho de que de acuerdo a su contenido, se pueda pensar que existe una política criminal definida en combate al crimen organizado y a la delincuencia modernizada que existe en la actualidad, tomando en cuenta que el Ministerio de Gobernación en el caso de Guatemala, ha subsistido desde tiempos remotos.

El Ministerio de Gobernación fue creado por medio del Acuerdo Gubernativo del 26 de abril del año de mil ochocientos treinta y nueve, sin embargo, es lógico suponer que en esas



épocas, la población guatemalteca en número y en calidad no era la misma, aunado a los avances en las normativas internacionales, la protección de los derechos fundamentales de las personas que le exigen a los Estados a través de cuerpos normativos, e instituciones legitimadas, como por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas, así como el combate a crimen organizado incrustado incluso dentro de los gobiernos de turno, ha hecho de que el Ministerio de Gobernación como tal, merezca una reestructuración.

Los cambios de estilo de vida y forma de vida, así como la situación económica y social de los grupos es distinta, y esta claro para la población y sus autoridades, que esta situación se ha sobrepasado en la capacidad que pueda tener el Ministerio de Gobernación como tal, y como el único ente encargado de la seguridad ciudadana, además las funciones y atribuciones actuales también son insuficiente.

El Ministerio de Gobernación se encuentra actualmente compuesto por tres direcciones generales y cuatro dependencias entre ellas, la Policía Nacional Civil, la Dirección General de Migración, la Dirección General del Sistema Penitenciario y Gobernaciones Departamentales. Esto denota, como se ha señalado en alguna de las iniciativas, una sobrecarga de actividades, el hecho de no contar con una organización y la infraestructura adecuada y falta de especialización de sus funciones ministeriales, no ha permitido a este ministerio dedicarse al cumplimiento efectivo de sus funciones específicas, que es la protección de la persona humana y la de sus bienes, y mucho menos a alcanzar el bien común que es el fin supremo del Estado.



Entonces, el combate frontal y directo a los siguientes hechos, no están siendo atendidos por el Ministerio de Gobernación:

Delincuencia común

- Crimen organizado
- Narcotráfico
- Lavado de dinero
- Tráfico de armas
- Robo y tráfico de vehículos
- Secuestros y extorsiones
- Asesinatos

Por todo lo anterior, quien escribe es del criterio de que debe reestructurarse el Ministerio de Gobernación, o bien, como lo señala el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia, la creación del Ministerio de Seguridad Pública.

4.3 Ventajas para la sociedad guatemalteca

Dentro de las ventajas que se pueden considerar, se encuentran:

1. Que la necesidad de reestructurar al Estado en materia de seguridad pública debe ser inminente, y el hecho de que se cree el Ministerio de Seguridad Pública, podría ser la respuesta a ello.



2. El Estado necesita de una entidad que tenga como fin principal y directo el combate al crimen organizado, sin distractores, como bien se pueden observar en el caso del Ministerio de Gobernación, que su función no es solamente eso, sino tiene varias más.
3. Que este Ministerio de Seguridad Pública, aparte de que debe conformar autoridades estatales, también de la sociedad civil y quizás de otros organismos, pues tomando en cuenta que el crimen organizado también se encuentra incrustado en las filas del gobierno, entonces, implica una conformación distinta de cómo se encuentra actualmente.
4. El hecho de que se mantenga el Ministerio de Gobernación en la forma en que se encuentra, es una situación que favorece al crimen organizado, pues se les permite trabajar en forma abierta y sin mayores riesgos en el territorio nacional.
5. Podría ser una solución para disminuir los altos índices de delincuencia común y organizada y en general la criminalidad que tiene de rodillas a la sociedad guatemalteca.
6. La necesidad de que una entidad del Estado se interese en el combate directo y frontal a la delincuencia organizada permitirá la utilización de mecanismos tecnológicos para ello, pues precisamente esa es su función principal.
7. El que exista una institución específica para el combate al crimen organizado, permitirá menos filtración de información que como sucede en la actualidad, y si existiere, se



supiere quien la pudo haber proporcionado al crimen organizado y sería perseguido penalmente por ello.

8. El personal que comprenderá este ministerio podría ser anticorrupción, pues tendría que pasar una serie de pruebas para optar a dichos cargos, tendría que haber una selección del personal desde las altas filas hasta las bajas filas.

9. Tendría una mayor ingerencia el Ministerio de la Defensa Nacional, con las tácticas militares y policiales necesarias para ese combate al crimen organizado.

10. Se contaría con un mayor apoyo e intervención de este ministerio respecto a las organizaciones que combaten el crimen a nivel internacional.

4.4 Desventajas para la sociedad guatemalteca

Dentro de los aspectos negativos que se consideraron en relación a la conformación del Ministerio de Seguridad Pública, se encuentran:

1. Que pueda tratarse de que sea el mismo Ministerio de Gobernación, solo que con la variante del cambio de nombre.

2. La policía juega un papel fundamental en cualquier régimen político. Ya sea un régimen autoritario o una democracia liberal, la policía es responsable de garantizar la seguridad interna, hacer cumplir las leyes y canalizar los reclamos de justicia, por



ello, podría estar influenciada de igual manera que como sucede actualmente con el Ministerio de Gobernación, el hecho de que se cree un Ministerio de Seguridad Pública.

3. Se incrementa el régimen burocrático del Estado, con ello, se disipa la corrupción hacia este otro ente.
4. Si se tratare de una transmisión de funciones, este ministerio no sería efectivo en el combate directo respecto del crimen organizado y delincuencia común, no siendo positivo para la sociedad, y lo que si representa un incremento en el presupuesto general de la nación.
5. Lo que se pretende y que podría ser perjudicial para la sociedad guatemalteca y para el propio Estado, es dividir las funciones que actualmente tiene el Ministerio de Gobernación trasladando unas a ese ministerio de gobernación, y otras al ministerio de seguridad pública, lo cual mantendría la situación de la misma forma en que se encuentra.
6. La existencia de varias iniciativas de ley que pretenden crear el Ministerio de Seguridad Publica, provoca suponer el interés en los diputados de que el contenido sea a su propio beneficio, pues como se dijo anteriormente, el crimen organizado se encuentra incrustado en el Gobierno, y en el caso del legislativo no sería la excepción.



7. El interés de grupos de la sociedad económicamente poderosos conlleva la no entrada en vigencia de dicho ministerio de al forma como debe hacerse transparentemente y en función de sus propios fines, que son el combate a la delincuencia y criminalidad.



CONCLUSIONES

1. En la sociedad guatemalteca, existe la problemática del crimen organizado y en los últimos diez años se ha incrementado la delincuencia común; esto como consecuencia de la falta de políticas sociales y económicas por parte de los gobiernos de turno, a tal grado que en lugar de cumplir estos fines, también han sido partícipes directos de actos de corrupción y saqueo de los fondos públicos, sin que exista una sanción penal efectiva que provoque el retorno de esos bienes, lo cual perjudica a la sociedad guatemalteca.
2. La sociedad civil organizada ha tenido una participación más activa y directa, especialmente en la exigencia de la transparencia en los actos públicos, lo cual es positivo.
3. No existe una política criminal definida por parte del Estado de Guatemala, ni ha sido propiciada por los gobiernos de turno hasta la fecha.
4. Entre los propósitos del Acuerdo nacional, está que se propone la creación del Ministerio de Seguridad Pública, con el finalidad de que éste se encargue de definir una política criminal frontal al crimen organizado y delincuencia generalizada.
5. Se cuentan con más ventajas que desventajas de que se cree el Ministerio de Seguridad Pública, por lo que es apropiado que entre en vigencia la ley que regule el mismo.





RECOMENDACIONES

1. El Gobierno de la República de Guatemala debe emplear los mecanismos necesarios para brindarle seguridad a la ciudadanía, inclusive, la estructuración organizativa del sistema de seguridad del Estado.
2. El Ejecutivo debe crear un ente que se encargue concretamente de combatir el crimen organizado, incluso, el que se encuentra incrustado en el Estado, a través de una política criminal, ya que al no existir, la sociedad, se encuentra en un estado de indefensión.
3. El Estado debe darle seguimiento al Acuerdo nacional para el apoyo al sector justicia, ya que constituye un incipiente intento de crear una política criminal, dándole participación a varios sectores de la población.
4. El Congreso de la República debe, en base a las Iniciativas de ley presentadas para la creación del Ministerio de Seguridad Pública, conformar uno solo, pero que no responda a intereses grupales de presión dentro del Legislativo, sino a la necesidad y conveniencia de la sociedad guatemalteca.
5. El Estado de Guatemala debe dar cumplimiento a sus compromisos adquiridos a favor de la sociedad guatemalteca y crear en definitiva el Ministerio de Seguridad Pública, para la solución ante la problemática de inseguridad ciudadana.





BIBLIOGRAFÍA

ARANGO ESCOBAR Julio Eduardo. **Metodología de la investigación criminal y derechos humanos**. Editorial Educativa, Guatemala, 2001.

CABANELLAS Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Tomo Doceavo Edición 1979. Editorial Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, Argentina.

Congreso de la República de Guatemala www.google.com.thlm 30 de junio de 2010

Consulta jurídica www.goesjuridica.com.thlm. 26 de junio de 2010

FERRAJOLI Luigi, **Derecho y razón. Teoría del garantismo penal**. Editorial Trotta, Madrid, 1995.

GARCIA Luis, **Reincidencia y punibilidad**, Editorial Astrea, Buenos Aires, argentina 1992.

Informe de la ONU www.onu.com.html. 26 de junio de 2010

JESCHECK Henry, **Tratado de derecho penal. parte general**. 4ta. edición completamente corregida y ampliada, traducción a cargo de José Luis Manzanares Samaniego, Editorial Comares, Granada, 1993.

JÌMENEZ DE ASUA, Luis. **Tratado de derecho penal, tomo II**. Buenos Aire, Argentina. 1950.

MALDONADO Aguirre, Alejandro. **Convicción de justicia proyecto para el desarrollo de la justicia constitucional y los derechos humanos en la República de Guatemala**, enero año 1998.

MENDOZABEIVIDE, Ada Patricia, **Psiquiatría para criminólogos y criminología para psiquiatras**. Editorial Trillas, México, 2006; Microsoft Encarta, Microsoft Corporation [CD], México, 2006

NÚÑEZ Roberto. **Derecho penal argentino, T. II.**, Ed. Lerner, Córdoba, 1965.



OSSORIO Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Editorial Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1981

Política criminal www.wikipedia.com.html. 30 de Junio de 2010

ROXIN C., **La parte general del derecho penal sustantivo**, Editorial Ariel, Barcelona, 1989.

ROXIN C., **Fin y justificación de la pena**, Editores del Puerto, Buenos Aires, Argentina 1993.

Sociedad civil www.yahoo.com.thlm 02 de agosto de 2010

ZAFFARONNI Eugenio Raúl, **Manual de derecho penal, Parte General**, Ediar, Buenos Aires, Argentina 1989.

ZAFARONNI, Eugenio Raúl, **Criminología, Aproximación desde un margen**, 3ª reimpresión, Editorial Temis, Buenos Aires, Argentina 2003.

ZOCATTO G. Daniel **Los derechos humanos en el sistema interamericano** Recopilación de instrumentos básicos. Compilador San José de Costa Rica, 1987.

Legislación

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

Código Penal Decreto Numero 17-73 Congreso de la República de Guatemala

Código Procesal Penal Decreto Número 51-92 Congreso de la República de Guatemala



Ley del Régimen Penitenciario Decreto Número 33-2006 Congreso de la República de Guatemala

Ley del Organismo Judicial Decreto Número 2-89 Congreso de la República de Guatemala

Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Número 40-94 Congreso de la República de Guatemala

Ley del Organismo Ejecutivo Decreto Número 114-97 Congreso de la República de Guatemala

Iniciativa de Ley para la creación del Ministerio de Seguridad Pública Acuerdo Nacional para el apoyo al sector justicia