

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

**VIOLACIÓN LABORAL EN LA REMOCIÓN POR REORGANIZACIÓN DE LOS
MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL**

HUGO ENRIQUE CABRERA NAVAS

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2011

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

**VIOLACIÓN LABORAL EN LA REMOCIÓN POR REORGANIZACIÓN DE LOS
MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

HUGO ENRIQUE CABRERA NAVAS

Previo a conferirse el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los Títulos Profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, octubre 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. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II:	Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V:	Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIO:	Lic. Marco Vinicio Villatoro López

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TECNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Licda. Ana Elvira Rolando Tello
Secretaria:	Licda. Dora Renee Cruz Navas
Vocal	Lic. Nery Augusto Franco Estrada

Segunda Fase:

Presidente:	Licda. Rosa Erlinda Acevedo Nolasco de Saldaña
Secretaria:	Licda. Iliana Noemí Villatoro Fernández
Vocal:	Lic. Menfil Osberto Fuentes Perez

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).



Lic. CARLOS RICARDO SUM COYOY
Abogado y Notario
9ª Av. 13- zona 1

Guatemala, 10 de febrero de 2,011.

Licenciado
Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad Asesoría
de tesis, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Presente:



Respetable Licenciado:

En cumplimiento de la resolución emitida por esa Unidad de Asesoría de Tesis de fecha 8 de octubre de dos mil diez, en la que se me nombró como Asesor de Tesis, del Bachiller HUGO ENRIQUE CABRERA NAVAS, me dirijo a usted con el objeto de informar sobre mi labor, y expongo lo siguiente:

- I. El trabajo de tesis se denomina "VIOLACIÓN LABORAL EN LA REMOCIÓN POR REORGANIZACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL".
- II. En el desarrollo del asesoramiento del trabajo de tesis se encontró que éste contiene aspectos relevantes sobre la violencia laboral y el irrespeto por los principios del derecho de trabajo, todo ello enfocado hacia la propuesta de reforma del Decreto 11-97, Ley de la Policía Nacional Civil, dando énfasis especial a la regulación de la remoción por reorganización por parte de la entidad nominadora para dar certeza jurídica del cumplimiento de dicha ley.
- III. En la revisión del trabajo de tesis, se discutieron algunos puntos en forma personal con el autor, realizando los cambios y correcciones que la investigación requirió. En argumento de lo anterior, procedí a revisar los diferentes métodos empleados, los cuales fueron: el analítico, cuyo cometido fue descomponer el tema central en varios subtemas, con el propósito de encontrar posibles soluciones; el deductivo, que partió de generalizaciones universales permitiendo obtener inferencias particulares; el sintético mediante el cual se relacionaron hechos aislados para poder así formular una teoría, unificando diversos elementos y el inductivo estableciendo enunciados a partir de la experiencia. Las técnicas utilizadas fueron la observación y la entrevista que permitieron enfoques directos y objetivos del problema.
- IV. En cuanto a la redacción, considero que se utiliza un lenguaje sencillo, comprensible sin que se omita el lenguaje eminentemente jurídico y técnico dada la naturaleza que la investigación debe poseer.
- V. En relación al aporte o contribución científica: considero que la presente investigación, tiene un contenido científico, los postulados planteados y el manejo de la información recopilada ha sido adecuado, es pues, un valioso y necesario complemento a la Ley, es importante determinar que el problema investigado constituye uno de los que más afecta a los integrantes de la institución policial.
- VI. Respecto a las conclusiones y recomendaciones, comparto los argumentos vertidos por el autor,

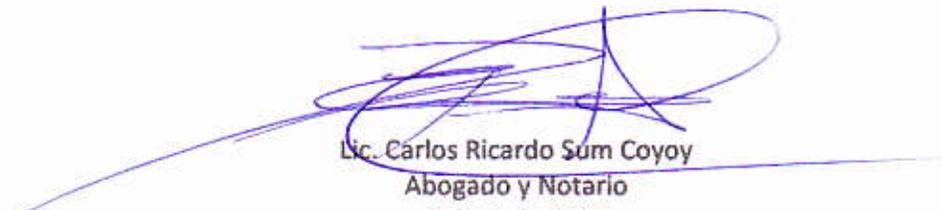


Lic. CARLOS RICARDO SUM COYOY
Abogado y Notario
9ª Av. 13- zona 1
Guatemala

puesto que las mismas se encuentran estructuradas de acuerdo al contenido del plan de investigación y están debidamente fundamentadas. Asimismo se comprobó que la bibliografía fue correcta y suficiente, pues junto con los métodos y técnicas empleadas, constituyeron un poderoso valuarde de apoyo para la elaboración, redacción y presentación final de la presente investigación.

- VII. Se establece, que el trabajo de tesis del sustentante cumple todos los requisitos exigidos por el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo cual resulta procedente dar el presente DICTAMEN FAVORABLE, aprobando el trabajo de tesis asesorado.

Con la manifestación expresa de mi respeto, soy de usted, su servidor.



Lic. Carlos Ricardo Sum Coyoy
Abogado y Notario
Colegiado 9203

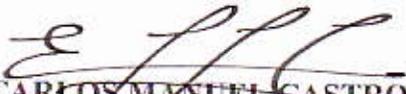
Lic. Carlos Ricardo Sum Coyoy
ABOGADO Y NOTARIO



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

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) EDGAR ARMINDO CASTILLO AYALA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante HUGO ENRIQUE CABRERA NAVAS, Intitulado: "VIOLACIÓN LABORAL EN LA REMOCIÓN POR REORGANIZACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL."

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


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



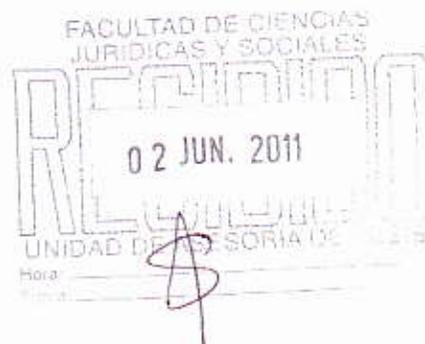
cc.Unidad de Tesis
CMCM/Cpt



Licenciado Edgar Armindo Castillo Ayala
Abogado y Notario
3ra. Avenida 13- , Zona 1. Ciudad de Guatemala

Guatemala:
2 de junio de 2011

Licenciado: Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Su Despacho.



Licenciado Castro Monroy.

Me dirijo a usted, en primer lugar para desearle éxitos en sus labores y al mismo tiempo para informarle acerca de que en cumplimiento al nombramiento recaído en mi persona, en mi calidad de REVISOR del trabajo de tesis del bachiller HUGO ENRIQUE CABRERA NAVAS, intitulado "VIOLACIÓN LABORAL EN LA REMOCIÓN POR REORGANIZACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL", por lo que considero procedente informarle:

- El trabajo desarrollado por el estudiante HUGO ENRIQUE CABRERA NAVAS, es interesante, porque establece a través de su investigación un análisis de las arbitrariedades que realiza la entidad nominadora para remover por reorganización a un miembro de las fuerzas policiales, y con ello se viola un debido proceso, regulado específicamente en la Ley de la Policía Nacional Civil y que se convierte por un lado, la entidad nominadora en principal violador de los principios laborales y a la vez la normativa policial queda inoperante, vigente no positiva. Por lo que se hace necesaria una reforma a la actual Ley de la Policía Nacional Civil.
- 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 fichas bibliográficas, con las cuales se recopiló la información actual y relacionada con el tema.
- 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. Las sugerencias al estudiante fueron de acuerdo al respeto de su posición ideológica; quien se encontró conforme con llevarlas a cabo y por último pude constatar que la bibliografía era la adecuada para la elaboración del tema.

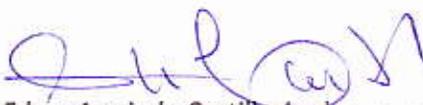


Licenciado Edgar Armindo Castillo Ayala
Abogado y Notario
3ra. Avenida 13- , Zona 1. Ciudad de Guatemala

- El trabajo denota esfuerzo, dedicación y empeño y personalmente me encargué de guiarle 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 actualmente el Decreto 11-97 no determina la remoción por reorganización y permite con ello la aplicación de otros textos normativos y para ello, deben existir reformas tal como se propone.
- Por lo expuesto concluyo que el trabajo de tesis del bachiller HUGO ENRIQUE CABRERA NAVAS, 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 académico, 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.
- En consecuencia en mi calidad de REVISOR de tesis me permito DICTAMINAR FAVORABLEMENTE, en el sentido de que el trabajo de tesis de grado de 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 atento y seguro servidor.

Deferentemente;


Lic. Edgar Armindo Castillo Ayala
Revisor
Colegiado No. 6220
Edgar Armindo Castillo Ayala
Abogado y Notario



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, treinta de agosto del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante HUGO ENRIQUE CABRERA NAVAS, Titulado VIOLACIÓN LABORAL EN LA REMOCIÓN POR REORGANIZACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL. 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/sllh.





ACTO QUE DEDICO

- A DIOS:** Ser supremo que me ha dado la vida y sabiduría en mis estudios.
- A MIS PADRES:** María Navas y Francisco Cabrera Boteo, por su apoyo incondicional en todo momento de mi vida.
- A MI ESPOSA:** Jacqueline Samira Velásquez Hernández, por ser mi apoyo en las noches de desvelo, por brindarme todo su amor, cariño y paciencia convirtiéndose en la mujer perfecta que Dios puso en mi camino.
- A MIS HERMANOS:** Especialmente a Gustavo Cabrera, por ser la persona que ha estado en momentos difíciles de mi existencia.
- A MIS HIJAS:** Por ser el motor que le dio el empuje necesario a esta meta alcanzada y aún más por convertirse en el deseo de superación; que este triunfo sea también el ejemplo para que luchen y persigan sus metas hasta lograrlas.
- A LOS LICENCIADOS:** Estuardo Castellanos, Armindo Castillo, Luis Mazariegos, Juan Carlos Menocal.
- A MIS AMIGOS DE PROMOCIÓN Y DE UNIVERSIDAD:** Luis Piedrasanta Soto, Ruth Santizo, Daniel Morales, Karem Salazar, Waleska Urrutia, Israel Estebez, Juan José Bolaños, Israel Zarceño, y Alejandro Farfan; quienes se convirtieron en parte de mi familia al compartir momentos de felicidad y decepción; pero nunca desfallecieron y siempre estuvieron allí para darme aliento a seguir adelante a pesar de las adversas circunstancias.



**A MIS AMIGOS EN
GENERAL:**

De quienes omito sus nombres para no cometer injusticias al olvidarme de ellos, pero con quienes compartimos un salón de clases, un empleo, una reunión, un grupo de estudio, un mismo proyecto, un mismo futuro y una mejor Guatemala.

A MIS CATEDRÁTICOS:

A todos aquellos que supieron orientarme y siempre me motivaron para seguir adelante y nunca desfallecer a pesar de situaciones difíciles.

**AGRADECIMIENTO
ESPECIAL:**

A la tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; por ser uno de los privilegiados en ocupar un pupitre y darme allí la fuente del saber donde forjé mis ilusiones y culminé con éxitos mi proyecto, con la obligación moral de ayudar y apoyar a quien lo necesita.

**A TODOS USTEDES QUE DIOS LOS BENDIGA, SEPAN QUE SIEMPRE
ESTARÁN EN MIS PENSAMIENTOS.**



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. La institución de la policía.....	1
1.1. Breves antecedentes de la institución.....	1
1.2. Breves antecedentes de la policía en Guatemala.....	8
1.3. Definición de policía.....	13
1.4. La importancia de los Acuerdos de Paz.....	15
1.5. Funciones de la Policía Nacional Civil.....	20
1.6. Derechos, obligaciones y prohibiciones de la Policía Nacional Civil.....	22

CAPÍTULO II

2. El derecho administrativo.....	27
2.1. La administración pública.....	32
2.1.1. Concepto de administración.....	33
2.1.2. Clases de administración.....	34
2.1.3. Principios fundamentales de la administración pública.....	35
2.1.4. La resolución administrativa como principal forma del acto administrativo.....	36
2.2. Dictamen administrativo.....	38
2.3. El abuso de autoridad.....	39



CAPÍTULO III

	Pág.
3. Servicio público.....	41
3.1. Breves antecedentes.....	41
3.1.1. Definición.....	42
3.1.2. Clases de servicios públicos.....	42
3.1.3. Modalidades de servicios prestados por el Estado.....	43
3.1.4. Elementos del servicio público.....	44
3.2. La relación del Estado y los agentes de la Policía Nacional Civil.....	46
3.2.1. Ámbito jurídico.....	46
3.3. Legislación comparada, República de El Perú.....	53

CAPÍTULO IV

4. La violación laboral en la remoción por reorganización de los miembros de la Policía Nacional Civil y la necesidad de reformar la Ley de la PNC.....	59
4.1. Los derechos laborales de los agentes de la Policía Nacional Civil.....	59
4.2. El principio de estabilidad como rector en la función del empleado público.....	62
4.3. Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil.....	63
4.3.1. Los procesos administrativos disciplinarios.....	65
4.3.2. Principios del proceso disciplinario contenidos en el Reglamento Disciplinario.....	74
4.4. Avances en materia de selección y conformación del personal que integra la Policía Nacional Civil.....	86
4.4.1. El Acuerdo para el Avance de la Seguridad y la Justicia.....	86



Pág.

4.4.2. La propuesta legislativa para reformar la Ley del Servicio Civil.....	90
4.5. Violación de los principios rectores del Reglamento Disciplinario.....	94
4.5.1. Los despidos por reorganización.....	94
4.5.2. Propuesta de solución a la problemática planteada.....	98
CONCLUSIONES.....	103
RECOMENDACIONES.....	105
BIBLIOGRAFÍA.....	107



INTRODUCCIÓN

El tema de la presente investigación se seleccionó debido a la constante violación de los derechos laborales de los agentes de la Policía Nacional Civil, que se ven vulnerados ya que constantemente son despedidos por reorganización; sin embargo, es un despido injustificado, tal y como queda plasmado en los resultados del presente trabajo.

La hipótesis consiste en que se violan principios laborales fundamentales como el debido proceso y la estabilidad laboral cuando se remueve por reorganización a un miembro de la PNC, aplicando una norma jurídica que no es la específica.

El objetivo del análisis es demostrar que existe indefensión ante la remoción por reorganización que regularmente se da en la institución policial y promover que se respete la Ley de la PNC, como el medio legal en el cual se determina un debido proceso de destitución o que el Ministerio de Gobernación realice una propuesta de reforma a la Ley en donde se regule la remoción por reorganización y con esto se evite la violación de los derechos laborales de los agentes de la Policía Nacional Civil.

Para una mejor comprensión la tesis quedó contenida en cuatro capítulos. En el primero, se hace una explicación de los antecedentes de la institución y su relación con los Acuerdos de Paz, con los cuales surge la Policía Nacional Civil, sus derechos,



obligaciones y prohibiciones; en el capítulo segundo, se hace una descripción del derecho administrativo, conceptos de administración y sus clases, los principios de la administración pública así como del dictamen administrativo; en el capítulo tercero, se hace un análisis del servicio público, sus clases y modalidades así como la relación que existe entre el Estado y los agentes de la Policía Nacional Civil y la comparación de la legislación de la República de El Perú; en el capítulo cuarto, se explican los derechos laborales de los agentes de la Policía Nacional Civil, el principio de estabilidad y una propuesta de solución a la problemática planteada entre otros.

Para la realización del informe, se utilizó el método del análisis, cuyo cometido fue descomponer el tema central en varios subtemas con el propósito de encontrar posibles soluciones; la síntesis mediante la cual se relacionaron hechos aislados para poder así formular una teoría, unificando diversos elementos; el método deductivo, que parte de generalizaciones universales permitiendo obtener inferencias particulares; e inductivo estableciendo enunciados a partir de la experiencia. La técnica utilizada en la investigación fue la bibliográfica.

Sirva la presente investigación como una valiosa y fiable fuente de consulta, para enriquecer más los conocimientos referidos al empleado público y en especial lo concerniente al miembro de la Policía Nacional Civil, ya que existen violaciones laborales e inobservancia a los principios que inspiran el derecho laboral relacionados a los servidores públicos.

CAPÍTULO I

1. La institución de la policía

1.1. Breves antecedentes de la institución

En primer lugar, conviene señalar que cuando se habla de policía como institución pública se refiere a una definición que ha sufrido transformaciones y esto va de acuerdo con el mismo desarrollo de la humanidad, por las necesidades e intereses de las clases sociales que dirigen, dominan y han tomado el control del poder dentro de sociedades determinadas desde la antigüedad al presente.

Históricamente existían funcionarios destinados a vigilar el cumplimiento de las leyes, a partir de la Revolución Francesa y la creación de los Estados burgueses, los cuerpos de policía adquieren autonomía respecto del ejército. En la segunda mitad del siglo XIX cobraron especial importancia como órganos de represión, debido al recrudecimiento de las luchas sociales.

La policía en su curso evolutivo pasa por varias etapas. La primera es la etapa militar, que se inicia cuando las legiones romanas introducen en las regiones conquistadas por ellas, el derecho y la concepción del orden civil que por primera vez existía en Roma. Luego los señores formaron y dirigieron grupos llamados vasallos que se encargaban

de proteger los intereses de su señor y por la sucesión de épocas políticas la seguridad se asigna a la policía, la que se convierte en institución pública.

Por eso es lógico suponer que la policía ha existido desde épocas antiguas y ha tenido nombres diferentes pero realizando la misma función. Por ejemplo se mencionan a los camperos, antiguamente se les llamaba así a los que debían recorrer los campos, montes y caminos para mantenerlos libres de malhechores, gozaban del derecho de percibir ciertas multas en premio a su trabajo y vigilancia. Hablar de policía implica referirse a la evolución de los sistemas políticos de la historia de la humanidad. La guardia pretoriana, fue la guardia personal en un principio, de un pretor, y más tarde del emperador romano.

Otro ejemplo es el edil (romano), que era magistrado de la antigua Roma, encargado de la supervisión de las obras públicas, que ejercía además ciertos poderes policiales. Los ediles supervisaban el mantenimiento y reparación de los templos, edificios públicos, calles, alcantarillas y acueductos de la ciudad de Roma; supervisaban los mercados públicos y regulaban los pesos y medidas, dirigían los juegos públicos y mantenían el orden. El cargo edilicio gozó de su mayor importancia durante la república romana. Tradicionalmente, el edil era el segundo magistrado en la carrera política romana. En los últimos años de la república, este cargo fue solicitado por políticos ambiciosos porque proporcionaba la oportunidad de hacerse popular.

Lo anterior sucedió en la época antigua, pero también se define en la evolución del concepto de policía una época muy importante como es la feudal; los señores, pertenecientes a la nobleza o a la iglesia, dominaban las vidas de los campesinos. Entre aquellos existían varios niveles de riqueza y poder, y sus propiedades eran de diferente extensión, pero todos ejercían la autoridad jurisdiccional derivada de la propiedad y de la consiguiente dependencia personal. Los campesinos podían ser esclavos o personas libres, pero todos eran súbditos y empleados de los señores. Cuando el señor o su representante concedía audiencia, sus campesinos debían acudir para hacerle llegar sus quejas y para ser juzgados por los delitos que hubieran cometido. Cuando el señor necesitaba arar sus tierras o recoger sus cosechas, tenía derecho al trabajo de sus campesinos.

Los poderes y los derechos del señor estaban bien definidos: tenía el derecho de ahorcar a los ladrones; por ejemplo, cada campesino le debía un determinado número de días de trabajo a la semana y varios días durante la época de arado, cosecha y otras faenas agrícolas especiales. Podía construir molinos, hornos o lagares (entiéndase estos como una especie de estufas) y ordenar a sus súbditos que utilizaran estas construcciones, a cambio de una contraprestación pecuniaria, para incrementar sus ingresos. En general, tenía el derecho de aprobar o desaprobar el matrimonio de sus súbditos, exigirles un impuesto anual, gravar sus ingresos a voluntad, exigirles a su muerte un impuesto de herencia y reclamar sus tierras si morían sin herederos. A cambio, los campesinos (incluso los de descendencia servil) tenían el derecho de heredar sus tierras, y aunque el señor tenía derecho a entregarles o

venderles (tanto a ellos como a sus descendientes) de forma individualizada, tenía que dar o vender sus tierras con ellos, pues se consideraban parte de las mismas. Los campesinos no sólo poseían algunas franjas de terreno cultivable en los campos, sino también derechos de pastoreo en los pastos comunes y derecho a materiales de construcción y leña de los bosques y eriales comunes, pero normalmente no tenían derecho de caza o pesca, reservado para el señor. La costumbre era la ley del régimen señorial, declarada en los tribunales locales con la participación de los campesinos.

En esta época, los señores organizaron patrullas que recorrían sus dominios para mantener el orden y aprehender a sus enemigos; consolidando así sus intereses económicos y sociales, porque cada unidad productiva (propiedad de terreno del señor) era autosuficiente al producir para el consumo del propietario y de sus siervos y sus familias.

Cuando surgieron los Estados modernos, los reyes y los nobles organizaron tropas destinadas a la vigilancia policiaca, la cual no consistía precisamente en proteger la vida y los intereses de los miembros de la comunidad, sino en defender los intereses de la corona, lo cual muy frecuentemente se traducía en crímenes políticos, venganzas personales, en robos y despojos. La iglesia católica tuvo también su policía eclesiástica, que funcionó bajo las órdenes del Santo Oficio y cuya misión era descubrir y aprehender a los enemigos de la fe: hechiceros, masones y judaizantes. "En las policías primitivas figuran no únicamente pretorianos, jenízaros y mercenarios, sino delincuentes que se convierten en policías para disfrutar de impunidad al cometer

delitos. En el pintoresco libro *Las Mil y Una Noches* traducido directa y literalmente del árabe por el Dr. J. C. Mardrús, versión española de Vicente Blasco Ibáñez, se lee en uno de los cuentos: Ahmed la Tiña era tan gran capitán de bandidos que el califa Harun Al Raschid lo nombró su jefe de policía, lo cual revela que al tirano califa le importaba poco mantener el orden público y velar por la seguridad y el bienestar de sus súbditos, y que la misión principal de Ahmed la Tiña era matar a los enemigos del califa y secuestrar mujeres bellas para aumentar el serrallo del opulento soberano.”¹ (sic)

Con el mismo criterio o muy análogo, tiempo después burgueses y terratenientes contrataron los servicios de vigilantes particulares, método que aún emplean algunos influyentes y acaudalados en todo el mundo para proteger su persona e intereses. “El parecido de estas policías con la guardia pretoriana de los romanos es evidente, ya que ésta consistía en un cuerpo de tropas adictas a los caudillos romanos, que comenzó a funcionar en el último siglo de la república romana y que Augusto convirtió en su guardia personal con la misión de acompañarlo a todas partes, velando por la seguridad de su divina persona. Tenía tal fuerza política, que de hecho la guardia pretoriana llegó incluso a decidir la elección y la destitución o la muerte de los Césares romanos. Estaba integrado por cohortes de mil hombres cada una y llegaron a ser diez. Constantino la abolió por considerarla nefasta para el progreso del imperio.”²

¹ <http://es.wikipedia.org/wiki/policía.internet> (Guatemala 15 de noviembre de 2010)

² *Ibid.*

Policía es una disciplina e institución que como tal nació y se desarrolló entre los siglos XVI y XVIII; principalmente en Alemania, Francia y España, donde reinaba el absolutismo feudal. Era un instrumento del Estado para dominar todo su entorno, a esta institución se le conoció como cameralística. La policía no era más que un medio de intervención totalitaria a través del Estado en la vida del ciudadano. Eso dio lugar a la represión a través de políticas aplicadas y por la polizei wissenschaft, que no era más que el uso de la fuerza de dichos cuerpos que empezó a ser usada en Alemania.

En el siglo XVIII el jurista francés Delamare produce el primer tratado de policía y se refiere a la vigilancia de ésta dentro del Estado en los siguientes ámbitos: Religión, moral, salud, alimentación, caminos, seguridad pública, ciencia, comercio, fábricas, trabajo y pobres.

La policía era la garantía del poder feudal al interior del Estado que aplicaba el control social, en suma la vida era el objeto de la policía, lo indispensable, lo útil y lo superfluo. Que el pueblo sobreviva, viva y haga mejor lo que hace, era lo que la policía tenía que asegurar.

Con la Revolución Francesa empiezan a operarse los cambios; los oficiales que eran monárquicos fueron sustituidos por los comisarios que eran del pueblo y eran revolucionarios, fruto de la nueva organización administrativa. A los comisarios los nombraba la Asamblea Nacional Constituyente y los ratificaba el directorio nacional,



sus facultades eran cumplir la ley, apoyar al ejército, combatir el contrabando, proteger a la revolución y al orden público; existían comisarios en materia civil, militar y fiscal.

Los golpes de Estado de 1793 y 1795 traen nuevos cambios a la institución cuando pasa a gobernar el Comité de Salud Pública que sustituyó a la Asamblea, suspendió la Constitución Política, centralizó el poder y limitó las funciones de los comisarios, llegando a nombrar incluso comisarios especiales para que vigilaran a sus compañeros, siendo éste el primer antecedente moderno de lo que hoy se conoce como servicio de inteligencia.

El Comité de Salud Pública nombró comités revolucionarios locales que tenían facultades policiales, de esa manera cuando Napoleón llega al poder y sustituye al Comité disuelve el cuerpo de comisarios y sus funciones las traspasa a funcionarios militares; sin embargo, pese a que Napoleón fue derrotado, la estructura policial se había consolidado y su función fue reducida a la represión del delito, aunque sigue siendo la piedra angular de las estructuras gubernamentales, sean éstas democracias o tiranías.

En el periodo feudal la policía como institución no es conocida, pero los señores a través de la imposición de su autoridad como propietarios de las tierras productoras, consideradas unidades económicas autosuficientes, se presume que conformaron grupos de vasallos o de hombres libres que se dedicaban al mantenimiento del orden

entre los habitantes y a cuidar de los intereses de sus señores por la relación de vasallaje que los unía, desempeñando las funciones de policía.

1.2. Breves antecedentes de la policía en Guatemala

El objetivo por el cual fue creada es porque ha existido el deseo, por lo menos formalmente hablando, del Estado y sus gobernantes de mantener el orden y velar por la seguridad de las personas; ese deseo y la existencia misma de la institución, ha pasado por diversas etapas políticas conjuntamente con el desarrollo de la sociedad guatemalteca. Pudiéndose distinguir las siguientes:

Época colonial

La conquista y colonización de los europeos significó para las sociedades prehispánicas cambios notorios y dramáticos, porque la organización sociopolítica y aborígen fue sustituida por la estructura castellana: La Real Audiencia, así como Cabildo, Ayuntamiento, Jefatura Política, alcaldes, regidores, alguaciles, etcétera, teniendo cada institución y cargo funciones diferentes.

“La Colonia nos dice José Milla fue una simple proyección de España en América, y en su legislación tenía contemplado el uso de autoridades civiles y militares como el regimiento y policía para hacer cumplir la ley y las penas, lo cual es evidente en la cita que hace al mencionar una Real Cédula: las leyes deben de ser justas y razonables pues sabemos que Felipe II las aprobó en una cédula fechada en Valladolid el 6 de

agosto de 1555. Dirigiéndose a los caciques de las Verapaces y otras provincias, les decía por ende aprobamos que tenemos por buenas vuestras leyes y buenas costumbres que antiguamente entre vosotros habéis tenido y tenéis para vuestro buen regimiento y Policía.”³(sic)

Los comisarios del Santo Oficio eran quienes recibían las denuncias o daban trámite a los asuntos inquisitoriales. Las capturas eran hechas de noche y con sigilo para no causar zozobra en la población. Los comisarios reunían toda información necesaria en cada caso y requerían la ayuda de autoridades civiles, eclesiásticas o de particulares para su auxilio. Los comisarios tenían autoridad sobre cualquier persona, hasta su abolición en 1820. La Inquisición era el Tribunal Eclesiástico, establecido para inquirir y castigar los delitos cometidos contra la fe; este Tribunal se hizo famoso por las extraordinarias facultades que le concedieron los príncipes y papas, por las clases de causas que conocía, por el fuego y ardor de sus individuos en las pesquisas, por el modo de enjuiciar, por el misterio de sus procedimientos, por la solemnidad y el terror, finalmente por la ejecución de sus sentencias. Fue abolido por Real Decreto del 9 de marzo de 1820.

Dentro de las atribuciones y funciones del Tribunal de la Inquisición están las doctrinas y puntos defendidos por el Santo Oficio; se mencionan los de tipo informativo, al respecto Ernesto Chinchilla Aguilar dice: “Para enterarse y poder conocer de la vida de las comunidades religiosas y el clero en general, conocen de escándalos habidos en

³ Chinchilla Aguilar, Ernesto. *La inquisición en Guatemala*. Pág. 151

fiestas y celebraciones, y de toda alteración del orden público, disturbios, calamidades, invasión de luteranos, etc., y siguen de cerca algunos casos de delincuencia en que los propios delitos entrañen falta de orden divino. ⁴

Este Tribunal del Santo Oficio, era la institución que hacía las veces de un tipo de policía eclesiástica, que se encargaba del orden de lo concerniente a la fe, y se hacía a través de indagar sobre la verdad, y deducir generosa y noblemente de cada testigo lo que por sí sabía, entendía o había dicho de la persona u objeto sobre el que recaía su declaración.

Aquí se observa la función de investigación y apertura de expedientes sobre infracciones y delitos cometidos contra la iglesia católica; por ello y por lo delicado del trabajo que realizaban los comisarios para la averiguación de los hechos, se hacían acompañar de personas que desempeñaban el cargo de alguaciles mayores del Santo Oficio, pues eran en realidad el brazo ejecutor de las disposiciones. Su encargo principal era efectuar la captura de los reos y realizar embargo o secuestro de sus bienes. Además, el de levantar alguna información reservada, o el de llevar la representación del propio comisario a lugares muy apartados en que debían recogerse testigos o información de personas que no se podían trasladar a la residencia de aquél.

Anteriormente, la institución se denominó únicamente Policía Nacional, y se trataba de una entidad no organizada, dirigida generalmente por ex miembros del ejército nacional

⁴ *ibid*



o bien miembros activos con el permiso respectivo, y su carácter era eminentemente represivo; según la historia de Guatemala, a través de la misma, se producían graves violaciones a los derechos humanos.

Se tiene conocimiento que a través de la policía judicial como se le denominaba anteriormente o la G2; se producían de forma indebida, abierta y sin mayores obstáculos, desapariciones extrajudiciales y muertes violentas de ciudadanos. Ahora bien, a través del conflicto armado, esta entidad tuvo una gran actividad, sin embargo, esa actividad se vio truncada con la suscripción de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996. En el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, se establecieron una serie de compromisos en materia de seguridad pública. Uno de los más importantes fue la creación de una nueva institución policial civil bajo la dirección del Ministerio de Gobernación, jerárquicamente estructurada, dotada de recursos suficientes, que contara con departamentos especializados y donde el carácter multiétnico y pluricultural de Guatemala estuviera presente.

Por ello, en cumplimiento de este compromiso se creó la Policía Nacional Civil, en donde se fusionaron los dos antiguos cuerpos policiales en uno solo; teniendo como fundamento jurídico el Decreto número 11-97 del Congreso de la República, Ley de la Policía Nacional Civil.



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

Ahora bien, dentro de las bases del Acuerdo antes citado, también se logró crear la Academia de la Policía Nacional Civil (APNC) y la carrera policial. Para ello, señala criterios tales como que todos los integrantes de la nueva estructura policial reciban formación en la Academia de la Policía y asegurar que el ingreso a la carrera policial, los ascensos y la especialización tengan lugar a través de la Academia.

El Gobierno de la República decidió así integrar la nueva fuerza policial formando personal nuevo y reeducando a parte de los miembros de la Policía Nacional y de la Guardia de Hacienda. Asumiendo la formación policial la Unión Europea, y desarrollada por el Programa de Apoyo a la Política Nacional de Seguridad a través de la Guardia Civil Española (GCE) en 1997. En materia de investigación criminal, la Academia de la institución policial recibió apoyo estadounidense por parte de ICITAP (International Criminal Investigative Training Assistance Program), y la instrucción y formación en derechos humanos estuvo a cargo del Programa de Fortalecimiento de la PNC de la Misión de Naciones Unidas para Guatemala.

Con la denominación de Policía Nacional Civil, se pretendió darle otro enfoque a la institución, principalmente basada en el respeto de los derechos humanos por parte de sus miembros hacia la sociedad guatemalteca.

1.3. Definición de policía

La definición de policía en Guatemala es entendida como: “Una institución profesional y jerarquizada, la Policía Nacional es el único cuerpo armado con competencia nacional, cuya función es proteger y garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de las personas, prevenir, investigar y combatir el delito y mantener el orden público y la seguridad interna del país.”⁵

Según el Diccionario de la Lengua Española, la etimología del término policía: “Se deriva del latín *politia*, y este vocablo deviene del griego *politeía*. Que es el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno. Cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas. Cortesía, buena crianza y urbanidad en el trato y costumbres. Limpieza y aseo.”⁶

También el autor Rodrigo Borja, cuando se refiere a la policía, indica que: “Es la integrada por el cuerpo de hombres armados por la sociedad, bajo una férrea disciplina

⁵ www.ansp.gob.gu/paginas/historia/conceptopolicia(Guatemala, 12 de diciembre de 2010).

⁶ Real Academia Española. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Pág. 321

y adiestramiento, cuya misión es respaldar con el uso de la fuerza los mandatos de la ley y las órdenes de la autoridad y salvaguardar con ello el orden público. El poder político o sea el poder del Estado es el único que tiene el monopolio de la coacción física legítima para hacerse obedecer.”⁷

Lo anterior significa que solamente el Estado tiene la aptitud de acudir a la amenaza o al uso de la fuerza a fin de dar eficacia a sus disposiciones.

La policía es depositaria de autoridad y tiene facultad de poder imponer obediencia, y puede expresarse de muchas formas. Existen variaciones legales, militares, familiares y organizativas en cuanto a reglas, sanciones y símbolos de autoridad. La toga del juez, el bastón del general o la gran mesa del director de una empresa, son imágenes bien conocidas que transmiten el mensaje de que la autoridad es el poder legítimo.

Se puede inferir al analizar las anteriores definiciones, que la policía es una institución estatal encargada de velar por la seguridad de las personas y sus bienes, salvaguardar el orden público, perseguir el delito y aprehender a los transgresores y delincuentes. La policía es la institución que desempeña las funciones de investigar los hechos punibles, reunir elementos de investigación, prevenir la comisión de hechos delictivos, aprehender a las personas por orden judicial o, en caso de flagrante delito y ponerlos a disposición de las autoridades competentes, captar, recibir datos de interés para la seguridad pública, estudiar, planificar y ejecutar métodos y técnicas de prevención y

⁷ Borja Rodrigo. *Diccionario de la política*. Pág. 797

combatir la delincuencia, cumpliendo y haciendo que se cumpla la ley, para así afirmar la seguridad de las personas y sus bienes.

1.4. La importancia de los Acuerdos de Paz

Guatemala es un país que ha tenido una historia política, social y económica muy accidentada, y ello se debe entre otras circunstancias, al predominio en el Gobierno de militares o gobiernos de facto, que no han sido electos democráticamente y que no se han preocupado por brindar a los guatemaltecos los satisfactores de vida necesarios.

El país inicia su historia con el conflicto armado, el 13 de noviembre de 1960, cuando un grupo de oficiales del ejército encabezados por los oficiales Marco Antonio Yon Sosa y Luis Turcios Lima, realizaron un levantamiento en contra del gobierno central. El movimiento carecía de un componente ideológico y se fundamentaba en el reclamo de terminar con la supuesta corrupción del régimen de Miguel Idígoras y el apoyo que el mismo estaba dando al gobierno norteamericano para derrocar a Fidel Castro en Cuba.

A través de los años, el movimiento insurgente, al que se le incorporaron lentamente elementos civiles, fue adquiriendo como bandera de lucha la búsqueda de mejores condiciones de vida para los guatemaltecos y la resolución de problemas estructurales del país, como la situación agraria, la justicia, la distribución de la riqueza y otros similares. Por otro lado, el movimiento insurgente fue adquiriendo matiz ideológico,

orientándose hacia la posición de extrema izquierda, que propugnaba la toma del poder por medios violentos y el establecimiento por consiguiente de gobiernos socialistas.

También se ha mencionado en varios libros que este grupo insurgente se inicia en la ciudad capital, aproximadamente en los años sesenta y la primera mitad de la década de los años setenta, pero con orientaciones de dirigirse al oriente del país y en los años ochenta, la lucha se intensificó en la región de occidente de Guatemala.

Los momentos críticos de este conflicto se vivieron en los años de 1980 a 1981, en los que se agudizó la problemática que significó la muerte de decenas de miles de guatemaltecos, la destrucción de infraestructura, el desplazamiento interno y externo de miles de guatemaltecos, sobre todo los campesinos que se encontraron sin razón como las víctimas más afectadas por el conflicto, miles de viudas, huérfanos y lisiados de guerra.

La búsqueda concreta de solución al conflicto armado interno se inició con la llegada del gobierno civil al poder, como sucedió con el licenciado Marco Vinicio Cerezo Arévalo, quien inició el proceso democrático y diálogo entre la guerrilla y el gobierno de Guatemala.

“En el estudio permanente de los acuerdos de paz, no se puede pasar desapercibido que la esencia de los mismos radica en un conflicto armado interno que duró más de treinta (30) años y que dejó un sin número de consecuencias ligadas a las personas más afectadas por el enfrentamiento de carácter militar, en muchos gobiernos previos

al gobierno del ciudadano Álvaro Arzú Irigoyen, se sostenían conversaciones con diversas entidades con el único motivo de intentar la democratización del país a través de una esperada paz que inicia su largo recorrido con intentos de involucrar entidades de derecho internacional público con el afán de concluir la guerra sin sentido que comienza con el acuerdo suscrito en el vecino país de México, específicamente en el estado de Querétano, sin embargo la paz no llega en virtud que la democratización y formalización de los distintos puntos contenidos en los tratados objeto de discusión involucraba directamente al gobierno de facto que en todo el periodo de conflicto armado mantuvieron el poder ilegítimo representado por militares quienes promovieron políticas represivas en contra de la población inocente que en su mayoría fue indígena que al encontrarse directamente involucrada en el conflicto armado se ve en la necesidad de emigrar hacia distintos lugares adyacentes a nuestro país como es el caso de México y los Estados Unidos.⁸(sic).

Los Acuerdos de Paz son los siguientes:

- a) Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Pacíficos. Este Acuerdo fue suscribo en marzo de 1990, entre la Comisión Nacional de Reconciliación avalada por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, integrada por cuatro grupos guerrilleros que hasta hacía poco actuaban por separado.

⁸ [http://www.laguia2000.com/Guatemala/el proceso de paz](http://www.laguia2000.com/Guatemala/el_proceso_de_paz) (Guatemala, 3 de enero de 2011).

- b) Acuerdo de Procedimiento para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos, suscrito en abril de 1991, en el cual las partes expresaron su voluntad política de llegar lo más pronto posible a la firma de un Acuerdo de Paz Firme y Duradera.
- c) Acuerdo Marco sobre Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos, suscrito en Querétaro México, en julio de 1991.
- d) Reinicio del diálogo por autgolpe de Estado que pretendía el ingeniero Jorge Serrano Elías en junio de 1993. La propuesta de paz del licenciado Ramiro De León Carpio, electo Presidente de la República por el Congreso, denominado Plan Nacional para la Paz.
- e) Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación, enero de 1994, en el cual se solicitaba la moderación profesional de Naciones Unidas, nombrando al francés Jean Arnauld como moderador.
- f) Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, suscrito en México, en marzo de 1994.
- g) Acuerdo Calendario de las Negociaciones para una Paz Firme y Duradera, suscrito en México, en marzo de 1994.
- h) Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, suscrito en junio de 1994, en Oslo, Noruega.

- i) Suscripción del Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y de los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimiento a la Población Guatemalteca, suscrito en Oslo, Noruega, en junio de 1994.
- j) Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, suscrito en marzo de 1995, en la ciudad de México.
- k) Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, suscrito en México, en mayo de 1996.
- l) Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, suscrito en septiembre de 1996, en la ciudad de México.
- m) Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego, suscrito en Oslo, Noruega, en diciembre de 1996.
- n) Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, suscrito en Estocolmo, en diciembre de 1996.
- o) Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad, suscrito en Madrid, España, en diciembre de 1996.

- p) Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, suscrito en la ciudad de Guatemala, el 29 de diciembre de 1996.

1.5. Funciones de la Policía Nacional Civil

El Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, regula las siguientes funciones:

- a) “Por iniciativa propia, por denuncia o por orden del Ministerio Público: 1) Investigar los hechos punibles perseguibles de oficio e impedir que estos sean llevados a consecuencias ulteriores; 2) Reunir los elementos de investigación útiles para dar base a la acusación en proceso penal.
- b) Auxiliar y proteger a las personas y velar por la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- c) Mantener y restablecer, en su caso el orden y la seguridad pública.
- d) Prevenir la comisión de hechos delictivos, e impedir que estos sean llevados a consecuencias ulteriores.
- e) Aprender a las personas por orden judicial o en los casos de flagrante delito y ponerlas a disposición de las autoridades competentes dentro del plazo legal.

- f) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para la seguridad pública, estudiar, planificar y ejecutar métodos y técnicas de prevención y combate de la delincuencia y requerir directamente a los señores jueces, en casos de extrema urgencia, la realización de actos jurisdiccionales determinados con noticia inmediata al Ministerio Público.
- g) Colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofes y calamidad pública en los términos establecidos en la ley.
- h) Vigilar e inspeccionar el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciba de las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias.
- i) Prevenir, investigar y perseguir los delitos tipificados en las leyes vigentes del país.
- j) Colaborar y prestar auxilio a las fuerzas de seguridad civil de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales de los que Guatemala sea parte o haya suscrito.
- k) Controlar a las empresas y entidades que presten servicios privados de seguridad, registrar autorizar y controlar su personal, medios y actuaciones.

- l) Coordinar y regular todo lo relativo a las obligaciones del Departamento de Tránsito, establecidas en la ley de la materia.
- m) Organizar y mantener en todo el territorio nacional el archivo de identificación personal y antecedentes policiales.
- n) Atender los requerimientos que, dentro de los límites legales, reciban del Organismo Judicial, Ministerio Público y demás entidades competentes.
- ñ) Promover la corresponsabilidad y participación de la población en la lucha contra la delincuencia.
- o) Las demás que le asigna la ley”.

1.6. Derechos, obligaciones y prohibiciones de la Policía Nacional Civil

La siguiente normativa es la que regula los derechos, obligaciones y prohibiciones de los agentes de la Policía Nacional Civil:

Derechos

“Artículo 33. Son derechos de los miembros de la Policía Nacional Civil. a) No ser destituidos de la institución a menos que incurran en causal de despido. b) Tener la oportunidad de realizar estudios de especialización, cursos o materias relacionadas con el área policial, en centros universitarios o instituciones nacionales o extranjeras. Ser

remunerado de acuerdo a su tiempo de servicio, jerarquía, capacidad, y méritos que les aseguren un nivel de vida digno para sí y su familia. Reglamentariamente se establecerán los incentivos que corresponderán por prestar servicio en determinadas regiones del territorio nacional. d) Obtener ascensos al grado inmediato superior previo cumplimiento de los requisitos de la presente ley y el respectivo reglamento. e) Ser dotados de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, especialmente en lo concerniente a equipo y demás apoyo logístico. f) Recibir las prestaciones laborales y de seguridad social a que tienen derecho los servidores públicos, además, los que proporciona la institución de conformidad con la ley. g) Recibir el apoyo necesario para una adecuada promoción profesional, social y humana. h) Recibir defensoría legal por la imputación de hechos que puedan resultar constitutivos de delito o falta con ocasión del fiel y estricto cumplimiento de sus funciones. i) Recibir tratamiento adecuado para su recuperación por el tiempo que sea necesario cuando como consecuencia de un acto del servicio sufran problemas físicos, emocionales o psíquicos. j) Inscribir a los miembros de su grupo familiar, en centros educativos y de formación públicos, en todo tiempo, cuando por las necesidades del servicio sean trasladados a cualquier lugar del territorio nacional. A este efecto ningún centro podrá negarse a cumplir esta disposición. k) Tener acceso gratuito a los servicios de transporte público colectivo, cuando se hallen en servicio. l) Recibir reconocimientos, distinciones, y condecoraciones de conformidad con el reglamento respectivo".



Obligaciones

"Artículo 34. Los miembros de la Policía Nacional Civil tienen las siguientes obligaciones: a) Servir a la patria, la sociedad y a la institución con honradez, justicia, lealtad, abnegación, disciplina y ética profesional. b) Proteger y respetar la dignidad de las personas, los derechos humanos, la Constitución y las leyes de la República, cualesquiera sean las circunstancias en que hayan de cumplir con su misión. c) Respetar y cumplir las órdenes e instrucciones emanadas de sus superiores jerárquicos, las cuales deben estar siempre ajustadas a la Constitución y a las leyes de la República. La obediencia a una orden superior no justifica ni exime de responsabilidad en la comisión de hechos punibles. d) Mantener en sus relaciones con el público, con sus compañeros y con sus superiores y subordinados la consideración, respeto y cortesía debidos. e) No recibir remuneración económica, dádivas o recompensas adicionales que no sean las inherentes al ejercicio de sus funciones, salvo si se trata de incentivos en cualquier lugar del territorio nacional, por necesidades del servicio, establecidos reglamentariamente. f) Ser responsables por los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones".

Prohibiciones

"Artículo 35. Los miembros de la Policía Nacional Civil, por prestar un servicio público esencial, tienen prohibido:

- a) Declararse en huelga y/o ejecutar actos contrarios al servicio.

- b) Formar parte de partidos políticos y favorecer o ejecutar actividades de esta naturaleza.
- c) Las demás prohibiciones establecidas en otras leyes y reglamentos de la República”.

A través de los tiempos la institución de la policía ha sido utilizada para proteger los intereses que en ocasiones representan los beneficios de la colectividad y en otras para proteger los intereses de determinado sector minoritario. Guatemala no ha sido la diferencia pues según la historia de la institución la policía ha sido en ocasiones una instrumento de represión a las luchas sociales y en otras épocas ha sido para mantener el orden y velar por la seguridad de las personas.

En conclusión, la policía como institución ha sufrido transformaciones y posteriormente a los Acuerdos de Paz, surgió la Policía Nacional Civil, por lo que considero que es importante que haya evolucionado dicha institución policial, convirtiéndose en el medio para defender el estado de derecho que debe prevalecer en Guatemala y como consecuencia de ello también sea el instrumento para la defensa de los derechos humanos que deben respetarse en toda sociedad, por ser estos una característica innata de los seres humanos.





CAPÍTULO II

2. El derecho administrativo

Es de importancia establecer el origen del dictamen administrativo como tal, para concluir en su definición y cómo se utiliza dentro del ámbito de la administración pública. Esta institución se encuentra regida por el derecho administrativo. Para el tratadista francés Alessandro Rochild el derecho administrativo es: "Aquella rama del derecho público que tiene por objeto el estudio del régimen jurídico de la administración pública y sus relaciones con los particulares, el conjunto de doctrinas, principios y normas jurídicas que regulan la actividad, estructura, organización y funcionamiento de la administración pública, así como sus relaciones con los administrados".⁹

a) Características del derecho administrativo

El mismo autor citado, refiere determinadas características y las identifica como principales, dentro de ellas se señalan las siguientes:

1. Es un derecho reciente, nuevo o de joven formación (ius novum), pues surge con la Revolución Francesa y la consolidación del estado de derecho, sin embargo, su estudio en forma independiente se manifiesta a principios del siglo XX.

⁹ Acosta Romero, Miguel. **Compendio de derecho administrativo. Parte general.** Pág. 121

2. Es un derecho no codificado, pues es tan extensa la variedad de leyes administrativas que no se ha logrado su unificación en un solo cuerpo de leyes (código).

3. Es una rama del derecho público, pues gracias a él se conoce la actividad del Estado la cual se encuentra encaminada al cumplimiento y satisfacción de los intereses públicos.

4. Es un derecho autónomo, pues ha logrado su independencia de la base común del derecho al abarcar un conjunto de doctrinas propias, tener métodos específicos, un contenido extenso que merece un estudio conveniente y particular, tener leyes propias y contar con órganos jurisdiccionales que dirimen exclusivamente conflictos de la materia.

5. Es un derecho subordinado, pues se encuentra subordinado a la ley constitucional, lo cual doctrinariamente se llama constitucionalización del derecho administrativo.

6. Es un derecho dinámico o mutable, pues es más cambiante que cualquiera otra ciencia jurídica, dado el constante desarrollo y evolución que tiene la administración pública para obtener el bienestar general que realiza a través del servicio público.

b) Sistema del derecho administrativo

El licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales expone que: "Existen dos sistemas de derecho administrativo, los cuales son:

- 1) Sistema anglosajón, sajón o inglés: Aquí no existe un derecho especial que regule las relaciones entre la administración pública y los particulares, sino que estas relaciones son reguladas por el derecho común (derecho civil). Sus fuentes principales son la jurisprudencia y el precedente administrativo. Se aplica en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica.

- 2) Sistema francés: surge gracias a la Revolución Francesa, la cual cambia todo el régimen monárquico y por ende el sistema administrativo existente, naciendo el derecho administrativo como un derecho especial que regula las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares, y las que se dan entre las mismas instituciones administrativas. Su fuente principal es la ley, de donde deviene el denominado principio de legalidad. Se desarrolla especialmente en Francia e Italia y tiene aplicación en varios países europeos y en latinoamérica, incluyendo Guatemala. " ¹⁰

¹⁰ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**. Pág. 34



c) Objeto del derecho administrativo

El tratadista Rafael Bielsa afirma que: “El objeto del derecho administrativo es el estudio de la administración pública y de sus relaciones entre los órganos públicos que la constituyen y los administrados. Específicamente, Rochild, expone que el derecho administrativo obedece al interés público, su fin primordial es alcanzar la utilidad colectiva, el beneficio social o el bienestar general de todos los administrados, o sea, el logro del bien común.”¹¹

d) Fuentes del derecho administrativo

En un sentido común, se dice que fuente es el principio u origen de algo; y, en un sentido jurídico, fuente del derecho es el fundamento, el lugar de donde nace o se produce la norma jurídica.

Las fuentes del derecho en general son: a) Las fuentes históricas; b) las fuentes reales o materiales; y c) las fuentes formales. Todas ellas tienen aplicación en el derecho administrativo, en especial las denominadas fuentes formales, las cuales son los distintos modos o formas a través de los cuales se manifiesta externa y socialmente la norma jurídica.

¹¹ *Ibid.* Pág. 122

Existen diversidad de criterios para determinar cuáles son las fuentes formales en el derecho administrativo; sin embargo, la clasificación que hace el autor Rochild, y con las que opera el derecho administrativo, pueden ser:

- "1) Directas, principales o primarias: a) La legislación (ley constitucional y ley ordinaria administrativa); b) Los tratados y convenios internacionales en materia administrativa; c) Los reglamentos; d) Los estatutos y ordenanzas; y e) Los instructivos y circulares.
- 2) Indirectas, auxiliares o secundarias: a) La jurisprudencia o doctrina legal; b) Los usos y costumbres administrativas; c) Los principios generales del derecho administrativo; y d) La doctrina científico-administrativa.
- 3) Concurrentes, posibles o terciarias: a) La supletoriedad y analogía de las leyes comunes; b) La equidad; y c) El precedente y la práctica administrativa."¹²

En Guatemala la principal fuente formal del derecho administrativo es la ley, tomando como punto de partida la Constitución Política de la República como ley suprema y fundamental del Estado y las demás leyes constitucionales, siguiendo en su orden las leyes ordinarias administrativas. Estas últimas, expresa el autor Jorge Mario Castillo González: "Se dictan en forma de decretos, aunque el nombre varía dependiendo el gobierno y la época en que se emitieron, así se encuentran los Decretos Legislativos,

¹²Ibid. Pág. 122

los Decretos del Congreso de la República, los Decretos Presidenciales, los Decretos Gubernativos y los Decretos Leyes. Otra fuente de gran importancia, la constituyen los reglamentos y los acuerdos, esta última un tanto confusa en la práctica como consecuencia de que los reglamentos se publican a través de acuerdos. De estos existen diversos tipos, según la autoridad que los dicte, de allí que se hable de Acuerdos Gubernativos, Acuerdos Presidenciales y Acuerdos Ministeriales, los cuales contienen temas de variada índole, tales como: reglamentos, declaraciones, derechos, procedimientos, condecoraciones, nombramientos, exoneraciones, creación de oficinas estatales o de comisiones, definición de funciones, etc. Las entidades descentralizadas y autónomas y los organismos Legislativo y Judicial también emiten acuerdos dentro del campo de sus atribuciones administrativas. Las demás fuentes formales también tienen aplicación dentro de la administración pública, aunque unas más que otras, dependiendo de las circunstancias y casos concretos."¹³

2.1. La administración pública

El derecho administrativo se desenvuelve dentro del concepto de administración pública; y sin lugar a dudas, lo que se refiere al respecto del dictamen administrativo. "Es conveniente señalar que el vocablo administrar viene del latín administrare, compuesto por ad (hacia), y de ministrare (servir, impulsar, ejecutar, gobernar, regir o

¹³ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Pág. 75

cuidar), en forma amplia significa, servir o ejercer algún ministerio o empleo, elementos que sugieren una actividad o un impulso.”¹⁴

2.1.1. Concepto de administración

Es aquella serie de actividades de la autoridad competente por medio de la cual planifica, organiza, integra, dirige y controla sus recursos humanos y materiales; con el objeto de lograr fines y propósitos de diversa índole dentro de un grupo determinado (público o privado). Esa autoridad representa un conjunto de órganos que en un momento dado van a realizar la función de administrar.

Desde un punto de vista subjetivo, según Villegas Basavilvaso: “Es aquella actividad del Estado que tiene por objeto la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas, por medio de actos concretos dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley. En consecuencia sus elementos son: a) Es una actividad del Estado; b) tiene por objeto la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas; y c) se da dentro del orden jurídico con los fines que el mismo establece.”¹⁵

¹⁴ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Pág. 77

¹⁵ **Ibid.**

2.1.2. Clases de administración

- a) Micro administración: Comprende la administración personal, familiar y la empresarial. Sus objetivos son mucho más concretos y reducidos por el ámbito limitado de sus intereses; igualmente sus recursos económicos, humanos y territoriales.

- b) Macro administración: Comprende en el ámbito privado la administración de entidades transnacionales y en el ámbito público la administración del Estado (administración pública); en ambos, los recursos económicos, humanos y territoriales comprenden intereses a nivel de todo el territorio nacional e involucra a los habitantes de uno o varios Estados y su presupuesto es de alto nivel. En el estudio del derecho administrativo es la administración pública su campo principal de aplicación.

La administración pública dentro del orden de la división de poderes, es el Ejecutivo quien la ejerce preferentemente a través de sus órganos, siendo uno de sus objetivos más importantes la dirección y organización de los servicios públicos. Por eso, muchos suelen identificar a la administración pública con uno de los organismos del Estado: el Organismo Ejecutivo. La finalidad de la administración pública es el logro del bien común o bienestar general, el cual se logra dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico. A la administración pública también se le llama administración activa.



2.1.3. Principios fundamentales de la administración pública

En 1925 Merkl, citado por Castillo González, divulga la tesis de que: "Toda la actividad administrativa del Estado debe fundarse en ley, como medio para establecer y consolidar el estado de derecho. A partir de ese año, universalmente se acepta que la actividad administrativa de las organizaciones públicas, debe estar basada en ley. Este es el origen del principio de legalidad administrativa. Durante dos décadas o más, los intérpretes del principio de legalidad entendieron que la actividad administrativa se basa en la ley, pero que la inexistencia total o parcial de la ley autoriza al funcionario o al empleado, a tomar decisiones con libertad total, o sea con total discrecionalidad. Este es el origen de la juridicidad. Así pues, existen dos principios fundamentales en la función administrativa:

- I.- El principio de legalidad: Consiste en que toda la actividad administrativa de las entidades públicas debe estar sometida a lo que establecen las leyes vigentes del Estado. Tiene su fundamento en la ley y la autoridad no puede actuar si no existe una norma legal o reglamentaria que le otorgue competencia para ello, es decir que, el titular del órgano administrativo para realizar cualquier acto o resolver cualquier situación no puede salirse de lo que la norma preceptúa. La legalidad persigue dos objetivos primordiales: a) Dar seguridad jurídica a los habitantes del Estado; y b) Dar firmeza a las decisiones administrativas.

II.- El principio de juridicidad o de juricidad: Surge gracias a la preocupación de erradicar la discrecionalidad, teniendo por finalidad consolidar el sometimiento al derecho de todas las organizaciones públicas. Consiste en que a falta de ley que regule determinado asunto o caso concreto, el funcionario o empleado público no puede actuar o resolver en forma arbitraria, sino debe aplicar los principios generales y las instituciones doctrinarias del derecho administrativo. Esta aplicación se hace con la observancia de ciertos parámetros de las leyes existentes, pues si bien es cierto que no existe ley aplicable tampoco puede actuar o resolver en contra o fuera de la misma. Se fundamenta en el hecho de que es obligación del Estado resolver los problemas que se le presenten, dándole al titular del órgano administrativo un campo más amplio para poder actuar. " ¹⁶

2.1.4. La resolución administrativa como principal forma del acto administrativo

Para que se pueda emitir una resolución como parte de un acto administrativo, normalmente la autoridad necesita de un dictamen que vincule o no, pero que sirva de fundamento para la conformación de dicha resolución. La doctrina considera que la resolución administrativa es el acto administrativo por antonomasia o por excelencia. El tratadista italiano Sifferedi indica que: "La resolución administrativa constituye la principal forma del acto administrativo, y en consecuencia, éste es el género y aquélla la especie, por lo que emplear conjuntamente ambos términos no es correcto y resulta

¹⁶ Castillo Gonzalez, **Ob. Cit.** Pág. 78



falto de técnica, pues el acto administrativo subsume a la resolución administrativa, por eso basta hablar en doctrina y en las legislaciones solamente de acto administrativo. En cuanto más general sea utilizado un término mejor es su aplicación e interpretación".¹⁷

El licenciado Castillo González, al estudiar la teoría de la actividad administrativa, parte de la decisión administrativa y considera que el funcionario y el empleado público dependiendo de su poder y de su responsabilidad toman decisiones en su calidad de miembros de la organización a que pertenecen. El ejercicio de las funciones administrativas obliga a la toma de decisiones, que es un proceso en que el funcionario y el empleado público escoge entre dos y más opciones, previa investigación, reunión de información y análisis de dichas opciones. Las decisiones de la administración pública, tradicionalmente, reciben el nombre de acto administrativo, que es una de las decisiones de mayor importancia de ésta. La palabra acto administrativo es hoy en día desplazada por la palabra decisión administrativa, por ser más general y menos formalista.

La resolución administrativa pone fin a un procedimiento administrativo, al igual que la sentencia pone fin a un proceso, de allí que se pretenda equipararla a un acto jurisdiccional, o sea a un acto realizado por los tribunales de justicia en cumplimiento de la función de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, lo cual es inaceptable en virtud de que la función jurisdiccional pretende dar solución a un conflicto de intereses;

¹⁷ Acosta Romero. **Ob. Cit.** Pág. 128

en tanto que la función administrativa no requiere la existencia de un conflicto, de manera que podemos decir que su naturaleza es de un acto administrativo, toda vez que se emite por un órgano administrativo y no resuelve necesariamente una controversia, por lo que el fundamento teórico del acto administrativo es también el fundamento teórico de la resolución administrativa.

2.2. Dictamen administrativo

“La palabra dictamen tiene su origen en el vocablo latino dictamen que significa opinión, parecer, juicio, acerca de una cosa que emite una persona o institución”.¹⁸ Es concretamente un estudio jurídico o técnico sobre un expediente o asunto determinado.

a) Naturaleza jurídica del dictamen

Existen diferentes posturas al referirse a que si constituye un acto administrativo, pues quien lo emite normalmente es una institución o persona capacitada para realizarlo, pero que ejerce una función pública, y cuyo dictamen servirá para decidir sobre un caso meramente administrativo.

Otros refieren que no es un acto administrativo porque no surte efectos jurídicos, la que produce los efectos jurídicos es la resolución final y firme.

¹⁸ Sopena. Diccionario ilustrado de la lengua española. Tomo II. Pág. 603.



b) Clases de dictamen

Dentro de las clases principales de dictámenes que existen, se encuentran los siguientes:

- A. **Facultativo:** Es aquél en el cual el administrador queda en libertad de pedirlo, la ley no lo obliga, y no se da resolución final.

- B. **Obligatorio:** Es aquella clase de dictamen en la cual la ley obliga a que el administrador requiera el dictamen, pero no obliga que en la decisión se tome obligadamente el contenido del mismo. Ejemplo, antes de resolver un recurso administrativo la ley obliga a dar audiencia al Ministerio Público, pero no es determinante la resolución final del dictamen.

- C. **Vinculante:** En éste la ley obliga a pedir el dictamen al órgano consultivo y que se base la resolución o acto administrativo en el dictamen. No existe en Guatemala. Sólo el facultativo y el obligatorio.

2.3. El abuso de autoridad

El abuso de autoridad, se deriva de la violación a los principios fundamentales que rigen la administración pública; como son el de legalidad y juridicidad. Dentro de estas violaciones también se encuentra la desviación de poder.

El abuso de poder implica la extralimitación de un funcionario en las atribuciones sin tener la competencia administrativa. Entonces, es el uso y el ejercicio del poder fuera de la competencia administrativa.

Ahora bien, la desviación de poder se refiere al uso y ejercicio de la competencia administrativa con un fin distinto del que otorga la ley.

El derecho administrativo, es una rama del derecho público, que va a regular todo lo que se relacione con la administración pública y los particulares, así como las relaciones que existen entre los servidores públicos y las dependencias estatales, para lo cual en ocasiones se hará necesario que se emitan decisiones administrativas por parte de la administración pública; y el dictamen administrativo, es aquél que permitirá que se observe la legalidad y la juridicidad de los actos administrativos, evitando que se comenten abusos de autoridad o desviaciones de poder.



CAPÍTULO III

3. Servicio público

3.1. Breves antecedentes

“La noción de servicio público nació y floreció en Francia caracterizado como actividad de determinado tipo, realizado por la administración en forma directa, o indirectamente a través de concesionarios y fue el concepto que sirvió para la construcción del viejo derecho administrativo. La relación con el servicio público era lo que justificaba la competencia de los tribunales llamados contencioso administrativos, la naturaleza de contrato administrativo que asumían ciertos convenios con la administración, el régimen jurídico del dominio público, la monopolización del servicio o falta de libre competencia, etc. La doctrina abreviaba en fuentes, pero la jurisprudencia ni siquiera utilizaba tal noción sino que se refería al grado de regulación normativa que determinadas actividades privadas podían o debían tener.

Posteriormente, la noción fue perdiendo importancia hasta quedar restringida a mostrar un régimen jurídico especial en determinado tipo de actividad; pero como este régimen jurídico es contingente a políticas económicas que han sido cambiantes en el siglo XX, y vuelven a ser cambiantes en la primera década del siglo XXI, la noción también debe

mutar, desaparecer o reaparecer según como se presente ese régimen jurídico en cada contexto económico temporal."¹⁹

Por ello se ha podido decir con acierto que lo que se escriba al respecto tiene siempre carácter efímero y que se trata de palabras que se escriben para ser rescritas más adelante.

3.1.1. Definición

El servicio evoca una acción y efecto de servir pero también es la piedra de choque por los criterios políticos que se tienen sobre la buena o mala prestación. Eustorgio Sarría, en su obra Derecho Administrativo sostiene que: "Servicio Público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general en forma continúa y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios, de administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas."²⁰

3.1.2. Clases de servicios públicos

Se pueden considerar como importantes, los siguientes:

¹⁹ www.gordillo.com/Pdf/2-8/Capitulos/VI/serviciopublico(Guatemala, 22 de enero 2011).

²⁰ Sarría, Eustorgio. **Derecho administrativo**. Pág. 23

- a) Servicios públicos esenciales. Los esenciales se vinculan con la existencia como el agua potable, luz eléctrica, vivienda;
- b) Servicios públicos no-esenciales. Los no esenciales son de carácter secundario, como museos, teatros estadios, etc.
- c) Servicios públicos propios. Son prestados directamente por el Estado.
- d) Servicios públicos impropios. Son prestados por intermedio de otros órganos o personas particulares de acuerdo a disposiciones reglamentarias establecidas por la administración pública.
- e) Servicios que pueden ser nacionales, municipales, departamentales, y parroquiales.

3.1.3. Modalidades de servicios prestados por el Estado

Los servicios prestados por el Estado pueden ejecutarse de acuerdo con las siguientes modalidades:

- a) Servicios prestados directamente por la administración pública;
- b) Servicios prestados por instituciones;
- c) Servicios prestados por empresas públicas;



d) Servicios prestados por administración delegada; y,

e) Servicios prestados mediante concesión.

Por último, se puede decir que hoy día el Estado para satisfacer necesidades generales no sólo se preocupa de los servicios básicos como agua potable, luz eléctrica, salubridad, educación, correos, obras públicas, sino también del control de precios, de la distribución y la venta de artículos de consumo popular.

Así también el Estado por intermedio de la administración interviene para defender al consumidor del acaparamiento, del abuso de precios, de la especulación, dirigiendo el control como una característica republicana y democrática. El intervencionismo es producto de los reclamos y necesidades sociales de los pueblos.

3.1.4. Elementos del servicio público

Los servicios públicos están integrados por cuatro elementos indispensables, que son:

a) Los servidores públicos: Son recursos humanos calificados que prestan servicios personales a la administración central, institucional o seccional para satisfacer necesidades generales. Los servidores públicos llamados también agentes públicos se les ha llegado a identificar como funcionarios y empleados.

- b) El funcionario: Es una persona natural que ejerce constitucional, legal y reglamentariamente una función, y que se encuentra investido de un poder de decisión y de mando.

- c) El empleado: Es una persona natural, que debido a la jerarquía administrativa cumple órdenes de los funcionarios mediante la ejecución de determinadas actividades. Tanto el funcionario como el empleado se encuentran incorporados legalmente en los cuadros de la organización administrativa. La organización y disciplina administrativa impone la obediencia y subordinación jerárquica.

- d) Los bienes: El Estado y las demás entidades del sector público para satisfacer necesidades de carácter general requiere contar con bienes y recursos financieros. Todos los bienes del Estado integran el patrimonio. La tenencia y conservación de los bienes patrimoniales del Estado les corresponde a los servidores públicos caucionados, legalmente designados, que se les haya entregado inventariados.

- e) Las obligaciones. Es obligación de la máxima autoridad velar por la conservación de los bienes de dominio público, que han sido adquiridos o designados para uso, cuidado o administración del respectivo organismo o entidad.



3.2. La relación del Estado y los agentes de la Policía Nacional Civil

3.2.1. Ámbito jurídico

Ante la inexistencia en un inicio de una ley que cubriera aspectos relacionados con las relaciones entre trabajadores y la autoridad, en este caso la Policía Nacional Civil, las normas de la Ley del Servicio Civil eran adaptadas a la realidad de los funcionarios y empleados públicos que prestaban sus servicios para la institución de la Policía Nacional.

La Ley del Servicio Civil, Decretó número 17-48 del Congreso de la República de Guatemala, se encuentra vigente aún y tiene como objetivos y principios garantizar la eficiente operación de los servicios públicos, afirmar y proteger la dignidad de los trabajadores del Estado; remunerar el correcto desempeño de cada cargo público en forma justa y decorosa; establecer que a igual trabajo desempeñado corresponde igual salario.

También conlleva, estabilizar el desempeño de los distintos puestos de la administración pública, mediante la eliminación de factores de preferencia puramente personal de los respectivos nombramientos, ascensos y despidos; que la administración pública invierta sus recursos económicos en forma ordenada y cuidadosa en el pago de servicios personales, manteniendo estos gastos dentro del mínimo compatible con las necesidades del país; y en especial, reconocer que la

relación de trabajo de los empleados del Estado constituye una función pública, cuyo acertado desempeño es fuente de deberes y de derechos especiales.

a) Análisis del contenido de la Ley del Servicio Civil

“Artículo 1. Carácter de la Ley. Esta ley es de orden público y los derechos que consigna son garantías mínimas irrenunciables para los servidores públicos, susceptibles de ser mejoradas conforme las necesidades y posibilidades del Estado. De consiguiente, son nulos ipso jure, todos los actos y disposiciones que impliquen renuncia, disminución o tergiversación de los derechos que la Constitución establece, de los que esta ley señala y de todos los adquiridos con anterioridad”.

Como se puede ver, se trata de una ley de carácter público, que rige en forma interna la organización de la administración pública; específicamente, la relación funcional de la autoridad con los servidores, empleados y funcionarios públicos, y considerados como tal a los agentes de la Policía Nacional Civil le es aplicable.

“Artículo 2. Propósito. El propósito general de esta ley, es regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores, con el fin de garantizar su eficiencia, asegurando a los mismos, justicia y estímulo en su trabajo, y establecer las normas para la aplicación de un sistema de administración de personal”.

Con relación al Artículo anterior, se persigue una justicia laboral, en donde la administración de personal respete el debido proceso en todas las circunstancias, sobre todo en la relación laboral.

"Artículo 3. Principios. Son principios fundamentales de esta ley, los siguientes: 1. Todos los ciudadanos guatemaltecos tienen derecho a optar a los cargos públicos y a ninguno puede impedírsele el ejercicio de este derecho, si reúne los requisitos y calidades que las leyes exigen. Dichos cargos deben otorgarse atendiendo únicamente a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez. 2. Para el otorgamiento de los cargos públicos no debe hacerse ninguna discriminación por motiva de raza, sexo, estado civil, religión nacimiento, posición social o económica u opiniones políticas. El defecto físico o dolencia de tipo psiconeurótico no es óbice para ocupar un cargo público, siempre que estos estados no interfieran con la capacidad de trabajo al cual sea destinado el solicitante a juicio de la Junta Nacional de Servicio Civil. 3. El Sistema Nacional de Servicio Civil debe fomentar la eficiencia de la Administración Pública y dar garantías a sus servidores para el ejercicio y defensa de sus derechos. 4. Los puestos de la Administración Pública deben adjudicarse con base en la capacidad, preparación y honradez de los aspirantes. Por lo tanto, es necesario establecer un procedimiento de oposición para el otorgamiento de los mismos, instituyendo la carrera administrativa. Los puestos que por su naturaleza y fines deban quedar fuera del proceso de oposición, deben ser señalados por la ley. 5. A igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponderá igual salario; en consecuencia, los cargos de la Administración Pública deben ordenarse en un plan de clasificación y

evaluación que tome en cuenta los deberes, responsabilidades y requisitos de cada puesto, asignándoles una escala de salarios equitativa y uniforme 6. Los trabajadores de la administración pública deben estar garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal. También deben estar sujetos a normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales”.

A través de la lectura del Artículo anterior, se puede determinar que efectivamente, existen una serie de principios que inspiran esta ley, que son congruentes con lo que regula al respecto la Constitución Política de la República de Guatemala.

También se garantizan principios eminentemente laborales en el caso de los agentes de la Policía Nacional Civil, como es la estabilidad, el reconocimiento de la dignidad, capacidad y aptitudes, evaluación, oportunidad, que son tan importantes en el derecho laboral guatemalteco.

“Artículo 21. La Oficina Nacional del Servicio Civil. La Oficina Nacional del Servicio Civil es el órgano ejecutivo encargado de la aplicación de esta ley. Debe estar integrada por un director y un subdirector y por el demás personal indispensable para su funcionamiento y ejecutividad en todo el territorio de la República. Puede, a juicio del Presidente de la República; crearse oficinas regionales dependientes de la oficina”.

El Artículo anterior regula respecto al órgano rector que es la Oficina Nacional del Servicio Civil, encargada de hacer cumplir la ley.



b) El Decreto Legislativo 11-97 que creó la Ley de la Policía Nacional Civil

Este Decreto es muy importante, pues actualmente regula la organización interna, derechos, obligaciones, régimen disciplinario, etc., de los agentes de la Policía Nacional Civil. Dentro de sus fundamentos se encuentra el siguiente:

“Considerando que el ordenamiento jurídico patrio carece de una ley que desarrolle el concepto de la seguridad pública el que junto al de libertad de los habitantes, forma parte de los fines y deberes que justifican la propia existencia del Estado, conforme a los Artículos 1 y 2 que integran el Título 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala.”

Dentro de las normas más importantes de señalar se encuentran las siguientes:

“Artículo 1. La seguridad pública es un servicio esencial de competencia exclusiva del Estado y para ese fin se crea la Policía Nacional Civil”.

Se refiere a las atribuciones de competencias en materia de seguridad pública, con carácter exclusivo del Estado.

“Artículo 2. La Policía Nacional Civil es una institución profesional armada, ajena a toda actividad política. Su organización es de naturaleza jerárquica y su funcionamiento se rige por la más estricta disciplina. La Policía Nacional Civil ejerce sus funciones durante las veinticuatro horas del día en todo el territorio de la república. Para efectos de su

operatividad estará dividida en distritos y su número y demarcación serán fijados por su Dirección General. Está integrada por los miembros de la carrera policial y de la carrera administrativa. En el reclutamiento, selección, capacitación, y despliegue de su personal debe tenerse presente el carácter multiétnico y pluricultural de Guatemala”.

En Guatemala, existen normas jurídicas vigentes no positivas, dentro de las cuales la Ley de la Policía Nacional Civil no es la excepción; pues de acuerdo a su regulación se puede determinar que el reclutamiento, la selección y sobre todo la capacitación no existen, porque el personal que tiene a su responsabilidad dichas tareas carecen de aptitud, profesionalismo y capacidad para llevar a cabo esas funciones; sin dejar por un lado el despliegue de su personal, pues existen agentes de policía que son originarios del departamento de Petén y están destinados en San Marcos.

Respecto al órgano rector, la siguiente normativa regula:

“Artículo 8. El régimen del personal de la Policía Nacional Civil se ajustará a lo establecido en la presente Ley y sus reglamentos”.

Para el efecto, la institución elaborará y aprobará los instrumentos técnicos necesarios, entre los cuales están aprobados actualmente los siguientes: el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, el Reglamento de Organización de la Policía Nacional Civil, el Reglamento de Provisión de Destinos de la Policía Nacional Civil, el Reglamento del Régimen Educativo de la Policía Nacional Civil y el Reglamento de Situaciones Administrativas de la Policía Nacional Civil.

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

La institución policial tiene la obligación de proteger entre otros, los derechos y libertades de las personas, por lo que al encargar una labor tan delicada a una institución estatal, se deben también garantizar los derechos propios de los integrantes de las fuerzas policiales; manteniendo un compromiso con una sociedad que exige la protección de sus derechos y libertades, pero también respeta los que les corresponden a los elementos de las fuerzas de seguridad.

A través de esta Ley, también se crea la carrera policial, y como lo regula el Artículo 14, está basada en criterios de profesionalidad y efectividad por ello, el Estado proporcionará la condiciones más favorables para una adecuada promoción humana, social y profesional de los miembros de la Policía Nacional Civil de acuerdo a principios de objetividad, igualdad de oportunidades, tiempo de servicio, méritos y capacidad.

La carrera policial se ve interrumpida a partir de que existen violaciones laborales al aplicar la remoción por reorganización; sin que se encuentre normada dentro de su articulado, no existiendo una verdadera promoción profesional dentro de dicha institución.

Según lo regulado en el Artículo 33, literal a), los miembros de la institución no pueden ser destituidos a menos que incurran en causal de despido.

El trabajador policial o servidor público perteneciente a las fuerzas policiales según el Artículo anterior, tiene derecho a que se respete lo normado, brindándole una estabilidad laboral y que se observen todos los principios que inspiran la Ley de la Policía Nacional Civil.

La Policía Nacional Civil, también cuenta con un Reglamento Disciplinario, aprobado mediante Acuerdo Gubernativo número 420-03, el que se analizará en otro capítulo.

3.3. Legislación comparada, República de El Perú

La Ley Marco del Empleo Público número 28175 entró en vigencia el uno de enero de dos mil cinco; es decir, muy recientemente. Dentro de los aspectos más importantes, se pueden indicar los siguientes:

- a) "Artículo III.- Ámbito de aplicación. La presente Ley regula la prestación de los servicios personales, subordinada y remunerada entre una entidad de la administración pública y un empleado público, cualquiera fuera la clasificación que éste tenga, y la parte orgánica y funcional de la gestión del empleo público... No están comprendidos en la presente Ley los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú..."

La ley que regula a la administración pública y a los empleados públicos de El Perú, no regula a las fuerzas de seguridad; en este aspecto es similar al ordenamiento jurídico guatemalteco, puesto que existe una ley para los empleados y servidores públicos que es la Ley del Servicio Civil y para las fuerzas de seguridad o de policía existe la Ley de la Policía Nacional Civil, incluso el propio ejército cuenta con su Ley Orgánica; o sea pues, que son normas diferentes y específicas para cada institución, igual al caso de El Perú.

- b) "CAPÍTULO V. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL EMPLEADO PÚBLICO. Artículo 15.- Enumeración de derechos. El empleado público, sin excluir otros que le otorgan la Constitución y las leyes, tiene derecho a: a) Igualdad de oportunidades. b) Remuneración. c) Protección adecuada contra el cese arbitrario, con observancia de las garantías constitucionales del debido proceso. d) Descanso vacacional. e) Permisos y licencias. f) Préstamos administrativos. g) Reclamo administrativo. h) Seguridad social de acuerdo a ley. i) Capacitación. j) Las demás que le señale la presente Ley o las leyes de desarrollo de esta Ley Marco".

Al realizar la comparación del Artículo 15 de esta ley se puede determinar que al igual que la normativa guatemalteca, en la Ley de la Policía Nacional Civil se regula el derecho a una protección adecuada contra el cese arbitrario del empleo; es decir, mantiene un espíritu de respeto al principio de estabilidad laboral, el cual no debe ser

vulnerado ya que con ello también se afecta el principio del debido proceso entre otros principios laborales.

- c) "CAPÍTULO VII. RÉGIMEN DISCIPLINARIO. Artículo 19.- Responsabilidades. Los empleados públicos son responsables civil, penal o administrativamente por el incumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio del servicio público".

La legislación guatemalteca que regula el régimen disciplinario de los miembros de la Policía Nacional Civil, permite la persecución civil, penal o administrativa aunque cabe mencionar que no lo regula literalmente tal como lo hace la legislación de El Perú; por lo que no se exime al servidor público de responsabilidad, al contrario son responsables del incumplimiento de las normas legales.

- d) "Artículo 21.- Procedimiento disciplinario. El empleado público que incurra en falta administrativa grave será sometido a procedimiento administrativo disciplinario".

En este Artículo queda reflejada la condicionante del empleado público para ser sometido a procedimiento administrativo y también es manifiesto que no puede vulnerarse la presunción de inocencia; como en ocasiones sucede en Guatemala, cuando se aplica la remoción por reorganización, queriendo aplicar una sanción a un miembro de la Policía Nacional Civil que presumiblemente faltó al régimen disciplinario, sin someterlo al debido proceso.

- e) "CAPÍTULO VIII. TÉRMINO DE LA RELACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO Artículo 22.- Término del empleo público. El término del empleo se produce por: a) Fallecimiento. b) Renuncia. c) Mutuo disenso. d) Destitución. e) Invalidez permanente que no le permita cumplir con sus funciones. f) Jubilación. g) Cese".

En este Artículo claramente se establecen las causales que dan motivo a la terminación de la relación del empleo público; las cuales son similares a las reguladas en el ordenamiento jurídico guatemalteco en el Artículo 31 de la Ley de la Policía Nacional Civil.

- f) "Artículo 24. Funciones. Las funciones del Consejo Superior del Empleo Público son las siguientes: a) Vigilar el cumplimiento de la presente Ley, las normas de desarrollo, reglamentos y las directivas y procedimientos que establezca. b) Emitir directivas que regulen el sistema de personal del empleo público supervisando su aplicación, cumplimiento y desarrollo, determinar las faltas y aplicar las sanciones correspondientes...e) Sancionar los incumplimientos de las normas relativas al empleo público en el ámbito de su competencia..."

Al realizar una comparación de las funciones del Consejo Superior del Empleo Público de la República de El Perú, se puede establecer que las funciones de la Junta Nacional del Servicio Civil, como ente rector del empleo público de Guatemala, no llenan las expectativas, por ejemplo cuando sucede un despido injusto, el ente rector del empleo público guatemalteco, se limita a ordenar que se realice el pago de las prestaciones que de conformidad a la ley le corresponden al empleado público; pero esto no

satisface, ni cumple con la protección del principio de estabilidad laboral que necesita un servidor público guatemalteco. En Guatemala, la entidad nominadora podría incurrir en ilegalidad al remover por reorganización de forma abusiva a un empleado público y sin que se aplique una sanción a dicha violación laboral. Lo mismo pasa con los empleados de la Policía Nacional Civil, puesto que son removidos por reorganización, sin que exista una autoridad superior que proteja sus derechos de estabilidad laboral.

- g) “CAPÍTULO II. TRIBUNAL DEL EMPLEO PÚBLICO. Artículo 28.- Creación. Créase el Tribunal del Empleo Público como órgano del Consejo Superior del Empleo Público, que conocerá en última instancia administrativa los recursos interpuestos contra actos referidos al acceso, salida y pago de remuneraciones del empleo público. El Tribunal del Empleo Público es independiente en el ejercicio de sus funciones”.

Con la creación del Tribunal del Empleo Público de El Perú, se garantiza el debido proceso y el principio de legalidad; por lo que al hacer una comparación con la normativa de Guatemala, no se encuentra un órgano de esa naturaleza, centralizando esa función en la Junta Nacional del Servicio Civil, y en el caso de la Policía Nacional Civil, en el Director de la Institución.

- h) “Artículo 33. Agotamiento de la vía administrativa. La resolución del Tribunal del Empleo Público agota la vía administrativa y consecuentemente puede ser recurrida en vía contencioso administrativa”.

Con la norma jurídica anterior queda abierta la vía jurisdiccional para que sea un órgano judicial quien conozca el conflicto o litis, garantizando así el derecho de defensa; Igual pasa en Guatemala, pues pueden los empleados públicos acudir ante la Junta de Servicio Civil a reclamar sus derechos.

Se ha tomado en consideración esta normativa, pues al haber analizado varias, se determinó que la Ley Marco del Empleo Público de El Perú, regula todo lo relativo al servicio público y especialmente lo relacionado a la estabilidad que deben tener los servidores públicos; independientemente de la institución para la que trabajen; además de este principio laboral, regula un procedimiento específico para proceder al despido de cualquier empleado; contrario a lo que sucede en Guatemala, puesto que los agentes de la Policía Nacional Civil son removidos por reorganización y este procedimiento no está regulado en ninguna ley.

Cabe aclarar también que la Ley de la Policía Nacional Civil, específicamente regula el proceso de reclutamiento, selección, capacitación y despliegue de su personal, así como sus derechos y obligaciones, pero de ninguna manera la remoción por reorganización; que tampoco está regulada en la Ley del Servicio Civil; en todo caso lo que si deben respetar ambas leyes es el principio del debido proceso y la estabilidad laboral de los empleados.



CAPÍTULO IV

4. La violación laboral en la remoción por reorganización de los miembros de la Policía Nacional Civil y la necesidad de reformar la Ley de la PNC

4.1. Los derechos laborales de los agentes de la Policía Nacional Civil

"Los principios generales del derecho son los dictados de la razón, admitidos por el legislador como fundamento inmediato de sus disposiciones, y en los cuales se haya contenido su capital pensamiento."²¹

El profesor Uruguayo Américo Plá Rodríguez, define lo que estima son los principios propios del derecho del trabajo, e indica: "Principios del derecho de trabajo son las líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directa o indirectamente una serie de soluciones, por lo que pueden servir para promover y encauzar la aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existentes y resolver los casos no previstos."²²

Por su parte el licenciado Raúl Antonio Chicas Hernández, hace referencia a una serie de principios que inspiran el derecho colectivo de trabajo, los cuales son los que están regulados en la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 102, así:

²¹ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Pág. 76

²² Chicas Hernández, Raúl Antonio. **Derecho colectivo de trabajo**. Pág. 7



- a) "El trabajo es un derecho de la persona y una obligación social;
- b) Derecho a la libre elección de trabajo y a condiciones económicas satisfactorias que garanticen al trabajador y a su familia una existencia digna;
- c) Todo trabajo será equitativamente remunerado;
- d) Igualdad de salario para igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad;
- e) Obligación de pagar al trabajador en moneda de curso legal;
- f) Inembargabilidad del salario en los casos determinados por la ley;
- g) Fijación periódica del salario mínimo conforme con la ley;
- h) Fijación de las jornadas de trabajo;
- i) Derecho a descanso semanal remunerado;
- j) Derecho del trabajador a gozar de vacaciones anuales pagadas;
- k) Obligación del empleador a pagar aguinaldo;
- l) Protección a la mujer trabajadora y a los menores de edad;

- m) Protección y fomento al trabajo de los ciegos, minusválidos y personas con deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales;
- n) Preferencia a los trabajadores guatemaltecos;
- o) Obligación del empleador de pagar indemnización cuando despida injustificadamente o en forma indirecta a un trabajador;
- p) Obligación del empleador a otorgar una prestación post mortem;
- q) Derecho de sindicalización y de huelga;
- r) El establecimiento de instituciones económicas y de previsión social en beneficio de los trabajadores;
- s) Titularidad de las leyes de trabajo."²³

De conformidad con lo anterior, también es importante señalar que en el caso de los agentes de la Policía Nacional Civil, por ser considerados empleados estatales, les es aplicable las normas relacionadas con el derecho de trabajo, especialmente las contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, y lo concerniente al régimen del servicio civil, tal y como se explicó anteriormente; en todo caso la parte

²³ Ibid.

patronal, en este caso el Estado, no puede dejar de observar estas normativas para la imposición de sanciones; cumplir con el procedimiento disciplinario en caso de la comisión de una falta o bien un delito dentro del servicio; establecer plenamente las causas de despido; por el simple hecho de que si no se observan todos estos principios procedimentales, en el ámbito administrativo o judicial, se estarían violentando derechos y constituiría entonces un despido injusto lo que riñe con la misma ley, y provocaría la presentación de la demanda correspondiente ante los tribunales de justicia.

4.2. El principio de estabilidad como rector en la función del empleado público

En primer lugar, conviene indicar que históricamente se ha podido comprobar que los empleados y funcionarios públicos no pueden gozar del principio de estabilidad, debido a que la mayoría trabajan por contrato y además en cada cambio de gobierno se dan los despidos masivos, para contratar a otros trabajadores afines al gobierno de turno, o sea que las contrataciones son por recomendación, compadrazgo, política o pagos por campaña electoral; con lo cual se violan los derechos de estos funcionarios públicos.

En la práctica, la forma de tutelar la estabilidad del empleado público debe ser equiparable a la protección contra el despido arbitrario; es decir, mediante el pago de una indemnización, para no transgredir así el espíritu de la norma, y la intención que el legislador tuvo al dictarla.



4.3. Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil

Es evidente que a través de la suscripción de los Acuerdos de Paz, se pensó por parte de las autoridades en un régimen disciplinario en relación a las fuerzas de seguridad de la Policía Nacional Civil. La Policía Nacional y la Guardia de Hacienda, eran instituciones totalmente coordinadas y antes del Acuerdo número 584-97 de fecha 1 de agosto de 1997, no se pensaba en un régimen disciplinario como el que se tiene actualmente.

No es sino a través del surgimiento de los Acuerdos de Paz y la creación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil en que se adopta un Reglamento como el que a continuación se analiza.

El Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil se encuentra actualmente contenido en el Acuerdo Gubernativo número 420-03.

El Artículo 39 de la Ley de la Policía Nacional Civil regula el régimen disciplinario y estipula que el Reglamento Disciplinario contemplará la adecuada sanción por la infracción de los principios básicos de actuación que se recogen en esta Ley. Además, el siguiente Artículo 40 regula que no podrán imponerse sanciones disciplinarias sino en virtud de la previa instrucción del procedimiento disciplinario correspondiente, que será escrito y basado en principios de legalidad y celeridad.

“Artículo 41. El procedimiento disciplinario deberá observar las garantías legales para el imputado, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión.”

El Artículo precedente es violado cuando sucede una remoción por reorganización de los miembros de la Policía Nacional Civil.

El Reglamento Disciplinario relacionado, se funda en los siguientes puntos:

- A) Tuvo como fundamento el hecho de que los miembros de la Policía Nacional Civil forman parte de la institución profesional encargada de la seguridad pública, por lo que deben actuar con conducta ejemplar y respetuosos de los derechos humanos; pero a la vez, los miembros de la Policía deben tener normas que los protejan como servidores públicos en un servicio de naturaleza muy especial, y para ello se necesita un régimen disciplinario.

- B) Éste debe asegurar el respeto de sus garantías individuales, y que asimismo permita aplicar con agilidad las sanciones a los miembros de la institución policial, por actos o conductas indebidas, con la finalidad de afianzar el estado de derecho, y la participación ciudadana en dicho proceso, con el fin de garantizar la observancia y aplicación de las disposiciones de la Constitución Política de la República de Guatemala, Ley de la Policía Nacional Civil y demás leyes aplicables, así como el cumplimiento de las normas y órdenes que rigen la institución, de conformidad con su naturaleza jerárquica, y la especial naturaleza del servicio que presta a las

instituciones y a las personas, sin menoscabo de la protección penal que a toda ella corresponda.

- C) Dentro de los principios rectores que establece este Reglamento como parte del régimen disciplinario se encuentran: legalidad, debido proceso, presunción de inocencia, gratuidad y celeridad.
- D) Respecto a las infracciones leves, graves y muy graves, se encuentran reguladas a partir del Artículo 18 del Reglamento.
- E) De igual manera regula lo relativo a las sanciones y el procedimiento para cada una de las infracciones, que más adelante se analizan.

4.3.1. Los procesos administrativos disciplinarios

Al respecto se analizan las siguientes normas:

"Artículo 24... a) Amonestación escrita. Es la reprobación expresa que por escrito dirige el superior al subordinado. No constituye sanción disciplinaria la advertencia o amonestación verbal que para el mejor cumplimiento de las obligaciones y servicios pueda hacerse en el ejercicio del mando".

La amonestación escrita establece una primera graduación en la corrección de irregularidades de disciplina de los miembros de la Policía Nacional Civil, permitiendo una adecuada aplicación de las sanciones con relación a la falta cometida.

“Artículo 25. Suspensión del trabajo. La suspensión del trabajo sin goce de salario supone la reducción de las retribuciones correspondientes a los días objeto de sanción y la suspensión de funciones por los días que ésta dure”.

El trabajo cualquiera que éste sea, persigue que el trabajador reciba una retribución por el servicio o trabajo desempeñado; al suspenderlo de sus labores sin goce de salario, esto se convierte en una sanción que afecta no sólo al trabajador como tal, sino también a aquellos que se benefician del salario del trabajador; por lo tanto, el empleado debe evitar incurrir en una falta que vaya a provocar una sanción de ese nivel.

“Artículo 26. Destitución. La destitución en el servicio constituye para el sancionado quedar fuera de la Policía Nacional Civil, perdiendo los derechos profesionales adquiridos, excepto el derecho al pasivo laboral que hubiese consolidado”.

La destitución es la máxima sanción que se le puede imponer a un trabajador, y siendo el trabajo un derecho humano, el cual puede perderse de acuerdo a la falta en que incurra un trabajador, de allí la importancia que se establezca un debido proceso para esta sanción.

“Artículo 27. Limitación temporal. La limitación temporal consiste en el impedimento impuesto al sancionado para optar a ascensos, participar en cursos de especialización, becas o cargos vacantes, según sea el caso, durante el plazo fijado en la sanción establecida”.

La sanción de limitación temporal, le veda el derecho al trabajador de una superación personal, constituyéndose en una restricción que evita la promoción profesional y humana, por lo que deberá ser de corto plazo en virtud de que al no poder profesionalizar a los trabajadores se afecta a quienes utilizan los servicios y a la institución a la cual este trabajador pertenezca.

“Artículo 28. Pérdida de derechos y oportunidades. Si un miembro de la institución policial está sujeto a un procedimiento disciplinario administrativo por infracción grave o muy grave, no podrá participar en procesos de ascenso, cursos de especialización, becas o ser propuesto para un cargo. Si una infracción grave o muy grave es cometida por un miembro de la institución policial que se encuentre en proceso de ascenso, curso de especialización, beca o propuesto para un cargo, estos derechos u oportunidades, quedarán sin efecto con la ejecución de la sanción impuesta; si la sanción es impuesta después de la finalización de un proceso de ascenso, curso de especialización, beca o nombramiento para desempeñar otro cargo, el infractor perderá los créditos y derechos obtenidos”.

Con relación a este Artículo puede indicarse que no se respeta la presunción de inocencia, ya que sólo el hecho de estar sujeto a un procedimiento administrativo impide el ejercicio o goce de derechos; además, estar sujeto a un procedimiento administrativo no implica necesariamente ser responsable de algún hecho; en virtud de que el fin precisamente de dicho procedimiento es la averiguación de la existencia de responsabilidad o no.

En Guatemala, el procedimiento administrativo tiene varias etapas: a) Inicio de oficio o a petición de parte. b) Decreto de trámite. c) Notificaciones. d) Intervención de terceros.

También se encuentra revestido de diligencias, inspecciones, informes, declaraciones, expertajes, documentos, otros medios científicos, dictámenes jurídicos y técnicos, intervención de la Procuraduría General de la Nación.

Respecto a la vía administrativa, se trata de los medios de impugnación que se pueden plantear contra las resoluciones y actos de la administración pública. Se denomina vía administrativa, pues los medios de impugnación o recursos se van a plantear ante los órganos administrativos y los mismos órganos de la administración revisan su propia actuación y resuelven los mismos.

En la vía administrativa los sujetos del conflicto únicamente son el ente administrador o sea la administración pública y el administrado; este último por lo general, es al que se le han violado sus derechos por lo resuelto; en muchas ocasiones de forma arbitraria; o bien los funcionarios no tienen la jerarquía ni la competencia para resolver sobre algún asunto sometido a la administración pública.

“Artículo 32. Deber Disciplinario. Toda autoridad de la institución tiene el deber de velar por la disciplina y corregir las infracciones a los principios básicos de actuación que observe en los subordinados. Si esas infracciones encuadran en las establecidas en el presente Reglamento, impondrá las sanciones respectivas conforme al procedimiento



disciplinario administrativo correspondiente. Si no tiene competencia, informara inmediatamente a quien la tenga.”

En la institución policial, debe existir una línea de mando que permita un eficaz control sobre los subordinados, logrando mantener la correcta aplicación a los principios básicos de actuación o de lo contrario se debe sancionar; pero cualquiera que sea la sanción a imponer debe aplicarla quien tenga competencia y en el marco del procedimiento previamente establecido.

“Artículo 33. Potestad Sancionadora. En la Policía Nacional Civil tienen potestad para sancionar a sus elementos, el Ministro de Gobernación, los miembros de la Escala Jerárquica de Dirección, los Tribunales Disciplinarios, los Oficiales Superiores, los Oficiales Subordinados, los Mandos de Estaciones y Subestaciones, tanto titulares como accidentales. Cada uno en su potestad específica establecida en este capítulo.”

La potestad sancionadora se encuentra debidamente regulada, a efecto de que ninguno se atribuya derechos o facultades que no le correspondan, en el Artículo anterior se determina la línea de mando, desde el encargado de una subestación hasta el Ministro de Gobernación.

“Artículo 34. Ministro de Gobernación. Corresponde al Ministro de Gobernación ejecutar la sanción de destitución, impuesta por el Director General y los Tribunales Disciplinarios.”



En la institución policial, la cual se caracteriza por ser jerarquizada, es posible que exista abuso de poder o corrupción si no se determina qué sanción puede imponer cada funcionario; es por ello que la sanción de destitución le corresponde exclusivamente al Ministro de Gobernación, protegiendo así la estabilidad laboral y evitando las posibilidades de corrupción y el abuso de poder.

“Artículo 35. Director General. El Director General es la autoridad que impondrá las sanciones por infracciones leves, graves y muy graves cometidas por el Director General Adjunto, los Subdirectores Generales y los Presidentes de los Tribunales Disciplinarios. Para la imposición de las sanciones por infracciones muy graves, el Director General aplicará el procedimiento respectivo, formulará el pliego de cargos y dictará su resolución.”

Es necesario que algún funcionario de alta jerarquía, tenga poder suficiente para sancionar a aquellos servidores públicos de grado jerárquico superior y esa función se le atribuye al Director General de la Policía Nacional Civil, quien a la vez podrá ser sancionado por el Ministro de Gobernación.

“Artículo 36. Tribunales Disciplinarios. Los Tribunales Disciplinarios impondrán las sanciones por los hechos que constituyan infracciones muy graves cometidas por los miembros de la institución policial, con excepción de los miembros de la Escala Jerárquica de Dirección. Si como resultado de la investigación de una infracción muy grave, se concluye que es una infracción grave, procederá a emitir la sanción respectiva.”



La existencia de los Tribunales Disciplinarios, garantizan que se respete el debido proceso y que se cumplan todas las fases del procedimiento disciplinario para posteriormente emitir una resolución; como consecuencia de ello si la resolución es una sanción, debe notificarla y obligar su cumplimiento.

“Artículo 37. Director General Adjunto. El Director General Adjunto impondrá las sanciones por infracciones leves y graves al personal de las jefaturas y de los órganos componentes y dependientes de la Dirección General Adjunta.”

Aquí se establece la competencia del Director General Adjunto, mismo que tendrá facultad para sancionar a determinados funcionarios policiales y no a todos los miembros de la Policía Nacional Civil.

“Artículo 38. Subdirectores Generales. Los Subdirectores Generales impondrán las sanciones por infracciones leves y graves al personal de las Jefaturas y de los órganos componentes y dependientes de sus respectivas Subdirecciones. Las infracciones disciplinarias cometidas por los miembros de la Policía Nacional Civil que se encuentren en situación distinta de la de servicio activo serán sancionadas por el Subdirector General de Personal.”

Se entiende que existen varias Subdirecciones Generales y a cada Subdirector General se le faculta para que sancione al personal bajo su competencia, manteniendo así un estricto control de su personal con relación al cumplimiento de la normativa policial vigente.



“Artículo 39. Jefes de Distrito. Los Jefes de Distrito impondrán las sanciones por infracciones leves y graves al personal subalterno de su respectiva jefatura distrital y a los jefes de comisaría del ámbito territorial de su distrito.”

La administración territorial de la Policía Nacional Civil se divide en distritos, los cuales están bajo el mando de un jefe de distrito; quien tiene la facultad de sancionar las infracciones de sus subalternos, pero determinando exclusivamente sanciones leves y graves, limitando que aplique sanciones que podrían afectar desproporcionalmente a los servidores públicos, que se encuentren bajo su mando.

“Artículo 40. Otro Jefes. Los Comisarios Jefes de Comisaría, Jefes de Servicio y de Unidades Especializadas impondrán las sanciones por infracciones leves y graves al personal de su respectiva unidad policial.”

El Artículo anterior limita la competencia a un número inferior de personas susceptibles de ser sancionadas; es decir, se puede sancionar solamente a aquellos elementos subalternos que se encuentren en la respectiva unidad policial.

“Artículo 41. Oficiales Superiores. Los Oficiales Superiores impondrán a los Policías Nacionales Civiles de inferior grado y que estén a sus órdenes todas las sanciones por infracciones leves establecidas en este Reglamento.”

Con relación a los Oficiales Superiores, indica el Artículo anterior que podrán imponer sanciones leves, con ello limita no sólo el número de personal a quien pueden

sancionar, o sea podrán sancionar sólo a aquellos que se encuentren bajo sus órdenes y además, únicamente podrán imponer sanciones leves.

“Artículo 42. Oficiales Subalternos. Los Oficiales Subalternos impondrán a los Policías Nacionales Civiles de inferior grado, que están bajo su mando, las sanciones por infracción leve de amonestación escrita y suspensión del trabajo sin goce de salario de uno a cinco días calendario.”

La sanción leve contempla la amonestación escrita, pero los Oficiales Subalternos, tienen la facultad de imponer la sanción de suspensión de labores sin goce de salario, la que no puede exceder de cinco días.

“Artículo 43. Jefes de Estación y Subestación. Los Jefes de Estación y Subestación que no sean Oficiales Subalternos, impondrán a sus subordinados las sanciones por infracción leve de amonestación escrita y suspensión del trabajo sin goce de salario de uno a tres días.”

El Artículo anterior controla que los Jefes de Estación y Subestación tengan una facultad más limitada que otros, ya que es necesaria una convivencia pacífica, entre elementos que mantienen una diferencia de grado jerárquico limitada, logrando con ello, el ambiente adecuado para el desarrollo de sus fines.

“Artículo 44. Mandos Interinos o Accidentales. Los Mandos Interinos o Accidentales tendrán las mismas competencias sancionadoras que los titulares a los que sustituyan.”

Con relación a esta facultad sancionadora, cabe mencionar que la competencia es accidental y por lo tanto de acuerdo al puesto que estén cubriendo, así debe ser la potestad que se otorgue.

Los Artículos del 32 al 44 transcritos anteriormente mencionan aspectos diversos de competencia y sanciones a imponer; es decir, se conoce y analiza la competencia que cada autoridad recibe con el Reglamento Disciplinario en cuestión.

4.3.2. Principios del proceso disciplinario contenidos en el Reglamento Disciplinario

a) **Principio de legalidad:** Este principio es muy importante en todo ámbito, y se refiere a que nadie puede ser sancionado o penado por ilícitos o conductas que no se encuentren previamente establecidas en la ley. La Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentra inspirada seguramente en los distintos instrumentos e ideologías imperantes internacionalmente sobre derechos humanos; especialmente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos también conocida como Pacto de San José, que fuera suscrita en la ciudad de San José de Costa Rica en 1969, la cual mantiene una postura hondamente humanista y democrática.

Sobre la base de la Constitución Política, es que se crean las normas ordinarias bajo un régimen de jerarquía normativa, que permitió en este caso, la creación de la Ley de la Policía Nacional Civil y consecuentemente el Reglamento Disciplinario.

El principio de legalidad también denominado de primacía de la ley, se constituye en un principio fundamental de derecho público; es decir, de interés estatal, pues permite seguridad y certeza jurídica de las actuaciones de los órganos jurisdiccionales o administrativos estatales. Por lo tanto, los miembros de la Policía Nacional Civil, sólo podrán ser sometidos a procedimiento disciplinario administrativo, cuando incurran en las infracciones establecidas en el Reglamento Disciplinario y de conformidad con los procedimientos establecidos en el mismo.

- b) **Principio del debido proceso:** Este principio no puede ser exclusivo del proceso penal, sino que aplica a todo tipo de proceso, por lo que debe también ser aplicado en el caso del procedimiento disciplinario administrativo de la Policía Nacional Civil. Entonces, puede considerarse fundamental, puesto que marca los límites del ius puniendi del Estado, evitando así que se extralimite la potestad de juzgar que corresponde sólo al Estado; constituyendo por ello una garantía básica para la persona que es perseguida penalmente de que no podrá serle impuesta una pena sin que la misma provenga de una sentencia y de que no va a existir una sentencia sin que haya previamente un juicio previo, un juicio donde se hayan respetado los derechos y garantías individuales y procesales del imputado.

Segundo Linares Quintana al respecto expone: "El requisito del juicio previo procura eliminar el abuso y la arbitrariedad en la imposición de las penas. Todo individuo acusado de un delito es considerado inocente hasta tanto su culpabilidad no haya quedado debidamente establecida en un juicio imparcial, substanciado ante tribunal



legal competente cuyos titulares tengan independencia y rectitud, de acuerdo con las reglas fijadas por la ley, y en cuya tramitación goce de todas las posibilidades para probar su inocencia. Sin este requisito, las cárceles se llenarían de personas inocentes, víctimas de la pasión, el odio y el error de quienes ejercen el poder, y la ley de la justicia sería reemplazada por la ley de la selva. Ha de recordarse que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de Francia, de 1789 consagraba la regla fundamental de que todo hombre es presumido inocente hasta que haya sido declarado culpable. Vale decir, que el acusado no está obligado a probar su inocencia y que debe ser tratado como inocente, mientras su condena no haya sido pronunciada. Como dice Burdeau la regla enunciada por la Declaración debería estar escrita en todo tribunal, sobre todo en los períodos de crisis política, en que la pasión o un resentimiento, algunas veces legítimo, puedan hacer olvidar a los jueces la presunción de inocencia de los individuos llamados a comparecer ante ellos."²⁴

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, también regula que ningún hombre puede ser acusado, ni detenido más que en los casos determinados por la ley.

En general, se entiende que no hay debido proceso cuando el condenado no ha tenido ante el tribunal, la oportunidad de hacerse escuchar por los jueces que han de condenarle. No hay tampoco debido proceso, cuando no ha habido oportunidad de

²⁴ Alcalá Zamora, Luis. **Derecho procesal penal guatemalteco**. Pág. 120

defensa. Esto no quiere decir que no haya debido proceso toda vez que el imputado no se defiende. Lo que interesa es que se le haya asegurado la oportunidad de defenderse. Si no ha hecho uso de esa posibilidad, esto no puede impedir el funcionamiento del servicio de justicia. Es necesario que el imputado haya tenido la oportunidad necesaria para la producción de su descargo aunque no la use.

Por otra parte, es necesario que las dos partes del proceso, el patrono o Estado y el trabajador o servidor público, hayan actuado con igualdad ante el juez, que no se haya establecido ningún régimen de ventaja o beneficio para ninguna parte, más amplio que de la otra parte, como sería permitirle disponer de un régimen más amplio para la prueba a una que a la otra.

Piero Calamandrei al respecto expone: "Todas las libertades son vanas si no se pueden reivindicar y defender en juicio y si el ordenamiento de este juicio no se funda en el respeto de la persona humana, el cual reconoce en cada hombre una conciencia libre, sólo responsable ante sí misma, y por eso inviolable."²⁵

Eduardo J. Couture afirma: "La teoría de la tutela constitucional del proceso consiste en establecer, en el ordenamiento jerárquico de las normas jurídicas, la primacía de la Constitución sobre las formas legales o reglamentarias del proceso. Mediante ese concepto, las Constituciones que contienen normas que determinan las garantías de los derechos esenciales de la persona humana, frente a los riesgos del proceso penal,

²⁵ Aguirre Godoy, Mario. **Derecho procesal civil guatemalteco**. Pág. 87

no pueden ser desconocidas directa o indirectamente por las leyes procesales. Si la ley procesal priva de la posibilidad de accionar, de defenderse, de producir prueba, de alegar, de impugnar la sentencia, de ser juzgado por jueces idóneos, en términos no razonables, es inconstitucional." ²⁶

En la Declaración Universal de Derechos Humanos, se establece que toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público, en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

En la Constitución Política de la República de Guatemala, se regula que la defensa de la persona y sus derechos son inviolables, que nadie podrá ser condenado ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido.

El Código Procesal Penal en su parte conducente regula que nadie podrá ser condenado, penado o sometido a medida de seguridad y corrección, sino en sentencia firme, obtenida por un procedimiento llevado a cabo conforme a las disposiciones de ese cuerpo normativo y a las normas de la Constitución Política, con observancia estricta de las garantías previstas para las personas y de las facultades y derechos del imputado o acusado; además, la inobservancia de una regla de garantía establecida en favor del imputado no se podrá hacer valer en su perjuicio.

²⁶ *Ibid.* Pág. 90

El Reglamento Disciplinario regula que el procedimiento disciplinario administrativo, deberá respetar y sujetarse a las garantías contempladas en la Constitución Política de la República de Guatemala, y en los procedimientos establecidos en esa normativa; para garantizar el principio constitucional de debido proceso.

- c) **Principio de presunción de inocencia:** Es un principio rector del proceso penal contenido en la Declaración Universal de Derechos Humanos; por medio del cual, toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público, en el que se hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

El Pacto de San José, establece que toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

Este principio tiene larga historia: "El derecho romano de la última época imperial establecía que el brocardo *sathus esse impunitum relinqui facinus nocentis quam innocentem damnari* (es preferible dejar impune al culpable de un hecho punible que perjudicar a un inocente)."²⁷

En el derecho procesal penal tiene un claro sentido: La exigencia de que la sentencia de condena, y por ende, la aplicación de una pena, sólo puede estar fundada en la certeza del tribunal que falla acerca de la existencia de un hecho punible atribuible al

²⁷ De Mata Vela, José Francisco y Héctor Aníbal de León Velasco. **Curso de derecho penal guatemalteco.** Pág. 100

acusado. Precisamente, la falta de certeza representa imposibilidad del Estado de destruir la situación de inocencia, construida por ley (presunción), que ampara al imputado, razón por la cual ella conduce a la absolución. Cualquier otra posición del juez respecto de la verdad, la duda o aun la probabilidad, impiden la condena y desembocan en absolución.

No se opone a esta presentación del problema la afirmación de Santiago Sentís Melendo que indica: "Que duda y certeza son dos caras de una misma moneda, que se resuelven sólo en la certeza, porque cuando el juez decide no duda sobre la solución que debe dar al caso, sino que tiene la certeza y la expresa, que debe resolverlo del modo en que se pronuncia.

Así, cuando absuelve por falta de certeza sobre la imputación, por ejemplo sabe ciertamente que debe absolver, pues no ha alcanzado el grado de convicción necesario para condenar, incluso, esta elaboración se extiende a otras decisiones para las que no es necesaria la convicción absoluta de poseer la verdad, pues, por ejemplo, cuando el juez admite el encarcelamiento preventivo, afirmando la probabilidad de que el imputado es el autor del hecho punible, tiene la certeza de haber alcanzado el grado de convicción que la ley exige para tomar esa decisión; de otra manera la rechazaría, igualmente con certeza. También los presupuestos fácticos que determinan la individualización de la pena (Artículo 65 del Código Penal), deben ser reconstruidos conforme el principio in dubio pro reo; así, la falta de certeza

operará para admitir el hecho o negarlo, según que el juzgador le acuerde valor para aminorar o agravar la pena dentro de la escala respectiva.

Según todo lo explicado, el aforismo in dubio pro reo representa una garantía constitucional derivada del principio de inocencia (Artículo 14 constitucional), cuyo ámbito propio de actuación es la sentencia (o una decisión definitiva equiparable), pues exige que el tribunal alcance la certeza sobre todos los extremos de la imputación delictiva para condenar y aplicar una pena, exigencia que se refiere meramente a los hechos y que no soluciona problemas de interpretación jurídica, ni prohíbe ningún método de interpretación de la ley penal, mientras no se lleve a cabo intra legem.

La regla es así, un criterio político transformado en precepto jurídico para poder decidir, cuando se carece de seguridad; afirmando o negando un hecho jurídicamente importante, de modo, que aunque se desconozca el acierto o desacierto objetivo de la resolución, permita al menos valorar la juridicidad de la conducta judicial; tal criterio político es propio del derecho penal liberal o de un estado de derecho, pues quien quisiera, podría resolver las cosas de otra manera.

La duda favorece al imputado, este principio tiene su máxima aplicación en el momento de la deliberación de la sentencia, cuando el tribunal al analizar y valorar la prueba se da cuenta que existen en la misma proposición de prueba a favor y en

contra del imputado. Estamos ante la doctrina llamada probabilidad, es aquí donde debe inclinarse por una sentencia absolutoria.”²⁸

El Reglamento Disciplinario al respecto, estipula que todo miembro de la Policía Nacional Civil a quien se le atribuya la comisión de una infracción disciplinaria se presumirá inocente mientras no se declare su responsabilidad, previo agotamiento del procedimiento legalmente establecido.

- d) **Principio de gratuidad:** Se refiere a que ninguna actuación procesal causará costas a quien intervenga en un procedimiento o proceso, con excepción de las copias que solicite el sujeto a un procedimiento o proceso.
- e) **Principio non bis idem:** Al respecto se puede indicar que este principio se refiere a que nadie podrá ser sancionado más de una vez por la misma acción u omisión constitutiva de infracción disciplinaria; aun cuando a ésta se le de una denominación diferente.
- f) **Principio de celeridad:** Este principio tiene su espíritu en que la justicia debe ser pronta y cumplida, en caso contrario no es justicia, de tal manea que el hecho de que a una persona no se le procese y juzgue en un tiempo prudencial, lesiona el principio de celeridad.

²⁸ Ibid. Pág. 101

Por otro lado, como se verá más adelante, este principio ha sido mal interpretado por las autoridades de la Policía Nacional Civil; en tanto que se señala que la celeridad se interpreta en cuanto a que debe ser rápido el procedimiento para la depuración inmediata de los agentes de Policía Nacional Civil que se encuentren sometidos a procedimiento administrativo disciplinario. La autoridad administrativa competente debe impulsar de oficio el procedimiento disciplinario administrativo, y realizar las diligencias necesarias, para la averiguación de la verdad de los hechos en que se fundamente.

g) Principio de independencia: Se refiere este principio a que la sanción administrativa se aplicará sin perjuicio de las responsabilidades penales o de otra índole, que deriven de la conducta policial. Este principio también ha sido mal interpretado, pues la independencia se refiere en cuanto al órgano que juzga y las características que éste debe tener, y no si es independiente de que se juzgue un asunto administrativo, penal, civil, etc.

h) Principio de proporcionalidad: Respecto a este principio, se indica que las sanciones que se impongan guardarán proporción con las infracciones cometidas, atendiendo a las circunstancias que concurran para su realización y las que afecten, o puedan afectar el servicio. En el proceso penal es muy importante y sirve para que se sancionen adecuadamente las conductas que han sido infringidas por el procesado, pero deben guardar congruencia éstas con la sanción o pena a imponer; lo cual como se verá más adelante se violenta, toda vez que considerando una falta

a sus labores, automáticamente el agente de Policía Nacional Civil es despedido o destituido, siendo desproporcionado el hecho imputado y la sanción impuesta.

Los anteriores principios tienen correspondencia con los fines del proceso penal propiamente dicho; sin embargo, estos son cuestionados, cuando se confrontan con la realidad y con el actuar de las autoridades de la Policía Nacional Civil.

Además de lo anterior, también es importante señalar los derechos de los encausados en el procedimiento disciplinario de la Policía Nacional Civil y que son en resumen los siguientes:

- a) Tener acceso a la información producida.
- b) Designar si lo desea a su costa, abogado que lo auxilie.
- c) Ser oído por la autoridad disciplinaria en las etapas del procedimiento.
- d) Aportar pruebas.
- e) Presentar los recursos contemplados en el Reglamento Disciplinario.

De acuerdo a lo anterior, es importante señalar algunas de las deficiencias encontradas en cuanto a los principios procesales del procedimiento disciplinario administrativo, así como de los derechos de la persona que se encuentra sometida a procedimiento y estos son:

- a) No se establece un principio fundamental en todo proceso, a pesar de que se acepta como derecho, el que sea oído por la autoridad disciplinaria, el hecho del principio de oralidad y publicidad.
- b) Estos principios son fundamentales, por cuanto se hace necesario que el proceso disciplinario sea público y oral fundamentalmente, el hecho de que se juzgue a través de expedientes, ya no se practica ni contra los delincuentes, mucho menos con agentes de la Policía Nacional Civil que se encuentran prestando un servicio público, no existe excepción a que a ellos se les limite estos derechos.
- c) Por otro lado, es evidente de que existe desventaja cuando se les sugiere que tienen derecho a auxiliarse de un abogado, pero éste debe ser costado por él mismo; ello implica, tomando en consideración los bajos salarios, que no se auxilie de abogado y sea más vulnerable a la violación de sus derechos fundamentales. Se considera entonces que esto es una deficiencia del Reglamento citado.
- d) La celeridad debe interpretarse en función de resolverse la situación jurídica del encausado lo más pronto posible, y no la celeridad de que el proceso sea rápido para que de esa forma sea más rápido el despido de éste.
- e) Por otro lado, el principio de proporcionalidad no es congruente con lo que sucede en la realidad respecto a los procedimientos administrativos disciplinarios seguidos en contra de los agentes de la Policía Nacional Civil; por el hecho de que si estos se ausentan de sus labores y no se justifican, la sanción es automáticamente el

despido o destitución, lo cual a todas luces no guarda relación en cuanto a la proporcionalidad respecto a la conducta ejercida y la sanción aplicada.

- f) Además, no existe independencia y se interpreta mal en el Reglamento, porque en materia de procesos punitivos, esa independencia se refiere exclusivamente al órgano que juzga esa conducta y no si se trata de falta, delito o infracción.

4.4. Avances en materia de selección y conformación del personal que integra la Policía Nacional Civil

4.4.1. El Acuerdo para el Avance de la Seguridad y la Justicia

Este Acuerdo es de reciente creación, suscrito entre el Gobierno de la República de Guatemala, el Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público; surge esencialmente porque 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.

Las autoridades que intervinieron en este Acuerdo manifestaron 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, 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. Dentro del contenido, en materia de funcionamiento de la Policía Nacional Civil es el siguiente; tomando en consideración que el referido Acuerdo se dividió en ejes, por lo que se analizarán sólo los relacionados al tema.

El primer eje se refiere a las políticas e institucionalidad para la seguridad, y estipula lo siguiente: "14. 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. 15. Diseñar e impulsar un Plan de Relevo Progresivo Territorial de la Policía Nacional Civil. 16. Implementar el Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad. 17. Crear la Escuela Superior de Ciencias Policiales, para la formación técnica y profesional de oficiales y del mando superior de la Policía Nacional Civil. 20. 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. 21. Elaborar e implementar un Código de Ética de la Policía Nacional Civil".

Tal como se observa en los puntos anteriores, resulta interesante ver que se pretenden crear varias instancias que propicien el desarrollo intelectual y de educación de los miembros de la Policía Nacional Civil, creando para el efecto la Escuela de Ciencias

Policiales, pero solamente para oficiales superiores; lo más importante de este eje es lo referente al Código de Ética de la Policía Nacional Civil y la creación del Consejo Superior de Ética Policial, con facultad para recomendar el inicio de procesos disciplinarios y vigilar la ética de los agentes en servicio.

El segundo eje se refiere a la reforma policial e indica: “22. Descentralizar la Inspectoría General de la PNC y sus órganos disciplinarios. 23. 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. 24. 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. 25. 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. 26. 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. 27. 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. 28. 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. 29. 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 además en casos especiales de alto impacto dentro del marco de la ley contra la delincuencia organizada. Incluir bitácoras y formular protocolos para el uso de los vehículos policiales. 30. 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. 31. Revisar, fortalecer e implementar el régimen disciplinario y sancionatorio eficiente, estricto y preciso. 32. 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, así como con incentivos profesionales y salariales justos. 33. 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".

Los puntos anteriormente descritos son necesarios en virtud que el alcance de la Inspectoría, no debe limitarse y debe abarcar en sus funciones, desde el ingreso de los nuevos elementos policiales a la institución hasta la depuración de los antiguos integrantes, con lo cual la Inspectoría tiene la facultad de decidir a quienes no acepta o a quienes deja laborando en la institución. Además, se debe revisar, fortalecer e implementar un régimen disciplinario y sancionatorio estricto, preciso y de acuerdo a la realidad actual.

En el eje ocho, lo más importante es lo relacionado a: "86. Fortalecer el marco normativo de la PNC en las áreas que sea necesario. 90. Aprobar la Ley Marco de Inteligencia". O sea que se debe crear la legislación necesaria para el buen funcionamiento de la PNC y los reglamentos pertinentes.

4.4.2. La propuesta legislativa para reformar la Ley del Servicio Civil

El Ministro de Gobernación como encargado de la seguridad de los guatemaltecos y como funcionario de máxima jerarquía en relación a las fuerzas policiales, de acuerdo a su competencia realizó una propuesta para reformar la Ley del Servicio Civil, con la finalidad de regular la remoción por reorganización de los elementos de la Policía Nacional Civil, que ha sido una constante violación a los principios y derechos laborales de los miembros de esa institución policial.

De acuerdo al tema que se está analizando, únicamente se estudiarán algunos fundamentos de esta iniciativa, que son los siguientes:

- 1) La reforma que se propone para el Artículo 4º obedece básicamente a crear certeza jurídica en las relaciones laborales en el Estado, tal reforma atiende a lo establecido en el Convenio número 94 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las Cláusulas de Trabajo, actualmente vigente para Guatemala. Las reformas propuestas se orientan a hacer congruente el contenido de la propia ley que establece como derecho de los servidores públicos a no ser

removidos de sus cargos sin que medie causal de despido debidamente comprobada.

- 2) Pesa sobre Guatemala el compromiso de legislar en el sentido de garantizar y desarrollar las garantías inherentes al trabajo, estando entre ellos precisamente el derecho a la estabilidad en el trabajo y el derecho a la reinstalación en caso de despido indirecto e injustificado. Tales reformas tienden a proteger igualmente dos garantías fundamentales para el estado de derecho, como lo son la presunción de inocencia y el derecho de defensa, compromisos asumidos por el Estado de Guatemala a través de los Convenios números 87, 98 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- puesto que, creando condiciones laborales estables, libres de presiones o arbitrariedades, se satisfacen las recomendaciones realizadas por la OIT a Guatemala.
- 3) La derogatoria que se propone del numeral 12 del Artículo 76 de la Ley del Servicio Civil, obedece básicamente a adecuar la norma al principio constitucional de legalidad, toda vez que la creación de figuras sancionatorias abiertas sujetas a la discrecionalidad de la autoridad nominadora, se presta a la comisión de arbitrariedades, toda vez que la fuente del derecho pasa a ser el criterio del funcionario superior y no la ley.
- 4) La presente iniciativa responde a la finalidad básica de actualizar la legislación nacional de conformidad con los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Estado de Guatemala a través de los Convenios números 87,

94, 98 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); así como los compromisos nacionales provenientes del cumplimiento debido de los Acuerdos de Paz; esta citada actualización, además de garantizar el derecho al trabajo de los trabajadores y trabajadoras del Estado, consagrado como necesidad y obligación social por el Artículo 101 de la Constitución Política de la República de Guatemala, pretende hacerles accesible el ejercicio de las garantías de defensa, presunción de inocencia, igualdad, debido proceso, dos instancias procesales y de legalidad, cuyo respeto es básico para el estado de derecho.

- 5) Dentro de los considerandos establece: Que la Constitución Política de la República de Guatemala establece igualmente que el trabajo es un derecho de la persona y una obligación social debiendo organizarse el régimen laboral del país conforme a principios de justicia social.
- 6) Se reforma el Artículo 19 numeral 6 el cual queda así: "Investigar y resolver administrativamente, en apelación, a solicitud del interesado, las reclamaciones que surjan sobre la aplicación de esta Ley en las siguientes materias: reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados y suspensiones."

- 7) Se reforma el numeral 7 del Artículo 61, el cual queda así: "A recibir una indemnización por despido injustificado o despido indirecto, cuando no haya reclamado su reinstalación de conformidad con el Artículo 83 de esta Ley."

- 8) Se reforma el Artículo 79 el cual queda así: "Para el despido de un servidor público en los servicios por oposición o sin oposición, se seguirá el siguiente procedimiento: La autoridad nominadora, previa formulación de cargos y audiencia al interesado, para lo cual comunicará por escrito su decisión al servidor afectado, expresando las causas legales y los hechos en que se funda la imputación se pronunciará respecto a la existencia o no de la causal justificada de despido que se le imputa y, en su caso, acudirá ante los tribunales de trabajo y previsión social a efecto de probar la misma previo a despedir al servidor público."

- 9) Se reforma el Artículo 81 el cual queda así: "La Junta Nacional de Servicio Civil está facultada, de acuerdo con los hechos establecidos, para ordenar a la autoridad nominadora que se aplique cualquiera de las sanciones previstas en la presente ley. En ningún caso tales decisiones podrán ser contrarias a los derechos establecidos en la presente ley. En el caso de que la resolución emitida por la Junta Nacional de Servicio Civil sea favorable para el servidor público suspendido, se entenderá restituido, debiéndose pagar el salario correspondiente al período de la suspensión."

- 10) Se reforma el Artículo 82, el cual queda así: "Las autoridades nominadoras, previo dictamen favorable de la Junta Nacional de Servicio Civil, quedan facultadas para disponer la supresión de puestos, en dichos casos, el servidor público afectado tiene el derecho a ser reubicado en otro puesto de igual o mejor categoría y en iguales o mejores condiciones de trabajo".

- 11) Se reforma el Artículo 83, el cual queda así: "El servidor público afectado por un despido injustificado, por un despido indirecto o por un despido ejecutado sin seguir el procedimiento establecido en el Artículo 79 de esta ley, tiene el derecho a exigir: a) Su reinstalación en su puesto de trabajo y el pago de los salarios y demás prestaciones dejados de percibir como consecuencia del despido hasta su efectiva reinstalación o; b) La indemnización establecida en el numeral 7 del Artículo 76 de esta Ley".

4.5. Violación de los principios rectores del Reglamento Disciplinario

4.5.1. Los despidos por reorganización

Uno de los principios fundamentales que rige en el derecho de trabajo es la estabilidad. Generalmente se define como estabilidad la permanencia, seguridad, fijeza, y durabilidad en el tiempo. Para el efecto, el Acuerdo para el Avance de la Seguridad y la Justicia regula un plan de relevo progresivo, el Instituto de Estudios Estratégicos de Seguridad y la Escuela Superior de Ciencias Policiales.

La estabilidad es un derecho que tienen todos los trabajadores, no solamente los agentes de la Policía Nacional Civil, de desempeñar un puesto de grado o clase superior, por capacidad, conocimiento, y experiencia dentro de la función que ejercen en la administración pública y en este caso, de la Institución de la Policía Nacional Civil.

La carrera policial, implica un estímulo que se debe dar a los empleados de la institución para que se desempeñen con eficiencia y capacidad, y que cada día mejoren sus actividades diarias en función del servicio público y que tienen que ejecutar.

Tal como se estableció anteriormente en la Ley del Servicio Civil, así como en la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, se encuentra regulado lo relativo a los cambios, permutas, suspensiones, despidos y procedimiento disciplinario.

La problemática que se plantea enfoca el estado de indefensión de los agentes de la Policía Nacional Civil, por incumplimiento de los principios básicos relacionados con el debido proceso, en los procedimientos disciplinarios que ya se han analizado anteriormente.

También es importante analizar el Acuerdo Gubernativo número 74-2007 de fecha cinco de marzo de dos mil siete, del Presidente de la República de Guatemala, que en sus aspectos más importantes regula lo siguiente:

- a) De conformidad con la Ley de la Policía Nacional Civil, la organización de la Policía Nacional Civil es de naturaleza jerárquica; su funcionamiento se rige por la más



estricta disciplina; y el mando supremo de la misma es ejercido por el Presidente de la República a través del Ministerio de Gobernación.

- b) Debido a que los miembros de la Policía Nacional Civil, se han visto involucrados en actos que afectan y lesionan gravemente el prestigio de la institución, es necesario emitir la disposición legal que ordene la depuración de la Policía Nacional Civil, y la instrucción para que se reduzcan los plazos establecidos dentro del procedimiento administrativo disciplinario en concordancia con el principio de celeridad establecido en la ley.
- c) En el Artículo 1 de este Acuerdo, se ordena depurar la Policía Nacional Civil. En el 2, se instruye al Ministerio de Gobernación para que atienda lo dispuesto en el Artículo anterior, y para que en un plazo de quince días, contados a partir de la vigencia del Acuerdo, prepare y presente un proyecto de reformas al Acuerdo Gubernativo 420.03, Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil; que permita reducir los plazos del procedimiento administrativo, en concordancia con el principio de celeridad establecido en la Ley de la Policía Nacional Civil.
- d) De acuerdo a lo expuesto, se puede indicar que las autoridades de la Policía Nacional Civil y propiamente el Organismo Ejecutivo, aplican plazos más cortos y con ello están violentando principios que también al igual que el de celeridad se encuentran contemplados en la Ley de la Policía Nacional Civil; por otro lado, la celeridad que regula la Ley Organica de la PNC, se refiere a resolver en definitiva y con la mayor celeridad posible, los asuntos sometidos al procedimiento

administrativo disciplinario; y no tiene como fin la celeridad para el despido, tal como se puede interpretar en el Acuerdo citado.

Pero lo más importante de este Acuerdo es cuando trata lo relacionado a la reorganización; la que no se debe interpretar como despido de los agentes, puesto que los despidos solamente se pueden llevar a cabo después de un procedimiento disciplinario, siempre y cuando se compruebe que el agente sometido al mismo ha cometido una falta grave. Lamentablemente la realidad es otra, pues las autoridades de la Policía Nacional Civil interpretan la reorganización como una forma de despedir agentes, lo cual es ilegal e inconstitucional.

El despido por reorganización es la forma que recurrentemente ha estado utilizando el Organismo Ejecutivo a través de las normas contenidas en la Ley de Servicio Civil para resolver lo relativo a la relación funcional de los servidores públicos en general; y en el caso de los agentes de la Policía Nacional Civil no es la excepción. No cabe duda que esta clase de despido, no sólo es arbitraria y desfavorece a los trabajadores en su derecho al trabajo, sino que también no existe control sobre la conducta administrativa que pone fin a esta relación funcional; la cual encuadra con la figura jurídica de la norma contenida en el Artículo 82 de la Ley de Servicio Civil que se refiere a la supresión de puestos.

De acuerdo a esta Ley, las autoridades nominadoras quedan facultadas para disponer la remoción de servidores públicos en los casos en que consideren necesaria la supresión de puestos; por reducción forzosa de servicios, por falta de fondos o

reducción de personal por reorganización, previo dictamen favorable de la Oficina Nacional de Servicio Civil. En este caso, los servidores públicos gozan del derecho a ser indemnizados y para el efecto se aplica el Artículo 110 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La reorganización administrativa, como su nombre lo indica, debe contener entonces, caracteres de justificación, necesidad y legalidad; con el fin de evitar que ésta sea generada por intereses políticos que en ningún momento deben adquirir importancia jurídica, y sustituyan intereses sociales.

4.5.2. Propuesta de solución a la problemática planteada

En primer lugar, conviene señalar que el hecho de que se viole el procedimiento administrativo disciplinario en el caso de los agentes de la Policía nacional Civil y estos sean despedidos por reorganización administrativa, trae las siguientes consecuencias:

- A) Causa el cese definitivo de las funciones para los agentes de la PNC.
- B) Fomenta la inestabilidad laboral, lo cual es incongruente con la serie de principios fundamentales que informan al derecho de trabajo.
- C) No se cumple con el principio de estabilidad laboral, pues las reorganizaciones traen aparejadas los despidos.
- D) Obstruye la carrera administrativa y la carrera policial.

- E) Existe en los trabajadores afectados una pérdida de derechos a la jubilación, indemnización y otros derechos laborales.
- F) Genera la posibilidad en el ámbito administrativo de impugnar las decisiones administrativas de la institución.
- G) Provoca que los trabajadores afectados promuevan procesos judiciales, como la reinstalación.
- H) Genera el pago de la indemnización.
- I) Provoca que deba suprimirse efectivamente o desaparecer el puesto relacionado.

En virtud de lo anterior, se propone:

- A) Establecer un sistema de empleo que se prolongue a través del tiempo. La continuidad en el trabajo, resulta tan beneficiosa para el empleador como para el empleado. El empleado público que labora para la institución de la Policía Nacional Civil, necesita la tranquilidad psicológica y económica que implica contar con un ingreso seguro, que le permita subsistir junto a su grupo familiar, y que se prolongue suficientemente en el tiempo como para poder alcanzar el beneficio de su jubilación; mientras tanto el patrono, el Estado, contará ante dicha continuidad, con una mayor lealtad y compromiso por parte del empleado o funcionario público, y este último,

habrá adquirido al tiempo una mayor experiencia y eficiencia para la realización de su labor.

- B) Respetar el derecho de permanencia en el empleo, amparado en las leyes internacionales en materia de trabajo, como son los convenios emanados de la Organización Internacional del Trabajo, así como por la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código de Trabajo. Fundamentalmente, se debe evitar el despido arbitrario del trabajador que sin causa justificada se convierte en víctima de la ruptura del contrato de trabajo.
- C) El despido arbitrario, sea éste directo o indirecto, es el que se genera de una ruptura de la relación laboral sin causa justificativa, sin un motivo legalmente contemplado. De ser así, la protección constitucional brindada al despido arbitrario, implica que la sanción prevista para el despido arbitrario, sea más severa o drástica que la establecida para el simple despido sin causa o injustificado, como sucede en el caso de la obligación de reinstalar.
- D) Por último, se debe tomar en consideración que el derecho de trabajo guatemalteco, se basa en principios de objetividad y realismo, y a la luz de los acontecimientos del presente siglo, se hace necesario adecuar la legislación a la realidad de los nuevos tiempos para garantizar y proteger el derecho a trabajar y fomentar el deber de trabajar, y por ello debe sustentarse en dos premisas fundamentales: consagrar el trabajo como derecho humano fundamental y, el deber ineludible de fomentar la

generación y la estabilidad en los puestos de trabajo, para lo cual se precisa el fortalecimiento de las relaciones laborales y el desarrollo de la actividad productiva, que orienten la conducta del individuo en la consolidación de un nuevo paradigma que lo satisfaga mediante el trabajo y su aporte a la sociedad.

Derivado de lo anterior, se debe regular en la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil que las reorganizaciones de los agentes no implican necesariamente despidos arbitrarios sino que por el contrario, se respeten los derechos de estabilidad, debido proceso y el derecho humano de trabajo de todos los agentes de la Policía Nacional Civil.





CONCLUSIONES

1. La remoción por reorganización de los agentes de la Policía Nacional Civil viola el principio de estabilidad laboral y con ello también el derecho humano al trabajo, inherente a toda persona.
2. La Policía Nacional Civil como institución ha tenido avances significativos como el mejoramiento de su imagen y el espíritu de servicio de sus miembros; sin embargo, la falta de una carrera policial contribuye a la corrupción y a fuerzas oscuras paralelas al servicio del crimen organizado.
3. A pesar de que se establecen una serie de principios informadores del procedimiento disciplinario de la Policía Nacional Civil, en la realidad existen violaciones a los derechos fundamentales de carácter laboral de los agentes de policía.
4. El despido por reorganización, tiene como consecuencia jurídica la supresión de puestos e implica la pérdida de beneficios laborales, como la jubilación y la seguridad social, lo cual es una clara violación al derecho de trabajo.
5. La figura de la remoción por reorganización que lleva a cabo la Policía Nacional Civil, no está regulada en la Ley Orgánica de la Institución, convirtiéndose así en un despido directo, injusto y arbitrario.





RECOMENDACIONES

1. Que la Procuraduría de Derechos Humanos mantenga un monitoreo a lo interno de la Subdirección General de la Policía Nacional Civil encargada de personal con el objeto de no permitir la remoción por reorganización.
2. El Ministerio de Gobernación además de incentivos laborales para los agentes de la policía debe fortalecer la carrera policial, de modo que los agentes puedan optar a mejores sueldos.
3. Los principios laborales consagrados en el Código de Trabajo y en la Constitución Política de la Republica de Guatemala, regulan que se deberán aplicar para todo trabajador no importando que éste sea de la administración pública o de la iniciativa privada.
4. La Dirección de la Policía Nacional Civil antes de realizar despidos por reorganización debe analizar la situación económica de cada agente y proponer su traslado a otra institución del Estado, mientras se le cancelan sus prestaciones de modo que no quede desprotegido.
5. El Ministerio de Gobernación debe proponer la reforma de la Ley de la Policía Nacional Civil de modo que se regule la remoción por reorganización siempre que se respete el debido proceso y la estabilidad laboral de cada agente policial.





BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Compendio de derecho administrativo. Parte general**
1ª. ed. México: Ed. Porrúa S. A., 1988.
- AGUIRRE GODOY, Mario. **Derecho procesal civil guatemalteco.** Guatemala:(s.e),
2008.
- ALCALÁ ZAMORA, Luis. **Derecho procesal penal guatemalteco.** 4o.Vol. Madrid
España: (s.e), 2007.
- BORJA, Rodrigo. **Diccionario de la política.** 3ª. ed. México: Ed. Mérida, 2002.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual.** 12ª ed. Argentina: Ed.
Heliasta, 1979.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I.** 1ª ed. Guatemala:
Ed. Zimeri, 1995.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo.** 2ª ed.
Guatemala: Ed. Llerena, 1999.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco.** 8ª. ed.
Guatemala: Ed. Talleres de Centro de Impresiones Gráficas Guatemala, 1995.
- CHICAS HERNÁNDEZ, Raúl Antonio. **Derecho colectivo de trabajo.** 4ta. ed.
Guatemala: Ed. Litografía Orión, 1999.
- CHINCHILLA AGUILAR, Ernesto. **La inquisición en Guatemala.** Guatemala: Ed.
Ministerio de Educación Pública, 1953.



CONTRERAS CRUZ, Adolfin y Francisco Fernando Sinay Alvarez. **Historia de la Policía Nacional de Guatemala 1881-1997**. Guatemala: (s.e.), 2003.

DE MATTA VELA, José Francisco y Héctor Aníbal de León Velasco. **Curso de derecho penal guatemalteco**. Guatemala: Ed. Librería jurídica, 2004.

[Http://es.wikipedia.org/wiki/policía](http://es.wikipedia.org/wiki/policía) (Guatemala, 15 de noviembre de 2010).

[Http://www.laguia2000.com/Guatemala/elprocesodepaz](http://www.laguia2000.com/Guatemala/elprocesodepaz) (Guatemala 3 de enero de 2011).

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Argentina: Ed. Claridad S. A., 1987.

Real Academia de la Lengua Española. **Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española**. 21ª ed. Guatemala: (s.e), 2003.

Sopena. **Diccionario ilustrado de la lengua española**. 2ªed. España: Ed. Ramón Sopena, 1959.

SARRÍA, Eustorgio. **Derecho administrativo**. 5ta. ed. Colombia: Ed. Temis, 1968.

www.ansp.gob.su/paginas/historia/conceptopolicía (Guatemala 12 de diciembre de 2010).

www.gordillo.com/pdf/2-8/Capitulos/VI/serviciopúblico (Guatemala 22 de enero de 2011).



Legislación:

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

Declaración Universal de Derechos Humanos. Organización de Naciones Unidas, 1948.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos, 1969.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Asamblea Nacional Constituyente Francesa, 1789.

Código de Trabajo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 1441, 1947

Ley del Organismo Judicial. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 2-89, 1989.

Ley de la Policía Nacional Civil. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 11-97, 1997.

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

Ley del Servicio Civil. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 17-48, 1969.

Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil. Presidente de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo número 420-03, 2003.



Acuerdo para el Avance de la Seguridad y la Justicia. Interinstitucional Guatemala, 2010.

Acuerdo para la Depuración de la Policía Nacional Civil. Presidente de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo número 74-2007, 2007.