

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

**LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO POLÍTICA CRIMINAL DEMOCRÁTICA
CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO**

WILSON JOEL LÓPEZ GONZÁLEZ

GUATEMALA, MAYO DE 2012

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

**LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO POLÍTICA CRIMINAL DEMOCRÁTICA
CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

WILSON JOEL LÓPEZ GONZÁLEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICA Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, mayo 2012

**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 TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase

Presidente:	Lic. Hector Leonel Mazariegos González
Vocal:	Lic. Marco Tulio Escobar Herrera
Secretario:	Licda. Ileana Magaly López Arango

Segunda fase

Presidente:	Lic. Rafael Morales Solares
Vocal:	Lic. Carlos Alberto Velásquez Polanco
Secretario:	Licda. Mirza Eugenia Irungaray López

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).



Guatemala, 8 de Noviembre 2011.

Licenciado
Carlos Castro
Coordinador de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.



Distinguido Licenciado Castro:

Fui designada como asesora de la Tesis presentada por el alumno **WILSON JOEL LÓPEZ GÓNZALEZ**, quien se identifica con número de carné **200218252**; la tesis quedó intitulada **“La seguridad ciudadana como política criminal democrática contra el crimen organizado”**.

El informe final de la investigación se encuentra ajustado a lo que para el efecto establece el normativo para la elaboración de tesis en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala; porque ha demostrado la fórmula para resolver el problema planteado, conforme la hipótesis formulada, lo que se descubre en el contenido de los capítulos que integran dicho informe.

Respetuosamente, en mi calidad de asesora, me permito rendir el dictamen favorable correspondiente, considerando que la investigación cumple con lo requerido por el normativo de esta facultad, en cuanto a la argumentación, fundamentación y conclusión del aspecto jurídico puesto bajo estudio.

Atentamente,


Licda. Rosa Orellana Arévalo de Ramírez
Colegiado 3778
Consejera del Plan de Tesis
9ª. Calle 18-36 Zona 17.
Tel.22380190.
Licda. Rosa Orellana de Ramírez
ABOGADO Y NOTARIO

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

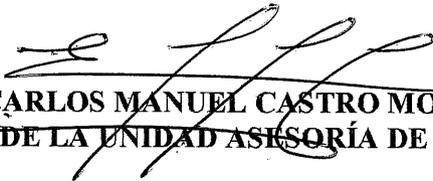
Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



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

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A): **RAFAEL MORALES SOLARES**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **WILSON JOEL LÓPEZ GONZÁLEZ**, Intitulado: **"LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO POLÍTICA CRIMINAL DEMOCRÁTICA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO"**.

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 las 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 desapruaban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estime pertinentes".


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



cc. Unidad de Tesis
CMCM/ jrvc.



International Legal Services Corporation, S.A.
Bufete Asociado

INTERNATIONAL LEGAL SERVICES CORPORATION, S.A. BUFETE ASOCIADO

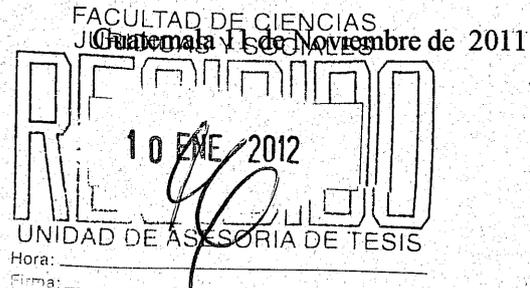


Lic. Rafael Morales Solares

Colegiado 4998

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



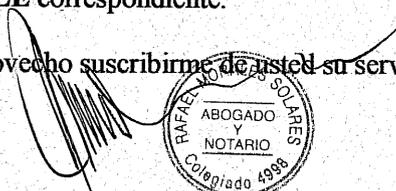
Con base en la resolución en la cual se me nombró como Revisor del trabajo de tesis intitulado **“LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO POLÍTICA CRIMINAL DEMOCRÁTICA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO”**, propuesta por el bachiller **WILSON JOEL LÓPEZ GONZÁLEZ**, y con fundamento en el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Publico, me permito a usted respetable Licenciado informar lo siguiente:

- El trabajo de investigación, a criterio personal cumple con los aspectos técnicos y científicos exigidos para las investigaciones de esta índole;
- Contiene asimismo, abundante cita de autores y tratadistas del derecho en sus distintas ramas que sustentan los fundamentos del tema,
- Desarrolla en el punto de contenido cada capítulo, los elementos necesarios para dar comprobada la hipótesis rectora de la investigación,
- Para poder llevar a cabo tal comprobación, debió hacer uso distintos métodos y técnicas, el método deductivo para conducir todo el contenido de la investigación de lo general a lo particular, y luego, por medio de método inductivo, generando juicios de aplicación general de un caso particular,
- Las conclusiones y recomendaciones más importantes del trabajo consisten en fomentar el fortalecimiento de los mecanismos y acciones de prevención con la población juvenil y la familia, tomando en consideración que los patrones de conducta son similares en edad y género de víctimas y victimarios,
- En cuanto a lo que aporta científicamente la investigación se infiere que, el estudiante hace énfasis en que lo mas importante para restar y disminuir los índices de violencia actuales como factores primigenios de la misma, son las faltas de prevención que se debiera hacer en las poblaciones juveniles, empezando desde el hogar, pasando por las escuelas primarias y secundarias, así como una adecuada rehabilitación y readaptación social de los menores y jóvenes que ya han delinquido por la misma falta de prevención a que hace énfasis el presente trabajo de investigación; por lo anterior, el estudiante hace la recomendación respectiva a efecto de que todo el contenido de la presente investigación se materialice y para el efecto recomienda la creación de la Ley de Seguridad Ciudadana.

Encontrando que el trabajo satisface todos los requisitos, resulta procedente para mí emitir el **DICTAMEN FAVORABLE** correspondiente.

Sin otro particular, aprovecho suscribirme de usted su servidor,

Atentamente.



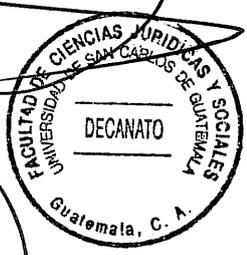


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintitrés de abril de dos mil doce.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de el estudiante WILSON JOEL LÓPEZ GONZÁLEZ, titulado LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO POLÍTICA CRIMINAL DEMOCRÁTICA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

LEGM/sllh.





DEDICATORIA

A DIOS:

Por ser la fuente de toda sabiduría y entendimiento sobre todo por colmarme de conocimiento y bendiciones y por estar conmigo cada momento de mi vida. Porque tú debes crecer y yo disminuir

A MIS PADRES:

María Leticia González Borrayo (+) y Mynor Joel López Jérez, por ser mis guías e iniciarme en el camino de la educación y que hoy ven cumplidos sus anhelos. Gracias mamita por compartir tu vida conmigo.

A MIS ESPOSA:

Cindy Fabiola Flores Sánchez, por su amor, apoyo, comprensión, sacrificio, confianza y paciencia, fiel compañía en los buenos momentos y en los momentos difíciles.

A MI HIJA:

Allison kamila López Flores, quien es la motivación principal de mi superación y que mi triunfo pueda servirle de guía en su vida.

A MIS HERMANOS:

Mynor Saúl López González (+) y Karen Vanessa López González, por su apoyo y cariño fraternal en los momentos difíciles

A MIS ABUELOS:

Agustina Borrayo Dávila (+), Abel López Cifuentes (+) y a mi santa Fely Jérez Echeverría, los quiero con todo mi corazón.



A MIS TIOS:

Ronny López, Abel López, Irma González, Blanca González, Rosario González, Rafael Aramburu, Samuel de León, Helen López y Violeta López,

A MIS PRIMOS:

Con mucho aprecio, en especial a Brenen de León.

A MIS AMIGOS:

Quienes me han apoyado a lo largo de mi vida y mi carrera brindándome su amistad.

A LOS PROFESIONALES:

Lic. Rafael Morales, Lic. Gustavo Ordoñez, Licda. Rosa Orellana, Lic. Avidán Ortíz, Lic. Luis Montoya por su ayuda y apoyo incondicional y sobre todo por compartir conmigo sus conocimientos y experiencias.

A:

LA TRICENTENARIA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Por abrirme sus aulas para convertirme en un profesional.

A:

Mi patria Guatemala; Porque es la tierra que me da la oportunidad de ejercer mi profesión a partir de este día.

A:

Ministerio Público. Institución en la que a través de brindarme la oportunidad de trabajo logre culminar mi carrera.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i
CAPÍTULO I	
1. La seguridad ciudadana democrática.....	01
1.1. Caracterización y contextualización de la seguridad ciudadana.....	01
1.2. Factores que estimulan la violencia.....	07
1.3. La concepción de seguridad ciudadana democrática.....	09
1.4. Enfoque para la seguridad ciudadana.....	13
1.5. Seguridad pública en Guatemala.....	29
CAPÍTULO II	
2. Marco Institucional para la participación ciudadana	43
2.1. Órganos administrativos y entidades públicas vinculados a la seguridad ciudadana.....	49
2.3. Función de la Policía Nacional Civil guatemalteca.....	61
2.4. Marco jurídico regulador de la seguridad en Guatemala y sus reformas.....	78
2.5. El sistema de justicia guatemalteco.....	79
CAPÍTULO III	
3. Las juntas locales de seguridad.....	93
3.2. Descripción de la creación de una junta local de seguridad desde una perspectiva democrática.....	96
CAPÍTULO IV	
4. Bases jurídicas para la legalización de los comités de seguridad ciudadana.....	105
CONCLUSIONES.....	113
RECOMENDACIONES.....	115
BIBLIOGRAFÍA.....	117



INTRODUCCIÓN

La presente investigación ahonda sobre la seguridad ciudadana y la prevención del accionar delincencial de los grupos criminales, como parte integral de la política criminal guatemalteca, y su importancia en América Latina en la lucha contra la inseguridad y la violencia causada por la delincuencia, considerarse como temas principales tanto de la agenda política como de los planes y programas de desarrollo de los diferentes países, para asegurar la gobernabilidad democrática y la convivencia social.

La violencia causada por la delincuencia, no solo tiene un alto impacto social y de gobernabilidad, sino también presenta un reto a los gobiernos por sus costos, tanto públicos como privados y sus efectos en la inversión nacional y extranjera. Todo lo anterior repercute en el crecimiento y desarrollo de los países.

En Guatemala, el problema es aun más relevante, tomando en consideración el proceso democrático que se llevó a cabo desde inicios de los 90 y que implica una readaptación social después de largos años de guerra interna. Contrariamente a lo esperado, después de la posguerra se han presentado incrementos sustanciales en los índices de violencia. Lo anterior se explica, no sólo por la dificultad de absorber a los excombatientes, tanto del ejército como de la guerrilla en los mercados laborales, sino porque amplias masas de población tampoco encuentran oportunidades de trabajo en el mercado nacional; además, porque es innegable que la cultura de guerra, que se extendió por largo tiempo, dejó en el ambiente la portación indiscriminada de armas de fuego tanto defensivas como defensivas. Frente a lo anteriormente descrito se observa una gran debilidad de las instituciones de seguridad y justicia, que recién se están restableciendo o creando después del proceso bélico.

Por otro lado en la década de los 80 las encuestas de opinión pública se centraba los problemas en aspectos tales como la pobreza, el desempleo y la guerra, a partir de los



90 las opiniones empiezan a cambiar y el tema de la violencia pasa a ocupar el primer lugar en varios de los países centroamericanos que vivieron guerras civiles.

También se puede mencionar que los desastres naturales que recurrentemente afectan a Guatemala han sido otro de los factores que ha aumentado la violencia, explicándose esto por cuanto incrementan los problemas de desigualdad del ingreso y la pérdida de empleos que son causas directas de la violencia. La cultura de guerra que se vivió en varios de los países centroamericanos ha fraccionado el tejido social y las instituciones de seguridad y justicia. Gran parte de los afectados han sido las generaciones jóvenes que aún no han logrado insertarse en la nueva democracia.

Las medidas de control, se requieren tanto en el nivel nacional como en el municipal y desde luego con la colaboración de la sociedad civil. En el ámbito nacional, las medidas a través de la policía son eficientes, mediante su presencia y patrullaje en las comunidades, especialmente en las de mayores índices de criminalidad y violencia.

En la presente investigación se empleo el método científico toda vez que la investigación tiene un enfoque cualitativo, además del método inductivo partiendo de las opiniones de los expertos en derecho penal para llegar a una conclusión; las técnicas de investigación utilizadas fueron las fichas bibliográficas.

Por lo antes descrito, sé indica que ante todas esas formas de prevención es fundamental incorporar a la ciudadanía como eje o ente determinante de la legitimidad, de la eficiencia y eficacia de la seguridad democrática y del pleno respeto a los derechos humanos en su implementación, es por ello que la presente investigación se enfoca principalmente en la seguridad ciudadana como política criminal democrática contra el crimen organizado.



CAPÍTULO I

1. La seguridad ciudadana democrática

El término seguridad deriva de la palabra latina que significa: "Securitas, securus, que quiere decir libre de preocupaciones o problemas. Desde el punto de vista genérico, el término seguridad se conforma con dos componentes: a) Identificar lo que son las amenazas, vulnerabilidades y riesgos y b) lo relacionado a cómo prevenirlos, contenerlos. El tema de seguridad ciudadana toma relevancia y es acuñado a finales de los años noventa, cuando el Manhattan Institute, afirma que la guerra contra el comunismo ha concluido y que la nueva prioridad debe dirigirse a garantizar la seguridad de las personas y su calidad de vida."¹

1.1 Caracterización y contextualización de la seguridad ciudadana

La doctrina impacta en América Latina, "que recientemente ha iniciado cambios de gobiernos autoritarios a incipientes democracias. Muchos países con tejido social desgarrado por la guerra interna, como el caso de Guatemala, tiene como efecto social la inseguridad que pronto se convierte en un problema social que requiere respuesta del Estado, pero la doctrina de la seguridad nacional hasta ese momento vigente, no da

¹ Arévalo de León, Bernardo. **Hacia una política de seguridad para la democracia**. Pág. 131

respuestas eficaces. Es así como se acoge, sin desechar aquella, la doctrina de la seguridad ciudadana.²

Ahora, es necesario aclarar que la seguridad ciudadana no es la seguridad pública, pues es frecuente que estos conceptos se encuentren utilizados como sinónimos; y para distinguir esos términos, con el objeto de diferenciar la seguridad pública de la seguridad ciudadana, podemos decir que, esta última, comparte los principios bajo los cuales los estados democráticos deben ejercer la seguridad interior³; pero, su diferencia específica, se puede establecer con más claridad, si atendemos las características de los agentes involucrados, particularmente en este caso, si los involucrados en los procesos de seguridad son las propias personas que ejercen derechos de civilidad y tienen deberes ciudadanos de protección y cuidado, será de seguridad ciudadana.

La seguridad pública, tradicionalmente, se refiere al ejercicio represivo del Estado, fuerzas de seguridad vinculadas a la prevención y represión del delito, como también a tareas de control social. Se piensa que llenando las cárceles se da seguridad y que el Estado, entonces, cumple con esa función. Concebir la seguridad pública en ese sentido es un error, la seguridad pública debe entenderse como las acciones del Estado que garanticen los derechos y libertades de los ciudadanos, ejercida por las fuerzas de seguridad del Estado. Si bien lo penal tiene su lugar, no es lo único ni lo más importante.

² Rosada. Granados, Héctor. **Aproximaciones a una política de seguridad ciudadana**. Pág. 144

³ [www.wikipedia](http://www.wikipedia.org) Enciclopedia libre. Seguridad Ciudadana. Visitado EL 31-09-11



También se confunde la seguridad ciudadana, cuando se tiene una concepción restringida de la misma, cuando se le equipara a la seguridad policial: combate a la delincuencia común y al crimen organizado.

La seguridad ciudadana es un mandato constitucional plasmado en el Artículo dos de la Constitución Política de la Republica de Guatemala, es la garantía y la protección que deben tener los miembros de la sociedad para el ejercicio de los derechos ciudadanos o de los derechos constitucionales; es el ambiente que debe privar en una sociedad democrática para que puedan ejercerse las libertades constitucionales y, para que al mismo tiempo, puedan cumplirse las obligaciones que se derivan de esas libertades y derechos.”

La seguridad ciudadana implica, según, Asociación de Investigación y Estudios Sociales: “a) la seguridad pública que abarca el orden público y el combate a la delincuencia; b) la seguridad jurídica que supone leyes claras, justas y justicia pronta y cumplida; y, c) la seguridad en el respeto a los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación.”⁴

El diccionario, de Guillermo Cabanellas, trae varias acepciones de la palabra seguridad: seguridad social, seguridad laboral, seguridad exterior del Estado, seguridad interior del Estado, seguridad jurídica y otras; sin embargo, no se encuentra seguridad ciudadana. Estamos frente a un término relativamente nuevo, que enfrenta a la concepción

⁴ Asociación de Investigación y Estudios Sociales. **Implementación de la agenda legislativa de los acuerdos de paz en el ámbito de la seguridad.** Pág. 2

tradicional de la seguridad que era entendida como aquella cuyo fin jurídico a tutelar es el Estado, la seguridad del Estado, el orden público. Así se entiende porque gran parte de la sociedad estima que el ejército es quien mejor puede encargarse de la seguridad ciudadana.”⁵

Al irrumpir el concepto de seguridad ciudadana, se puede observar que el objeto de la seguridad ya no es la del Estado, sino la de la persona humana que pasa a ser el bien jurídico a tutelar. La seguridad ciudadana en los Acuerdos de paz, es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas externas, a cargo del ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la policía nacional civil.

Los Acuerdos de paz de Guatemala, plantea que la paz firme y duradera requiere el respeto a los derechos humanos, y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

La seguridad ciudadana, según la Misión de Naciones Unidas para Guatemala, debe entenderse de manera amplia, y recomienda que, para el caso de Guatemala, deben quedar incorporados en la seguridad, “los aspectos relacionados con la pobreza, la

⁵ Cabanellas De Torres, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 361

ignorancia y la insalubridad; las discriminaciones de todo tipo; el régimen de tenencia de tierra y su uso; además de los asuntos propiamente delincuenciales.”⁶

Estas concepciones sobre seguridad ciudadana, ubica en el centro de un nuevo debate, según Héctor Rosada-Granados, es decir, “la relación entre las agendas de seguridad y las de desarrollo. Si bien el concepto ampliado incorpora componentes integrales en relación a los individuos y las sociedades, como lo ambiental, lo económico y lo social, y en el afán de no circunscribir el tema de seguridad al componente político-militar, se corre el riesgo de relativizar demasiado el concepto de seguridad.”⁷

En conclusión se asume, un concepto de seguridad ciudadana que ve a la problemática desde la óptica integral de la seguridad ciudadana compatible con las nuevas concepciones de seguridad democrática o humana que actualmente imperan en el mundo, vinculadas al desarrollo humano. Por lo tanto, estas nuevas perspectivas no se circunscriben a la persecución del delito a través de medidas de coerción o disuasión, sino que ven el problema en forma integral.

Dicha visión innovadora hace necesaria la ejecución de medidas de seguridad preventiva, vinculadas a las políticas socioeconómicas o de desarrollo. Únicamente resta agregar un hecho comprobado: la seguridad no es factible si no se trabaja en la misma a nivel comunitario, es decir en el barrio, la aldea, etc. con el apoyo de la sociedad y en un marco de responsabilidad compartida.

⁶ Misión de las Naciones Unidas para Guatemala. VII Seminario sobre la realidad nacional,. Pág. 6

⁷ Rosada. Granados, Héctor. **Ob. Cit. Pág. 146**



Es importante destacar, que la inseguridad ciudadana y la violencia pueden manifestarse de diversas maneras, entre las cuales figura la delincuencia común, expresada en atentados contra la vida, asaltos y robos a las personas en sus domicilio, así como en calles, parques, mercados y buses, incluido el accionar de las pandillas juveniles o maras, en algunos casos también involucradas en el crimen organizado.

En el área rural existen otras formas de violencia social, como ataques a municipalidades y linchamientos, los cuales son un efecto de la ausencia de una institucionalidad capaz de imponer justicia en las localidades, o de la falta de credibilidad de las instituciones entre la población que opta por hacer justicia por su propia mano, lo cual se busca corregir ya que no es esa la forma, de hacer valer la ley en una democracia. También se observan otras manifestaciones que atentan contra la seguridad ciudadana, como la violencia intrafamiliar, especialmente contra la mujer, la niñez, la juventud y el adulto mayor.

Pero la mayor fuente de inseguridad y violencia en el país, de repercusiones más negativas, es el crimen organizado, que atenta directamente contra el régimen de derecho y contra el mismo ordenamiento democrático.

Este flagelo es palpable en fenómenos como contrabando, robos de vehículos, asaltos a camiones y furgones o a agencias bancarias, actos ilícitos en materia migratoria, secuestros y narcotráfico.

1.2. Factores que estimulan la violencia

Más que causas de criminalidad o violencia, es más correcto indicar de factores que las favorecen, entre ellas destacan:

- a) "Pobreza, es un factor, pero, debe aclararse que hay delincuencia en todos los niveles sociales a pesar de que en las cárceles la mayoría de reclusos son personas de la clase social baja. Sin embargo, sería un error afirmar que el pobre es delincuente, entre otras razones porque ningún estudio lo ha podido probar;
- b) Desempleo en los jóvenes;
- c) Proliferación de armas sin control en manos de particulares;
- d) Empresas privadas de seguridad cuyos elementos con frecuencia se han visto involucrados en acciones delictivas;
- e) El crimen organizado, fortalecimiento de las actividades del crimen organizado y narcotráfico;
- f) Medios de comunicación. Algunos medios de comunicación con el énfasis y morbo de sus publicaciones estimulan la cultura de violencia;
- g) Debilidad de la institucional a las que les compete prestar seguridad a la población."⁸

La violencia tiene tres causas básicas:

- El crimen organizado, que se manifiesta por actividades de narcotráfico, secuestros, robos de vehículos, robo a bancos, asaltos a camiones y furgones, contrabando,

⁸ Otero López, José M.: **Delincuencia y droga: concepto, medida y estado actual del conocimiento.** Págs. 39-40.

irregularidades en los puestos de aduanas y migración, compraventa de documentos de identificación (cédulas, pasaportes), entre otros;

- La delincuencia común y violencia comunitaria, fenómenos que tienen connotaciones completamente distintas, derivadas en buena parte de la concentración de la riqueza y la exclusión social. La delincuencia común constituye un fenómeno básicamente urbano, el cual se materializa en actos ilícitos como homicidios y atentados contra la vida, asaltos y robos a la propiedad y a los individuos, violaciones o agresiones sexuales, a las que se suman el maltrato y trabajo infantil, niñez de y en la calle, y la violencia juvenil, especialmente asociada a las pandillas o maras;
- Falta de credibilidad en la estructura de justicia y en un Estado de derecho, que se manifiesta sobre todo en el área rural por medio de protestas sociales violentas e incluso delincuenciales.

La violencia lleva a plantear un tema olvidado, no por eso menos importante, por la legislación, la víctima del delito, en el sistema penal guatemalteco, se caracteriza por el protagonismo del delincuente y el olvido de la víctima, aunque las actuales reformas al Código Procesal Penal, le dan una intervención directa a la víctima en los inicios del proceso penal . El criminal es estudiado, protegido, tratado, clasificado, sancionado, auxiliado, en tanto que a la víctima escasamente se le menciona, queda marginada y en el drama penal parece ser tan sólo un testigo silencioso, la ley apenas la menciona, la

literatura científica la ignora y por lo general queda en el más completo desamparo, lo que representa una Sobre victimización.

1.3. La concepción de seguridad ciudadana democrática

La seguridad ciudadana democrática se refiere, entonces, a la reducción de la violencia y de la lesividad física; no se restringe a la violencia intencional, como tampoco a los accidentes de tránsito. Así mismo, se procura la reducción de la vulnerabilidad social por medio de un manejo dinámico de la violencia, y la disminución del miedo y el temor, así como la previsibilidad de las situaciones de riesgo. Para lograr un aceptable nivel de seguridad ciudadana democrática, es necesaria la protección efectiva de los derechos, que son tutelares, y de las libertades.

Debido a la expansión de calificativos de los países sobre seguridad crece la percepción de inseguridad porque no se tiene una definición específica sobre el fenómeno. Así mismo, existe un problema conceptual frente a la identificación de delitos. La inseguridad también está relacionada con la tolerancia de la sociedad frente a la violencia y a determinar las causas de ésta frente a otras condiciones que no son causales. “En el presente caso, se considera a la seguridad en relación al derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad de la persona y de su familia, frente a la cual el Estado debe evitar que se produzcan o generen las causas de la inseguridad, es decir las amenazas reales o potenciales a en contra de las personas, su familia y sus bienes.



Definir la seguridad en una sociedad heterogénea, compleja y habituada a vivir con altas cuotas de incertidumbre no es tarea sencilla. Más aún, si la definición debe proveer grados suficientes de racionalidad para entregar una orientación adecuada a aquellas políticas gubernamentales que inciden en aspectos tan importantes como una pertenencia integrada y sin zozobras de los ciudadanos a la vida social y política del país.

Crecientemente, las modernas teorías del desarrollo han empezado a definir la seguridad de un modo integral y hablan de una Seguridad Humana y un Desarrollo Humano. Estas definiciones tienen, para la política, la virtud de articular un conjunto de variables e indicadores que estructuran un sistema de referencias para medir los avances en igualdad y democracia. Permiten incluso la fijación de metas gubernamentales y la objetivación de la seguridad en un nivel macro, tremendamente positivo para la teoría del gobierno moderno. Sin embargo, es necesario trabajarlas de manera más específica a fin de construir conceptos operativos útiles para implementar sectorialmente las políticas públicas de seguridad.

Su sola mención no contiene aquellos indicadores de eficiencia y eficacia en un nivel intermedio, que es donde se articulan todos los ámbitos sectoriales de una política pública. Se requiere, por lo tanto, de una mayor especificidad conceptual, porque, desde el punto de vista de la gobernabilidad, son las formulaciones específicas las que permiten concretar de manera exitosa la voluntad política y la acción de gobierno.



Siendo tan amplio y polisémico el concepto de seguridad, en el presente trabajo de investigación participativa se concentrará en un aspecto específico de ella: aquél relacionado con la política criminológica y la provisión de un orden público interno destinado a cautelar la integridad física, económica y moral de los ciudadanos, con ausencia de amenazas o coerciones ilegítimas sobre su libertad y sus derechos civiles.

Esta orientación no implica obviar el contexto de desarrollo social en el cual las políticas sectoriales adquieren sentido. Al contrario, pretende incorporar a la sociedad como actor en la definición de las estrategias de seguridad ciudadana desde una perspectiva democrática, donde la ciudadanía aporte su creatividad y su disposición a resolver problemas que le afecta y donde hasta el presente ha sido objeto de las políticas públicas de seguridad. Se trata, simplemente, de concentrar el análisis de manera selectiva en aquellos aspectos que son específicos de la llamada seguridad ciudadana como orden público.

Es indudable que parte importante de las dificultades conceptuales y prácticas para enfrentar los temas de la seguridad proviene de la complejidad técnica y de la urgencia social que el tema presenta, sobre todo por el aumento de la delincuencia urbana en general, la intensificación del uso de la fuerza por los delincuentes en la comisión de determinados delitos y el aumento de la visibilidad comunicacional del tema en la sociedad, al ser objeto de atención por los medios de comunicación social, que muchas veces lo vuelven el centro de su programación para obtener la mayor cantidad de público.



También es necesario recalcar que la emergencia de un conjunto muy complejo de problemas, que tienen su raíz en las patologías de la economía antes que en conductas socialmente aberrantes, ha jugado un papel tremendamente decisivo. El tema se puede ejemplificar con aquellos problemas emergentes de mayor notoriedad. En primer lugar, la aparición de delincuentes primerizos cuya edad se sitúa sobre los 50 años, lo que estaría evidenciando un estado de necesidad estructural en vastos sectores de la población adulta mayor que induce a delinquir a personas que nunca han estado expuestas a este tipo de conductas. En segundo lugar, la irrupción de un enorme peso estadístico de las mujeres en determinado tipo de delitos, especialmente de micrográfico de drogas. Ello estaría generando una mayor tolerancia social frente al tema con base en la familia y no ya solo en la conducta individual. En tercer lugar, existe un aumento dramático de niños delincuentes, no ya como un fenómeno de niños abandonados que para sobrevivir delinquen sino de bandas organizadas de niños entre los 8 y 15 años, tremendamente audaces y violentas.⁹

Con todo, sin perjuicio de las urgencias, el ejercicio gubernamental hecho con vocación y responsabilidad democráticas exige un adecuado equilibrio entre la dimensión política de los problemas y la dimensión técnica de los mismos, a fin de evitar la tentación populista o el sesgo tecnocrático en el diseño de las soluciones. Esta dimensión mixta se hace crítica en aquellos aspectos específicos de la seguridad referidos al orden público interno o a la delincuencia, debido a que las decisiones implican aspectos tan cruciales como el diseño institucional de las policías, la formulación de una política

⁹ Escobar, Santiago y Jacqueline Muñiz, **La seguridad ciudadana como política de Estado**. Pág. 15.

criminológica o de un sistema judicial y penitenciario cuya eficiencia roza permanentemente las libertades ciudadanas, y la calidad de la democracia y sus instituciones.

De ahí que la propiedad con que las fuerzas democráticas se desempeñen en el tema tiene un impacto directo sobre la calidad de vida democrática de los ciudadanos. La autoridad, la legitimidad y la legalidad no se expresan de igual manera, ni tienen los mismos efectos, cuando su ejercicio tiene talante autoritario y no un enfoque humanista y democrático.

Por ello, tal vez entre las principales y primeras tareas de un gobierno democrático deba figurar el desarrollo de una doctrina acerca del uso de la fuerza, sobre todo de la policial, que permita claramente que, sin inhibir las prerrogativas de que está dotado el Estado en la materia, exista un sello de autoridad y legitimidad democráticas diferentes de los paradigmas conservadores y autoritarios que hoy priman cuando se discute sobre seguridad ciudadana.

1.4. Enfoque para la seguridad ciudadana

Desde hace más de una década, la seguridad ciudadana se ha instalado como un aspecto central de la agenda pública en todos los países de América Latina. Ello ha coincidido no solo con la plena recuperación democrática en todo el continente, sino

también con un aumento efectivo de la tasa de delitos cometidos. En el caso del Cono Sur.¹⁰

Ese debate, no muy diferente del que ocurre en todo el mundo, tiene enorme significación para medir la capacidad de un gobierno y, normalmente, es una promesa central de los programas gubernamentales. De ahí la sensibilidad del tema en lo que respecta a los niveles de aceptación o rechazo de los gobiernos por parte de la ciudadanía.

Sin embargo, esta importancia no ha ido refrendada desde la política por las fuerzas democráticas con un desarrollo más elaborado que integre los diversos componentes de la seguridad ciudadana y le dé un sentido estratégico a las soluciones que se intentan. Más bien, las acciones gubernamentales y los discursos políticos aparecen dominados por el síndrome del temor y del corto plazo, con un predominio de soluciones que privilegian el uso de la fuerza y las restricciones de libertad como mecanismos aptos para delinear soluciones. Es decir, un sentido bastante diferente de aquél en que, se supone, avanzan los cambios sociales con profundización de la democracia.

El déficit doctrinario del progresismo está en gran parte influido por su visión acerca de la naturaleza política de la seguridad ciudadana. En general, este déficit sostiene un determinismo sociológico de que se trata de un tema exclusivamente social, en el cual

¹⁰ Briceño León, Roberto. **Violencia, sociedad y justicia en América Latina**. Pág. 26.

las dinámicas de violencia y criminalidad son meros subproductos de patrones de desigualdad y exclusión social, cuya superación sería suficiente para revertirlos o hacerlos desaparecer. “Tal concepción, si bien no es del todo errónea, es incompleta e inhibe una reflexión más profunda. Ella produce dos desviaciones de grandes consecuencias prácticas. La primera es que las acciones de seguridad pública serían un esfuerzo casi perdido mientras se mantengan las condiciones estructurales que permiten la delincuencia. La segunda, es la percepción de que la seguridad es un tema de clases altas que ven amenazados su patrimonio y seguridad personal por clases marginadas o peligrosas.”¹¹

De allí que de una acción concentrada en el mapeo de los delitos y el establecimiento de fronteras entre colonias seguras o peligrosas, así como el reforzamiento de una política criminológica de Estado orientada más por una noción de orden que de manejo del delito solo hay un paso que con frecuencia las fuerzas democráticas dan cuando asumen el ejercicio del Gobierno.

Cuando se hace referencia a la seguridad democrática se está hablando de las políticas públicas de seguridad de un Estado, que crea sinergia con los demás sectores de la sociedad, a fin de garantizar los derechos fundamentales de las personas. Cuando se habla de estos derechos, se debe resaltar el derecho a participar libremente, el desarrollo humano integral y sostenible, dando un trato digno e igualitario a todos los habitantes de un país, sin importar ideologías, ni características sociales. Estos

¹¹ *Ibid.*

derechos se deben garantizar a través del fortalecimiento de las instituciones, especialmente los órganos de defensa y seguridad con el consenso y la participación interactiva de los habitantes.

El Instituto Interamericano de derechos humanos la define como: “situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos a defender y a ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del Estado, y a obtener el pleno resguardo de la totalidad de los derechos y garantías emanadas del Estado de Derecho”.¹²

El planteamiento de la seguridad democrática surge como fórmula para revertir los efectos de la seguridad nacional tradicional que primó en América Latina y otros países del mundo durante la guerra fría, época en la que el concepto de seguridad se priorizaba, en detrimento de las libertades fundamentales de las personas, en donde prevalecía una visión unilateral de los gobernantes y el Estado como institución, de espalda a los intereses ciudadanos.

En Guatemala, las propuestas elaboradas con relación a reformas del sistema de seguridad pública han sido muchas, principalmente las que aspiran redefinir el de la

¹² <http://www.iidh.ed.cr/> visitado el 12-11-07.

policía nacional civil, accionar dentro del estado de derecho. Todas han tenido algo en común: enfocar los cuerpos policiales a los lineamientos democráticos y modernos y replantear la misión y visión de los mismos, sometiendo a la reingeniería, a fin de que tengan objetivos y estrategias definidas y realizables para garantizar la seguridad ciudadana.

Lo principal a tomar en cuenta en cualquier proyecto debe ser siempre la objetividad, “los propósitos, la viabilidad y los resultados que lleven a alcanzar el éxito para evitar que se lleve a cabo de manera personalizada o particular. Esto ha privado a muchos sectores de la sociedad que tienen la disposición de aportar sus granitos de arena, pero que, debido al protagonismo que hacen individualmente los actores principales, se han abstenido de consensuar sus propuestas y colaboraciones que tanto se necesita para ampliar y adecuar el plan a la realidad dominicana.”¹³

La seguridad democrática debe ser un proyecto político y social que se aplique correctamente y acorde a los cambios que requiere y exige la sociedad dominicana para acabar con: el narcotráfico, la criminalidad, la inmoralidad y la violencia en todas sus manifestaciones, además, la pobreza, el analfabetismo, la injusticia, la corrupción, la contaminación, el atraso, la discriminación, el individualismo, el terrorismo, el autoritarismo, la anomia, entre otros, dentro del marco de la ley y el pleno absoluto de los derechos humanos.

¹³ Taveras Rodríguez, Juan Tomás. **Seguridad democrática**. Pág. 3.

Por lo anterior, se consideran como postulados básicos de la seguridad ciudadana los siguientes:

- Primero: La seguridad requiere del afianzamiento de la democracia.
- Segundo: Sin derechos humanos no hay seguridad posible.
- Tercero: La seguridad requiere de la superación de la pobreza crítica.
- Cuarto: La seguridad requiere también una lucha abierta contra el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, el combate contra la delincuencia, la impunidad y la corrupción.

Es necesario construir "una agenda diferente que contenga tanto mecanismos de gestión inmediata del delito como una perspectiva de cambio cultural en el manejo del tema; una agenda que construya una pauta de prioridades alternativa a la victimización concentrada en las clases altas, que contenga soluciones con énfasis en la protección universal y pluralista del ciudadano, con prioridad en el derecho a la vida, la integridad física y la libertad y con un enfoque preventivo social, urbano y de mediación de conflictos. Una política sin un discurso estratégico sobre la ciudad y sus espacios, la cultura, el ocio y la recreación; una política desprovista de una estrategia de información y de participación ciudadanas o de un sistema integrado de administración de justicia, por mencionar algunos aspectos significantes del tema, no tiene probabilidades de éxito."¹⁴

¹⁴ Bobea, Lilian. **Entre el crimen y el castigo. Seguridad Ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe.** Pág. 34.



Es por ello que la política de seguridad ciudadana, a la hora de ser diagnosticada y explicitada como voluntad de acción, precisa contexto social e inserción en una visión de desarrollo social. Porque la seguridad es un bien que apunta a la calidad integral de vida de los ciudadanos y no solo a la ausencia de delitos o amenazas contra la integridad física o moral de las personas. Si bien la seguridad es visible en su especificidad, las soluciones exitosas solo son posibles en un contexto amplio.

Por otra parte, todas las modernas políticas públicas implican una gestión interactiva con la ciudadanía en mayor o menor medida, es decir, una ejecución que involucre un papel directo de aquel conjunto de personas que, al mismo tiempo, es destinatario o beneficiario de esa política. Este aspecto, que se encuentra en ámbitos tan disímiles como salud, vivienda o capacitación, se da también en seguridad ciudadana, y muchas veces es confundido, de manera errónea, con la participación ciudadana. En realidad la participación involucra poder de decisión en la planificación o ejecución de una política.

Si se analizan el orden público y la seguridad interna, ámbitos muy específicos de la seguridad ciudadana, ellos no dependen exclusivamente de la eficiencia policial ni del sistema penal o penitenciario, si bien éstos son fundamentales para generar un estado de control por parte de las autoridades. Existe un conjunto más amplio de factores que le dan su sello particular. Tanto los niveles de desarrollo cultural de la sociedad, pobreza y marginalidad, sociabilidad pública, movilidad y cohesión social como los niveles de desarrollo de la participación ciudadana y del ordenamiento territorial, son



algunos aspectos de esta cadena conceptual que se va creando para explicar y hacer operar de forma eficaz una política.

Esos factores se correlacionan de manera compleja entre sí, dando origen a una demanda de gestión cuyo eje está constituido por un manejo intersectorial coordinado de recursos de diferente tipo: policiales, judiciales, de acción social, políticos, de comunicación, todos necesarios para alcanzar soluciones globalmente satisfactorias. Esa demanda constituye en realidad un test de capacidad para el Gobierno que se intensifica a medida que las percepciones de inseguridad (seguridad subjetiva) aumentan en la ciudadanía.

Forma en que los actores, públicos y privados, se comportan o perciben su acción puede influir de manera determinante en la solución de los problemas. De ahí que siempre se precise de un buen diagnóstico sobre la materia. Una autonomía policial excesiva o su resistencia corporativa al cambio, el sesgo delincencial en la información pública, cuando los medios de prensa adquieren la fisonomía de acusadores en materia delictual, la lentitud procesal o atmósferas sociales poco propicias para la rehabilitación y reinserción de delincuentes condenados por delitos de poca gravedad, entre otros, crean climas alterados para una adecuada solución de los problemas.

Debido a lo anterior, existe más de una responsabilidad involucrada en la definición de las acciones, aunque la conducción central y estratégica es asunto de la política y

corresponde al Gobierno, que es el que debe controlar el diagnóstico y movilizar los recursos para encontrar las soluciones.

Por lo mismo, se vuelve casi natural recurrir de emergencia a los recursos más abundantes, entre ellos la policía, el ejército, las amenazas y las penas drásticas. Ello crea una imagen de exagerada confianza en los medios represivos y en las técnicas de disuasión social antes que en la prevención o el trabajo con la comunidad. La consecuencia final es que se genera un sesgo estatista que debilita la confianza en la ciudadanía y en la capacidad de organizar respuestas desde la comunidad libremente asociada, lo que supondría tener una dimensión de Estado mucho más acotada en este tema.

La perspectiva que se abre cuando el tema se enfoca de manera integral es que, al fin y al cabo, el ejercicio de la libertad solo es posible en la sociedad moderna mediante el cultivo de la cooperación y la confianza como bienes públicos y no como un derivado de la pura coerción. Ello implica modelos colectivos de acción que no nieguen sino que transparenten las aspiraciones e intereses privados, que permitan generar respuestas colectivas, pese a la complejidad y especialización de los temas, y hagan operar la disuasión policial de los delitos de una manera más eficiente.

Desde ese punto de vista, las movilizaciones espontáneas que se generan en algunas ciudades de la región frente a hechos delictivos que conmocionan a la opinión pública expresan el divorcio de de la ciudadanía con el poder público ineficiente y/o corrupto.



Se transforman en una fuerza de cambio social, pero expresan claramente un malestar en la democracia respecto de una política pública que es parte fundamental del estándar de calidad de los derechos humanos y constitucionales.

En el enfoque de la seguridad ciudadana, es necesario señalar que “la participación ciudadana, entendida como capacidad de decisión, es imposible sin transparencia ni información adecuada. La información en la época actual se ha transformado en un bien público, perfecto para la democracia, que la autoridad pública tiene la obligación de asegurar, tanto en cantidad y calidad como en su equitativa distribución social. Una sociedad que vive el miedo cotidiano de la violencia se hace más temerosa mientras más desinformada se encuentra. La incertidumbre, factor fundamental de la llamada dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana, puede ser tan aterradora como la violencia misma. Y una sociedad dominada por el miedo es una sociedad que termina por legitimar la violencia.”¹⁵

Crecientemente se generan mecanismos de buenas prácticas policiales que llegan convertidas en información a la comunidad, lo que permite que las mismas puedan, incluso, someterse al escrutinio comunitario. “De la misma manera, aumentan las posibilidades en el nivel local de los ciudadanos para influir efectivamente en el diseño de las políticas. Sin embargo, la información, como bien público perfecto, se refiere a aspectos más amplios, como la inversión en sistemas de datos e información abiertos al uso de los ciudadanos, la instalación de controles parlamentarios efectivos sobre

¹⁵ Rebolledo Flores, Jorge. **Seguridad pública y derechos humanos**. Pág. 71



de que existe una ocupación agresiva y peligrosa del espacio público por parte de la delincuencia.

Determinar cuáles son los elementos arquitectónicos y de diseño que tornan una ciudad más segura implica en realidad trabajar sobre soportes estructurales de las políticas de prevención. Porque un buen diseño del espacio permite, por ejemplo, una utilización eficiente de los recursos policiales, además de una activa participación ciudadana en el control real de los espacios públicos. Más aún, potencia el goce pacífico de la privacidad de los hogares. Si el entorno es inseguro, el hogar se transforma en un refugio frente a un exterior agresivo, que debe ser defendido y aislado, lo que incentiva la percepción de inseguridad.

En Alemania, Australia, Holanda, Inglaterra o Francia “ha habido un auge de la promoción de las llamadas Iniciativas para Ciudades más Seguras (Safer Cities Initiatives) (Wekerle). Estas iniciativas tratan de articular la asociación entre las autoridades públicas y las ciudades, los barrios y los ciudadanos para combatir la delincuencia. Entre las acciones que contemplan estas iniciativas está la creación de sistemas permanentes de evaluación de políticas de seguridad en los ámbitos barriales, con capacidad de corrección en aquellos aspectos en los que las acciones no funcionan; la creación y distribución de fondos que sostengan estos sistemas como una buena práctica; la remodelación de los espacios públicos y el equipamiento comunitario cuando es necesario; la educación a la comunidad sobre cómo ocupar los espacios; y muchas otras iniciativas. En la mayoría de los casos se incorporó como un antecedente

fundamental del rediseño la dimensión de género, investigando la percepción que las mujeres tienen de los espacios que consideran poco seguros.¹⁸

El control permanente de un espacio territorial solo puede ser producto de la acción de la ciudadanía y no de la policía. Cuando ello ocurre, se genera una manera muy diferente de mirar y organizar las cosas en materia de seguridad.

La policía es la representación de la autoridad en el territorio, y en esa medida tiene una dimensión de servicio gubernamental y no de microgobierno local. Su presencia debe ser un elemento disuasivo frente a la delincuencia, lo que da confianza y respaldo a la ciudadanía por la capacidad de fuerza que se activa de manera selectiva y focalizada frente al delito. Pero la seguridad, como tema de gobierno que incluye participación y decisión sobre políticas, queda en manos de la ciudadanía y de sus organizaciones, a través de las cuales se articula el gobierno local.

Un barrio mixto, debido a la existencia de conjuntos habitacionales y empresas o áreas comerciales deshabitadas en horas de la noche, no es lo mismo que un barrio netamente comercial y de vida nocturna o que otro eminentemente habitacional. “Un barrio con tradición histórica o cultural tiene más posibilidades de ser movilizado positivamente que uno que es enteramente nuevo o que carece de historia y lazos sociales y afectivos entre sus habitantes. Un barrio de viviendas de mala calidad, falto

¹⁸ Rotker, Susana. **Ciudadanías del miedo**. Pág. 47.

de servicios o con pobreza extrema y desempleo, tiene una alta probabilidad de convertirse en un lugar inseguro.”¹⁹

Existen diferentes elementos del territorio que deben ser sometidos a escrutinio para contribuir con un diseño que potencie la prevención del delito, permita un uso racional, económico y eficiente de la fuerza policial y un goce pacífico de los espacios públicos. Entre ellos, el concepto de colonia, barrio o asentamiento humano precario, y la identidad que él genera en sus habitantes, resulta determinante. Definirlos ayuda a desarrollar la mirada consensual de sus habitantes y a reforzar la identidad colectiva, lo que es muy importante para inhibir o controlar las situaciones de riesgo. La inseguridad de una colonia o barrio tiene que ver en gran medida tanto con la identidad de la gente que lo habita, con su percepción de marginalidad, de rechazo o de autovaloración, como con las mezclas en el uso del suelo y los equipamientos de que éste está dotado.

La teoría de la ventana rota, desarrollada en Estados Unidos, “gira en torno del deterioro del barrio y la indiferencia ciudadana. Esta teoría sugiere que el abandono de un vecindario y su transformación en un lugar peligroso es un proceso que puede preverse a través de hechos que suceden de manera cotidiana en los barrios y van acumulando condiciones para su abandono.”²⁰

De ahí surge la necesidad de trabajar el territorio bajo una perspectiva de identidad político-social y de buscar los mecanismos que produzcan un ordenamiento territorial

¹⁹ Red de Seguridad y Defensa de América Latina. www.resdal.org.ar Consultada el 12-11-07.

²⁰ Escobar. Ob. Cit. Pág. 27

sobre bases de identidad cultural. Es decir, las variables físicas o económicas deben ser intervenidas por sentidos culturales, identidad barrial, fiestas, espacios de recreación y, en especial, por los instrumentos más espontáneos del desarrollo humano como son la recreación y el deporte y, ahora, la comunicación en red con otros barrios. En otras palabras, intentar articular el espacio público como espacio de la comunidad.

En el trabajo físico del territorio, los barrios y las ciudades, como entes organizados de gobierno, deben proyectar, además del diseño y la iluminación, los túneles de movimiento, que son aquellos pasos obligados por donde los peatones no pueden escoger otra alternativa de circulación; la mayor permeabilidad visual que permita al transeúnte dominar el entorno; un diseño espacial que permita la vigilancia informal que se produce en la ocupación de los espacios públicos por la gente; evitar mezclas espontáneas en el uso del suelo, pues pueden producir espacios ciegos que aumenten la sensación de vulnerabilidad; el uso de una señal ética pensada como un soporte de seguridad para los peatones y no solo de orientación, entre muchos otros aspectos.²¹

Cuando se habla de barrios peligrosos o ciudades peligrosas, lo primero que llega a la mente es una alta comisión de delitos. Por lo general, la solución a este problema se asocia con eficiencia policial. Sin embargo, es bastante probable que la solución del problema no provenga solo de una adecuada dotación de autoridad y policía en el territorio sino de una intervención de fondo en el diseño del espacio público, a partir de un cambio radical en su interior, capaz de arrastrar la modificación total del entorno. No

²¹ Ibid.

sirven los cercos preventivos ni la presión policial desde afuera si no van acompañados de un cambio inducido desde el interior del territorio.

La estructura de un espacio público no es un conjunto aleatorio de cosas, sino que la representa un fenómeno que genera o es generado por formas de organización, con regularidades y diferencias que se hacen complejas, especialmente por sus significados simbólicos y asociaciones que representan los valores de muchas disciplinas que trabajan por la seguridad pública.

Así como no es posible desarrollar una adecuada política de seguridad ciudadana sin una concepción del espacio físico y de su funcionamiento, tampoco es posible acometer el control de las fuerzas policiales sin una base doctrinaria clara acerca del uso de la fuerza.

El territorio debe ser tratado “como un nicho ecológico y político y comprendido en toda su complejidad para activar la participación ciudadana al momento de planificar la seguridad. Dentro de ese nicho existe un capital social que no debe ser desperdiciado para generar una política de Seguridad Ciudadana dentro de un concepto de desarrollo.”²²

Por lo anterior es que la seguridad ciudadana, pública o de la población toma en cuenta que la misma debe ser considerada un bien público perfecto a ser proporcionado por

²² **Ibíd.**

igual a todos los habitantes del país. Sin embargo la seguridad absoluta no existe, de ahí que esté referida a ciertas condiciones de base, entre las que se encuentra la responsabilidad de los individuos por el nivel de auto-cuidado que se asignan a sí mismos.

Los individuos son responsables por sus actos, pero, para que esa responsabilidad individual pueda activarse, es necesario que previamente hayan sido formados e informados de manera tal que puedan discriminar sus acciones. Ello se logra a través de la socialización y de la formación temprana, escolaridad, educación familiar, comunicabilidad y de la información en las etapas de socialización intermedias y tardías transparencia social e información.

1.5 Seguridad pública en Guatemala

Guatemala, las instituciones del ramo no elaboran ninguna encuesta de victimización y percepción y la única herramienta similar disponible es la encuesta que desde 2004 viene realizando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el municipio de Guatemala, la capital, donde se concentra casi un tercio de la población del país.

Según la encuesta, "un 11,3% de las personas de ciudad de Guatemala habría sido víctima de algún delito en los seis primeros meses del año 2007, lo que supone un descenso de casi un punto porcentual respecto a la encuesta del semestre anterior. Por

su parte, el porcentaje de hogares victimizados se situaría en el 37,3%, dos puntos porcentuales más que en el segundo semestre de 2006.”²³

La mayoría el 74,9%, de los hechos ilícitos sufridos por la población durante el primer semestre de 2007 no fueron denunciados. La razón mayoritariamente esgrimida, 59%, porque, no cree que sirva de algo, lo cual muestra el grado de desconfianza de la población en las instituciones encargadas de velar por la seguridad ciudadana e impartir justicia.

En cuanto a la percepción de inseguridad, algo más del 60%, de los encuestados califican de muy inseguro e inseguro su municipio. Por sexos, la población femenina, en algo más de un 8%, percibe una mayor inseguridad en la ciudad que los hombres.

a) **Prospectiva de la seguridad institucional:** En el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, en Guatemala se manifiesta sobre el concepto de seguridad integral. “La seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. El conjunto de los Acuerdos de Paz de Guatemala plantea que la paz firme y duradera requiere el respeto a los derechos humanos, y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de

²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Encuesta de victimización y percepción.** Pág. 56



intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Dentro de este concepto, la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales.”²⁴

No obstante lo anterior, la visión, la filosofía y la práctica que predomina es la de la seguridad pública entremezclada con la seguridad nacional.

La institución clave dentro del aparato de seguridad guatemalteco es el Ministerio de Gobernación, encargado de diseñar y ejecutar las políticas de seguridad pública. Esta instancia dependiente del Órgano Ejecutivo tiene, además de esta función, otras diversas y heterogéneas relativas a la imprenta nacional, aprobación de los estatutos de las fundaciones, migración, o vigilancia y supervisión de los montes de piedad, rifas y loterías, entre otras. En materia de seguridad, el mandato del Ministerio, Decreto N° 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo, en el Artículo. 36, se centra en la formulación de políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo el mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y sus bienes, garantizar los derechos de los ciudadanos y la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales. Entre las 17 funciones que debe cumplir el ministerio, seis están directamente relacionadas con la seguridad pública. El Ministerio debe:

- Controlar el registro de armas de fuego y la identificación de sus propietarios.

²⁴ **Ibid.**



- Elaborar y aplicar los planes de seguridad pública y encargarse de todo lo relativo al mantenimiento del orden público y la seguridad de las personas y sus bienes.
- Conducir los cuerpos de seguridad pública del gobierno.
- Proponer los anteproyectos para la reglamentación de los servicios privados de seguridad.
- Elaborar y aplicar políticas de inteligencia civil y recabar y analizar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común.
- Administrar el régimen penitenciario del país.

En los últimos años, el Ministerio de Gobernación ha visto modificada su estructura orgánica interna, al crearse los Vice-ministerios de Apoyo Comunitario y Sector Justicia, en 2004 y 2005, respectivamente. El primero de ellos sería el encargado de diseñar y ejecutar las políticas de prevención.

Bajo el mandato del Ministerio de Gobernación, la institución encargada de controlar la delincuencia común y el crimen organizado es la Policía Nacional Civil. Creada en 1997 a raíz del Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil, la policía nacional civil guatemalteca nace de la fusión de los dos cuerpos de seguridad existentes en ese entonces, la guardia de hacienda y la policía nacional.

Regulada por una Ley Orgánica, la policía nacional civil, está encargada de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, prevenir, investigar el delito y preservar el orden público.

Las funciones específicas de la policía nacional civil son:

- **Protección de los derechos y libertades de las personas**
- **La prevención del delito**
- **Previsión de riesgos.**
- **La investigación del delito.**

La función administrativa de la policía nacional civil, se basa en la vigilancia del tránsito, fronteras, control de inmigración, protección de la naturaleza, espectáculos públicos, caza, pesca, servicio fronterizo y aduanal, documentación personal.

La Subdirección General de Estudios, de la policía nacional civil, es la encargada de administrar y coordinar los centros de enseñanza, así como proponer la política de ordenación de estudios. Es el ente rector de los órganos ejecutores de los programas de educación y sistema integral de enseñanza en la policía nacional civil y coordina, implementa y ejecuta todas las políticas en materia de educación, capacitación y enseñanza policial.

La institución encargada de formar a los agentes y oficiales de policía es la academia de la policía nacional civil. Creada en 1998 sirvió en un primer momento para efectuar el reciclaje de los funcionarios de los extintos cuerpos de seguridad y dar cumplimiento al proceso de los 20,000 agentes que según debían desplegarse en el país en el año 2000. En 2002 sufrió una profunda crisis por falta de apoyo presupuestario que casi

termina en el cierre de la misma, el Gabinete de Seguridad. El Gabinete de Seguridad, integrado por el Presidente, el Vicepresidente, el Ministro de Gobernación y Ministro de Defensa, es el órgano encargado de dar los lineamientos generales de política, según la propuesta presentada por el Ministro de Gobernación y en base al plan operativo formulado por el director de dicha institución.

a) Fuerzas Armadas. El ejército continúa jugando en Guatemala un papel importante en materia de seguridad pública. La cooperación del Ejército en situaciones de emergencia o calamidad pública está prevista en la Constitución de la República que se indica en el Artículo. 249. Esta cooperación se vio ampliada en el año 2000 mediante la Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, para coordinar con el Ministerio de Gobernación la ejecución de operaciones de apoyo para prevenir y combatir la delincuencia común y el crimen organizado.

El Acuerdo Gubernativo 87- 2000, amplió ese mismo año esta colaboración al control y seguridad en la zona perimetral de los centros penales. Y el Sistema de Administración de Justicia. Con la introducción del actual Código Procesal Penal en 1992 se introduce en Guatemala un proceso penal de carácter acusatorio, en el cual la característica principal es la separación de la investigación, la acusación y el juzgamiento en instituciones distintas. En 1993, se establece la separación del Ministerio Público, cuya acción esencial es la acción penal pública, y de la Procuraduría General de la Nación, que vela por los intereses del Estado.

El Ministerio Público es una institución autónoma del resto de órganos del Estado aunque el Fiscal General es nombrado por el Presidente de la República. El Ministerio Público está compuesto por la Fiscalía General de la República, el Consejo del Ministerio Público, las Fiscalías de Distrito, distribución geográfica y las Fiscalías de Sección (distribución temática).

El sistema penitenciario se encuentra en Guatemala bajo el mandato del Ministerio de Gobernación. Su objetivo es tender a la readaptación social y a la reeducación de los reclusos y cumplir en el tratamiento de los mismos en base a una serie de normas mínimas de respeto a la persona.²⁵ Guatemala cuenta desde octubre de 2006 con una Ley del Sistema Penitenciario, que será implementada de manera gradual en un período de 10 años y plantea el debido respeto a los derechos humanos de los reos y la necesidad de garantizarle su readaptación a la sociedad.

De acorde a la nueva ley, la estructura organizativa del Sistema Penitenciario es la siguiente regulado en los Artículos 34 y 35

- a) Dirección general: Dependiente del Ministerio de Gobernación es el órgano responsable de la planificación, organización y ejecución de las políticas penitenciarias. La ley establece que como mínimo deberá contar con: Una Subdirección General; una Subdirección operativa; una Subdirección Técnico-Administrativa; una Subdirección de Rehabilitación Social; una Inspectoría General



del Régimen Penitenciario; y las direcciones y subdirecciones de los centros de detención.

- b) **Comisión Nacional del Sistema Penitenciario:** Órgano asesor integrado por el Primer Viceministro de Gobernación; el Director General del Sistema Penitenciario; un fiscal nombrado por el Ministerio público; el jefe de la Unidad de Ejecución del Instituto de Defensa Pública Penal; un juez de ejecución nombrado por la Corte Suprema.
- c) **Escuela de estudios penitenciarios:** Encargada de aplicar la recién creada Carrera Penitenciaria.
- d) **Comisión Nacional de salud integral, educación y trabajo:** Órgano técnico y asesor en materia de educación y capacitación profesional para la población reclusa.

Los centros de detención se clasifican en: centros de detención preventivos, los centros de cumplimiento de condena, los de cumplimiento de condena de máxima seguridad, y centros de detención para mujeres. Asimismo, la legislación estipula la redención de penas y la prelibertad y la libertad controlada.

- **Control externo:** Como instituciones encargadas de ejercer controles democráticos a las instituciones de seguridad se encuentran:
 - a) El Congreso de la República, donde la Comisión de Gobernación es la encargada de los asuntos de seguridad pública.

b) La Procuraduría de los Derechos Humanos.

c) La Contraloría General de Cuentas.

- **Coordinación Interinstitucional:** Constituida en 1997 mediante una carta de intención, su objetivo es llevar a cabo la modernización del sector justicia en forma integral. Está integrada por el Presidente del Órgano Judicial y de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la República, el Ministro de Gobernación y la Directora General del Instituto de Defensa Pública Penal.

- **Inteligencia:** El aparato de inteligencia se concentra en las siguientes instancias:
 - a) Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional.
 - b) Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República (SAE).
 - c) Dirección General de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación (DIGICI), creada en 200528.
 - d) División de Información Policial (DIP), dependiente de la Subdirección General de Investigación Criminal.

- **Consejo Asesor de Seguridad:** Atendiendo al AFPC, donde se expresa la solicitud de creación de un Consejo Asesor de Seguridad (CAS), en 2004 se crea dicha instancia. Nombrado por el Presidente de la República, el CAS está integrado por representantes de la vida económica, social, profesional, académica, étnica, política y cultural del país. Su función es estudiar y presentar estrategias consensuadas para

responder a los riesgos en materia de seguridad y hacer las recomendaciones correspondientes al Presidente de la República.

- **Información y estadísticas:** Desde hace seis meses existe una unidad GIS que procesa información espacial de los distintos delitos. La policía nacional civil, maneja diversas bases de datos, varias de ellas en Excel, unas pocas en sistemas informáticos. El manejo de la información es disperso y se utilizan diversas categorías que dificultan el análisis de información. Actualmente, se esta trabajando para uniformar estos sistemas.

La policía nacional civil, maneja un registro de estadísticas de denuncias y hechos delictivos agrupados en cuatro categorías:

- a) **Hechos delictivos contra la vida:** homicidios y lesiones. Para estos delitos la información se encuentra desagregada por tipo de arma utilizada y sexo.
- b) **Delitos contra la propiedad:** hurto y robo a residencias, comercios, vehículos, motocicletas, armas de fuego, bancos, turistas, unidades blindadas, iglesias, asaltos y robos y otros.
- c) **Delitos sexuales:** violaciones.
- d) **Delitos contra la libertad:** secuestros y personas desaparecidas.
- e) **Violencia intrafamiliar.**

La información estadística se recopila y sistematiza a nivel nacional, y municipal departamental.

a) Gobiernos locales: Las competencias en materia de seguridad pública de los gobiernos municipales, según el Código Municipal, se limitan a la conformación de la policía municipal.

Avalado y reconocido asimismo por la Constitución en el Artículo 259, algunas alcaldías como la de la capital cuentan con un cuerpo de agentes municipales que, básicamente, se ocupan de la vigilancia de los inmuebles y espacios públicos municipales, parques, plazas, mercados, etcétera, velan por el cumplimiento de las normas y acuerdos municipales y proporcionan seguridad en las dependencias, instalaciones y áreas de la alcaldía en colaboración con la policía nacional.

La Policía Municipal porta armas de fuego en su equipamiento y entre los servicios que prestan se encuentra el de evitar y prevenir la comisión de hechos delictivos; en el supuesto de haberse cometido éstos, investigarlos y en caso de delito in fraganti, detener y consignar a los responsables por conducto de la policía nacional civil; recoger y consignar los efectos, instrumentos y pruebas de delito, actuando de conformidad con las normas legales y vigentes.

La coordinación en temas de seguridad entre el gobierno central y las municipalidades se establece a partir de las Comisiones de Desarrollo, nacional, departamentales,

comunales y barriales, donde se ven otros temas, especialmente los vinculados al ordenamiento territorial.

b) Participación ciudadana: Además de su participación en las diferentes Comisiones de Desarrollo, la ciudadanía participa de la seguridad pública mediante las Juntas Locales de Seguridad. Organizadas por el Ministerio de Gobernación bajo coordinación del Viceministerio de Apoyo Comunitario, funcionan desde 1999 y “representan un espacio de participación en la búsqueda de contribuir con los esfuerzos que se realizan en seguridad ciudadana y prevención de la violencia. Su misión facilitar la participación ciudadana y proporcionar apoyo para lograr confianza y acercamiento entre la policía nacional civil y la ciudadanía.” De acuerdo con los registros de la PNC, a nivel nacional existen conformadas alrededor de 344 juntas.

A la fecha en Guatemala no se ha llevado a cabo ninguna evaluación, en sentido estricto, de las diferentes estrategias y/o planes ejecutados en materia de seguridad pública por los distintos gobiernos. Solamente la extinta Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) y el Procurador de los Derechos Humanos han efectuado evaluaciones periódicas en torno al cumplimiento de los compromisos contraídos en los Acuerdos de Paz.

Durante un primer periodo (1997-1999) los informes destacan la aceleración del proceso de reestructuración de la PNC (desmilitarización, profesionalización, legislación y reglamentación, cobertura territorial, creación de la Academia, etcétera) a la vez que



comenzaron a vislumbrarse actos de corrupción y algunas violaciones a los derechos humanos. En un segundo periodo (2000-2004), se constata el deterioro de la situación de la PNC y del sistema de seguridad en su conjunto.

Principales déficit institucionales: Para finalizar este apartado se indican algunos de los principales problemas de la institucionalidad en seguridad pública en Guatemala.





CAPÍTULO II

2. Marco Institucional para la participación ciudadana

Se considera que la participación ciudadana es un prerrogativa de la población civil organizada, que en el goce de sus derechos le permite monitorear el desempeño de la función pública e incidir en la elaboración de la política pública que le afecta, además de fortalecer el estado democrático de derecho y garantizar la construcción de una democracia plena en el país.

Los índices de confianza de una comunidad están directamente vinculados con el desarrollo cívico de la sociedad y, en particular, con el empoderamiento de las organizaciones sociales. Según los estudios realizados, la sustentabilidad del desarrollo social tiene un enlace directo con el capital social de una comunidad. A su vez, este desarrollo sustentable está en directa relación con los niveles de confianza que inspire el sistema.

La participación de la comunidad está referida a la recuperación de espacios públicos, el papel de las organizaciones sociales, el fomento de la confianza entre ciudadanía y policía y, algo muy importante, el trabajo comunicacional de base, que, en una sociedad mediática, juega un gran papel en la potenciación de los símbolos y en la construcción de percepciones y de atmósferas sociales.



En este ámbito, la eficacia y eficiencia de las acciones tienen un componente de cambio cultural que produce periodos indeterminados, en ningún caso cortos o inmediatos, para el cumplimiento de metas. En muchas ciudades de la región se ha producido un reacomodo espacial y social importante en las últimas décadas, que no ha sido ni suficientemente diagnosticado ni asumido como una variable política para la elaboración de políticas públicas de Seguridad Ciudadana.

En términos globales, existen tres responsabilidades claramente definidas involucradas en la provisión de Seguridad Ciudadana, además del principio de cooperación público privada. Esas responsabilidades son la del ciudadano individual, la de la comunidad y la del Estado, responsable funcional final de la calidad de la Seguridad Ciudadana que se distribuye como bien a la población.

La responsabilidad individual: Se trata de una demanda que emana de la voluntad y de la libertad de todos los ciudadanos. Las dimensiones de la voluntad y la libertad están siempre presentes en una sociedad democrática. Éste es el ámbito de la precidadanía, entendida como un proceso constitutivo del conjunto de derechos y de deberes de un individuo, en el cual se asimilan patrones o valores de respeto al otro, de mediación, de diálogo, de desactivación de la violencia, de prevención y de cooperación.

El caso paradigmático es el concepto de autonomía protegida en materia de drogadicción que previene el consumo desde muy temprana edad. Las políticas que se pueden desarrollar a partir de esta responsabilidad se refieren sobre todo al ámbito de



la prevención. Allí donde la responsabilidad de los individuos esté activada, es posible desarrollar políticas y acciones preventivas con altas probabilidades de éxito.

La responsabilidad colectiva: Esta responsabilidad se vincula con el papel que le corresponde a la comunidad en el tema de la Seguridad Ciudadana.

La comunidad no puede impedir que alguien cometa un delito, pero la acción colectiva puede y debe generar mecanismos para que la prevención se desarrolle y se transforme en un control social preventivo. Éste consiste en la creación de atmósferas sociales beneficiosas que impidan la comisión de delitos o faciliten la rehabilitación y la reinserción social del rehabilitado.

El punto territorial político de la responsabilidad colectiva es la comuna. Si se logran políticas adecuadas, se desarrolla un elemento bisagra entre la máxima potencia de la prevención, individuos responsables y comunidad activa en el control social, la máxima eficiencia del control y la represión expresada en las acciones del Estado. Cuando ello ocurre, se optimizan los niveles de escala en el diseño de las políticas con contenido de rehabilitación en materia de Seguridad Ciudadana y se generan condiciones adecuadas para que se concrete de manera práctica el principio de cooperación público y/o privada.

Las acciones de prevención, vigilancia o cooperación con las autoridades dependen de una responsabilidad colectiva activada. Si el territorio empieza a ser observado en sus

dimensiones de sociedad, se encontrará que éste tiene una gran significación en materia de Seguridad Ciudadana, particularmente un componente socio espacial del territorio comunal: el barrio.

La responsabilidad estatal: El Estado está obligado a proveer un orden jurídico y una orientación política en materia de Seguridad Ciudadana.

La responsabilidad estatal se desarrolla con miras a alcanzar la máxima eficiencia de los procedimientos policiales y judiciales para el control y la represión del delito, y a generar políticas de regulación y fomento que permitan que se expresen las otras responsabilidades. La eficiencia estatal no se mide por la ausencia de delitos, sino por la percepción ciudadana de que la seguridad está bajo control. Por ello el Estado es el garante final de la calidad de la Seguridad Ciudadana de que gozan los habitantes de un país.

Por lo anterior, se considera que la prevención como política es esencialmente una actividad educativa e informativa. Una definición adecuada es la que la señala como el esfuerzo destinado a reducir la probabilidad de un hecho delictivo, ya sea mediante una acción cara a cara, desestimulación directa o a través de una campaña amplia desestimulación de entornos sociales, mediante el uso de técnicas educativas, persuasivas o de convencimiento.

Por otra parte, el costo de la prevención, por ejemplo a través de la educación, es considerablemente menor que lo que se invertiría en represión o rehabilitación. Para llevarla a cabo no se requiere implementar una infraestructura nueva para transmitir los conocimientos: se cuenta con una población cautiva-base dentro del aparato educativo formal, existen procedimientos que conforman rutinas que acercan a una población de jóvenes y adultos de manera normal a la institución, etc.

El costo principal lo constituye la formación de activadores o monitores del programa, lo que puede ser satisfecho dentro del mismo marco de profesores o en una mezcla entre apoderados y profesores. En contraste con métodos represivos, el Estado puede delegar y compartir las responsabilidades en la materia involucrando entes privados, la familia, la comunidad, ONGs, municipalidades, colegios; En los procedimientos represivos solo pueden intervenir organismos especializados del Estado.

Una ventaja importante de la prevención es el fomento de la responsabilidad individual y, con ello, de la instalación o fortalecimiento de la ciudadanía. Así un tema que a simple vista parece una amenaza se aprovecha como una oportunidad de desarrollo social. Hay aquí implícita una dimensión no explorada de impactos secundarios que hace enormemente atractivo este instrumento. Por lo mismo, la prevención como acción no responde a técnicas o metodologías precisas o cerradas de validez general y resultados previstos.

Por el contrario, en su desarrollo se presentan diferentes opciones y combinaciones, debido a lo cual los procedimientos deben ser flexibles y estar dotados de una gran capacidad de corrección en proceso. Para que ello ocurra, además de la solidez conceptual y la claridad de los objetivos, es fundamental validar un concepto de política de prevención al interior del aparato público y, desde ahí, proyectarlo a la comunidad.

La participación ciudadana está vinculada con el resultado de las políticas de prevención situacional y social. La primera tiene relación con la reducción de las oportunidades de cometer delitos o comportamientos antisociales y con el endurecimiento del blanco o de las condiciones físicas o situaciones que facilitan la comisión de delitos. La prevención social, porque ataca las causas de los factores de riesgo que elevan las probabilidades de que las personas desarrollen comportamientos delictivos, incide en la reducción de los comportamientos violentos.

Las acciones de prevención social comprenden también las iniciativas que fomenten y apoyen la reinserción social y laboral de las personas que cumplen sanciones en libertad, estén reclusas o hayan cumplido condena de reclusión.

La prevención social aparece como un diseño orientado a ejercer efectos proactivos allí donde la prevención situacional solo puede intentar disuadir o reprimir. Los ejes estratégicos para la prevención social son: a) la formación de los niños desde la primera infancia para minimizar los factores de riesgo que puedan facilitar o conducir hacia la delincuencia; b) el desarrollo comunitario, el fortalecimiento de la cohesión social local,

el respeto de las particularidades y la movilización comprometida y responsable de las comunidades; c) la educación de la juventud en la observancia de la Ley, el respeto a los valores compartidos y la tolerancia ante la diversidad; d) la gestión asociada y/o la autogestión, orientadas a la eliminación de precondiciones adversas a la integración social y a la convivencia pacífica tales como la pobreza, la exclusión de las instancias educativas; e) la rendición de cuentas permanente y la generación de un control recíproco de la gestión común; f) la participación responsable para compartir fortalezas, debilidades y aprendizajes orientados a evaluar los éxitos o fracasos y la elaboración de nuevos diseños estratégicos de intervención; g) la descentralización de los servicios a través de equipos que actúen como referentes en las comunidades locales.

2.1. Órganos administrativos y entidades públicas vinculados a la seguridad ciudadana

a) Ministerio de Gobernación: En el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática se establece la necesidad de fortalecer la capacidad de la sociedad civil en la conducción de la agenda de seguridad²⁵, esto supone un rol más protagónico del Ministerio de Gobernación que es la institución responsable de impulsar la política de seguridad y gobernabilidad en el país, re-conceptualizar el rol de los militares en la esfera de la seguridad ciudadana, el que debería dedicarse exclusivamente a la seguridad externa, terminar con la práctica de fortalecimiento del Ministerio de la Defensa a costa del debilitamiento del Ministerio

²⁵ Misión de las Naciones Unidas para Guatemala. Acuerdos de paz. Pág. 9

de Gobernación mediante transferencias de fondos. Asimismo, se debe profesionalizar y transparentar el accionar del Ministerio de Gobernación y sus dependencias, especialmente de la Policía Nacional Civil, dotarla de los recursos técnicos, financieros y humanos adecuados para el combate a la delincuencia.

Además de la desmilitarización del Ministerio de Gobernación, éste Ministerio debe enfrentar otro factor que lo debilita institucionalmente, se trata de la corrupción. Es necesario desarrollar mecanismos de transparencia del manejo de la agenda de seguridad para disminuir los ámbitos que facilitan la corrupción.

La creciente demanda social por mayor seguridad plantea la conveniencia de dividir las atribuciones de este Ministerio, la creación de un Ministerio de Seguridad Pública y dejar las funciones administrativas a un Ministerio del Interior.

En el Artículo 36 de la Ley del Organismo Ejecutivo del Decreto 114-97 del Congreso, se establece las atribuciones de este Ministerio, entre otras, la formulación de políticas de seguridad, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público la seguridad de las personas y de sus bienes, garantizando los derechos de los habitantes, la ejecución de las órdenes judiciales y velar por el cumplimiento del régimen migratorio. Las instituciones encargadas de realizar estas funciones fundamentales en el ámbito de la administración de justicia son la Policía Nacional Civil y el Sistema Penitenciario.



Recientemente el Congreso de la República promulgó el Decreto 71-2005 que contiene la Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil que, dentro de la organización del Ministerio de Gobernación, crea y establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales de la Dirección General de Inteligencia Civil. En la parte considerativa de la ley se indica: "Que es misión primaria del Ministerio de Gobernación la seguridad interna y ciudadana, por lo que debe hacer operativas todas aquellas políticas del Estado tendientes a combatir la delincuencia común y organizada, establecer, elaborar y aplicar las políticas de inteligencia civil para combatir el crimen organizado y la delincuencia común dentro del marco de la ley"

- a) **Policía Nacional Civil:** El Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática establece la creación de la Policía Nacional Civil como dependencia del Ministerio de Gobernación para el combate a la delincuencia. Se trata de implementar un nuevo modelo de policial que, sin embargo, tuvo un mal comienzo, al aprobarse los cursos de reciclaje dirigido al personal de los anteriores cuerpos de seguridad, Guardia de Hacienda y Policía Nacional, con el objeto de dar cumplimiento a los Acuerdos de paz que establecen que en el año 1999 la nueva Policía deberá contar con un mínimo de 20,000 elementos, lo que implica privilegiar la cantidad sobre la calidad, que finalmente lleva al fracaso de la Policía Nacional Civil desvirtuando el espíritu del Acuerdo que la originó. Las atribuciones de la PNC se encuentran reguladas en la Ley de la Policía Nacional Civil Decreto 11-97 del Congreso, que establece que 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 creación de la Academia de la Policía Nacional Civil, en 1997, a partir de las bases establecidas en el AFPC, se reconoce como un importante avance para la profesionalización policial. Sin embargo, en los últimos años, se han acentuado las dificultades en el funcionamiento de la Academia, debido a la drástica reducción de su presupuesto, al extremo que se llegó a considerar su cierre.

El Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática contiene el compromiso del Gobierno de "fortalecer las capacidades de la policía en materia de investigación criminal, a fin de colaborar eficazmente en la lucha contra el delito...". Las tareas de investigación dentro del proceso penal corresponden al Servicio de Investigación Criminal, de la Policía Nacional Civil como Auxiliar del fiscal del Ministerio Público. Esta actividad es de suma importancia porque él es SIC el encargado de conseguir las pruebas que fundamentarán la acción penal.

b) **Policía comunitaria:** La policía nacional civil, ejerce la seguridad preventiva básicamente a través de la Policía Comunitaria que se busca solucionar los problemas de seguridad de la comunidad desde un enfoque proveniente de la comunidad. La relación de confianza entre policía y la comunidad es la base del éxito de esta modalidad de combate al delito.



- **Comisariías modelo:** Existen otras iniciativas positivas implementadas por la PNC, es el caso de Villa Nueva donde con el apoyo financiero y técnico de la Embajada de Estados Unidos se ha puesto en marcha un plan piloto "La Comisaría Modelo" Según información de las autoridades municipales ha bajado en un 13% los índices de criminalidad en ese lugar. La Policía Nacional Civil cuenta con el apoyo de la comunidad para el combate a la delincuencia, entre las figuras más exitosas se mencionan:
- **Juntas locales de seguridad:** Juntas locales de seguridad, están integradas por el alcalde municipal y líderes comunitarios que se reúnen periódicamente para coordinar las acciones conjuntas. Estas asociaciones además de velar porque los agentes cumplan su función los alertan sobre la presencia de grupos ilegales en la comunidad.
- **Ejército:** La Constitución de la República en el artículo 244 establece que el Ejército de Guatemala, es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad territorial, la paz y la seguridad interior y exterior. Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico y no deliberante. Este artículo está redactado de forma extensiva y contiene atribuciones que desnaturalizan a la institución cuando posibilita la militarización de la sociedad al atribuirle al ejército, como función, la seguridad interior



El artículo 250 constitucional, menciona el régimen legal del Ejército, así: El Ejército de Guatemala se rige por lo preceptuado en la Constitución, su Ley Constitutiva y demás leyes y reglamentos militares.

La Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, Decreto 72-90, data del año 1990, promulgada en el marco de la guerra interna para adecuar el funcionamiento de la institución armada a los Acuerdos de paz y enmarcarlo en una seguridad democrática, además de reformas a la ley orgánica es necesario complementar con dos leyes: la Ley de la Carrera Militar para establecer las normas y el profesionalismo de la institución; y, la ley de Ascensos Militares que con controles democráticos y objetivos se premien los esfuerzos personales. Asimismo, someter a consideración de la sociedad guatemalteca la doctrina militar que es el conjunto de creencias fundamentales que formarán la identidad propia de la institución militar.

- El sistema penitenciario: Corresponde al sistema penitenciario la garantía de la vida, la integridad, la justicia, la seguridad y los derechos de toda las personas que se encuentren privadas de libertad que ingresen exclusivamente mediante orden de juez competente, ya sea para esclarecer su situación jurídica, o bien para el cumplimiento de sus condenas en centros especialmente destinados para ello, tendiendo a su reinserción y rehabilitación, por medio de personal especializado.

El sistema penitenciario en Guatemala concebido sin los requerimientos de un sistema penitenciario moderno, carece de los parámetros mínimos de un buen sistema

penitenciario. Se ha presentado al Congreso de la República varias iniciativas de ley sobre el sistema penitenciario, sin que ninguna haya sido aprobada por el Congreso¹⁰. La falta de recursos materiales y humanos hace de las cárceles no escuelas de rehabilitación sino de desadaptación social.

Entre las principales carencias del sistema penitenciario en Guatemala se cuentan:

- a) Recursos humanos, administrativos y disciplinarios: Carencia de un eficiente sistema de seguridad penitenciaria. El número de guardias penitenciarios es mínimo en relación a la población reclusa que custodian. En su reciente visita al Congreso de la República la Directora de Presidios manifestaba que: en total, existen 700 guardias en presidios. Estos se dividen en turnos de 24 horas para resguardar las 18 cárceles del país. Cinco son centros de condena y 13 de prevención, quienes no cuentan con equipo moderno que apoye las funciones de seguridad, ya que carecen de reflectores, altoparlantes, sistemas de alarma, sin contar con las torres y puestos de vigilancia que están en malas condiciones. El personal penitenciario carece de condiciones laborales apropiadas y dignas. , en algunos centros penitenciarios, laboran en períodos continuos de hasta 8 días¹¹. La escasa o nula capacitación de los guardias penitenciarios.

La mayoría del personal de seguridad ingresó al Sistema antes de que se estableciera un proceso de selección y capacitación a través de la Escuela de Estudios Penitenciarios. En la evaluación del desempeño del personal penitenciario que efectuó



la Dirección General del Sistema Penitenciario, a finales de 2002, se evidenció que el 50% del personal de seguridad sólo ha completado la educación primaria. Práctica de nombrar personal con funciones administrativas para ocupar plazas de seguridad. Prevalencia del orden y disciplina a cargo de los propios internos.

b) **Infraestructura y equipamiento:** Deterioro en la infraestructura física, debido principalmente a falta de mantenimiento. El número de reclusos sobrepasa la capacidad óptima o real prevista de los centros penitenciarios. Uno de los principales problemas del Sistema es la gran cantidad de reos sin condena. En un informe elaborados en 2001, por expertos israelíes, se expresan los siguientes resultados: en la fecha del informe había 6,342 reclusos, de los cuales 3,805 (60%) no tenían sentencia. La directora del Instituto de la Defensa Pública Penal Blanca Stalling, indica que en los últimos años el porcentaje de reos sin sentencia ha aumentado al menos un 5%. Esta es una de las causas por las cuales existe hacinamiento, afirmó.

Entidades como el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, propone para mejorar el sistema penitenciario:

- La implementación de la carrera penitenciaria y el fortalecimiento de la escuela;
- La implementación de planes civiles de seguridad penitenciaria integral;
- Dignificación del personal penitenciario;
- La instauración de programas de rehabilitación de las personas privadas de libertad;



- Recursos necesarios para la sostenibilidad de los cambios en el sistema penitenciario;
- y,
- Fortalecer la Ley del Sistema Penitenciario.

El Ministro de Gobernación, es categórico en su apreciación, afirma que el sistema penitenciario está colapsado. La crisis ha llegado a tal punto que el gobierno analiza dos opciones, transferir el control de las cárceles al sector privado o que el ejército se haga cargo de ellas. Esta segunda en contravención de las limitaciones que la Constitución establece en el "Aartículo 19, literal b), los centros penales son de carácter civil y con personal especializado".

- c) Ministerio Público: Es una institución autónoma, auxiliar de la administración de justicia y de los tribunales, y tiene entre otras funciones: a) investigar los delitos de acción pública y promover la persecución penal ante los tribunales; b) dirigir a la Policía Nacional Civil en su función investigativa dentro del proceso penal; y, c) formular la acusación, cuando la investigación proporciona fundamento serio para el enjuiciamiento público del imputado.

Además del fiscal general, el ministerio público está organizado en fiscalías de distrito cuya función principal es la de ejercer las funciones en un territorio determinado. fiscalías de sección, cuya función principal es la de ejercer las funciones en áreas temáticas que se le asignen. agencias fiscales, cuya función es ejercer la persecución penal de los delitos que le sean asignados. Es común a estas fiscalías el exceso de



trabajo porque a las funciones de la persecución penal se agregan funciones administrativas.

El ministerio público en la cadena de la justicia es el más determinante, porque además de dirigir la investigación a través de la policía nacional civil, las medidas procesales coercitivas y las sanciones las dicta el juez, a requerimiento del ministerio público. El Acuerdo global sobre derechos humanos al referirse al fortalecimiento de las instancias de protección de los derechos humanos, establece en el número 2.2 que el gobierno de la república de Guatemala reitera su voluntad de respetar la autonomía y de proteger su libertad de acción frente a presiones de cualquier tipo u origen, a fin de que goce plenamente de las garantías y medios que requiera para su eficiente actuación. Sin embargo, en la práctica, esta autonomía no es plena, mientras el nombramiento y remoción del fiscal general corresponda al Presidente de la República. Asimismo, el presupuesto que está a merced del Ejecutivo y del Congreso de la República es otra fuente de intervención que repercute negativamente en su buen funcionamiento.

Entre las principales debilidades del ministerio público se encuentran: la debilidad en la investigación criminal y la falta de coordinación interinstitucional, es débil en promover la persecución penal, en dirigir la investigación criminal, en la supervisión de la policía nacional civil en el proceso penal, así como la descoordinación entre la policía nacional civil y el ministerio público. No obstante que en julio de 2002 el ministerio público y el Ministerio de Gobernación suscribieron el "Convenio Interinstitucional para la Optimización de la Investigación Criminal" que pretende crear un procedimiento

unificado que haga eficaz la actuación de estas instituciones en la investigación criminal, mediante la práctica de diligencias de escenas del crimen y allanamientos. Después del 2002, ambas instituciones suscriben otros convenios y programas de capacitación conjunta. La falta de coordinación fue señalada por Misión de Naciones Unidas para Guatemala, en reiteradas ocasiones como una debilidad en la lucha contra la impunidad en Guatemala. Esta falta de coordinación se ha acentuado con las atribuciones y competencias con que se ha dotado a la Dirección de Investigación Criminal, que dejando su rol estrictamente científico de apoyo a la investigación, realiza acciones operativas de investigación, atribuciones expresamente establecidas en la Ley para la policía nacional civil.

d) Instituto de la defensa pública penal: Derivado de los Acuerdos de paz, EL sistema de justicia penal se ha visto favorecido con la creación del Instituto de la Defensa Pública Penal, Decreto 129 -97 del Congreso de la República. Trata de una institución con autonomía técnica y funcional que tiene por objeto la defensa de los ciudadanos especialmente aquellos de escasos recursos económicos que no tuvieren o no nombraren defensor. El Instituto presta sus servicios en los departamentos del país y en algunos municipios. Cuenta con defensores de planta y defensores de oficio estos debido a la limitación legal de incorporar más abogados con carácter permanente. funcionó de manera apropiada, es más, exitosa, cuando contó con financiamiento de la comunidad internacional, luego cuando dependió del presupuesto de la Nación, y por el poco interés gubernamental en el sistema de justicia se le ha disminuido el presupuesto y esto se ha reflejado en sus funciones,



aumento de trabajo en los defensores públicos de planta, menor número de 14 casos atendidos a nivel nacional, llegándose en 2003 a suspender el programa de defensores de oficio. El IDPP ha creado las defensorías penales específicas para optimizar su trabajo:

- Defensoría de menores;
- Defensoría de la mujer;
- Defensoría en sedes policiales;
- Defensoría indígena; y,
- Defensoría pública penal en los Centros de Administración de Justicia -CAJ-.

e) **Sociedad civil:** La participación de la sociedad civil de manera especial de aquellas organizaciones expertas en el tema de seguridad se ha hecho notar especialmente en los temas de auditoría a los órganos del Estado encargadas del tema seguridad y la proposición de proyectos de ley en el marco de la seguridad democrática para dar cumplimiento a la agenda legislativa de la paz, entre las organizaciones más significadas se encuentran aquellas que son integrantes de Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales, Centro de Estudios de Guatemala, y la Universidad Rafael Landívar.

A lo largo de la historia, la seguridad, ya sea la del Estado o la de los ciudadanos, ha sido una de las principales preocupaciones del Estado. Para el efecto, los diferentes Estados han creado leyes e instituciones que tienen como función, mantener el orden público y asegurar la convivencia social.

En el caso de los cuerpos policiales, estos tienen su origen en la protección y garantía de la vida, la seguridad y bienes de los ciudadanos. Sus funciones básicas son:

A. La prevención del delito: Favorecer la creación de un clima de seguridad ciudadana, disminuyéndose la incidencia criminal y generándose la sensación entre población, de un cuerpo policial capaz de responder a las necesidades de la población.

B. La persecución del delito: Como parte del sistema de administración de justicia (investigación y detención).

C. El mantenimiento del orden y seguridad pública: Asegurar la normalidad y las condiciones bajo las cuales los ciudadanos puedan ejercer libremente sus actividades y en las que estén ejerciendo sus derechos y libertades.

2.3 Función de la policía nacional civil guatemalteca

La Policía Nacional Civil surgió de los Acuerdos de Paz en el marco de un modelo de servicio esencial del Estado a la comunidad. En la ley, el Decreto 11-97, está desarrollada una ética profesional acorde a las tendencias contemporáneas de la policía a nivel internacional.

En un contexto democrático, la función policial encuentra su mayor fundamento, en la contribución a un mejor nivel de vida de la población, mediante actividades preventivas



que disminuyan la incidencia delictiva y que generen confianza entre la comunidad, hacia la policía.

En este orden de ideas, la policía nacional civil, debe procurar una estrecha relación con el ciudadano y la comunidad donde se desenvuelve, otras instancias del Estado, así como la sociedad civil y sus organizaciones. El objetivo de ello, es una eficaz prevención del delito, en base a la confianza que existe entre la Policía, las instituciones que administran justicia y la comunidad.

El Ministerio de Gobernación y la dirección general de la policía nacional civil, impulsan a través de la norma, de la Orden General de creación de la Oficina de Coordinación de Policía Comunitaria, y en la práctica operativa de la policía, el acercamiento de la Policía hacia la comunidad en todo el territorio nacional. Si bien es cierto que por el momento no existe un modelo de policía comunitaria aplicable a la realidad guatemalteca, su construcción está en marcha, pretendiendo una nueva y moderna imagen de la policía nacional civil efectiva y eficaz en su desempeño y muy importante, acorde a las necesidades de la población.

a) La policía en la historia: El surgimiento de los cuerpos policiales está vinculado al nacimiento de las ciudades.

El término: “policía, viene de la palabra griega: polis, politeia, que puede entenderse de dos formas, por un lado ciudad y por el otro, defensa, por lo que vendría a significar la administración de la ciudad o la defensa de la comunidad urbana.”²⁶

El diccionario de Ossorio indica sobre el concepto policía: “El buen orden, la tranquilidad o normalidad en la vida de una ciudad o Estado.... Cuerpo que mantiene el orden material externo y la seguridad del gobierno y de los ciudadanos a los que ampara la legislación vigente. Más particularmente, la organización no uniformada que investiga la comisión de los delitos y trata de detener a los autores, y demás responsables, para ponerlos a disposición de los tribunales competentes. Agente que pertenece a ese cuerpo.”²⁷

Cuando las “ciudades se fueron consolidando como los centros de poder político y económico, hacia finales de la Edad Media, también surgieron las necesidades de defensa de la seguridad en las ciudades que fueron experimentando un crecimiento importante en el número de personas que la componían y también un aumento de hechos que ponían en riesgo su seguridad. Por eso se fue haciendo necesario la creación de instituciones que protegieran a las personas y sus bienes. En este sentido, la policía es la más antigua institución de protección social y expresión de autoridad.

“Policía” significó entonces, la función administrativa, la organización de la ciudad en el más amplio sentido y se puede traducir como mantener el nuevo orden de la ciudad.”²⁸

²⁶ De León-Escribano, Carmen Rosa. Sagone Aycinena Miguel Angel; y, Rivera Manuel. **Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica. El caso de Guatemala.** Pág. 68

²⁷ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales.** Pág. 742

²⁸ De León- Escribano. **Ob. Cit.** Pág. 75

Sus primeras formas de organización se vincularon a las autoridades municipales de aquel entonces y se referían a funciones administrativas más amplias de las que hoy se relacionan con el término. Las funciones policiales, tal como hoy se entiende, generalmente fueron realizadas por los ejércitos. Las primeras organizaciones policiales propiamente eran fuerzas pequeñas, de diversa composición, integradas con los mismos ciudadanos, sin mayor organización y entrenamiento. Su ámbito de acción fue la ciudad. En algunos casos hubo algún tipo de legislación que buscó normar su funcionamiento y delimitar su poder, como ocurrió en Inglaterra.

Los modelos policiales modernos “responden a los cambios que se produjeron durante el siglo XVIII, en la constitución de un orden político burgués. Estos cambios que se produjeron fundamentalmente en Europa, crearon modelos de policía de carácter profesional, jerarquizados, con normas y disciplina que estaban bajo el mando de una autoridad y su campo de acción se expandió a todo el territorio, con el fin de mantener el orden público e investigar el delito.”²⁹

A. Características del modelo de policía de carácter profesional: Organización y presencia en la sociedad; disciplina y dirección central, control de la sociedad para obligarlos a cumplir las normas legales.

Adquisición de información política en general, incluida la relativa a la oposición política.
Centralización de la información.

²⁹ *Ibíd.*

Ejercicio de la violencia policial y surgimiento del carácter militar de varias policías europeas, Gendarmería Francesa, Carabineros Italianos, Guardia Civil Española, para reprimir y dominar disturbios y violencia colectiva.

Las policías surgidas sobre la base de un modelo militar, fueron consecuencia de aspiración de los gobernantes de garantizar la lealtad al gobierno. Su organización militar permitió fácilmente disciplinarlas bajo la voluntad de este.

Contraloría de los jueces sobre la actividad administrativa policial. Durante la segunda mitad del siglo XX, se iniciaron procesos de reforma de los diferentes modelos policiales y se produjo su orientación hacia el servicio a la comunidad, la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, así como la determinación de su carácter civil.

Básicamente podemos distinguir dos modelos policiales:

- el clásico de características militares
- el moderno de carácter civil.

B. Características de la policía moderna: En la actualidad se refuerza el modelo civil de la policía basado en la doctrina sobre: el servicio público que busca proteger derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos a través de la prevención, investigación y persecución del delito.

Bajo estos criterios, la policía moderna tiene las siguientes características:

- Está al servicio de la comunidad y la representa, siendo su razón de ser, el libre y pacífico ejercicio de derechos y libertades, sin ningún tipo de discriminación.
- La función policial es ordenada por la ley. Su organización institucional está bajo el mando civil, expresando su funcionamiento valores democráticos. Carácter democrático de la policía significa:
 - Su desmilitarización
 - El servicio en el interés del bien común
 - Su carácter apolítico e imparcial
 - La no injerencia política en su funcionamiento
 - La persecución únicamente de hechos criminales
 - El respeto de las libertades democráticas de los ciudadanos
 - Creación de códigos de conducta o de ética profesional y su aplicación mediante controles internos y externos
 - Profesionalidad de sus miembros, sobre todo, establecimiento de una carrera policial.
 - Su función principal es la prevención del delito. La persecución del delito se desarrolla dentro de los límites que establece la ley y bajo la dirección fiscal y judicial.
 - Establece una relación con la comunidad, que se caracteriza por la participación de la misma en la prevención del delito

En Guatemala, las reformas iniciadas con los Acuerdos de Paz buscan superar el anterior modelo policial que se caracterizaba por su carácter represivo contra opositores políticos, su ineficacia en la investigación del delito, la corrupción y abuso de autoridad.



El aspecto fundamental de la reforma policial es adecuar la actuación y organización de la Policía Nacional Civil a los principios de una policía moderna y democrática.

C. Visiones para la reestructuración de la policía nacional civil en la actualidad: La protección de la vida y de la seguridad de los ciudadanos, el mantenimiento del orden público, la prevención e investigación del delito y una pronta y transparente administración de justicia no pueden garantizarse sin la debida estructuración de las fuerzas de seguridad pública. El diseño de un nuevo modelo y su implementación son una parte fundamental del fortalecimiento del poder civil.

En consecuencia, es necesario e impostergable la reestructuración de las fuerzas policíacas existentes en el país en una sola Policía Nacional Civil que tendrá a su cargo el orden público y la seguridad interna. Esta nueva policía deberá ser profesional y estar bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobernación. Para ello, el Gobierno se compromete a adoptar, cuando sea de su competencia, y promover ante el Congreso de la República, cuando sea de la competencia de este último.

- **Reformas constitucionales:** La reforma de la Constitución establecerá en los siguientes términos las funciones y principales características de la policía: "La Policía Nacional Civil es una institución profesional y jerarquizada. Es el único cuerpo policial armado con competencia nacional cuya función es proteger y garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir, investigar y combatir el delito, y mantener el orden público y la seguridad interna.



Conduce sus acciones con estricto apego al respeto de los derechos humanos y bajo la dirección de autoridades civiles. La ley regulará los requisitos y la forma de ingreso a la carrera policial, promociones, ascensos, traslados, sanciones disciplinarias a los funcionarios y empleados incluidos en ella y las demás cuestiones inherentes al funcionamiento de la Policía Nacional Civil...”

Como resultado de las negociaciones entre el Gobierno de Guatemala y la URNG, se creó una nueva policía, la Policía Nacional Civil, que sustituyó a la Policía Nacional y a la Guardia de Hacienda.

La Ley de la Policía Nacional Civil de 1997, promulgada en el Decreto 11-97, por primera vez contempla la organización y funcionamiento de una única fuerza policial que se basa en principios democráticos y reconoce la existencia de diversas etnias y culturas, que deberán estar representadas en la Policía Nacional Civil en la selección, capacitación y destino de sus miembros.

El nuevo modelo descansa sobre el principio que la policía es defensora de los derechos y libertades de los ciudadanos y que la seguridad pública constituye un servicio esencial del Estado para todos los habitantes del territorio nacional.

La reforma policial se basa en los siguientes elementos: Reestructuración de las fuerzas policíacas existentes:

- Reeducción de los miembros de los antiguos cuerpos.
- Depuración.
- Creación de una única institución policial.

Profesionalización

- Subordinación a la ley.
- Carrera y capacitación.
- Nombramiento de cargos y puestos.
- Salarios dignos.

Diseño del nuevo modelo policial

- Servicio al ciudadano.
- Respeto y protección de los Derechos Humanos con el apoyo de 20,000 efectivos.
- Despliegue territorial en toda la República

Reforma legal y constitucional especialización

- Investigación e información criminal.
- Combate al narcotráfico.
- Control fiscal aduanal.
- Registro y control de armas.
- Protección del patrimonio cultural y del medio ambiente.
- Seguridad fronteriza.
- Tránsito y seguridad vial.

D. Las policías: Según la Ley de la Policía Nacional Civil (Art. 3) el mando supremo de la PNC será ejercido por el Presidente de la República, a través del Ministro de Gobernación. El funcionamiento de la Policía Nacional Civil estará a cargo de un Director General, quien está bajo la autoridad del Ministerio de Gobernación.

La policía nacional civil, nace como se mencionó anteriormente, a raíz de los Acuerdos de Paz y su modelo organizacional se gesta por medio de dos experiencias distintas. Por una lado el de la Guardia Civil española, que realizó el diseño inicial de las funciones policiales y el del International Criminal Investigative Training Assistance Program, de la cooperación estadounidense.

Las funciones de la policía nacional civil, son proteger la vida, la integridad física y la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, y prevenir, investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública Regulado en el Artículo nueve de la ley de la policía.

A nivel central la policía nacional civil, está organizada de la siguiente manera:

- Dirección General
- Dirección General Adjunta
- Subdirección General de Seguridad Ciudadana
- Subdirección General de Prevención
- Subdirección General de Logística y Finanzas
- Subdirección General de Investigación Criminal
- Subdirección General de Salud

- **Subdirección General de Enseñanza**

Su escala jerárquica se estructura de la siguiente forma:

- **Escala de Oficiales Superiores: Comisionado General, Comisario y Subcomisario.**
- **Escala de Oficiales Subalternos: Oficial de policía primero, segundo y tercero.**
- **Escala Básica: Inspector, subinspector y agente de policía.**

La organización periférica o despliegue operacional de la PNC tiene como base las siguientes unidades: En el municipio de San Juan Sacatepéquez, las Juntas Locales de Seguridad han impuesto el toque de queda nocturno. En el mes de diciembre de 2007 un joven fue asesinado por miembros de estas juntas que patrullaban el municipio.

- **Jefaturas de distrito: Tienen como misión ejercer la dirección, coordinación e impulso de las Comisarías y constituyen las unidades superiores de la Policía en su despliegue operativo territorial. La policía nacional civil, cuenta con seis jefaturas de distrito: centro, norte, sur, occidente, noroccidente y nororiente.**
- **Comisarías: La misión principal de las 27 comisarías distribuidas por todo el territorio nacional consiste en conseguir la mayor operatividad en el servicio de sus unidades subordinadas, estaciones y subestaciones y ejercen sus funciones y competencias dentro de su jurisdicción.**

- Estaciones y subestaciones: La Estación es el principal órgano operativo y de control de servicios y la Subestación es la unidad operativa de menor magnitud del despliegue territorial y puede pertenecer a distintas especialidades. En total, el país cuenta con 31 estaciones y 177 subestaciones.

En 2006, la policía nacional civil, contaba con un total de 19.974 efectivos, de los cuales el grueso lo conforman agentes de la Escala Básica (17.228). Este total proporciona una tasa de 1 policía por cada 519 habitantes. No obstante, si se atiende al número de policías efectivamente desplegados en estaciones y subestaciones la tasa decrece hasta 1 policía por cada 1.023 habitantes, por debajo del promedio de la mayoría de países del área.

- Control interno: Dependiente de la Dirección General Adjunta, la Inspectoría General de la PNC es la oficina encargada de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos de las unidades policiales y velar por el cumplimiento del régimen disciplinario. Dentro de la Inspectoría se encuentra la Oficina de Responsabilidad Profesional, cuyas funciones son:
 - Realizar las investigaciones sobre conductas contrarias al reglamento disciplinario de los miembros de la PNC.
 - Apoyar operativamente las investigaciones de esta índole requeridas por las diferentes unidades.

- **Unidades especializadas:** La PNC dispone de las siguientes unidades especializadas:
 - **Servicio de Análisis e Investigación Antinarcótica.** Recopila y analiza la información sobre narcoactividad y delitos conexos.
 - **Fuerzas Especiales de Policía (FEP):** Apoya a las unidades territoriales en el mantenimiento del orden público y brinda seguridad en eventos sociales, culturales deportivos, etcétera.
 - **Grupo de Acción Rápida (GAR):** Es la unidad élite de las FEP y actúa en lugares geográficos de difícil acceso y topografía, en el combate a la delincuencia organizada, como asalta bancos, secuestradores, o asaltantes de blindados.

- **Oficina de Responsabilidad Profesional**

- **Servicio de Protección a la Naturaleza:** Vela por el cumplimiento de todas aquellas disposiciones tendientes a la conservación de la naturaleza y el medio ambiente, así como del patrimonio artísticos-histórico.

- **Servicio de Tránsito:** Su misión es la vigilancia, regulación y control del tránsito y de la seguridad vial en todo el territorio.

- **Servicio de Fiscal y Fronteras:** Encargada del control de la defraudación y contrabando aduanero.

- Servicio de Información Policial (SIP) 40 LAC-SURF,

- Servicio de Investigación Criminal: Investigar los delitos, bien por iniciativa propia o por requerimiento del Ministerio Público o de la Autoridad Judicial. Recoger los efectos, instrumentos y pruebas del delito, para ponerlos a disposición de las autoridades del sistema de justicia.

- Servicio de Desactivación de Explosivos.

- Servicio de Entidades Privadas de Seguridad: Ejerce el control y supervisión de las empresas de seguridad privada.

- Servicio de Policía de Turismo (POLITUR).

- Ingreso y formación. Los requisitos de ingreso no aparecen detallados ni en la ley ni el reglamento de la PNC. No obstante, para formar parte de la PNC se requiere tener 18 años, una estatura mínima de 1,50 metros y haber concluido la educación secundaria. Se realizan tres exámenes de ingreso: físico, psicológico y académico. Tanto la mayoría de alumnos como de docentes son hombres. Estos últimos son oficiales de la PNC, estudiantes universitarios y/o en la mayoría de los casos inspectores de la institución policial. La Academia tiene capacidad para instruir a unos 1200 alumnos al año y el nivel de efectividad, medido como la relación entre el número de estudiantes admitidos y graduados es alta, al finalizar su formación con éxito el 85% de los aspirantes que ingresan.



La Subdirección General de Personal (SGP) de la PNC es la encargada de coordinar el desarrollo de los cursos Básicos para Agentes, de Ascenso y de Especialización.

Asimismo, coordina y administra el Sistema de Promoción y Desarrollo del Personal. Actualmente, el único curso de formación que se ha implementado de manera regular es el curso para agentes básicos, con una duración de 10 meses y con una metodología por competencias que apoya el Proyecto de Innovación Curricular de la Academia, impulsado por la organización NUFFIC de Holanda.

Existe un curso diseñado para oficiales de dos años de duración, pero no se viene implementando. Por el contrario, las necesidades de oficiales las han suplido con cursos de ascensos de inspectores para oficiales III. La otra vía ha sido un curso para agentes, subinspectores e inspectores que tengan alguna carrera universitaria finalizada. De esta manera han ido completando la planta de oficiales con base en un curso de dos meses de duración.

Hasta este año no ha existido un curso de mando superior, de modo que todas las plazas son llenadas a través de cursos de ascensos para cada grado superior. En este 2008 se implementará un primer curso de gerencia policial para mandos superiores a cargo del Instituto Nacional de Administración Pública.

En materia de investigación criminal los detectives se forman a través de un curso de tres meses de duración impartido por NAS LED (cooperación estadounidense).

En la actualidad, con fondos de la cooperación holandesa, se está rediseñando la currícula e implementando un proceso renovación metodológica.

- Principales problemas. Los principales problemas de la PNC guatemalteca se pueden sintetizar en:
 - No ha existido una concepción de policía moderna y tampoco hay claridad sobre el modelo que se quiere construir.
 - Deficiencias en los procesos de formación y capacitación que han conllevado una baja calidad académica y formativa del recurso humano.
 - La falta de emisión de políticas. Se actúa en base a la sucesión de planes que no permiten mantener la continuidad de las acciones que genere una mayor eficacia.
 - La escasa y poco definida coordinación con el sistema de Administración de Justicia especialmente con el Ministerio Público.
 - El debilitamiento de los principios y valores corporativos.
 - Una significativa crisis de mando. A la ausencia de liderazgo se une la carencia de oficiales por dos razones fundamentales: la oficialidad que conformó la PNC inicios fruto de la fusión de los antiguos cuerpos policiales han pasado en una proporción importante a situación de retiro; y se ha primado, desde el comienzo, la formación de agentes por encima de la formación de mandos. Además, no

existe una escuela de Oficiales, por lo que los pocos oficiales formados se generan a partir de ascensos y un curso de capacitación de tres meses.

- Ineficaces sistemas de evaluación y seguimiento y control interno y externo.
- Un distanciamiento cada vez más acentuado de la comunidad.
- Una corrupción muy alta e institucionalizada.
- La policía nacional civil guatemalteca, es una policía que no crece. El número total de policías actuales es incluso inferior al del año 1.999 a pesar de que son necesarios más agentes para enfrentar los elevados niveles de criminalidad y presencia en el territorio, especialmente en el interior del país Aproximadamente unos 1.500 efectivos dejan cada año el cuerpo por baja, deserción o depuración, mientras la academia apenas si genera un millar de nuevos efectivos anuales.
- No hay una ley de carrera policial que visualice las necesidades de la policía de una manera adecuada.
- Se hace énfasis en el orden público y la seguridad en desmedro de la investigación policial, que se ha convertido en una de las grandes debilidades de la institución. Tampoco existe una escuela de formación de investigadores.

- Se actúa sin protocolos ni procedimientos establecidos.
- No hay una metodología de supervisión de las operaciones cotidianas.
- las Fuerzas Armadas siguen estando detrás de las propuestas de seguridad pública.
- Falta de presupuesto y medios.

2.4. Marco jurídico regulador de la seguridad en Guatemala y sus reformas

En el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, se comenzó a definir el nuevo marco conceptual de la seguridad democrática, en contraposición a la conceptualización de la "seguridad nacional" que prevaleció durante el conflicto interno. Este nuevo marco conceptual engloba aspectos como el fortalecimiento del Estado de derecho, de la democracia y sus instituciones, el respeto a los derechos humanos y la subordinación del ejército al poder civil legalmente constituido. De hecho, lo que se da es una interrelación del concepto de seguridad con los valores de la democracia.

Desde esta perspectiva, el objetivo principal de la seguridad democrática ya no es el Estado como tal, sino la persona humana y con ello el establecimiento de un sistema político-jurídico democrático, en el cual las leyes y las instituciones permitan a todos los

habitantes, sin distinción de sexo, edad, condiciones socioeconómicas, religión o etnia, convivir en paz, libres de amenazas y en un ambiente de plena y garantizada seguridad, desarrollo y bienestar, tanto en lo individual como en lo colectivo.

Uno de los desafíos implícitos en la configuración de la seguridad democrática lo constituye la construcción del andamiaje legal sustentado en este nuevo marco de transición del autoritarismo a la democracia, en el que la sociedad guatemalteca está inmersa. En este contexto, se debe reconocer que son las organizaciones de la sociedad civil que se han ido especializando en esta temática las que han asumido la responsabilidad de promover la implementación de propuestas que le han dado sustento a este nuevo enfoque, incorporando los necesarios controles democráticos.

La importancia de la implementación de la Agenda de la Paz crece ante la realidad de un Estado y un proceso democrático débiles, y ante circunstancias como el rechazo de las reformas constitucionales en la Consulta Popular de abril de 1999.

2.5 El sistema de justicia guatemalteco

El seguimiento y consolidación del proceso integral de modernización y fortalecimiento del sistema de justicia, además de la voluntad política de las autoridades, requiere que todas las instituciones del Sistema estén dotadas de adecuadas asignaciones presupuestarias; correspondiendo a cada una de ellas velar por la optimización, transparencia y buena ejecución presupuestaria de sus recursos financieros.

La continuidad y sostenibilidad en el incremento al gasto público para el Sistema de justicia es uno de los compromisos de las Acuerdos de paz, empero, se evidencia retrocesos en el cumplimiento de este compromiso, debido a que el presupuesto nacional de gastos asignados a las instituciones del Sistema de justicia continúa siendo insuficiente para desarrollar los respectivos programas de reforma y fortalecimiento.

Actualmente los procesos penales se resuelven generalmente basados en la declaración testimonial, tratándose de una prueba subjetiva es poco fiable. Este problema se superaría en buena parte con la creación del Instituto de Ciencias Forenses que daría la prueba científica en el proceso penal; sin embargo, no obstante que existe un proyecto presentado por la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia al Congreso de la República, este no lo ha incluido en su agenda legislativa.

La calidad y eficiencia profesional y ética del recurso humano es uno de los aspectos centrales en el proceso de reforma y fortalecimiento del sistema de justicia en nuestro país. Las facultades de derecho constituyen los lugares de formación de los futuros operadores de justicia, abogados, jueces, fiscales y personal auxiliar, cuyo desempeño es fundamental en el servicio de justicia que recibe la sociedad guatemalteca.

Es conveniente dar seguimiento a una de las recomendaciones expuestas por la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, en su informe final Una nueva justicia para la paz, presentado desde abril de 1998. Este señaló la necesidad de realizar un diagnóstico acerca de la enseñanza del derecho en Guatemala, que analice en

profundidad la realidad existente y sus carencias, que incentive el diseño de un ambicioso plan de transformación integral de las facultades de derecho, para que los profesionales que llegan a servir en el Sistema de justicia cuenten con la calidad indispensable. Las Facultades de derecho de la Universidad de San Carlos de Guatemala y de la Universidad Rafael Landívar, se encuentran en procesos de reforma curricular, que incluye la temática de los derechos humanos como eje transversal, así como maestrías en derechos humanos, derecho mercantil, derecho indígena, derecho agrario y derecho penal.

Por otra parte, las autoridades de las instituciones del Sistema de justicia deben preocuparse por garantizar la calidad profesional de su personal, mediante procesos de selección abiertos y públicos, teniendo como base los méritos de los candidatos, determinados de manera objetiva y transparente, y de evaluaciones del desempeño basado en factores objetivos, de capacidad, probidad y experiencias en el caso del personal en servicio. Debe considerarse que la modernización de la infraestructura física, de la informática y de los servicios no es suficiente si no se cuenta con el personal que posea las mejores calidades profesionales y actitudes para el desempeño de su trabajo.

a) Acceso a la justicia: A pesar de los diversos esfuerzos institucionales por materializar el acceso a la justicia de los pueblos indígenas, aún se requiere realizar importantes acciones tendientes a su mejoramiento y consolidación.

El acceso a la justicia de los pueblos indígenas es uno de los temas principales que se reflejan en los compromisos pendientes de cumplimiento de los Acuerdos de paz. En tal sentido, es conveniente prestar atención a los siguientes aspectos:

- **Falta avanzar en el conocimiento y respeto de la cultura y del derecho indígena, tal y como lo dispone la Constitución Política de la República, el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, así como en la aplicación de los compromisos internacionales adquiridos por Guatemala al haber aprobado y ratificado el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.**

Persiste la resistencia y en otros casos la falta de sensibilidad de un importante número de operadores de justicia a no reconocer las decisiones adoptadas por las autoridades indígenas en relación al derecho indígena; a no aplicar procedimientos y fórmulas del derecho indígena previstas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como al empleo de peritaje cultural.

Es conveniente que se continúe desarrollando programas de sensibilización y capacitación para operadores de justicia, sobre la cultura e identidad de los pueblos indígenas, en especial en el conocimiento de normas y mecanismo que regulan su vida comunitaria, por medio de las unidades de capacitación de las diversas instituciones del Sistema de justicia, del programa de capacitación conjunta, continua y permanente a

operadores de justicia ejecutado por la Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia y las Facultades de Derecho.

a) En el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, compromisos II.

A 2 d) el Gobierno se compromete al establecimiento de servicios de defensoría y asesoría jurídica gratuita para personas de bajos recursos económicos, especialmente en lugares donde predominan las comunidades indígenas. Estos servicios deben, comprender el auxilio y la orientación en asuntos de carácter civil, familiar, laboral y agrario, entre otros, y no sólo concentrarse en asuntos de índole penal, ya que la necesidad de asistencia legal no se restringe a este ámbito.

En este tema, la instalación de bufetes populares en cada uno de los Centros de Administración de Justicia, constituyó un importante avance. Estos bufetes están integrados por estudiantes de último año de la carrera de Derecho de la Universidad de San Carlos de Guatemala y de la Universidad Rafael Landívar y por coordinadores que tienen el título de abogado y prestan asesoría especialmente en asuntos de índole penal.

Aún es limitado el número de operadores de justicia bilingües: jueces, fiscales, defensores, policías y personal auxiliar que ocupan plazas en lugares de mayor población indígena y el número y la diversidad lingüística de los intérpretes también es reducido. Como consecuencia la barrera lingüística sigue constituyendo uno de los obstáculos que dificulta o impide a los pueblos indígenas el acceso a la justicia.

Las instituciones del Sistema de justicia deben avanzar hacia la ejecución de una política coherente y sostenida de contratación de personal bilingüe e intérpretes a fin de garantizar a la población indígena el derecho a la justicias en su propio idioma. Asimismo, es imperativo que se dé cumplimiento a la Ley de Idiomas Nacionales, Decreto 19-2003 del Congreso de la República, a lo dispuesto en el artículo 15: "De los servicios públicos. Facilitar el acceso a los servicios de (...), justicia, como sectores prioritarios, para los cuales la población deberá ser informada y atendida en el idioma propio de cada comunidad indígena (...)."

- La creación de CAJ en comunidades como Ixchiguán, en el departamento de San Marcos; Santiago Atitlán, en el departamento de Sololá; e Ixcán en el departamento de Quiché por la Instancia Coordinadora de Modernización del Sector Justicia constituye avance que beneficia el acceso a la justicia en lugares de población mayoritariamente indígena.

- b) **Corrupción:** La comisión de fortalecimiento de la Justicia, en su informe final "Una nueva justicia para la paz", señaló que la corrupción en el Sistema de justicia sigue guardando estrecha relación con la credibilidad y fortaleza de las instituciones que lo integran. La Comisión propuso una serie de recomendaciones orientadas a la definición de políticas de prevención y de combate al fenómeno de la corrupción que aún están vigentes y las instituciones del Sistema de justicia deben dar seguimiento y buscar mecanismos para la puesta en marcha, porque hasta ahora, las medidas

adoptadas aún no han logrado tener un impacto real y efectivo en el combate a la corrupción.

c) **Ley de Armas y Municiones:** En el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, número 33, el Gobierno de la República se compromete a promover la reforma de la Ley de Armas y Municiones a efecto de:

- Hacer más restrictiva la tenencia y portación de armas que se encuentran en manos de particulares, de conformidad con lo previsto por el artículo 38 de la Constitución; La CICIACS estaría integrada por tres comisionados: un representante del Secretario General de Naciones Unidas, quien ejerce el cargo de coordinador, un representante del Secretario General de la Organización de Estados Americanos; y, un representante del Estado, designado por el Presidente de la República sobre la base de una terna propuesta por el Procurador de los Derechos Humanos y los otros comisionados.
- Otorgan responsabilidad sobre la materia al Ministerio de Gobernación. Lo referente a la tenencia y portación de armas ofensivas se considerará en casos muy excepcionales y calificados, y para ello se deberá contar con la opinión del Ministerio de la Defensa.

Asimismo, dicho Acuerdo, en el número 34, expresa que el Gobierno se compromete a:

- Hacer efectivo el sistema de registro de las armas en circulación y la identificación de sus propietarios.
 - Transferir los registros que actualmente se encuentran en depósito en el Departamento de Control de Armas y Municiones del Ministerio de la Defensa al Ministerio de Gobernación. Ninguno de estos compromisos se han cumplido y, lo más grave, el proyecto de Ley de Armas y Municiones que se encuentra en discusión en el Congreso de la República poco o nada se acerca a los compromisos asumidos en los Acuerdos de paz.
- d) **Ley de libre acceso a la información:** En Guatemala, actualmente, el derecho de acceso a la información se encuentra amparado en la ley de la materia. La garantía del derecho a la información, en la medida en que evita amenazas de acciones arbitrarias e indebidas por parte de la autoridad estatal; protege derechos humanos fundamentales, centrándose así en el respeto a la persona humana; se institucionaliza adecuadamente en el sistema jurídico y político del país, y establece, para su eficacia, instituciones, procedimientos, coordinaciones y controles adecuados.

La ley abarca cuatro ámbitos sustantivos: a) el acceso a la información en poder de la autoridad estatal y de las entidades estatales, en armonía con la publicidad de los actos de la administración establecida en el artículo 30 de la Constitución; b) el acceso a datos personales en archivos y registros estatales, conforme a lo establecido en el

Artículo 31 de la Constitución; literal c) el acceso a datos personales en archivos y registros privados, que no está expresamente regulado en la Constitución, pero que deriva de derechos establecidos en ella, en convenios internacionales ratificados por Guatemala y en declaraciones del sistema internacional de que forma parte Guatemala; d) el relativo a la clasificación y desclasificación de la información en poder de la autoridad estatal, para definir estrictamente las excepciones a la publicidad de las mismas.

En el ámbito adjetivo o procesal, el proyecto contempla la tutela jurisdiccional específica de los derechos de acceso a la información, sin perjuicio de las garantías y defensas del orden constitucional establecidas en la Constitución de la República, en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y en la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos.

e) Ley que regula los servicios de seguridad privada: Se conoce como seguridad privada al conjunto de actos y medidas organizadas, de carácter preventivo, tendentes a garantizar el normal desarrollo de las actividades, en ámbito privados, de personas o empresas, que permite controlar a los agentes, elementos, circunstancias o situaciones que podrían alterarlas, interrumpirlas o dañarlas de manera significativa. Puede ser desarrollada por personas habilitadas legalmente o por empresas privadas constituidas de conformidad con las leyes correspondientes.

Por mandato constitucional, el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, siendo su deber garantizar a los habitantes la vida, la justicia, la seguridad y la paz, en consecuencia, corresponde al Estado atender todo lo referente a seguridad. Los Acuerdos de paz y en particular el Acuerdo global sobre derechos humanos y el acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, contienen una serie de compromisos relacionados con la seguridad pública, seguridad ciudadana y la seguridad jurídica del pleno goce de los derechos humanos, como condición necesarias para la concreción de la paz y el bienestar común.

En el Acuerdo global sobre derechos humanos, el Estado de Guatemala reconoció su obligación de disolver cualquier cuerpo de seguridad ilegal o clandestino; en tal razón, la existencia de cuerpos de seguridad privados no regulados adecuadamente o sin regulación alguna, obliga explícitamente al Estado a normar sus razón de ser, ámbito de acción, competencias, limitaciones e interconexión con la seguridad pública.

De conformidad con la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, al Ministerio de Gobernación le corresponde, entre otras materias, formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la seguridad de las personas y sus bienes y la garantía de sus derechos. Las empresas de seguridad privada es un sector en franco crecimiento que juega un papel central. Como se sabe, mientras que la Policía Nacional Civil cuenta con alrededor de 20,000 agentes, diversos estudios estiman que los elementos de las empresas privadas de seguridad pasan de 60,000.

La fuerza pública del Estado, la Policía Nacional Civil, tiene la misión de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública. Esta es una misión exclusiva y excluyente de la Policía y es ella la única fuerza pública a quien la ley le ha entregado ese mandato. Todas las actividades de seguridad privada deben entenderse subordinadas al marco de la regulación legal de la policía y no incursionar en ella, de manera que tiene el carácter de una colaboración con la seguridad pública y nunca podrán atribuirse las potestades propias de la policía, ni intervenir en las materias reservadas a ésta.

En aplicación de instrumentos para la ejecución de sus funciones, los elementos de seguridad privado no están cubiertos por la causa de justificación propia al ejercicio legítimo del cargo de un policía, ni pueden denominarse policías. Su existencia se ubica en el campo de los servicios necesarios para el bienestar colectivo, al que pueden acceder iniciativas privadas.

Con relación a la ley que regula el funcionamiento y alcances de las empresas de seguridad privada, debe inscribirse en el irrestricto respeto a la Constitución de la República y los Acuerdos de paz, a lo dispuesto en el artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los principios y valores que sustenta el concepto de seguridad democrática. Garantizar la seguridad es un deber esencial e irrenunciable del Estado que significa el reconocimiento del derecho derivado de la dignidad de cada ser humano.

- f) **Ley de la Dirección General de Inteligencia:** No obstante que hacer inteligencia es una necesidad para cualquier Estado es hasta los Acuerdos de paz que el Gobierno de la República se compromete a crea la Dirección General de Inteligencia Civil, en el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, en el punto 48 establece la creación de esta dirección. El Congreso de la República por Decreto 75-2005 le dio vida a esta Ley. Antes de esta fecha, las actividades de inteligencia eran dirigidas exclusivamente por el ejército. La promulgación de esta ley es un avance de gran importancia y un avance en el control de la autoridad civil en temas de seguridad.

La Dirección General de Inteligencia Civil, se encargará de planear, recolectar, obtener y procesar información que permita acciones preventivas y correctivas contra el crimen organizado y la delincuencia común. Sus acciones estarán dirigidas por el Ministerio de Gobernación, con directrices secretas. No podrá actuar en investigaciones de casos judiciales iniciados, ni en operaciones policíacas que se deriven de la inteligencia producida por ejemplo:

- a) las escuchas telefónicas, por el mal uso que tradicionalmente se ha dado a esta actividad;
- b) débil sistema de control para impedir y sancionar posibles ilegalidades;
- c) el cuestionable rol que se le asigna al Ministerio Público quien solicita a la sala de la

Corte de Apelaciones autorización para obtener información de fuentes cerradas, a través de intervención de teléfonos, entre otras, cuando el papel que la ley asigna al MP se inicia cuando ya se cometió el delito. Tampoco se estipula en la ley los requisitos para solicitar la intervención, ni controles ni plazos de duración de la medida;

d) dudas sobre la constitucionalidad de las intervenciones contempladas en la ley, los Acuerdos de paz establecen la importancia para la reforma del sector seguridad contar con una ley del sistema de inteligencia que sustituya el pasado autoritario cuando la inteligencia del Estado era una función militar convertida en instrumento de la contrainsurgencia.



CAPÍTULO III

3. Las juntas locales de seguridad

Se conoce como juntas locales de seguridad a la organización de vecinos por parte del viceministerio de apoyo comunitario, para que las mismas contribuyan a promover el adecuado funcionamiento de la policía nacional civil en el área geográfica donde existen dichas juntas.

La composición de las mismas puede variar de acuerdo con la realidad, interés y necesidad de cada una de las áreas. En la mayoría de comunidades, las Juntas Locales de Seguridad están conformadas por 8 integrantes, incluyendo al representante de la PNC. Se calcula que existen aproximadamente un total de 2,544 personas involucradas en las diferentes Juntas Locales de Seguridad a nivel nacional. Están constituidas de la siguiente forma:

- Presidente vecino (a) que sea designado (a)
- Vicepresidente vecino (a) que sea designado (a)
- Tesorero vecino (a) que sea designado (a)
- Secretario (a) vecino (a) que sea designado (a)
- Vocales cinco ciudadanos honorables avalados por la asamblea de vecinos, que al título personal deseen conformar la juntas locales de seguridad.

El viceministerio de apoyo comunitario es el encargado de la elaboración, desarrollo e implementación de las políticas de relaciones comunitarias y programas estratégicos de prevención en materia de seguridad, gobernabilidad local y respuesta de atención y servicios a la ciudadanía. Ha sido reforzado con recursos humanos y físicos para que pueda desarrollar la política dirigida a fomentar la participación ciudadana en el ámbito de seguridad, dentro del marco legal guatemalteco.

Este viceministerio es quien orienta a los vecinos en el tema de las juntas locales de seguridad, brindándoles todo el apoyo y asesoría necesarios para que se organicen.

El objetivo del ministerio de gobernación es propiciar la participación ciudadana responsable en el área de seguridad, orientada a la prevención de la violencia, la delincuencia y el fomento de las relaciones comunitarias. Este proceso va dirigido a recuperar la credibilidad y confianza de la población en la institución policial por medio de un esfuerzo compartido.

La metodología implementada por el viceministerio de apoyo comunitario permite fomentar un proceso que logre lo siguiente:

- Ordenar los distintos esfuerzos que se han venido realizando por diferentes sectores.**
- Orientar el trabajo, de forma que permita aprovechar de mejor manera los recursos tanto del gobierno como de los otros sectores.**

- Obtener mejores resultados y, entonces, recobrar la confianza y credibilidad de la población en la institucionalidad del sistema de justicia en su conjunto y fundamentalmente en la Policía Nacional Civil y en el Ministerio de Gobernación, como los entes responsables de garantizar la vida y la integridad física de las personas y sus bienes. La metodología contempla 3 componentes básicos:
 - 1) elaboración de diagnósticos de seguridad
 - 2) identificación de la agenda de seguridad
 - 3) elaboración de planes o programas de trabajo con responsabilidades compartidas.

Este proceso permite orientar de mejor forma la prestación del servicio por parte de las fuerzas de seguridad y, a la vez, propiciar la fiscalización del mismo, propiciando los programas de evaluación del desempeño de los servidores públicos en el ámbito de seguridad.

Esta dinámica permite al viceministerio mantener un mejor control de los espacios de participación y de las dinámicas implementadas coordinadas en los distintos niveles por la autoridad competente para ello, leáse gobernadores departamentales, alcaldes y jefes de policía.

Como parte de los resultados obtenidos a la fecha, se pueden enumerar los siguientes:

- Fortalecimiento del viceministerio de apoyo comunitario

- Conformación de una política de participación social en el ámbito de seguridad ciudadana.

Conformación del equipo de personal técnico que facilita, asesora y acompaña los procesos de participación social en materia de seguridad en los lugares de intervención y de acuerdo a los requerimientos de la población.

- Fortalecimiento y orientación en cuanto a la participación ciudadana en el ámbito de seguridad ciudadana.
- El Despacho Viceministerial apoya al Despacho Ministerial en la elaboración, desarrollo e implementación de las políticas de relaciones comunitarias y programas estratégicos de prevención en materia de seguridad, Gobernabilidad Local y Respuesta de Atención y Servicios a la Ciudadanía así como la vigilancia y supervisión del cumplimiento de los planes e instrucciones emanadas del Despacho Ministerial y las leyes que bajo la jurisdicción del Ministerio de Gobernación se encuentren.

3.2 Descripción de la creación de una junta local de seguridad desde una perspectiva democrática

A nivel institucional, en 1999, el Ministerio de Gobernación ordenó la creación y organización de las juntas locales de seguridad. Con el propósito de contribuir a un clima de seguridad ciudadana y a propiciar un mecanismo de participación que lograra un acercamiento entre los policías y la comunidad. Las juntas locales de seguridad, tienen como antecedente inmediato los comités de vecinos pro-construcción. Su



propósito era preparar instalaciones adecuadas para los nuevos policías.(...) De los 231 municipios donde hubo un primer despliegue de la policía nacional civil, reorganizaron Comités en 168 municipios de 17 departamentos, que sumaron el trabajo voluntario de 1,452 personas. La valoración exitosa de los Comités Pro Construcción motivaron la organización de las Juntas Locales de Seguridad, JLS, las cuales fueron creadas por medio de una Orden General del Director de la PNC (N° 11-99,14/7/99) sin previa ni posterior consulta con representantes de la Sociedad Civil. Esto produjo un vacío legal ya que la población puede percibir la creación de las JLS como una obligación y no como la creación de un espacio de diálogo con la policía.

a) Experiencia piloto de los municipios de Villa Nueva y Santa Lucía

Por otra parte, en el municipio de Villa Nueva fue desarrollado durante 1998-2000, un proyecto piloto denominado, seguridad ciudadana en centroamérica, impulsado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y financiado por la República de China-Taiwán, en el que se propuso una iniciativa que combinó un enfoque de corto plazo que pretendía incidir en el fenómeno de la criminalidad e inseguridad por medio del patrullaje a pie, y otro socio-preventivo de mediano y largo plazo, orientado a acciones de tipo educativo y de desarrollo social. En este proyecto participaron autoridades policiales, representantes del Concejo Municipal, autoridades judiciales, medios de comunicación, empresarios y el sector educativo.



A continuación se relatará la experiencia de la creación de la Junta Local de Seguridad en el municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa, departamento de Escuintla correspondiente a la administración 2004-2007, en el marco de los comités de desarrollo en los niveles comunitario y municipal.

Este llamado surgió durante la campaña electoral. El plan de gobierno municipal propuesto por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca tenía tres ejes de incidencia: educación, salud y seguridad. Como apunta, Julio Paz.³⁰

Esta definición no respondió a la ocurrencia de un grupo o persona en particular que de forma antojadiza pudiera haberlas planteado. Más bien es el producto de largas horas y semanas de trabajo durante las cuales se consultó a hombres y mujeres lucianas, representativos de todas las fuerzas vivas de nuestro municipio, para obtener su aporte, opinión y criterio en relación con las prioridades a abordar durante este período.³¹

Durante el primer año de trabajo, se crearon comisiones a cargo de los diferentes integrantes del Concejo Municipal. De esa cuenta, se encomendó al Síndico 2º, Cirilo Pérez, la coordinación de la comisión de seguridad ciudadana. Por su parte el Alcalde, Julio Paz, se propuso fundar el cuerpo de policía.

³⁰ Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. **Por un gobierno de verdad: propuesta a los lucianos. Escuintla:** Pag. 89

³¹ Municipalidad de Santa Lucía Cotzumalguapa. **Política pública municipal de seguridad ciudadana.** Pág. 3.



Los trabajos de la comisión de seguridad ciudadana estuvieron dirigidos a promover el nombramiento de representantes de seguridad en todos los consejos comunitarios de desarrollo, Luego, la comisión buscó integrar el nivel municipal donde se realizaron reuniones para discutir las tareas que deben impulsarse por la ciudadanía.

Estas discusiones fueron importantes porque permitieron, bajo orientación de los responsables de la alcaldía, desechar opiniones a favor del vigilantismo y medidas coercitivas por parte de los vecinos. En efecto, durante esas reuniones, era corriente que se acusara a casas o albergues de indigentes de ser nido de “mareros”, o que se sugiriera que se debía controlar a determinada persona por ser traficante de drogas. Los responsables de la comisión se esforzaron por indicar el carácter preventivo de la acción en seguridad ciudadana y estar opuestos al uso de la fuerza por parte de los vecinos.

Así, se difundió ampliamente que se debían respetar las garantías constitucionales como que toda persona que suponen ser considerado inocente hasta que se decida por medio de sentencia su responsabilidad, lo que está encomendado a los jueces. Igualmente se insistió que las denuncias de faltas y delitos deben transmitirse a la policía nacional civil, con lo que se delimitó el ámbito de la seguridad ciudadana. El comité municipal se había desembarazado, desde el inicio de sus actividades, de gavillas formadas para la intimidación de la ciudadanía y que pudieran efectuarse posibles linchamientos.



El seis de junio de 2005, el Consejo Municipal de Desarrollo, Comude, señaló que debía realizarse una mesa de concertación ciudadana para definir los compromisos en seguridad ciudadana. El 4 de julio de 2005, el Comude convocó a la reunión de la mesa de concertación que se realizó el siete de julio de ese año, se realizó la mesa de concertación con la presencia de 77 vecinos representantes de mercados, transporte, instituciones públicas y privadas (comerciantes, transporte público de carga y pasajeros, policía nacional civil, Procuraduría de los Derechos Humanos, limpiabotas, barrios, colonias etc.). En esa reunión se acordó realizar una propuesta de política pública municipal de seguridad ciudadana.

Los principales compromisos que se adquirieron por parte de los vecinos fueron: a) apoyar a la comisión de seguridad ciudadana, b) integrar una comisión de enlace y auditoría social en seguridad con las entidades públicas, c) atender el entorno socioescolar, proteger las actividades económicas, d) Velar por un ambiente limpio, e) solicitar que se continúe la profesionalización de la policía municipal de tránsito, y f) promover que exista atención a al víctima por parte del sistema de justicia.

Durante todo el año de 2005, el Alcalde tanto presidiendo las reuniones del Concejo Municipal como al frente del Comude, se mantuvo atento a las quejas y llamados de atención de la ciudadanía. Se promovió y supervisó la extensión del servicio del alumbrado público, el mejoramiento de la vialidad peatonal, la limpieza de áreas verdes etc. Igualmente, en el Comude asistieron las comisiones de educación, salud, ambiente etc. que además de exponer la política para sus labores propias, siempre referían que

atendían aspectos de seguridad ciudadana: preventiva y de mejoramiento de la convivencia fraternal.

Los logros obtenidos durante el 2005, animaron a otras instituciones con ánimo de colaboración a ofrecer apoyos. Así, el proyecto hacia una política de seguridad ciudadana inspirado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, propició la realización de una encuesta de victimología como insumo en la definición de actividades y formulación de la política de seguridad ciudadana. Otras instituciones también se acercaron pero se comentará su actuación después de exponer los resultados en seguridad.

En julio de 2006, el Alcalde Julio Paz, “presentó la política municipal de seguridad ciudadana.”³²

Allí se insiste en que su base está constituida por los Acuerdos de Paz, que posibilitan expresar una nueva conciencia multidimensional en seguridad. El documento que expresa esa política contiene múltiples definiciones. El concepto de seguridad expresa que es un “derecho fundamental de las personas a vivir sin temor respecto de su integridad personal y sus bienes”.³³

En ese sentido “plantea como postulados de la seguridad: a) requiere afianzar la democracia, b) observa y asegura a los derechos humanos, c) requiere que se supere

³² Paz, Julio. Formulación de políticas sobre la base de una discusión ciudadana. Pág. 6

³³ Ibid. Pág. 7

la pobreza, d) garantiza la protección del ambiente y el patrimonio cultural, e) necesita un nuevo modelo de educación, f) promueve una economía alternativa, g) requiere ordenamiento territorial, y h) igualmente, requiere un modelo integral de salud.”³⁴

Los programas municipales donde existe un componente de seguridad son los siguientes: a) grupos de amigos del vecindario, b) mi vida sin alcohol, drogas y sin armas, c) apoyo a los adultos de la tercera edad, d) estudiantes y jóvenes organizados, e) mediación de conflictos, f) por una vida libre de violencia, g) espacios urbanos seguros, h) cero indigentes, i) promoción de principios y valores en las escuelas y comunidades, y j) regulación de bares y cantinas.

Durante todo el año 2004, el Alcalde de Santa Lucía cuidó de organizar al cuerpo de policía municipal. Para el efecto hizo una clasificación de agentes:

- Policía municipal dirigido a resguardar el patrimonio del municipio, cuidar del ambiente y acompañar al juzgado de asuntos municipales en sus actos de autoridad.
- Policía municipal de tránsito, como se indica, encargado de la vialidad.
- Guardián municipal, a los funcionarios que se les encomienda un bien público municipal como los mercados o instalaciones deportivas etc.

Con esa clasificación se procedió a ubicar a los empleados de la municipalidad, a reclutar nuevos agentes y organizar el mando. En estas tareas se contó con la

³⁴ *Ibíd.* Págs. 8 a 12

presencia de especialistas del partido URNG, cursillos ofrecidos por la Procuraduría de los Derechos Humanos y actividades para motivar el sentimiento de servicios profesional entre sus integrantes ofrecidas por especialistas voluntarios. Una tercera parte aproximadamente son del sexo femenino.

Se acompañó la formación del cuerpo de policía con señalización del tráfico incluido la puesta de semáforos, áreas peatonales, sobre todo cercanas a las escuelas y centros de enseñanza. En el 2004, se dotó de bicicletas, motocicletas y se compró la primera patrulla.

A pesar que durante el año 2004, la policía municipal comenzó a ocupar sus responsabilidades. En los planes de la alcaldía se concebía que debían asumir sus funciones regulatorias hasta después de ser aprobadas por decreto gubernativo y ser presentados a la población. Así que en el 2005, se presentaron oficialmente a la población el 16 de septiembre, y se les dotó de dos patrullas más.³⁵

Con la creación y funcionamiento de las Juntas Locales de Seguridad desde la perspectiva democrática permiten contribuir a mejorar la seguridad de los ciudadanos mediante el fomento de la participación de los mismos en acciones encaminadas a prevenir la violencia y la delincuencia concentrada y contribuir de esta manera al mejoramiento de la calidad de vida.

³⁵ Paz. Ob. Cit. Pág. 15



También permite promover la participación ciudadana en el fortalecimiento de la prevención temprana del comportamiento antisocial; orientar a la sociedad civil por medio de espacios de participación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas propuestos para mejorar la seguridad; asimismo es una condicionante para promover la coordinación y mejora de las acciones de acercamiento a la comunidad y las autoridades municipales e instituciones gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, para incrementar la seguridad ciudadana; contribuye a incorporar a la ciudadanía en la planeación y focalización de instrumentos que permitan medir la gestión anti-delincuencial, de tal forma que tenga una participación activa y una apropiación real de metodología y prácticas preventivas; y, fomenta una cultura de denuncia para reducir los índices delincuenciales actuales.

CAPÍTULO IV

4. Bases jurídicas para la legalización de los comités de seguridad ciudadana

Para garantizar la seguridad ciudadana para el libre ejercicio de las libertades y derechos debe ser uno de los objetivos prioritarios de cualquier sociedad moderna.

Por ello se debe impulsar la construcción de un nuevo modelo de seguridad pública que corresponsabilice al Estado, a los municipios y a la comunidad, bajo un reparto competencial más racional y una coordinación eficaz cimentada en la plena observancia de los derechos humanos.

La base fundamental para conseguir este objetivo es la modificación de la actual Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que vaya más allá de la mera regulación de las actividades ciudadanas en temas de ejecución presupuestal aborde la ordenación de un verdadero proceso de participación ciudadana en todos los niveles.

Por lo que una de las características de la presente propuesta es que se debe partir de un nuevo sistema de seguridad ciudadana donde deberá haber un mayor nivel de descentralización, que otorgue mayor protagonismo y responsabilidad a las administraciones municipales y a la comunidad.

Así, las reformas a la Ley deben contemplar las competencias en materia de seguridad de todas las municipalidades autónomas, porque la responsabilidad en el ámbito de la seguridad pública no debe circunscribirse a la capacidad para crear una policía propia sino a la coordinación con el gobierno central y los consejos comunitarios de desarrollo.

De otra parte y desde hace tiempo, en los ámbitos académico se viene planteando la necesidad de otorgar un mayor reconocimiento al papel que los municipios están desarrollado en la vida política del país y, en concreto, su importante contribución al mantenimiento de la seguridad ciudadana.

La realidad social, reclama que los municipios y los consejos comunitarios que de ellos dependen, asuman un papel más relevante en la lucha contra lo que podríamos llamar la delincuencia de proximidad.

Por esa razón, es conveniente considerar que la reforma a la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, debiera integrar un Título denominado Participación de los Consejos de Desarrollo en el Sistema Público de Seguridad. Para lo cual se debe considerar como objetivo general de la reforma a la ley:

- a) la descentralización de una parte de la seguridad hacia los municipios y los Consejos Municipales de Desarrollo, así como a los Consejos Comunitarios de Desarrollo, encomendándoles aquellas competencias que pueden ser mejor gestionadas desde la proximidad y desde una administración generalista.

- b) Establecer niveles de competencia en materia de seguridad entre los municipios, en base al número de habitantes, y posibilitar, bajo determinadas condiciones, la mancomunidad de servicios locales, para hacer viable el servicio de seguridad local en los pequeños municipios.

- c) El eficaz funcionamiento del Sistema Público de Seguridad debe basarse en los principios de descentralización, corresponsabilización entre las Administraciones Públicas y lealtad institucional.

Para garantizar la coordinación de la Política de Seguridad entre las municipalidades y los Consejos Municipales y Comunitarios de desarrollo se considera importante quede regulado en la Ley de los Consejos de Desarrollo la creación de los siguientes órganos:

- a) Las Juntas Municipales de Política de Seguridad, en los municipios de la república; y
- b) Las Juntas Comunitarias de Política de Seguridad, en cada comunidad donde funciona o pueden funcionarlos en los Municipios.

Cada una de estas juntas tendría las siguientes responsabilidades en su ámbito geográfico y poblacional de funcionamiento:

1. Conocer el Plan Nacional de Cooperación Internacional en materia de Seguridad.
2. Planificar la ejecución del Plan Estatal de Seguridad y los Planes Sectoriales que se consideren necesarios.

3. Aprobar directivas y recomendaciones de carácter general.
4. Aprobar los protocolos de actuación policial que se estimen necesarios.
5. Informar los convenios de cooperación en materia de seguridad que sean suscritos por las diferentes instancias de la Administración Pública.
6. Informar el despliegue territorial de los efectivos policiales.
7. Constituir las Comisiones de Apoyo Policial que estimen necesarias, definir su composición y normas de funcionamiento, fijar sus prioridades y darles instrucciones y directrices.
8. garantizar la coordinación de la Política de Seguridad Pública y la colaboración de la población en el ámbito local.
9. Auxiliarse de una Comisión de Expertos, cuya composición se fijará a través de acuerdos establecidos por dichas Juntas.
10. Definir objetivos de seguridad y establecer prioridades de actuación en el ámbito municipal y/o local.
11. Planificar la ejecución de los Planes de Seguridad de ámbito territorial superior en el término municipal y, cuando se estime necesario, aprobar el Plan Local de Seguridad y los Planes sectoriales que se consideren necesarios.
12. Aprobar y desarrollar instrumentos y medidas que favorezcan la colaboración y la actuación conjunta y coordinada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
13. Evaluar, con carácter anual, el trabajo desarrollado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes, en relación a la problemática local, en el término municipal.
14. Conocer y analizar la evolución de la criminalidad y otras conductas antisociales en el espacio comunitario, municipal y en relación a su entorno.

15. Elaborar una Memoria Anual que recoja los datos estadísticos fundamentales sobre la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en relación a la problemática local, dentro del término municipal.
 16. Estudiar y avalar la planificación de operativos de seguridad elaborados por la Policía Nacional Civil.
 17. Informar a las autoridades superiores de Gobernación y municipales sobre las incidencias que pudieran surgir en la colaboración entre los Policía Nacional Civil y la Policía Municipal.
 18. Colaborar con la Delegación del Gobierno y los Municipios, en el marco de las respectivas competencias, en la elaboración y ejecución de los Planes de Seguridad.
 19. Implantar y desarrollar una Red de Atención a las Víctimas del Delito, en colaboración con los Municipios.
 20. Promover o contratar expertos para el análisis sociocriminológico de la delincuencia y la victimización.
- Garantizar que la policía municipal cumpla con las siguientes obligaciones:
 - a) Proteger a las Autoridades de las Corporaciones Municipales y la vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.
 - b) Cumplimiento de las Ordenanzas, Reglamentos y Bandos municipales y demás disposiciones legales, tanto estatales como municipales, que estén en el ámbito de sus competencias.



- c) Ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el término municipal de acuerdo con lo establecido en la normativa de seguridad vial, salvo en aquellas vías en las que se atribuyan competencias a otro cuerpo o Fuerza de Seguridad.
- d) Participar en la educación vial.
- e) Vigilar los espacios públicos como Policía de Proximidad y desarrollar las actuaciones necesarias para prevenir la delincuencia.
- f) Cooperar en la resolución de los conflictos privados.
- g) Prestar auxilio en los casos de accidentes, catástrofes o calamidad pública participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.
- h) Recibir y tramitar a la Autoridad Judicial denuncias por faltas y delitos menos graves.
- i) Instruir atestados por accidentes de circulación que se hayan producido dentro del término municipal, salvo en aquellas vías en las que se atribuyan competencias a otro Cuerpo o Fuerza de Seguridad.
- j) Las que se produzcan contra la seguridad del tráfico, cuando tengan lugar dentro del término municipal, salvo en aquellas vías en las que se atribuyan competencias a otro Cuerpo o Fuerza de Seguridad.
- k) Las relacionadas con el entorno doméstico, la violencia de género, los menores y el entorno socio-escolar.
- l) Las relacionadas con la protección del medio ambiente, cuando se produzcan dentro del ámbito municipal.



Como se puede apreciar, la intención es promover y garantizar la participación ciudadana, a través de las formas organizativas que se encuentran reguladas en la ley, para que de esta manera, se promueva una participación comunitaria en la implementación de medidas orientadas e garantizar la seguridad ciudadana y promover la eficiencia y eficacia de las funciones encomendadas a la policía nacional civil y a la policía municipal.

Además, como se plantea en el estudio teórico, en la medida que la ciudadanía sea parte de la definición e implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana, la legitimidad del Estado democrático de derecho y la gobernabilidad democrática será una constante, puesto que la población contará con los espacios, los derechos y las delimitaciones legales para promover y alcanzar elevados niveles de seguridad, garantizando con su participación la auditoria ciudadana a la actividad pública orientada a la seguridad, promover acciones y planes preventivos tanto en el ámbito de su entorno comunitario, como la contribución a los espacios municipales, regionales y nacionales.

La importancia de plantear la búsqueda de reformas a la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se convierte en la hipótesis de solución al problema planteado en la presente tesis, incluso en la Universidad de San Carlos de Guatemala, hacer uso de su iniciativa de Ley para proponer la reforma la misma; en el entendido que seria conveniente el desarrollo previo de un proceso de consensos y discusiones con representantes de las entidades publicas en quienes recae el mandato de la



seguridad ciudadana, de conformidad con la constitución política de Guatemala, así como con los líderes y representantes de las organizaciones sociales, políticas y culturales, en sus diversos marcos de organización gubernamentales y no gubernamentales, que atiendan el tema de la seguridad ciudadana como parte de sus fines y objetivos, con el objeto de lograr la legitimidad social de la propuesta, con lo cual se estará logrando la participación ciudadana desde un principio, sin que la ley les llegue como algo dado y donde no hayan sido actores en su definición.

CONCLUSIONES

1. La seguridad contribuyen a la generación de una de la idea más clara sobre la situación de inseguridad en que vive la población del país. En virtud de haber sido abordadas las dimensiones de la problemática. Por un lado se ha hecho un análisis de distintas fuentes sobre la victimización objetiva sufrida por la población del país. Por el otro, se ha abordado de manera innovadora la dimensión subjetiva haciéndose un aporte metodológico a la medición técnica de variables subjetivas por medio de la generación de un 'índice de inseguridad.
2. La aceptación de la seguridad policial en Guatemala, es producto del fenómeno de la violencia y el delito que permite que las iniciativas de las instituciones del Estado y de las organizaciones sociales se orienten hacia el abordaje de la problemática de manera más adecuada y enfocada. Permite también la evaluación de los planes y programas que se implementen para prevenir y reducir la violencia y el delito.
3. La seguridad como consecuentica de la violencia tiene la intención de contribuir a estos procesos. Guatemala presenta indicadores de violencia de los más elevados de América Latina que superan al único país que continúa viviendo un conflicto armado interno en la región, viene experimentando un deterioro pronunciado en los niveles de violencia desde 1999 medidos con base en el crecimiento de los homicidios totales y a la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes.

RECOMENDACIONES

1. Que el Estado de Guatemala, a través del gobierno de turno cumpla con los diversos apartados de los Acuerdos de Paz, a que se hace referencia expresamente al sistema de administración de justicia de Guatemala. Que refiere específicamente a el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una sociedad democrática, que la califica como una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco.
2. Que el Ministerio de Gobernación, a través de la Policía Nacional Civil, reestructure las fuerzas de seguridad, con profesionalización y educación al respeto de la ley, la democracia, los derechos humanos y en una cultura de paz, como objetivo principal convertir la función policial en un auténtico servicio público a los ciudadanos
3. Que la Policía Nacional Civil, bajo la dirección del Ministerio de Gobernación, realice un proceso de reflexión interna, en consulta con organizaciones de la sociedad civil, con el fin de elaborar y definir la doctrina de las fuerzas civiles de seguridad, cuyos pilares han de ser el servicio a la comunidad.
4. Que la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, establezca un estudio de desarrollo del carácter civil de la policía y la desmilitarización de sus formas de organización, con un trato jerárquico y régimen disciplinario; el pleno respeto de los derechos humanos y la consecuente investigación, persecución y sanción de las



violaciones de derechos humanos en que puedan incurrir sus miembros. Para fortalecer el estado de derecho.

BIBLIOGRAFIA

ARÉVALO DE LEÓN, Bernardo. **Hacia una política de seguridad para la democracia**. Tomo I. Flacso, WSP- Internacional, Igedep, 2002.

ASOCIACION DE INVESTIGACIONES ECONOMICOS SOCIALES. **Desafíos actuales de la justicia penal**. Proceso del fortalecimiento del sistema de justicia: avances y debilidades. Guatemala, 2009.

BARRIENTOS PELLECCER, César. **Derecho procesal penal guatemalteco**. Tomo I, Magna Terra editores, 2ª. Edición Ampliada y revisada, Guatemala, 1997.

CARBALLIDO GOMEZ, Armando. **Seguridad pública y privada en Guatemala**. Organización de los Estados Americanos OEA. Guatemala, 2006.

DE LEON-ESCRIBANO, Carmen Rosa, Martínez Turcios, Luis Mario, Sequeira Villagrán, Leslie. **Manual de seguridad preventiva y policía comunitaria**. Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible IPADES, Guatemala, 2004.

DE LEON VELASCO, Héctor Aníbal y DE LEON POLANCO, Héctor Aníbal, **Aproximación al derecho procesal guatemalteco**", Edi. Superiores, S.A., 3ª. Ed. Guatemala, 2010.

DIEZ RIPOLLES, José Luis, Giménez – Salinas i Colomer, Coordinadores. **Manual de derecho penal guatemalteco**" Parte General, Editorial Impresos Industriales, Sociedad Anónima, Guatemala, 2001.

FRIEDRICH, Ebert Stiftung, Daniel Matul Romero. **Marco analítico de la política pública local en materia de seguridad ciudadana**. Octubre 2006.

FRIEDRICH, Ebert Stiftung, Enrique Gomáriz Moraga. **Políticas municipales de seguridad ciudadana y violencia intrafamiliar**. Agosto 2006.

Gobierno de la República de Guatemala, Congreso de la Republica, Ministerio Público, Corte Suprema de Justicia. **Acuerdo Nacional para el avance de la seguridad y la justicia**. Guatemala, 2008.

<http://myrnamack.org.gt/archivos/Analisis/2005/Apuntes%20sobre%20la%20situaci%C3%B3n%20guatemalteca0905.pdf>. **Algunos Aspectos que definen el contexto Nacional en temas de seguridad**" Fundación Myrna Mack

<http://www.cba.gov.ar/imagenes/fotos/26-Fundamentos.pdf>. **Fundamentos de la Política de Seguridad Pública**.



http://www.femica.org/archivos/dis_sapoznikov.htm. **Seguridad Ciudadana Prevención de la Violencia en Centroamérica**” Jorge Sapoznikov, División de Estado y Sociedad Civil, Región, Banco Interamericano de Desarrollo.

Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública, IMAPS. **Derechos y obligaciones de los habitantes de la república de Guatemala en su relación con la policía nacional civil**. Guatemala 2004.

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social –INDES-, Instituto Nacional de Administración Pública –INAP-, Norwegian Ministry Of Foreign Affairs Real Ministerio de Asuntos Exteriores, banco Interamericano de Desarrollo, Javier Moro: **“Juventudes, Violencia y Exclusión: Desafíos para las Políticas Públicas”**. Guatemala, enero 2006.

MERINO, Juan Manuel. Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación –ERIC-, Dirección de Investigación y Proyección Social –DIRINPRO-, Instituto de Investigación y Desarrollo –NITLAPÁN- Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IDIES-, Instituto Universitario de Opinión Pública –IUDOP. **Maras y pandillas en centroamérica, políticas juveniles y rehabilitación**. Volumen III.

Ministerio de Gobernación Dirección General de la Policía Nacional Civil. **“Estructura Orgánica y Funciones de la Policía Nacional Civil”**. Guatemala, 2009.

OTERO LÓPEZ, José M.: Delincuencia y droga: concepto, medida y estado actual del conocimiento, Eudema, Madrid, 1994, págs. 39-40 (existe una nueva edición publicada por Pirámide. Madrid, 1997).

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA GUATEMALA. Consejo Consultivo: **Seguridad en Democracia –SEDEM-, WP Internacional, Sede Académica Guatemala –FLACSO-**, Aproximaciones a una Política de Seguridad Ciudadana. 2004.

Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología ISSN 1635-0194, Artículos RECPC 07-01 (2005), José Luís Díez Ripollés: **“De la Sociedad del Riesgo a la Seguridad Ciudadana: Un Debate Desenfocado”**, Universidad de Malaga, España 2005.

REYES CALDERÓN, José Adolfo. **Política criminal**. 1ª. Ed. Universidad Rafael Landívar, Programa de fortalecimiento académico de las sedes regionales PROFASR. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1997.

Secretaría de la Paz –SEPAZ- Red Interinstitucional y Secretaría de Planificación y Programación SEGEPLAN Fundación Bordad Adenauer: **“Recopilación de Leyes”**, Ley General de Descentralización y su Reglamento, Ley de los

Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento Código Municipal, Guatemala 2002.

VEGA FERNÁNDEZ, Carlos René. **Marco legal e institucional para la seguridad ciudadana.** Guatemala, 2006.

ZAMBRANO PASQUEL, Alfonso. **Derecho penal criminología y política criminal.** Biblioteca de Ciencias Panales, ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1998.

Legislación:

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

Código Penal, Decreto 17-73 del Congreso de la República de Guatemala. 1973.

Código Procesal Penal, Decreto 51-92 del Congreso de la República Guatemala. 1992.

Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto 40-94 del Congreso de la República Guatemala. 1994.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. 1948.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada en IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá. 1948.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica. noviembre de 1969.

Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República Guatemala. 2102.

Decreto número 57-2002, del Congreso de la República Guatemala. 2002.

Ley del Organismo Judicial, Decreto No. 2-89. Del Congreso de la República Guatemala.

Ley de Armas y Municiones. Decreto 15-2009 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley Marco de los Acuerdos de Paz, Decreto número 52-2005. del Congreso de la República Guatemala.



Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación. Asamblea de la ONU 1965. Ratificado por Guatemala por Decreto-Ley No. 105-85.

Convenio número 111 de la Organización Internacional del Trabajo. 1958. que se refiere a la discriminación en el empleo y ocupación. Ginebra. Fecha de ratificación: 31-08-1960.

Convenio 169. Sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT. Ginebra Fecha de ratificación: 05-03-1996.

Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza. Adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 22 de mayo de 1962.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana de la OEA. 1948.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Resolución de la Asamblea General de la ONU. Aprobada el 10 de diciembre de 1948.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas. 3 de enero de 1976.