

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central figure of a seated man in a crown, flanked by two lions. Above the figure is a cross and a crown. The seal is surrounded by the Latin text "ACADEMIA COACTEMALENSIS INTER CÆTERA ORBIS CONSPICUA CAROLINA" in a circular border.

**PROPUESTA DE REFORMULACIÓN DE LA POLICÍA
NACIONAL CIVIL (PNC) Y DE RECONOCIMIENTO
CONSTITUCIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA
CORRESPONDIENTE**

SERGIO ABRAHAM CABRIA BATRES

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2011

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**PROPUESTA DE REFORMULACIÓN DE LA POLICÍA
NACIONAL CIVIL (PNC) Y DE RECONOCIMIENTO
CONSTITUCIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA
CORRESPONDIENTE**

TESIS

PRESENTADA AL CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA
POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

POR

SERGIO ABRAHAM CABRIA BATRES

AL CONFERIRSELE EL GRADO ACADÉMICO DE:

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

Y EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

POLITICÓLOGO

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2011

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

| | |
|-------------|--------------------------------------|
| DIRECTORA | Licda. Geidy Magali De Mata Medrano |
| VOCAL I: | Licda. Claudia Verónica Agreda Ajquí |
| VOCAL II: | Lic. Pablo Daniel Rangel Romero |
| VOCAL III: | Licda. Margarita Castillo Chacón |
| VOCAL IV: | Br. María Amalia Mandujano Izaguirre |
| VOCAL V: | Br. René Adrián Ponce Canales |
| SECRETARIO: | Lic. Marvin Norberto Morán Corzo |

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL

| | |
|-------------|-------------------------------------|
| EXAMINADOR: | Lic. Jorge de Jesús Ponce |
| EXAMINADOR: | Lic. Mario Antonio Luján Muñoz |
| EXAMINADOR: | Lic. Alfonso René Ortiz Sobalvarro |
| EXAMINADOR: | Lic. Edgar Roberto Jiménez Ayala |
| EXAMINADOR: | Lic. Carlos Roberto Montenegro Ríos |

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

| | |
|-------------|--------------------------------------|
| DIRECTORA: | Licda. Geidy Magali De Mata Medrano |
| SECRETARIO: | Lic. Marvin Norberto Morán Corzo |
| EXAMINADOR: | Lic. Francisco José Lemus Miranda |
| EXAMINADOR: | Lic. Jorge Enrique Arriaga Rodríguez |
| EXAMINADOR: | Lic. Edgar Roberto Jiménez Ayala |

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis"
(Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la
Escuela de Ciencia Política)



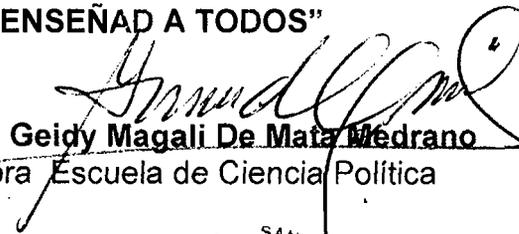
Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala trece de octubre del año dos mil nueve.

ASUNTO: El (la) estudiante **Sergio Abraham Cabriá Batres**, carnet No. **9015551** inicia trámite para la realización de su Tesis.

Se admite para su trámite el memorial correspondiente y se dan por acompañados los documentos mencionados. Se traslada al (la) Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, **Lic. (Licda.) Roberto Jiménez Ayala**, para que considere la aceptación del tema de tesis planteado y el nombramiento del Asesor de tesis. El resto de lo solicitado téngase presente para su oportunidad.

Atentamente,
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Médrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c. Archivos
seb
/1





Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

Guatemala
13 de octubre del 2009

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política
Su despacho

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de Tesis de la Escuela, el tema: **“Propuesta de Reformulación de la Policía Nacional Civil (PNC) y de Reconocimiento Constitucional como Política Pública correspondiente”**, que el (la) estudiante **Sergio Abraham Cabria Batres**, carnet No. **9015551** desea trabajar, puede ser autorizado dado que el mismo no tiene antecedentes previos en nuestra Unidad Académica.

Atentamente,
“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Roberto Jiménez Ayala
Coordinador de Ciencia Política

Se envía expediente
c.c. archivos
sebm
/2





Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

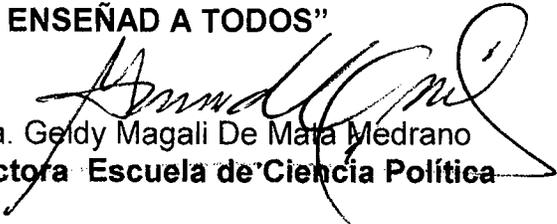
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, catorce de octubre del año dos mil nueve.

ASUNTO: El (la) estudiante **Sergio Abraham Cabría Batres** Carnet No. **9015551** continúa trámite para la realización de su Examen de tesis.

Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador (a) de la Carrera, **Lic. Roberto Jiménez Ayala**, pase al Coordinador de Metodología, **Lic. Jorge Arriaga Rodríguez**, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Gedy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c. Archivos
sebm
/3



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

Guatemala,
14 de octubre del 2009

Licenciada
Geidy Mágali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis del (de la) estudiante **Sergio Abraham Cabria Batres** Carnet No. **9015551** titulado **“Propuesta de Reformulación de la Policía Nacional Civil (PNC) y de Reconocimiento Constitucional como Política Pública correspondiente”**.

El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,
“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Jorge Arriaga Rodríguez
Coordinador Área de Metodología



Se envía el expediente
c.c. archivos
seb
/4



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintiuno de julio del dos mil once.

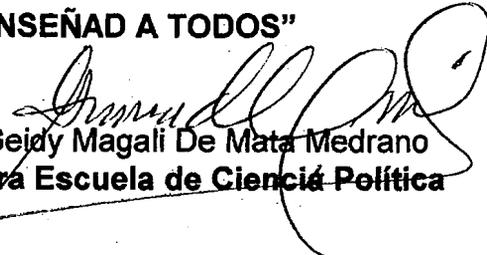
ASUNTO: El (la) estudiante **Sergio Abraham Cabria Batres**, Carnet No. **9015551** continúa el trámite para la realización de su Examen de Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador del Área de Metodología, pase al (a la) Asesor (a) de Tesis **Lic. Carlos Enrique López Chávez**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita su dictamen correspondiente.

Atentamente,



"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c. Archivos
seb
/5

Guatemala, 22 de agosto de 2011

Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora de la Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Estimada licenciada.

Por este medio me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que he sido nombrado asesor de tesis del Bachiller SERGIO ABRAHAM CABRIA BATRES, quien trabajo como tema de tesis la investigación titulada “PROPUESTA DE REFORMULACION DE LA POLICIA NACIONAL CIVIL (PNC) Y DE RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL COMO POLITICA PUBLICA CORRESPONDIENTE”, con la cual esta optando al grado académico de Licenciado en Ciencia Política y el título de Politicologo.

A partir de la designación oficial, procedí a revisar la propuesta de informe final de tesis del Bachiller en mención, posterior a lo cual realice varias sesiones de trabajo con el sustentante para intercambiar opiniones y puntos de vista sobre su trabajo de investigación.

Luego de realizar las jornadas de reflexión y análisis, por medio de las cuales me permití sugerirle aspectos puntuales que permitieran una mejor comprensión de su aporte reflexivo, me permito emitir DICTAMEN FAVORABLE al trabajo de tesis del sustentante debido a que el mismo es un importante aporte a la Ciencia Política, por lo que considero pertinente que el Bachiller Cabria Batres, continúe con sus tramites respectivos, para graduarse de Politicologo.

Sin otro particular, atentamente



Lic. Carlos Enrique López Chávez

Asesor de Tesis



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

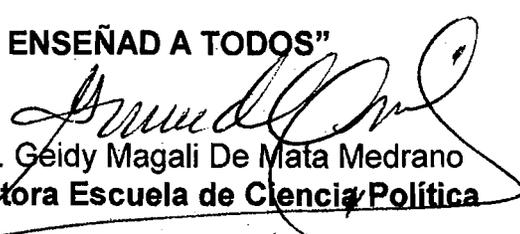
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, ocho de septiembre del año dos mil once.

ASUNTO: El (la) estudiante **Sergio Abraham Cabria Batres**, carnet No. **9015551** continúa trámite para la realización de su Examen de Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Lic. (Licda.) Carlos López Chávez, en su calidad de Asesor (a) de Tesis, pase al (a la) Lic. (Licda.) Roberto Jiménez Ayala, para que proceda en su calidad de Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, a conformar el Tribunal que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

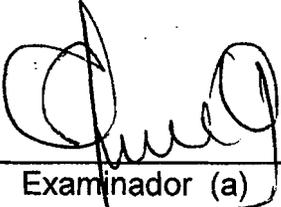
Se envía el expediente
c.c.: Archivo
6/seb

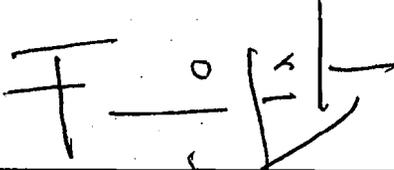


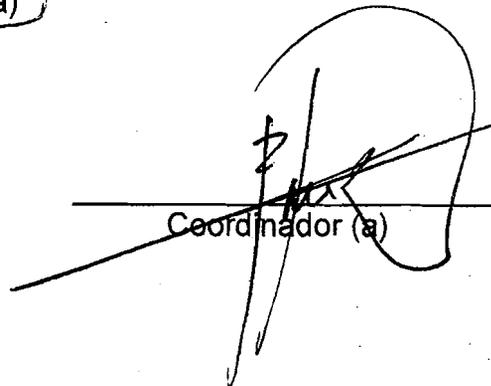


ACTA DE EVALUACION DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veinte de septiembre del año dos mil once, se realizó la Evaluación de Tesis presentada por **Sergio Abraham Cabria Batres**, carné No. **9015551**, titulada: **“Propuesta de Reformulación de la Policía Nacional Civil (PNC) y de Reconocimiento Constitucional como Política Pública correspondiente”**, para la Licenciatura de Ciencia Política, ante el Tribunal Examinador integrado por el Lic. Jorge Enrique Arriaga Rodríguez, Lic. Francisco José Lemus Miranda y el Lic. Edgar Roberto Jiménez Ayala, Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y en consecuencia de la misma el resultado fue **APROBADO**.


Examinador (a)


Examinador (a)


Coordinador (a)

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
7a/seb

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

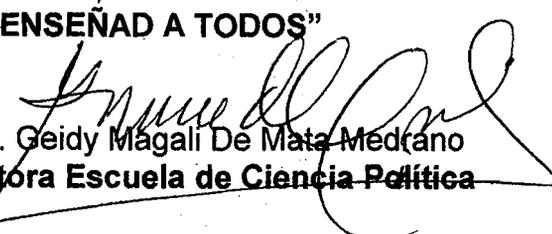


Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA:** Guatemala, veintitrés de septiembre del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante **Sergio Abraham Cabria Batres**, carnet No. **9015551**, titulado **"Propuesta de Reformulación de la Policía Nacional Civil (PNC) y de Reconocimiento Constitucional como Política Pública correspondiente"**

Atentamente,
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c. Archivos
8/seb



DEDICATORIA

- A Dios: Creador de toda inteligencia y sentimientos humanos y de todo lo visible e invisible, a Cristo rey de mi vida, Amor de mis amores, Señor de Señores y Rey de reyes.
- A mis padres: José Esteban Cabria Meza (QEPD)
María Bernarda Batres Divas, como un reconocimiento por sus desvelos, abnegación, sacrificios, entrega y amor incondicional, que solo una madre como ella puede dar.
- A mi esposa: Emma Elizabeth Zambrano, quien con su amor de compañera de viaje en la vida, ha sabido ser esa persona ideal, indudablemente no pude haber alcanzado esto sin ella, gracias por todo su amor y paciencia.
- A mis hijas: Karen Elizabeth, Mónica Lucia y María Cristina, gracias por ser esos bellos ángeles que iluminan mi vida.
- A mis hermanos: Carmen Verónica, Edgar Estuardo y Ana Lucia.
Adolfo y María Antonieta con amor fraternal.
- A mis sobrinos: Todos lindos y muy queridos, con mucho amor.
- A mi directora: Geidy De Mata, reconociéndole su apoyo incondicional, con mucho cariño.
- A mis padrinos: Rodolfo Wyss, Sergio Contreras, Mario Ortega, cada uno representa algo especial en mi vida, con mucho cariño.
- A mis amigos: A todos y cada uno de ellos, con especial aprecio, por sus muestras de apoyo sinceras.
- A mi familia: en general, consanguínea y por afinidad, con cariño sincero.
- Apostolado Por formarme en mi vida cristiana, particularmente al hermano
Católico Israel Edgar Palacios, muchas bendiciones.

INDICE

| | Pág. |
|-------------------|-------------|
| Introducción..... | i |

CAPÍTULO I

| | |
|---|----|
| 1. Elementos Teóricos y Metodológicos..... | 1 |
| 1.1. La Seguridad y su Significado..... | 4 |
| 1.2. Significado de la Función de la Policía..... | 8 |
| 1.3. Procedimiento Metodológico..... | 16 |

CAPÍTULO II

| | |
|--|----|
| 2. La Seguridad Ciudadana..... | 19 |
| 2.1. Política de Seguridad Ciudadana..... | 25 |
| 2.2. Limitaciones de la Política Pública de Seguridad Ciudadana en Guatemala..... | 31 |

CAPÍTULO III

| | |
|-----------------------------------|----|
| 3. La Policía Nacional Civil..... | 37 |
|-----------------------------------|----|

CAPÍTULO IV

| | |
|---|----|
| 4. Reestructuración Democrática de la Policía..... | 49 |
| 4.1 Elementos Estructurales para una Reforma Democrática de la Policía Nacional Civil..... | 52 |

Pág.

CONCLUSIONES..... 58

RECOMENDACIONES..... 59

BIBLIOGRAFÍA..... 61

INTRODUCCIÓN

La seguridad ciudadana es esencial para la convivencia democrática de las personas en sociedad. Esto se debe a que en la medida que exista una sensación de no ser afectados en la integridad personal ni la familia ni los bienes, los individuos tienden a asumir una actitud más tolerante ante sus semejantes. Lo contrario lleva a asumir una conducta de desconfianza hacia los semejantes, llevando incluso a reaccionar violentamente contra lo desconocido o considerado un peligro.

En la sociedad moderna y respetuosa del Estado de derecho y la representatividad democrática de las autoridades, se reconoce que el aparato institucional encargado de garantizar la seguridad ciudadana es la policía, puesto que su función especializada se orienta a definir las políticas e implementar las acciones, profesionalmente definidas, para que cualquier amenaza hacia las personas, su familia y sus bienes sea abortada antes de que se consume, detenerla cuando se esté llevando a cabo o bien perseguirla para que sea castigada cuando se ha consumado. Dentro de la división social del trabajo esa es su función, siendo la de la institución militar el resguardo del país en contra de ejércitos enemigos o amenazas armadas externas que puedan atentar contra la soberanía nacional.

Aunque desde el punto de vista doctrinario existe consenso sobre las funciones de estas instituciones, en la realidad guatemalteca sucede lo contrario: el ejército asume la función de garantizar la seguridad externa e interna y a la policía se le asigna de hecho una tarea secundaria alrededor de las políticas y acciones que define el instituto armado y los políticos que aceptan esa relación de dependencia, aunque formalmente asuman la dirección de la policía.

Esta realidad llevó a los actores que negociaron el conflicto armado interno a establecer en el Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, en donde se establece la necesidad de crear y fortalecer una Policía democrática que se encuentre fuera de la esfera de poder de

los militares, asignándoles a éstos un papel supletorio únicamente en casos de necesidad.

A pesar del compromiso estatal de crear y fortalecer a la institución policial, únicamente se ha quedado en lo primero, porque en 1997 crea la Policía Nacional Civil, pero la misma nació con limitaciones estructurales para que no se fortaleciera ni asumiera adecuadamente su función, lo cual llevó a que en diez años la misma se encuentre deslegitimada socialmente, a tal extremo que en muchas comunidades, según lo publicado en los medios de comunicación, han pedido su expulsión y a cambio han requerido la presencia del ejército.

En esta tesis se parte de la hipótesis de que la desinstitucionalización de la Policía Nacional Civil se debe fundamentalmente a la falta de liderazgo institucional, así como a la subordinación de hecho que la misma ha tenido a intereses externos, con lo cual la forma de superar esa debilidad estructural es que los mandos directivos y de los oficiales superiores de la Policía, asuman una responsabilidad histórica para generar un ethos y espíritu de cuerpo que les permita expulsar de su accionar las posturas de grupos e instituciones ajenas a su institucionalización. Asimismo, se considera importante que se modifique la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 244 para retirar de las funciones del ejército la seguridad interna y asignársela con exclusividad a la fuerza policiaca.

Es en esta línea argumentativa que se elabora el informe final de tesis, el cual consta de cuatro capítulos, siendo el primero un abordaje teórico sobre el estado del arte de la seguridad y de las funciones de la policía, así como la descripción de los aspectos metodológicos que permitieron llevar a cabo la investigación y la presentación de resultados. En el segundo, se aborda el análisis de la política de seguridad, sus características y la manera en que se ha implementado en Guatemala; en el tercero, se realiza una descripción de la estructura y funciones de la Policía Nacional Civil, así como un análisis de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad, especialmente lo relacionado a los elementos orientados hacia la seguridad

ciudadana. Por último, el cuarto capítulo se redactó a partir de elaborar una propuesta de reforma institucional de la Policía Nacional Civil y su reconocimiento constitucional, teniendo como eje de su reestructuración que la política pública de seguridad ciudadana, al igual que su implementación sea liderada por los mandos de dirección y los oficiales superiores de esa institución.

CAPÍTULO I

1. Elementos Teóricos y Metodológicos

La inseguridad, producto de la delincuencia y la violencia social es un problema que determina la conducta de la población hacia dinámicas de miedo colectivo aumentado por las evidencias estatales de incapacidad para impulsar políticas viables que resuelvan el problema, generando un círculo vicioso que se reactiva cada cuatro años con los procesos electorales, puesto que los partidos políticos disputan la preferencia ciudadana apelando a ofertas dirigidas a modificar esta realidad. Lo mismo ocurre en la campaña presidencial de las elecciones generales de septiembre de 2011, en donde el candidato del partido con mayores tendencias de voto ha cimentado su plataforma política sobre la oferta de brindarle seguridad a la población, mientras quien tiene un segundo lugar en las intenciones de voto también ha impulsado su oferta electoral alrededor del combate a la inseguridad, ofertando incluso la pena de muerte.

“Esta tendencia hacia la oferta electoral de mecanismos autoritarios para enfrentar la inseguridad, se estructura alrededor del aumento en las tasas de homicidio, de delincuencia y de crimen los cuales generan malestar y miedo social”.¹

Tanto los analistas sociales como los candidatos han llegado a un discurso coincidente orientado a explicar las causas de la violencia delincriminal a partir del masivo desempleo y las precarias condiciones laborales, el aumento de la pobreza extrema que obliga a la migración de muchos guatemaltecos hacia otros países, principalmente a los Estados Unidos de América, lo cual contribuye a la fractura de la unidad familiar debilitando la solidaridad y el imaginario de la comunidad.

¹ Escobar, Santiago y otros. **Seguridad Pública en los Países del Cono Sur: Los Desafíos Institucionales**. Chile. Editorial Friedrich Ebert Stiftung, 2007. Página. 17.

A los problemas sociales y económicos que atraviesa el país a los cuales se les atribuye la responsabilidad del origen de la inseguridad, se agrega la evidente limitación estatal para controlar la ola de violencia y criminalidad, debido a una política penal inadecuada, ausencia de estrategias preventivas, debilitamiento de la institucionalidad y de la organización policial, así como a un relegitimamiento del ejército en detrimento de la legitimidad de las funciones de la Policía Nacional Civil.

“Aun cuando la policía debiera ser una de las instituciones estatales más importantes porque tiene como objetivos garantizar la seguridad de los ciudadanos, la sostenibilidad y garantía del orden democrático, así como el sometimiento al imperio de la ley de aquellas personas que la pretenden quebrantar o la han quebrantado, su papel ha sido subordinado a intereses políticos orientados hacia su debilitamiento permanente y a su estigmatización social”.²

Durante los últimos cincuenta años, la policía fue utilizada como instrumento para la represión de las amenazas contingentes, disuadiendo, amenazando e incluso secuestrando y desapareciendo a la oposición política que real o aparentemente amenazaban quebrar el orden público, dejando de lado su principal función que es el control del delito, asumiéndola como una tarea subsidiaria llevada a cabo sin la suficiente integración policial ni coordinación con las instituciones que conforman el sistema de justicia penal.

Luego de la negociación política del conflicto armado interno a través de los Acuerdos de Paz, se realizó una reestructuración reciclada de la Policía Nacional que asumió el nombre de Policía Nacional Civil, la cual desde su origen, nació con profundas deficiencias estructurales que han derivado en una profunda crisis de autoridad estatal, un liderazgo político errático y un débil ejercicio de mando sobre un cuerpo policial hostigado por diversos problemas y fragmentado en su unidad. Más de una década de manipulación política y debilitamiento, ha dado lugar a una inercia crónica

² Quintana Taborga, Juan Ramón (Coordinador). **Policía y Democracia en Bolivia: Una Política Institucional Pendiente**. La Paz. Editorial Fundación PIEB, 2003. Página 154.

y a su desinstitucionalización, a partir de lo cual se ha vuelto a plantear una nueva reestructura institucional.

Desde un punto de vista estratégico se puede decir que la deslegitimación policial refleja la crisis del Estado y sus formas de legitimación surgidas desde 1985 con la apertura democrática, lo cual se refleja en el imaginario social, en donde junto a los partidos políticos y al gobierno, la Policía Nacional Civil ocupa en las encuestas el nivel histórico más bajo de confianza pública, no en vano a nivel del sistema estatal también se hace referencia a un Estado fallido y a su necesaria reforma para salir del desprestigio permanente en que se encuentra.

“La Policía Nacional Civil, como institución expresa un deterioro desde lo interno y desde lo externo. En el primer caso, su agotamiento tiene que ver con las recurrentes denuncias de corrupción, la permanente inestabilidad del mando, la frustración profesional acumulada y la escasez de recursos públicos para cumplir razonablemente sus funciones”.³

Su debilitamiento desde la óptica de la sociedad o desde lo externo, se relaciona con la crisis de representación política, la corrupción, presiones e interferencias partidarias, la ausencia de una política estratégica de modernización policial, la falta de coordinación e integración a procedimientos eficaces entre el sistema judicial y la policía.

Ese deterioro se complementa con la ausencia de una política estatal contra la violencia criminal, lo cual en su conjunto socava la confianza en la ley, introduce incertidumbre y temor en la comunidad, alentando el fortalecimiento de la delincuencia y la impunidad social.

³ OEA, A/G 1380 (XXVI-090). **Fortalecimiento de la seguridad ciudadana**, Resolución aprobada en la Séptima Sesión Plenaria el 6 de junio de 1996.

Ante esta realidad, se vuelve imperativo para la sociedad y el Estado, establecer el orden y la autoridad de la policía a partir de un elevado compromiso ético, la reforma de la cultura política y una visión estatal de todos los actores políticos y sociales con lo cual se puede garantizar la seguridad pública desde la Policía Nacional Civil como la única fuerza de seguridad que debe orientarse hacia la protección ciudadana en un Estado democrático.

Un Estado de derecho es incompatible con el uso del poder discrecional que ejerce el ejército sobre el tema de seguridad porque atenta contra los principios básicos de la gobernabilidad democrática, por lo que es necesario promover un acuerdo nacional para impulsar la refundación estratégica de la Policía Nacional Civil, porque la misma debe constituir una institución fundamental para la democracia, pero hasta ahora no goza de un real estatuto estatal ni de reconocimiento y legitimidad pública, por lo que los académicos deben asumir con responsabilidad el análisis de los elementos políticos, jurídicos y sociales para proponer líneas de trabajo y acciones tendientes a fortalecer la institucionalidad de la fuerza policial, así como el reforzamiento del rol en el control y la represión del delito, así como garantizar la seguridad ciudadana, lo cual implica el abordaje del significado de la seguridad y el papel de la policía como garante de la misma.

1.1 La Seguridad y su Significado

Desde el punto de vista democrático, la seguridad sirve para garantizar los derechos humanos y el bien común como misión principal del Estado, por lo que para aspirar a un desarrollo social en un Estado de derecho, la consolidación de la democracia y de la gobernabilidad deben cimentarse en la seguridad individual y colectiva de las personas, porque la finalidad de la misma es ser un bien público que permite el pleno ejercicio de los derechos a la libertad, la igualdad y la justicia, a partir de lo cual la seguridad no puede ser el resultado del quebrantamiento de aquellos, sino que su vigencia debe guiar la implementación de políticas en esta materia, en lo que se debe concebir como seguridad en democracia.

La promoción de la seguridad y su efectivo cumplimiento deben contribuir a la consecución del bien común, a partir de lo cual la seguridad es un medio para alcanzar la realización material y espiritual de todos los miembros de la sociedad.

“En la actualidad la búsqueda de seguridad se asocia a la necesidad de una visión integral de la realidad. Su materialización acontece o debe acontecer en un marco y contexto de mayor exigencia que antes, donde la forma de producir seguridad o la manera de reducir los riesgos y peligros es parte de un paradigma sociopolítico más amplio, en el cual la producción de la seguridad necesaria se asume como problema de derecho, de bien público y de calidad de vida. De ahí la crisis actual, que se asocia también a otros problemas relacionados con la vida, la propiedad, la libertad, el poder o el control en una sociedad. Estas relaciones evocan conceptos políticos tales como orden, autoridad, gobernabilidad y derechos básicos, y remiten a términos claves como son libertad y justicia”.⁴

Esta dinámica política e institucional permite comprender los motivos que evidencian una relación instrumental entre la seguridad, la democracia y la gobernabilidad como referentes para la construcción de la convivencia social de las personas.

“Mientras seguridad pública es un terreno de larga data, presente en todos los países, se asocia a una función propia del Estado a través de sus órganos. No ocurre lo mismo, sin embargo, con el término seguridad ciudadana. Este surge en América Latina a partir de un contexto histórico, social, político, ideológico, cultural y económico determinado. Es expresión de una inquietud o preocupación por la centralidad de los derechos de las personas en un entorno inseguro, fenómeno sociopolítico que intenta modificarse y cuyos orígenes se hallan en el desempeño y el rol de los órganos del Estado (las policías y la justicia) en la materialización de condiciones básicas (seguridad, entre otras) para el desarrollo social. El concepto

⁴ Tudela, Patricio. **Sociedad y Policía: Desarrollo y Retos de la Función Policial en las Democracias Latinoamericanas**. Chile. Editorial CIDEPOL, 2007. Página 4.

emerge en la década de los ochenta, particularmente en los noventa, cuando surge con fuerza en varios países de Latinoamérica, con ciertos elementos comunes (Tudela 1998: 89). A ello contribuyen especialistas tales como Rachel Neid (2003) y José María Rico (2003). En la actualidad se encuentra plenamente instalado en las leyes (Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Perú, Uruguay, Venezuela, entre otros) mientras en otros aun se encuentra en proceso de asimilación, como es el caso de Chile y Brasil”.⁵

Estos argumentos permiten comprender que la seguridad ciudadana es una delimitación de género a especie, porque se parte de lo más general hacia elementos más particulares, es una gestión pública basada en la persona, su familia y sus bienes como principal beneficiario, a partir de un enfoque integral vinculado con la protección física en contra de la delincuencia y la violencia, así como la prevención y el control de estos, por lo que la especificación del área u objeto de esta seguridad evita que se entrecruce con otros conceptos y escenarios, como los mecanismos preventivos primarios y secundarios para fortalecer los elementos criminoresistentes, sino que se concrete hacia la respuesta policial por parte del Estado.

Esto significa que la seguridad ciudadana se relaciona con la obligación estatal de garantizar la protección de la vida, a la integridad física y los bienes de la ciudadanía frente a los riesgos a los que se ve enfrentada en su vida cotidiana.

“La libertad es el valor primario del proyecto democrático en el Estado moderno. La seguridad es uno de los instrumentos que el Estado crea para garantizar su ejercicio y constituye el eje de sentido de la policía. En consecuencia, la policía es, a su vez, un instrumento a favor de la propia libertad. De ahí que el eje de la democracia sea la libertad y su transgresión signifique la fractura de esa forma de Estado; de ahí que la seguridad es esencialmente un principio funcional a los intereses de la libertad, y de ahí que la policía, al ser instrumento de la seguridad, deba necesariamente

⁵ **Ibid.** Página 5.

considerarse, en su propuesta conceptual originaria, como un recurso de protección a la libertad”.⁶

Aun cuando puede parecer reduccionista esta explicación de la seguridad ciudadana, su garantía permite el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos que posibilite el adecuado y normal funcionamiento de las instituciones públicas y los organismos del Estado, así como la convivencia pacífica y el desarrollo de la comunidad y la persona, por lo que su cumplimiento legitima al sistema político y a la institucionalidad estatal.

A pesar de la delimitación del concepto seguridad ciudadana, la discusión no está en la definición del término, sino que el mismo es reflejo de un problema cada vez más relevante en el debate público, resultante de una transición tanto en el plano de las expectativas políticas sobre los riesgos para la población y la convivencia social para mejorar la calidad de vida de las personas, por medio de la promoción de la cooperación para contribuir al empleo y la aplicación de mecanismos de apoyo eficaces en materia de prevención y control del delito, calificándosele como uno de los principales factores para la seguridad colectiva y calidad de vida de las personas, porque el objeto de la seguridad es la persona humana concebida de manera integral.

En este último caso, la Organización de Estados Americanos (OEA), en su Declaración de Montrouis de 1995, indica que: “por seguridad ciudadana debe entenderse la seguridad de todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado”.⁷

La OEA considera, además, que la seguridad ciudadana involucra elementos esenciales para el desarrollo de la sociedad, y que la criminalidad, la impunidad y la deficiencia de los sistemas judiciales y policiales afectan el normal desenvolvimiento de la vida de las sociedades, amenazan la consolidación de las democracias,

⁶ López Portillo Vargas, Ernesto. **La Policía en México: Función Política y Reforma**. <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/policia.pdf>. Consultada el 02 de junio de 2011.

⁷ OEA, A/G 1380 (XXVI-090). Fortalecimiento de la seguridad ciudadana, Resolución aprobada en la Séptima Sesión Plenaria el 6 de junio de 1996.

deterioran los niveles de vida de la población e impiden la vigencia plena de los derechos humanos y garantías de las personas.

1.2 Significado de la Función de la Policía

“Hasta hace poco tiempo, las ciencias sociales mantuvieron una prudente distancia respecto a las organizaciones estatales de la seguridad; sin embargo, esto no impidió que se produjeran calificados trabajos académicos al respecto. Como objetos de estudio y desde la perspectiva epistemológica, las Fuerzas Armadas y la Policía poseen escasa legitimidad debido a su carácter hermético en la provisión de información relevante para el análisis social (Bañón y Olmeda, 1985). La mentalidad militar (Huntington, 1995) y su fuerte herencia depositada en la cultura policial (Beristáin, 1983), ambas sustentadas en lógicas conservadoras que no resisten la crítica social, hacen poco seductor el análisis sobre estos cuerpos armados. Un estudioso de la policía (Rico, 1983) sostiene que pronunciarse sobre este tema parece incómodo, poco rentable políticamente hablando, e incluso mal visto en los medios universitarios”.⁸

La literatura social acerca de la policía, sus funciones y objetivos, se pueden encuadrar en distintas visiones explicativas⁹. Una de ellas es la que delimita las atribuciones policiacas en torno a la represión del comportamiento desviado, asignándole a la institución función especial dentro del sistema penal, por lo que su orientación teórica gira en torno a la cuestión del orden y la ley como condiciones esenciales para la convivencia ciudadana.

“La tercera tendencia, surgida durante la última década, está orientada a identificar los principales rasgos del comportamiento y el poder institucional de la policía en regímenes de transición y consolidación democrática. Los estudios han hecho énfasis

⁸ Quintana Taborga, Juan Ramón (Coordinador). **Policía y Democracia en Bolivia: Una Política Institucional Pendiente**. La Paz. Editorial Fundación PIEB, 2003. Página 7.

⁹ Escobar, Santiago. **Seguridad Ciudadana: Concepciones y Políticas**. Venezuela. Editorial Fundación Friedrich Ebert y Editorial Nueva Sociedad, 2005. Página 8.

en el impacto del trabajo policial sobre el Estado de Derecho, la violencia institucional, el abuso contra sectores vulnerables y la violación de los derechos humanos además de las distintas expresiones de control civil con arreglo al desarrollo democrático. Esfuerzos no menos significativos han concentrado su análisis sobre los procesos de modernización policial durante los últimos años. En esta tercera tendencia se inscriben los estudios sobre la policía en América Latina. Por cierto, la violencia institucional y social, la crisis de seguridad ciudadana y el crimen organizado transnacional fueron los detonantes que estimularon los estudios sobre la policía en la región”.¹⁰

Existe la concepción teórica acerca de la construcción de tipos ideales relativo al funcionamiento y evaluación de modelos de policía los cuales se convierten en ejemplo de correspondencia con procesos de modernización y cambio social, a partir de lo cual explica que se puede realizar una clasificación del modelo policial, encontrándose la existencia de cinco modelos policiales:

1. Tradicional
2. Racional-burocrático
3. Profesional
4. Comunitario
5. Híbrido o ecléctico

“La dinámica y la velocidad con la que cambian las sociedades imprimen su ritmo y orientación a las organizaciones policiales. Algunas de ellas tratan de adaptarse a los nuevos factores de riesgo que surgen de las mutaciones sociales a través de diversas estrategias: unas veces mediante la incorporación de nuevas tecnologías, cambios en su organización, modelos de trabajo, nuevos formatos educativos, modificación en su relación con la comunidad o procesos intensos de investigación preventiva en coordinación con centros académicos universitarios. Las vertientes de estudio han dado un notable impulso a una voluminosa producción académica en países

¹⁰ **Ibid.** Página 8.

industrializados. Superados los escollos institucionales, los esfuerzos se han concentrado en la investigación multidisciplinaria orientada a mejorar estándares de eficacia policial apoyados en una mejor distribución de recursos humanos, capacitación, aplicación de códigos éticos, empleo intensivo de información y tecnología, optimización de la planificación científica, controles internos, investigaciones de campo, respuestas comunitarias eficaces y políticas de transparencia institucional. El desarrollo de la sociología de la policía ha tenido un repunte histórico significativo. Actualmente constituye una disciplina con una base etnográfica, histórica, comparativa y teórica sólida”.¹¹

Los contenidos que han abordado los estudios sobre la policía en los últimos años, se orientan a la descripción de su situación orgánica, el liderazgo civil, la discrecionalidad policial, la relación de la policía con la comunidad, el rol de las instituciones de control social, su profesionalización, organización, valores y la relación entre policía y ejército; asimismo, se han realizado artículos y libros sobre el rol policial en correspondencia con la complejidad que está alcanzando la dimensión contemporánea del delito y el crimen organizado transnacional.

“Son clásicos los trabajos que enfocan su atención en los modelos y perspectivas futuras de la policía en sociedades altamente desarrolladas, donde su función tradicional está siendo absorbida gradualmente por distintas agencias estatales y privadas. La adaptación de la policía a demandas sociales también ha merecido un trabajo académico vigoroso. Actualmente se debaten nuevas teorías sobre la administración policial asociadas al uso de tecnología, novedosas formas de vinculación con la comunidad y caminos alternativos de justicia que buscan minimizar la punición estatal sobre el comportamiento social desviado. Últimamente han surgido corrientes de investigación menos proclives a garantizar valores democráticos y cuyas teorías postulan la aplicación de mano dura, porque ante la flexibilización de

¹¹ **Ibid.** Página 7.

los sistemas penales se intenta introducir mecanismos punitivos radicales amparados en el enfoque de la tolerancia cero".¹²

El resultado de los estudios y los aportes de los teóricos sobre la policía, es la demostración empírica de sus anomalías organizacionales, su cultura autoritaria, la politización, la corrupción, el abuso de poder y la informalidad en los métodos de trabajo. Además, se hace énfasis en el clima organizacional en el que se desenvuelve la policía, se critica la inercia tecnológica, los escasos recursos y burocracia militarizada.

En esa línea de aportes, los estudios se orientan hacia las relaciones institucionales entre policía y gobierno, sociedad y medios de comunicación en democracia. Esta situación es comprensible toda vez que la ciencia política recién empieza a incursionar en este campo.

Ante esta reciente preocupación de las ciencias sociales por la policía como objeto de estudio, es importante establecer en este apartado que existen interesantes líneas de investigación que podrían seguirse en el futuro sobre dicha institución, lo cual permitirá a la academia generar procesos de especialización que contribuyan a la comprensión de esta institución, así como aportar para que la misma sea un bastión en la defensa de los derechos humanos y la seguridad ciudadana.

Por ejemplo, se puede establecer un enfoque histórico para realizar un seguimiento de la evolución policial en distintos ciclos históricos y regímenes políticos, con lo cual se comprenderá la historia política de la policía en relación con las formas de gobierno y la manera en que se ha empleado la fuerza pública. En este mismo sentido, se logrará identificar las distintas coyunturas donde se han realizado los múltiples intentos y procesos de modernización institucional, sus tendencias, enfoques de reforma así como los actores que lo promovieron o bien establecer la

¹² Afanador, Miguel. **Seguridad ciudadana en Colombia**. En: Revista Persona y Sociedad, Vol. 9, N° 3. Colombia, 1995, Página 61.

relación existente entre el crecimiento poblacional del Estado y la proyección efectiva o precaria de su autoridad.

Analizar a la policía a partir de un enfoque de la administración pública puede permitir la comprensión de las dinámicas burocráticas y su impacto en la organización y administración policial, la resistencia pasiva del personal hacia los cambios promovidos en la institución y sus efectos en la organización policial, especialmente en torno a la disciplina y subordinación policial. En esta rama del conocimiento también es posible realizar estudios sobre la autonomía discrecional respecto al uso, retención o apropiación de recursos asignados a la policía para conocer y determinar los alcances de la corrupción institucional.

De igual manera, esta ciencia permite establecer las formas de trabajo y la cultura institucional, a partir de resultar clave, establecer los rasgos de la profesionalización que permitan interpretar el grado de subordinación institucional al orden legal, el predominio de liderazgo democrático o autoritario y su capital corporativo.

La sociología y la ciencia política pueden ser tributarias de los estudios sobre la trayectoria ideológica y política así como de los diseños institucionales de la seguridad pública en el país. El análisis de las políticas de seguridad aplicadas durante cada cierto tiempo ayudaría a entender las lógicas gubernamentales del empleo de la fuerza pública así como sus objetivos inmediatos. Es importante identificar los procesos de militarización de la policía y la proyección de su poder coercitivo frente a los movimientos de protesta social. De igual manera, el desarrollo de la burocracia policial y la acumulación de poder político traducido en veto, chantaje o amenaza al orden legal o ilegalmente establecido. La configuración del poder policial es clave para interpretar las dificultades y resistencias a la reforma corporativa. El fenómeno de la institucionalización policial a través de indicadores como la politización, las formas clientelares o estrategias prebendales son

importantes para determinar el grado de ciudadanía de sus miembros o la interferencia ciudadana promovida por liderazgos políticos caudillescos”.¹³

Debido a que tampoco existen estudios sobre las pautas de comportamiento, cohesión interna y valores institucionales, es útil para determinar la persistencia de patrones democráticos o autoritarios en su organización, lo cual repercute en la lógica de la autoridad y su correspondencia con la legalidad, el margen de discreción o arbitrariedad en el que se desenvuelve la institución, con su correspondiente práctica de abuso de poder y violación a los derechos humanos.

Un importante sector de investigación actualmente inexistente es el estudio antropológico de las formas estructurales de racismo, la discriminación y la exclusión étnica presentes en la historia de la institución policial, tanto en las relaciones dentro de la policía como fuera de ella, para establecer la fluidez de circulación o interferencia de las identidades étnicas dentro del cuerpo policial.

También es importante realizar estudios desde el enfoque de género en la policía, con lo cual se tendría información importante sobre los procesos de integración de la mujer al trabajo policial, su aceptación y las formas de rechazo así como su impacto en este importante ámbito laboral. Por otra parte, ayudaría a reinterpretar la historia policial visibilizando los dominios patriarcales en la estructura de la seguridad.

En el tema de la ciencia jurídica se debe establecer y explicar los conflictos de autoridad y competencia entre jueces, fiscales y policías que dan pautas para determinar el desarrollo institucional de la autoridad estatal.

Como se puede apreciar, la policía como objeto de estudio tiene una amplia gama de opciones investigativas de las cuales se ha hecho un pequeño recuento, lo cual implica que pueden y deben haber otras líneas de investigación, así como proyectos académicos interdisciplinarios con lo cual se fortalecería la comprensión científica de

¹³ Quintana Taborga. **Ob. Cit.** Página 27.

esta institución, así como la posibilidad de realizar aportes para su adecuada reestructuración y legitimación social.

Al revisar el estado del arte sobre la policía, se encuentra como constancia que las investigaciones dan cuenta de una constante relacionada con la inadecuada comprensión del sistema político acerca de los asuntos de la seguridad y su falta de voluntad para realizar cambios en la policía, después de largos períodos autoritarios, lo cual provoca significativos daños a la democracia, al Estado de Derecho y a la sociedad.

“Al respecto, tres problemas dominan la gestión policial. En primer lugar, una suerte de complicidad histórica acumulada y de larga duración entre poder político y policía conspira contra el orden constitucional. Policías y políticos se protegen ante la ilicitud, el abuso de poder y la violación de los derechos humanos. Segundo, los efectos derivados de esta suerte de reciprocidad perversa asfixian la posibilidad de mejorar la situación de la seguridad ciudadana. Consecuentemente, ello desencadena sentimientos de frustración social que se estrellan contra el prestigio policial, disminuye el compromiso cívico ante los valores democráticos y la comunidad tiende a demandar acciones gubernamentales duras sin importar la observancia de la ley”.¹⁴

Asumimos que la crisis policial constituye una arista más en la falta de autoridad y legitimidad estatal a partir de la explícita debilidad gubernamental para someter a las fuerzas de seguridad a valores democráticos y a la legalidad vigente. Por un lado, aun cuando formalmente el ejército está subordinado a la autoridad civil es evidente su autonomía política, financiera y administrativa, en donde el liderazgo civil asume funciones hacia esa institución determinadas desde el mando militar, el que a su vez ha logrado mantener una conducción real de la seguridad ciudadana y de la Policía Nacional Civil, como un ente subordinado a los intereses y proyectos del cuerpo castrense, marginando con ello un liderazgo político democrático sobre ambas

¹⁴ Arriagada, Irma y Lorena Godoy. **Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: Diagnóstico y Políticas en los Años Noventa**. Santiago de Chile. Editorial CEPAL. Serie Políticas Sociales 32, 1999.

instituciones, pues la relación entre gobierno e instituciones del orden se ha definido a partir de la supeditación gubernamental a cálculos pragmáticos de corto plazo signados por razonamientos y prácticas informales al amparo de lo que denominamos liderazgo prebendal, siendo el caso ejemplar la forma que el gobierno de Jorge Serrano Elías mantuvo la adhesión de la institución militar a su administración.

A partir de que los gobiernos no tienen mayor interés en fortalecer el poder civil, sino reproducir las prácticas clientelares y corruptas, han abdicado de su responsabilidad de subordinar de manera real política y jurídicamente, a las fuerzas de seguridad al Estado de Derecho, prefiriendo recurrir al empleo de medios no formales que entrelazan el discurso democrático y las prácticas autoritarias.

Ante la presión externa, especialmente de los Estados Unidos, el Estado guatemalteco ha orientado el fortalecimiento de la institución policiaca hacia la lucha contra la delincuencia con repercusión internacional como es la lucha contra el narcotráfico, dejando en segundo la seguridad de los ciudadanos frente a la delincuencia, que se convirtió en un asunto marginal. Esto ha llevado a que se fortalezcan los mecanismos de corte militar como un alto grado de obediencia y cohesión interna y de redefinición del enemigo hacia los sectores pobres de la sociedad.

“Paradójicamente, en lugar de lograr la subordinación constitucional por la vía de la modernización e institucionalización policial, los gobiernos forjaron lealtades policiales gubernamentales sobre la base de mecanismos éticamente vetados. La subordinación policial fue abonada mediante el despliegue de dispositivos de mediación clientelar, concesión de esferas ilegales de autonomía e impunidad frente a la ilicitud, a cambio de facilitar el orden y buen gobierno democrático. El tráfico de influencias, la infidencia, los trabajos sucios y las interferencias policiales se convirtieron en moneda corriente y acabaron por desplomar su edificio disciplinario, su unidad interna y la ética de servicio público. La actual crisis policial es pues producto del agotamiento del liderazgo prebendal y del pacto perverso de

reciprocidad. Este agotamiento se produce en un momento en el que detonaron simultáneamente múltiples crisis de naturaleza económica, política y social. La crisis policial, puso al descubierto la fragilidad del edificio democrático y la ilusión de modernidad e institucionalización. Los márgenes incontrolables de autonomía, deliberación y discreción administrativa otorgados a la policía durante dos décadas produjeron efectos no deseados que hoy ponen en riesgo la continuidad del régimen democrático”.¹⁵

La Policía Nacional Civil, desde su surgimiento, ha enfrentado serias debilidades estructurales que se originan principalmente a partir de la tutela militar de su evolución, así como de la tolerancia hacia la corruptela institucional, la asignación deficitaria de presupuesto, el uso ineficiente e ineficaz de sus recursos financieros y la falta de una estrategia nacional para fortalecerla, con lo cual se ha logrado que nunca asuma adecuadamente su función y se deslegitime socialmente, carezca de profesionalización y de una política de seguridad ciudadana estructurada a largo plazo. A la policía le ha ocurrido lo que al sistema político nacional: se aceptó su existencia, pero se le vació de contenido para que funcionara formalmente sin que quebrante el status quo vigente. Legitima al sistema pero éste la deslegitima.

El campo para la investigación sobre la policía ofrece, desde diversas disciplinas, múltiples y variadas oportunidades. Todos los esfuerzos que se hagan durante esta década serán insuficientes para compensar el déficit de un conocimiento adecuado acerca de esta importante institución del Estado.

1.3. Procedimiento Metodológico

Es importante tomar en cuenta que en esta investigación acerca de la Policía Nacional Civil se parte desde una concepción teórica y metodológica orientada a concebir que la policía constituye una organización pública, especializada y profesional autorizada para usar la coerción con el fin de restablecer el derecho

¹⁵ Quintana. **Ob. Cit.** Página 11.

infringido, por lo que no se tomarán en cuenta los aspectos académicos que buscan explicar las causas sociales de la violencia y la delincuencia, ni se vincula con las visiones que buscan asignarle al ente policial funciones de prevención primaria o secundaria.

Desde esa perspectiva, se puso énfasis en aquellas propuestas que coinciden con el punto de vista que se sustenta en esta tesis, dejando de lado aquellas apartadas del mismo. Esto implicó la búsqueda y revisión de fuentes bibliográficas, documentos históricos, memorias institucionales e informes de gestión para dotarse del mayor soporte empírico posible. El proceso de investigación hizo énfasis en la metodología cualitativa que se desarrolló a través del análisis de documentos y revisión bibliográfica.

En una primera etapa, el análisis de documentos estuvo basado en la revisión de catálogos bibliográficos relacionados a la temática policial. Posteriormente se hizo una selección bibliográfica para identificar la producción teórica adecuada a partir de marcos teóricos y disciplinas académicas requeridas por la investigación. Finalmente, se estableció la relación del material bibliográfico con el tema de investigación acerca de la reformulación de la Policía Nacional Civil centrada en el fortalecimiento de su función principal, vinculada a la seguridad ciudadana concebida como la protección de la persona, sus derechos humanos, su familia y sus bienes. Las herramientas que se utilizaron en la sistematización de documentos fueron fichas bibliográficas, programáticas y de resumen.

Para la elaboración de la tesis se partió de la existencia de supuestos teóricos que no requieren volver a analizarlos, tales como la función negativa que tuvo la policía durante el conflicto armado interno, la negociación del mismo que culminó con los Acuerdos de Paz, la crisis institucional reflejada en la inseguridad ciudadana y la deslegitimación de la Policía Nacional Civil, así como la existencia de distintas propuestas de reforma policial, la mayoría de las cuales reproducen las mismas visiones que se quedan en lo fenomenológico del problema, sin hacer esfuerzos por

formular una propuesta de cambio que enfrente los nudos gordianos que impiden un fortalecimiento institucional de la policía.

El proceso de investigación se basó en la utilización de fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias utilizadas fueron las memorias institucionales, la normativa legal y reglamentaria de la policía e informes institucionales; todo esto comprendido en el periodo de estudio. Las fuentes secundarias utilizadas fueron material bibliográfico vinculado a la institucionalización e historia policial, desarrollo organizativo, cultura corporativa, ciudadanía y seguridad pública.

La investigación se desarrolló en dos etapas. La primera etapa consistió en el proceso de recolección de datos. El producto que se obtuvo fue la sistematización de la información mediante la elaboración de fichas bibliográficas digitales, compuesta principalmente de conceptos relacionados con el tema de investigación, es decir policía y democracia.

La segunda etapa estuvo basada en el análisis e interpretación de los datos recogidos en la fase de recopilación de información, con lo cual se pasó a la discusión de los resultados del trabajo de campo con el marco teórico. Esta última etapa tuvo como objetivo la elaboración del presente informe final de la investigación.

CAPÍTULO II

2. La Seguridad Ciudadana

El Estado moderno contempla dentro de su fin primario la seguridad y el orden público, con lo cual justifica el monopolio estatal del ejercicio de la coacción legítima, con el fin de garantizar la seguridad ciudadana y la personal. Así que, aunque existen invocaciones a otros tipos de seguridad como la jurídica o la social, cuando se refiere al orden o a la seguridad pública o ciudadana se hace en un sentido más restringido y específico, no abarcando toda la actividad de los poderes públicos sino que aquella que hace uso de la policía como fuerza coactiva y represiva del Estado.

Desde esta perspectiva, el Estado democrático de derecho le impone un contenido sustantivo al orden o seguridad pública, porque se fundamenta en la dignidad de la persona y en la preservación de los derechos inviolables que le son inherentes: el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás. Asimismo, dicha seguridad representa más que la protección de un mero orden exterior en la calle y obliga a los poderes públicos a remover los obstáculos que dificulten el libre y pacífico ejercicio de los derechos fundamentales, porque la seguridad es el presupuesto del ejercicio de los demás derechos fundamentales. De ello deriva que la dialéctica entre seguridad y derechos fundamentales sólo puede resolverse de forma que sea posible su ejercicio en el marco de la legalidad.

La seguridad pública puede entenderse como valor o bien jurídico colectivo constituido por el conjunto de condiciones que permiten el goce pacífico e imperturbado de los derechos y libertades de los ciudadanos y la convivencia ciudadana; igualmente como la acción de los poderes públicos o el conjunto de potestades de que disponen las instituciones estatales destinadas al mantenimiento o restauración de dicho bien jurídico a través de la política de seguridad y el orden público.

El orden público abarca al conjunto de reglas no juridificadas que la conciencia social dominante en cada momento entiende como condición previa de una convivencia ordenada, así como al orden jurídico positivizado, identificado con los principios generales del derecho constitucionalizado, que sirve de límite implícito al ejercicio legítimo de los derechos fundamentales.

“Tradicionalmente la noción de orden público en sentido amplio o metajurídico ha servido para justificar un ámbito expansivo de intervención administrativa limitadora de derechos y libertades, dependiendo de la coyuntura política o social dominante. La Constitución actual descarta la noción amplia o metajurídica del orden público, tanto como la existencia de un orden público constitucional como límite inmanente al ejercicio de todos los derechos y libertades. Por ello simbólicamente sustituye la expresión orden público por otras como seguridad pública o ciudadana. Si bien, el orden público perdura como límite del ejercicio de la libertad religiosa y del derecho de reunión y manifestación, y en los textos estatutarios de 1979 de Cataluña y del País Vasco se erigía como criterio de atribución de competencias en materia de seguridad pública”.¹⁶

En la actualidad, no es el concepto de orden público el que realmente desaparece, sino su sentido habilitante formal de la intervención coactiva o limitadora de derechos y libertades por parte de las autoridades gubernativas y las fuerzas de seguridad, al margen del principio de legalidad, porque el mismo subsiste como elemento que engloba la seguridad en relación con los valores ciudadanos democráticos para garantizar el orden material que expresa la tranquilidad ciudadana, lo cual se convierte en el fin principal de las autoridades y fuerzas de seguridad, que tienen encomendada la protección de los derechos y libertades.

De esta delimitación conceptual del orden público deriva la seguridad pública o ciudadana como la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al

¹⁶ Aguirreazkuenaga Zigorraga, Iñaki. **Las competencias Estatales y Autonómicas en materia de Seguridad Pública y Privada ¿Se opera algún cambio con el nuevo Estatuto para Catalunya?**. España. Editorial Universidad del País Vasco, 2006. Página 63.

mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, como finalidades inseparables y mutuamente condicionadas, de lo cual se deriva la existencia de la Policía Nacional Civil como elemento esencial del Estado para garantizar esas condiciones.

“La jurisprudencia constitucional incluye en el ámbito de la seguridad pública un halo residual diverso del de la policía de seguridad, que se puede concretar en toda acción normativa y ejecutiva que persiga la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano. Este criterio teleológico configura la materia como una actividad horizontal que permite la intervención del Estado en todos los aspectos de la realidad social. Dada la contingencia de este proceder, se llega a producir una vis expansiva que presenta numerosos problemas. En este sentido, se provoca el peligro de que la seguridad pública sea asimilada a la noción tradicional del orden público. Este peligro puede advertirse al validarse una intervención administrativa en materia de seguridad pública sin otro apoderamiento que la mera invocación del título competencial constitucional. Debe descartarse, sin embargo, cualquier interpretación de la seguridad pública como límite genérico al ejercicio de derechos y libertades. E igualmente debe desecharse cualquier visión de la seguridad pública como cláusula habilitante de poderes policiales genéricos, lo cual sería contrario al principio de legalidad consagrado en la Constitución. Asimismo, la vis expansiva de la seguridad es susceptible de producir una polarización en la difícil delimitación de competencias”.¹⁷

En todo caso, no se trata de continuar con la visión de asignarle tareas irrelevantes a la fuerza policial tal como entregar notificaciones de los juzgados ni el cuidar edificios públicos, sino que deben establecerse criterios de relevancia como la gravedad del peligro y la relación directa e inmediata con la actividad considerada con su creación, incluyendo en esta materia la regulación de controles y otras obligaciones destinadas a prevenir la delincuencia o la alteración de la convivencia en determinadas actividades relevantes para la seguridad pública por ser atractivas de actos delictivos u otros fenómenos de posible alteración de la vida ciudadana. Por ejemplo, la

¹⁷ **Ibid.** Página 65.

prevención de la violencia en los espectáculos deportivos, lo cual justifica la invocación de la materia seguridad pública, porque se busca la protección de las personas y sus familias.

De igual manera se justifica que el Estado esgrima la seguridad pública para intervenir directamente adoptando medidas de seguridad pública cuando existan circunstancias excepcionales motivadas por una necesidad urgente que no puedan solventarse con otros mecanismos como la alteración del orden público porque pretende garantizar la protección civil, a través de salvaguardar a las personas y los bienes en situaciones de riesgo.

La delimitación legal de la acción estatal en materia de orden o seguridad ciudadana suele quedar difuminado por el carácter transversal de la materia susceptible de afectar a cualquier área de la vida social y por la acción administrativa limitadora de derechos.

La normativa legal de la seguridad ciudadana está formada por el conjunto de leyes destinadas a preservar y restaurar las condiciones que permitan el ejercicio de los derechos y libertades en la convivencia ciudadana, normalmente mediante medidas preventivas, correctoras o represivas, incluyendo actos de inspección o vigilancia, de limitación de derechos o el ejercicio de la coacción administrativa.

Estas normas explícitas, tales como la Ley de la Policía Nacional Civil y sus distintos reglamentos o bien el Código Procesal Penal, se complementan con otras que le asignan tangencialmente actividades propias de policía como lo relativo al tráfico y seguridad vial, los espectáculos públicos y la Ley de Orden Público reguladora del derecho de reunión y manifestación, etc.

La acción estatal en materia de seguridad ciudadana se caracteriza por su incidencia potencial en el ejercicio de derechos y libertades fundamentales, ya sea

restringiéndolos, condicionándolos o incluso suspendiéndolos o prohibiendo su ejercicio.

“Tradicionalmente se consideraba peculiar de este sector de la actividad administrativa cierta relajación de la vinculación positiva de la administración a la Ley, que permitía justificar la existencia de reglamentos de policía o de necesidad, así como otras intervenciones restrictivas de derechos y libertades en situaciones de necesidad y urgencia. A menudo se justificaban en un deber natural de no perturbar el orden o la seguridad, considerando al estado de necesidad como presupuesto habilitante. Ello nunca ha supuesto que pueda actuarse contra legem, sino que el propio ordenamiento positivo ha permitido o previsto su posible excepción o un derecho especial, a través de cláusulas genéricas de apoderamiento. En la actualidad, no cabe sino afirmar la vinculación positiva a la ley de la actividad administrativa de seguridad en todo lo que suponga limitación de derechos de los ciudadanos, requiriendo las actividades coactivas o de seguridad, un apoderamiento legal concreto y preciso, que requiere su regulación en caso de afectar al contenido esencial de los derechos fundamentales mediante normas de rango orgánico”.¹⁸

Por ende, la seguridad es una creación cultural que hoy en día, implica considerarla una forma de sociabilidad y un ámbito compartido libremente por todos, para que cada persona pueda desplegar su subjetividad e interacción con los demás, pues está en juego la vida no sólo de la persona individual, sino igualmente de la sociedad. La seguridad pública equivale a la idea de seguridad integral del público civil, misma que es correspondiente a la seguridad del Estado, o dicho correctamente, del gobierno de un Estado, por lo que la seguridad ciudadana es uno de los elementos fundamentales y prioritarios del desarrollo de toda sociedad y consecuentemente del Estado, cuya función primaria es la promoción del bien común y de la integridad de todos y de cada uno de sus habitantes.

¹⁸ **Ibid.** Página 66.

Sin embargo, mientras que la seguridad del gobierno se la puede proporcionar el gobierno mismo, la ciudadanía no puede brindarse seguridad a sí misma ante casos como agresiones por parte de delincuentes armados o situaciones similares, por lo que está completamente a su merced y caprichos.

La población no puede brindarse dicha seguridad, porque en la mayoría de los casos, carece de dinero para adquirir armas de fuego, pero además porque no tiene un entrenamiento especializado en técnicas de combate, de disparo, etc., no tiene preparación mental ni psicológica, y muchas otras cuestiones más. De ahí la importancia de la seguridad pública como elemento estatal para salvaguardar las garantías individuales, con lo cual, se puede comprender el valor que tiene dentro de la vida política nacional, tanto para los ciudadanos como para el Estado; además, el uso legítimo de la fuerza está reservada únicamente al gobierno. El Estado no existiría y su forma actual no tendría mayor validez si cualquier individuo o colectividad pudieran tomar la fuerza y la justicia en sus propias manos. Eso equivaldría a estar de nuevo en el estado primitivo de barbarie de la humanidad.

De esto deviene que la facultad coercitiva del Estado, es decir el uso de la fuerza, así como la inteligencia que incluye técnicas, procedimientos y recursos de investigación para la prevención de la corrupción y el delito, en este caso y otros instrumentos y facultades aplicables a la seguridad ciudadana son exclusivas de la autoridad oficial, lo que en su conjunto es, entonces, seguridad pública.

La idea de seguridad ciudadana está ligada a la protección de la paz pública, de tal manera que puede ser conceptualizada, desde el punto de vista objetivo, como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la tranquilidad ciudadana a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público mediante el sistema de control de policía.

"Ahora bien, seguridad pública o ciudadana y protección civil, teóricamente, podrían parecer conceptos equivalentes o sinónimos; sin embargo, no es así. Normalmente,

la noción de seguridad pública se emplea para referir la actividad de la policía y otros organismos especializados en la prevención e investigación del delito. En cambio, protección civil es un término que se emplea para referir la prevención de desastres, ya sean naturales o provocados por el hombre, o el apoyo a la sociedad cuando se presenta uno de ellos".¹⁹

Se comprende que la prestación de los servicios de seguridad pública se opera a través de la Policía Nacional Civil, en donde se conjunta la plataforma de recursos con cuya aplicación se materializa dicha prestación, para lo cual se requiere que dicha plataforma contemple las condiciones adecuadas de composición y articulación que posibiliten un desempeño eficaz y eficiente en la operación de los servicios.

En este sentido se tiene que los efectos de la operación de los servicios de seguridad pública brindados por el Estado a través de la policía, inciden en aspectos de muy alta sensibilidad individual y colectiva, de modo que constituyen un fuerte factor de viabilidad, tanto para la continuidad existencial como para las posibilidades de desarrollo del país, dado que determina la percepción de aceptación, confianza, arraigo y sentido de pertenencia de las personas hacia Guatemala como una comunidad en particular.

2.1. Política de Seguridad Ciudadana

Una política de seguridad pública o ciudadana, que en algunos estudios con predominio jurídico se le denomina política criminal, es el conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por el Estado para enfrentar y resolver los riesgos y conflictos previsibles o reales de carácter violento y/o delictivo que lesionen los

¹⁹ Velasco Gamboa, Emilio. **Fundamentos de la Seguridad Privada: Una Percepción Criminológica**. En: <http://www.latinoseguridad.com/LatinoSeguridad/SPX/SPX30.shtml>. Visitado el 2 de junio de 2011.

derechos y libertades de las personas. Es, entonces, una política de gestión de la conflictividad que se manifiesta en hechos de violencia y/o en acciones delictivas.

“Política criminal es, en primer lugar, un concepto complejo: mientras su finalidad es unívoca, su instrumental resulta indeterminable porque es definible sólo en términos negativos, a través de instrumentos penales, de un lado, e instrumentos no penales, del otro. Para decir que la finalidad de la política criminal es unívoca debemos hacer una puntualización: hasta un pasado no muy lejano ésta se entendió constantemente como la finalidad de controlar la criminalidad, es decir, reducir el número de infracciones delictivas. A partir del desarrollo de estudios victimológicos, y en particular por la preocupación acerca de las necesidades de la víctima, de su ambiente social y de la sociedad, el campo de acción de la política criminal se extiende (por lo menos potencialmente) también hacia el control de las consecuencias del crimen, además de su prevención”.²⁰

En este marco, se entiende que una política de seguridad pública debidamente estructurada debe fundamentarse en el conocimiento estratégico y táctico de la situación de violencia y del delito, que permita definir claramente las labores de prevención o represión propias del sistema de seguridad pública, tanto en sus dimensiones objetivas como subjetivas.

“La dimensión objetiva de la violencia y el delito hace referencia a los hechos de violencia, los conflictos que vulneran el orden público y los eventos delictivos cometidos en la jurisdicción de referencia, cuyos aspectos fundamentales deben expresarse en algunos indicadores básicos, a saber, (i) la situación y evolución de los conflictos vulneratorios del orden público; (ii) la situación y evolución del delito en general, ya sea en términos absolutos y relativos; (iii) la situación y evolución de la violencia delictiva; (iv) la situación y evolución de las modalidades de criminalidad compleja; y (v) las condiciones sociales e institucionales de la violencia, el conflicto

²⁰ Baratta, Alessandro. **Política Criminal: Entre la Política de Seguridad y la Política de Seguridad**. En: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan029076.pdf> Visitado el 3 de junio de 2011.

vulneratorio del orden público y el delito en sus diferentes manifestaciones. Asimismo, la dimensión subjetiva de la violencia y el delito se refiere a los aspectos simbólico-culturales expresados en el conjunto de sensaciones, percepciones, valoraciones e interpretaciones sociales acerca de la criminalidad y de las respuestas institucionales del sistema de seguridad pública. Sus manifestaciones básicas deben suponer el conocimiento de algunos indicadores básicos, tales como (i) las opiniones acerca de la problemática de la seguridad y el delito, según franja etaria, género, nivel socioeconómico, lugar de residencia, y su evolución temporaria; (ii) la evaluación del desempeño y la actuación de la policía en la prevención o conjuración de delitos así como también de los gobiernos (nacional, provincial o municipal) en la dirección del sistema de seguridad o del poder judicial en la persecución penal de las personas sospechadas de la comisión de delitos, según franja etaria, género, nivel socioeconómico, lugar de residencia; y (iii) la percepción social acerca de cualquier aspecto relevante referido a las problemáticas de la seguridad pública”.²¹

La política de seguridad, asimismo, debe tomar en cuenta el estado organizativo y funcional de la policía, partiendo del hecho que si no se cuenta con la infraestructura adecuada para brindar la seguridad pública, se deben implementar políticas y estrategias de reforma o modernización de la fuerza pública para cumplir a cabalidad sus fines, porque, en todo caso, se debe tomar en cuenta, que como función principal de la política de seguridad pública es el control de la violencia y el delito.

“El cuadro de situación de la violencia y el delito, resultante de un proceso permanente de recopilación y sistematización de información y de abordaje analítico de la misma, debe dar cuenta tanto de la situación general como de aquella específica del delito y la violencia, existentes en un tiempo y espacio determinado. Su evolución, modalidades de manifestación, despliegue territorial e impacto social e institucional. Sin dicho conocimiento resulta imposible desarrollar estrategias focalizadas y eficientes de prevención y conjuración de dichas problemáticas, así

²¹ Escobar, Santiago y otros. **Seguridad Pública en los Países del Cono Sur: Los Desafíos Institucionales**. Chile. Editorial Friedrich Ebert Stiftung, 2007. Página 51.

como también planificar acciones e intervenciones gubernamentales en la materia. En consecuencia, su elaboración permanente debe brindar a las autoridades gubernamentales del área el conjunto de aspectos objetivos y subjetivos de la situación de seguridad pública de la jurisdicción. La importancia de ello reside fundamentalmente en la necesidad de producir un conocimiento lo más detallado y actualizado posible del conjunto de eventos y procesos que en una determinada sociedad vulneran o quebrantan de alguna manera los derechos y libertades de las personas, y el necesario imperio de la ley. Dichas problemáticas configuran el ámbito y el objeto central de las políticas de seguridad pública y, en su marco, de las diferentes modalidades de intervención estatal y comunitaria tendientes a controlarlas. Por su parte, la estrategia institucional le otorga a las autoridades gubernamentales del sector un discernimiento detallado de la organización y del funcionamiento real de las estructuras de gobierno institucional de la seguridad, de sus agencias componentes y de los actores sociales que intervienen en las cuestiones de la seguridad pública. Pero también de las políticas, estrategias e iniciativas desarrolladas o en desarrollo. Esto es, un conocimiento pormenorizado de las condiciones institucionales de la respuesta estatal y social a las problemáticas delictivas y de violencia a ser prevenidas, conjuradas o penalmente perseguidas. Asimismo, dicho saber favorece el desarrollo de un proceso de modernización y fortalecimiento institucional –organizativo, funcional, doctrinal– de los diferentes componentes del sistema de seguridad pública a los efectos de desarrollar las estrategias de control de la violencia y el delito”.²²

Estos elementos implican que la política de seguridad pública o ciudadana debe partir de la elaboración de un diagnóstico institucional acerca de la estructuración organizativa y funcional de la Policía Nacional Civil, los mecanismos de prevención social y la participación comunitaria como primer nivel en la lucha contra la violencia y la delincuencia.

²² *Ibid.* Página 50.

La efectivización de la política de seguridad pública se materializa a través de la prevención de los hechos que pudieran resultar vulneratorios a las personas o delitos, la conjuración de los que estuvieran en desarrollo, así como la investigación de los consumados y la persecución penal de los responsables por parte de la justicia criminal. Los primeros tres aspectos le corresponden a la Policía Nacional Civil y el último al Ministerio Público.

Al hacer referencia a la prevención de los hechos vulneratorios a las personas o a los delitos, se trata de establecer las acciones policiales orientadas a evitar, impedir u obstaculizar las conductas que pudieran resultar delictivas o que pudieran configurar actos atentatorios de la seguridad pública. Mientras que la conjuración, se orienta a la neutralización de las acciones o hechos en ejecución que resulten atentatorios de la seguridad pública, hacerlos cesar y evitar consecuencias ulteriores.

“La seguridad policial preventiva abarca el conjunto de tareas y actividades policiales tendientes a evitar u obstaculizar la posibilidad o la decisión de cometer un delito o impedir la realización de hechos o actos que, dadas determinadas circunstancias y elementos objetivos y concurrentes, pudieran resultar delictivos o que pudieran configurar actos atentatorios de la seguridad pública mediante acciones disuasorias – prevención directa– o a través de acciones situacionales tendientes a neutralizar las condiciones favorables para la comisión de delitos –prevención indirecta o situacional–. Asimismo, el policiamiento preventivo comprende aquellas labores tendientes a inhibir, neutralizar o abortar en forma inmediata un hecho delictivo en desarrollo, evitando la producción de consecuencias ulteriores y eventualmente garantizando el aseguramiento de los presuntos delincuentes –prevención conjurativa–.”²³

Por último, la investigación de los ilícitos consumados comprende las acciones tendientes a la averiguación de un hecho señalado como delito o falta y de las circunstancias en que pudo ser cometido, el establecimiento de la posible

²³ *Ibid.* Página 73.

participación del sindicato a través de la recopilación de las pruebas para acusarlo penalmente; el pronunciamiento de la sentencia respectiva, y la ejecución de la misma.

Aunque en los anales académicos modernos, se argumenta que existen tres niveles de prevención: “el primario, cuando se actúa sobre los contextos sociales y situacionales para evitar que se favorezca la delincuencia y para procurar condiciones favorables a comportamientos legales; el secundario, dirigido específicamente a evitar a que se cometan infracciones e incivilités; el tercer nivel, cuando la prevención se encuentra orientada a evitar la reincidencia”,²⁴ estos corresponden más a las instituciones públicas y a instancias sociales ajenas a las prácticas de policía, lo cual no implica que sean contradictorias, porque en todo caso resultan complementarias.

Esto se explica porque los usuarios del sistema policial son los que tienen establecido realizar una conducta ilícita, la están realizando o la han ejecutado. Mientras que los destinatarios de las tres prevenciones mencionadas son los infractores potenciales o las víctimas potenciales para procurar hacerlas menos vulnerables.

En el primer caso, le corresponde a la Policía Nacional Civil establecer la política y la conducción de la misma, aunque puede recurrir al respaldo social como las juntas locales de seguridad para su implementación; en el segundo, le corresponde a las instituciones estatales vinculadas con las políticas sociales, como el Instituto Nacional de la Juventud –INAJU-, siendo acompañadas las mismas por la participación comunitaria en las decisiones sobre acciones preventivas.

“Combinando estas distinciones se alcanza la división fundamental entre los modelos de intervención: el modelo situacional y el modelo social. El primero, que prevalece en Holanda y en los países anglosajones y escandinavos, y está basado en intervenciones específicas dirigidas principalmente a las víctimas potenciales, a la

²⁴ Baratta, Alessandro. **Política Criminal: Entre la Política de Seguridad y la Política de Seguridad.** Ob. Cit. Página 13.

seguridad de los edificios y del ambiente, y tienen un ejemplo típico en el neighbourhood watch (vigilancia de barrio); en este modelo suele presentarse una hegemonía de los organismos policiales sobre los demás. El segundo modelo, el de la prevención social, trata en cambio de modificar con programas generales las condiciones de vida en ambientes determinados, por ejemplo, en un barrio, de manera que aumenten las oportunidades de comportamientos conformes con la ley y disminuyan las de comportamientos ilegales. En este modelo, que se nutre en especial de las experiencias francesas de los años ochenta, y que influyen en Australia y Canadá occidental, la hegemonía en la dirección de los programas corresponde a organismos de la comunidad local”.²⁵

En todo caso, lo que debe haber son niveles de intervención, siendo el primero la prevención primaria, la cual, al ser efectiva reduciría considerablemente la intervención policial y exponencialmente la participación del Ministerio Público, porque si se logra consolidar la primera línea de solidaridad social, se limitarían las posibilidades de que existan delincuentes potenciales, disminuirían los que se involucran en la planificación de conductas ilícitas, serán menos los que consumen el delito y una cantidad ínfima a los quienes se deba perseguir penalmente, ya no se diga a los que deben cumplir una sentencia penal. Sin embargo, como esto no sucede, en Guatemala debe plantearse en primer plano una política de seguridad ciudadana desde la línea policial que se ha venido argumentando en el trabajo de tesis.

2.2. Limitaciones de la Política Pública de Seguridad Ciudadana en Guatemala

Con la apertura democrática de mediados de la década de 1980, se fue produciendo un paulatino alejamiento de la tutela militar en la vida institucional, hasta que se llegó a la firma de los Acuerdos de Paz en 1996. Aunque la institución militar mantuvo su

²⁵ Ibid. Página 14.

autonomía y tutoría sobre temas centrales en el Estado guatemalteco, su presencia física decayó en la mayoría de dependencias públicas, concentrando su quehacer en la seguridad nacional a partir de que es una función asignada constitucionalmente.

De acuerdo a lo signado en los Acuerdos de Paz y en el discurso oficial del Estado guatemalteco, la institución militar se concentraría en las funciones de seguridad externa, ante las amenazas provenientes de otros estados o fuerzas bélicas internacionales, mientras que se le asignaría a las autoridades civiles y mandos policiacos la definición e implementación de la política oficial de seguridad ciudadana. Sin embargo, en la práctica cotidiana del ejercicio del poder, la sombra del cuerpo castrense ha estado presente en la definición de la política pública, a través de la presencia de oficiales activos o en calidad de retiro, o bien a través de funcionarios civiles con estrechos vínculos con la institución militar, lo cual ha llevado a que a nivel general no exista una consolidación del imperio efectivo de la ley sino que, además, ha supuesto también el ejercicio de un poder ilegal y arbitrario por parte de los mandos militares en la seguridad pública y manipulación política de la misma, con repercusión negativa para la policía y la reproducción de las situaciones de inseguridad objetiva y de abusos de los derechos humanos.

Esta realidad ha sido recurrente desde el gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo hasta el de Álvaro Colom Caballeros, siendo lo más seguro que el nuevo gobierno que asuma después de las elecciones generales del 11 de septiembre de 2011 continúe con la misma práctica de delegar al ejército, la dirección y la administración de la seguridad pública, aun cuando formalmente se nombre a un civil como Ministro de Gobernación.

Es decir, se configuró una esfera institucional controlada y gestionada por el ejército sobre la base de criterios, orientaciones e instrucciones autónoma y corporativamente definidas y aplicadas sin intervención determinante de otras agencias estatales, lo cual tuvo como resultado que la dirección, administración y control integral de los asuntos de la seguridad pública, así como la organización y el funcionamiento del propio sistema policial, quedaron en manos de la institución castrense continuándose así con la militarización de la seguridad pública.

Aunque en la práctica se fueron implementando los nuevos dispositivos normativos, organizacionales y funcionales para modernizar a la policía, la misma se reproducía dentro de una práctica que ha traído aparejada la deficiencia institucional gestadora de su deslegitimación social.

Esta dinámica perversa ha mantenido los anacronismos funcionales y organizativos del sistema de seguridad pública nacional que datan de décadas atrás, en particular, del período del conflicto armado interno en donde oficialmente se subordinó a la Policía Nacional al proyecto contrainsurgente dirigido por el ejército.

A esa continuidad de las deficiencias institucionales se agrega el hecho de la presencia política electoral en la conducción de la seguridad pública, lo cual lleva a la permanente ausencia de estructuras organizacionales de conducción profesional de la seguridad pública, así como al predominio del clientelismo electoral en detrimento de un diseño especializado en la planificación, gestión y evaluación de las políticas de seguridad pública, llevando a que las estructuras endebles en el desempeño de esas labores, a una pronunciada desvinculación y descoordinación organizativa y funcional entre sus diferentes instancias y componentes.

De igual manera, es inexistente una carrera profesional de seguridad pública que permita formar funcionarios y agentes especializados y altamente capacitados en el ejercicio del gobierno de la seguridad pública, particularmente, del diseño y aplicación de las políticas criminales y de seguridad y especialmente en la dirección superior de la institución policiaca, deviniendo ello en que estos menesteres sean llevados a cabo por efectivos militares o, en su defecto, por funcionarios y agentes sin experiencia alguna en los estos temas, en muchos casos seleccionados de acuerdo exclusivamente con su pertenencia partidaria, incrementando con ello la politización de la seguridad ciudadana.

Un adecuado reflejo de estas limitaciones institucionales de la Policía Nacional Civil ha sido la constante rotación de mandos superiores, mandos medios y de agentes de policía, que impide el desarrollo y continuidad histórica de estrategias integrales de las problemáticas del sector, la ausencia de planes estratégicos de prevención, conjuración y punición del delito en todas sus manifestaciones, o de neutralización o atenuación de situaciones y hechos de violencia que vulneran las libertades ciudadanas y los derechos humanos, así como también en torno de estrategias institucionales que apunten a producir profundas reformas institucionales tendientes a modernizar el sistema institucional de seguridad pública.

Aun con lo evidente de esta realidad, en los últimos diez años, los actores políticos y sociales se orientan hacia prácticas tradicionales o repetitivas para enfrentar las debilidades estratégicas de la seguridad pública, gastando millones de quetzales en planes y proyectos reproductores de los formalismos en que se ha desenvuelto la seguridad ciudadana y la policía, sin que esto llegue a enfrentar y cambiar la esencia de los problemas cardinales de la debilidad estatal para garantizar la seguridad pública.

Tanto los gobiernos, los partidos políticos, los grupos de presión, la denominada sociedad civil y la cooperación internacional, han planteado varias propuestas de reforma institucional que pueden agruparse en cuatro grandes áreas:

1. Los que consideran la necesaria reforma de las leyes existentes o la creación de nuevas porque se considera el problema como falta o débil regulación legal.
2. La promoción de iniciativas y medidas como respuestas o reacciones puntuales a hechos o situaciones específicas de crisis de fuerte impacto en la opinión pública, las cuales en su mayoría son coyunturales porque no se inscriben en proyectos sostenidos de mediano y largo plazo referidos a cuestiones estructurales de la seguridad.

3. La diversidad de propuestas, en donde todas priorizan una cantidad infinita de aspectos que van desde reformas a la policía, al Ministerio Público, al sistema de justicia y al régimen penitenciario, muchas de ellas diversificadas y desconexas entre sí, los cuales no pasan de ser respuestas mediáticas que se diluyen en el tiempo.
4. La creación de planteamientos serios, ampliamente discutidos con las organizaciones sociales y sectores de poder, las cuales van a contrapelo de la postura del partido político dominante o de los intereses de la institución militar, por lo cual quedan como interesantes ensayos académicos alejados de las políticas y acciones del Ministerio de Gobernación, aun cuando delegados de esta institución participan en esas discusiones.

Es importante plantear que en esas dinámicas de cambios formales que se orientan hacia la creación de leyes e instituciones, en el año 2008 el Congreso de la República de Guatemala aprobó la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, la cual crea el Sistema Nacional de Seguridad para promover y garantizar la seguridad de la nación, la protección de la persona humana y el bien común, en observancia de la Constitución Política de la República, el respeto de los Derechos Humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por Guatemala.

Este sistema deberá integrar a los órganos e instituciones del Estado vinculados con la función de seguridad, a fin de generar capacidades de prevención y reacción, conforme a las necesidades del país y al actual contexto internacional, siguiendo la ruta crítica que le determine la Política Nacional de Seguridad, la Agenda Estratégica de Seguridad y el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación, cuya definición es una de las principales funciones del Consejo Nacional de Seguridad, órgano coordinador de este sistema, integrado por el Presidente de la República que lo preside; el Vicepresidente; el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministerio de Gobernación; el Ministerio de la Defensa Nacional; la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado y la Procuraduría General de la Nación.

Aun con esta ley, que fue consensuada socialmente, tanto con los representantes de las organizaciones sociales dedicadas al tema de la seguridad ciudadana, como con los partidos políticos, lo cierto es que la política de seguridad pública ha continuado reproduciendo el cortoplacismo electoral y la subordinación institucional hacia el ejército y el desgobierno político de la seguridad pública favorecieron la militarización de la seguridad ciudadana, la deslegitimación de la Policía Nacional Civil y la relegitimación, así como el fortalecimiento de la institución castrense. Asimismo, ha prevalecido el criterio social de que la deficiencia estatal para enfrentar a la violencia y al crimen se debe a la falta de recursos económicos, de armamento y de personal en la policía, la corrupción en sus filas y el debilitamiento de la fuerza militar producto de los Acuerdos de Paz, por lo que se plantea que la única manera de contener y controlar al crimen y la violencia es fortalecer la función militar en la seguridad ciudadana y dotar a la institución policial de mayores facultades discrecionales y medios operacionales. Estos criterios han prevalecido desde 1986 y se han reforzado en los últimos años; sin embargo, a pesar de que se ha dotado de recursos financieros, medios operacionales, armas y elementos humanos a la policía y aumentado la participación del ejército en tareas de seguridad ciudadana, la inseguridad, el crimen y la violencia continúan siendo un problema para la sociedad guatemalteca, lo cual implica que esa continuada política no es la solución.

CAPÍTULO III

3. La Policía Nacional Civil

El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, plantea la creación de una Policía Nacional Civil, garante de la protección de los derechos y libertades de las personas, de la prevención, investigación y combate al delito y al crimen, encargada de mantener y preservar el orden público y la seguridad interna, para lo cual se debía garantizar su desmilitarización. Este nuevo proyecto de policía, a su vez requería de un nuevo concepto de la institución que implicaba, sin lugar a dudas, la separación del ejército de las tareas de la seguridad ciudadana.

Aun cuando oficialmente la conversión de la Policía Nacional en Policía Nacional Civil, es resultado de la negociación del conflicto armado interno, la implementación de esos cambios institucionales quedaron exclusivamente en manos del Organismo Ejecutivo, avaladas legalmente por el Organismo Legislativo, a partir de lo cual el 4 de febrero de 1997, quedó aprobada por el Congreso de la República, la nueva Ley de la Policía Nacional Civil, según Decreto Número 11-97, por medio de la cual el nuevo ente queda bajo la responsabilidad de autoridades civiles del Ministerio de Gobernación.

La normativa que le da sustento legal a la Policía Nacional Civil, además de su Ley, son:

- Reglamento Disciplinario. Acuerdo Gubernativo Número 584-97
- Reglamento de Organización. Acuerdo Gubernativo Número 585-97
- Reglamento de Provisión de Destinos. Acuerdo Gubernativo Número 586-97
- Reglamento de Régimen Educativo. Acuerdo Gubernativo Número 587-97
- Reglamento e Situaciones Administrativas. Acuerdo Gubernativo Número 588-97

- Reglamento de Régimen de Vacaciones, Permisos y Descansos. Acuerdo Ministerial Número 301-97
- Régimen Interior de la Academia de la Policía Nacional Civil de Guatemala. Acuerdo Ministerial Número 299-97

La Policía Nacional Civil está subordinada jerárquicamente al Ministerio de Gobernación, quien es el encargado de diseñar y ejecutar las políticas de seguridad pública.

En la estructura administrativa de la Policía Nacional Civil se encuentran las instancias directamente vinculadas con la seguridad ciudadana, así como las de índole administrativo, por lo que se hará referencia exclusivamente a las dependencias relacionadas con la protección de las personas, sus derechos, su familia y sus bienes, de las cuales se explican a continuación sus funciones principales.

La Dirección General de la Policía Nacional Civil, es la encargada de impartir las directrices para el fiel cumplimiento de la misión de la Policía Nacional Civil, aprobar, dirigir y supervisar estrategias operativas y administrativas para combatir el delito en todo el territorio nacional, velar por el desarrollo institucional con visión estratégica y establecer el número necesario de distritos y su demarcación territorial, para dar cobertura en todo el territorio nacional.

La Dirección General de la Policía Nacional Civil, es la encargada de cumplir con las funciones que le confiere la ley de la materia, las demás que le asigne el Ministerio de Gobernación y las siguientes:

- Impartir las directrices para el fiel cumplimiento de la labor institucional;
- Vigilar por el uso correcto de los recursos que se proporcionan a la institución;
- Dirigir e implementar planes para el mejoramiento de la administración institucional;

- Proponer y dirigir estrategias administrativas y operativas vinculadas con el combate del fenómeno criminal;
- Prevenir y combatir las acciones ilícitas, lavado de dinero y otros activos provenientes de la narcoactividad en el territorio nacional;
- Dirigir todos los asuntos relacionados con la institución a nivel nacional o internacional;
- Coordinar las unidades que conforman la estructura orgánica de la Dirección General.

Para el mejor cumplimiento de sus funciones, la Dirección General de la Policía Nacional Civil, está integrada por las unidades necesarias al mando de oficiales superiores de la escala jerárquica o profesionales especializados las cuales son:

1. Secretaría General –SEGE-
2. Secretaría Privada –SEPRI-
3. Secretaría Ejecutiva –SEJEPOL-
4. Secretaría de Asistencia Jurídica –SDAJ-
5. Secretaría de Comunicación Social –SECS-
6. Secretaría de Análisis e Información Antinarcótica –SAIA-
7. Secretaría de Tecnología y de Modernización –STM-
8. Secretaría de Valor y Servicio –SVS-
9. Inspectoría General –IGPNC-
 - 9.1 Oficina de Responsabilidad Profesional –ORP-
 - 9.2 Oficina de Derechos Humanos –ODH-
 - 9.3 Régimen Disciplinario –REDIS-
10. Tribunales Disciplinarios –TRID-
11. Unidad de Auditoría Interna –UDAI-
12. Oficina de Derechos de Petición y Recursos Administrativos –ODPRA-

Subordinada a la Dirección General se encuentra también, la Jefatura de Planificación Estratégica y Desarrollo, la cual tiene como funciones la de asesorar al Director General en la planificación estratégica e institucional de la Policía Nacional Civil, dirigir, planificar, coordinar, integrar y supervisar todos los aspectos del sistema de inteligencia institucional, inteligencia, operaciones y logística.

La Inspectoría General se encarga de ejercer el control, investigación y fiscalización de todas las unidades y elementos de la Policía, a través de las respectivas unidades de inspectoría, ordenar las investigaciones sobre denuncias que recibe en materia disciplinaria; así como investigar por iniciativa propia, por denuncia o a requerimiento de autoridad competente la posible participación de personal policial que pueden dar lugar a persecución penal, los resultados de las investigaciones según sea el caso, serán remitidos al Ministerio Público y a la autoridad disciplinaria policial competente.

La Subdirección General de Operaciones es la encargada de dirigir todas las Divisiones y Jefaturas que la integran, con particular atención a la División de Operaciones Conjuntas; asimismo es responsable de coordinar, analizar la estadística y producir la inteligencia policial operativa que se requiera para la elaboración y la evaluación de planes en materia de seguridad, conforme a las políticas y estrategias emanadas de la Dirección General, dirigir, supervisar y reorientar el servicio del despliegue operativo territorial a nivel nacional, a través de las Divisiones, Jefaturas de Distritos y Comisarías, así como desarrollar y coordinar programas para la niñez y adolescencia, de prevención del delito para la comunidad, con enfoque de género, multiétnico, multilingüe y pluricultural.

La División de Operaciones Conjuntas es el ente encargado de integrar, interpretar y evaluar los informes policiales de novedades e incidencias ocurridas a nivel nacional relacionado con la seguridad pública, para generar estadísticas y análisis de información y producir inteligencia policial operativa, que coadyuven a la toma de decisiones del Subdirector General, en los campos de la seguridad ciudadana y seguridad pública. Además es el ente encargado de estudiar, analizar y planificar las

operaciones policiales en base a la inteligencia operativa producida conforme a las políticas y estrategias emanadas de la Dirección General; asimismo debe implementar métodos, técnicas y procedimientos para prevenir, minimizar y contrarrestar los hechos que alteren el orden público, la delincuencia común y organizada en todo el territorio nacional; así como realizar las coordinaciones necesarias para asegurarse de recursos y otros medios que den soporte a las operaciones policiales que se implementen, para dar cumplimiento a eventos de relevancia nacional e internacional.

Por otro lado, la División de Análisis de Información Antinarcoótica, tiene la función de recopilar, procesar y analizar la información sobre narcoactividad y las redes de narcotraficantes que operan en Guatemala y países vecinos donde su operatividad afecta a Guatemala; planificar y diseñar estrategias encaminadas a combatir y erradicar el cultivo, producción, tráfico, almacenamiento, comercio, distribución y consumo ilícito de drogas, lavado de dinero y otros activos derivado del narcotráfico y diseñar y ejecutar estrategias encaminadas a prevenir, investigar y combatir la comisión de delitos o infracciones en las instalaciones portuarias, aeroportuarias, dependencias de aduana, puestos fronterizos y en todo el territorio nacional.

La División de Fuerzas Especiales de la Policía es la dependencia de la Policía Nacional Civil que apoya al Subdirector General de Operaciones a partir de constituirse en una reserva operativa institucional para aquellos problemas que afectan el orden y la seguridad pública y restablecer el orden, en todos aquellos lugares donde la seguridad pública se vea gravemente amenazada por la presencia de artefactos explosivos, incendiarios, de origen químico o biológico y artículos similares que puedan causar daños a las personas, sus bienes patrimoniales y el ambiente.

La División de Supervisión y Control de Empresas de Seguridad Privada, es la encargada de ejecutar la política institucional de supervisión y control de empresas

que presten servicios de seguridad privada a nivel nacional, mediante la verificación del cumplimiento de los reglamentos y leyes que regulen su funcionamiento.

La División de Protección a la Naturaleza, tiene como atribución velar por el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan la conservación de la naturaleza, medio ambiente, patrimonio histórico y artístico, los recursos hídricos, la protección de la flora y la fauna.

La División de Prevención del Delito funciona en torno a desarrollar, coordinar y ejecutar programas de educación preventiva con la niñez y adolescencia; además es la encargada de sensibilizar y capacitar con enfoque multiétnico, multilingüe y pluricultural en su acercamiento con las comunidades, para prevenir la comisión de hechos delictivos y de implementar políticas de prevención del delito con enfoque de género.

Debido a razones de operatividad, la Policía Nacional Civil estará dividida en Distritos, estos a su vez en Comisarías, Estaciones y Subestaciones; con lo cual se tiene cobertura en todo el territorio nacional, materializando la presencia policial y sus servicios a las comunidades a partir de los estudios, asesoramiento y recomendaciones de la Jefatura de Planificación y Desarrollo Institucional.

Las Jefaturas de Distritos, Comisarías, Estaciones y Subestaciones son los órganos operativos de la Policía Nacional Civil en sus respectivas demarcaciones territoriales. Los Jefes de los Distritos Policiales dependen jerárquicamente del Subdirector General de Operaciones y mantienen coordinación funcional con las diferentes Subdirecciones Generales en materia de su competencia. Mientras que una Comisaría se orienta hacia la planificación, organización, control y ejecución de la prevención, el apoyo a la investigación y combate del delito en el ámbito territorial de su responsabilidad.

Las Estaciones de la Policía Nacional Civil, son las unidades operativas principales a nivel municipal encargadas de planificar, organizar, ejecutar y controlar la prevención y combate del delito en su demarcación territorial, de conformidad con las instrucciones del Jefe de la Comisaría de la cual depende. Las Subestaciones de la Policía Nacional Civil son unidades operativas desplegadas a nivel local para proporcionar seguridad a los habitantes de su demarcación territorial, así como desarrollar estrategias de prevención y patrullajes permanentes, para la lucha contra la delincuencia y amenazas a la seguridad pública en su ámbito de responsabilidad.

La Subdirección General de Investigación Criminal es la encargada de coordinar y dirigir los planes de investigación criminal y supervisar su desarrollo conforme a las políticas y estrategias emanadas de la Dirección General. En la escala jerárquica inmediata inferior se encuentra la División Especializada en Investigación Criminal, encargada de documentar, registrar y proporcionar información de índole delincencial y de sus investigaciones al Subdirector General de Investigación Criminal.

Por último se encuentra la División de Policía Internacional -INTERPOL- es la que representa a la Policía Nacional Civil de Guatemala ante la comunidad policial internacional; asimismo, solicita a cuerpos policiales de otros países, por medio de los conductos respectivos, la realización de acciones y procedimientos policiales.

Es importante resaltar que además de esa amplia estructura operacional con que de manera formal cuenta la Policía Nacional Civil, el ente superior jerárquico de la misma, el Ministerio de Gobernación, también cuenta con una infraestructura lógicamente establecida para que el Estado, por lo menos administrativa y legalmente pueda cumplir con su obligación constitucional de brindarle seguridad a la población, lo cual se encuentra desde la visión y misión de dicho ministerio, por lo que a continuación se realizará una descripción de las dependencias de esa instancia ministerial vinculadas a la política de seguridad del Estado guatemalteco.

De acuerdo a la página de Internet del Ministerio de Gobernación, su misión es ser el Ministerio rector de la política interna del país, que garantiza la gobernabilidad del mismo, la seguridad de las personas y sus bienes; que vela por el orden público, administra los regímenes penitenciario y migratorio, y facilita la organización y participación social, mientras que su visión es ser la institución eficiente y profesional, respetuosa y garante de la Constitución, las leyes y los derechos humanos, para lograr, con participación de la sociedad, la gobernabilidad y seguridad del país, gozando de la confianza y credibilidad de la población.

Los objetivos institucionales vinculados con la seguridad ciudadana establecidos por el Ministerio de Gobernación, son:

- Garantizar la seguridad, el orden interno y la preservación de los bienes públicos y privados.
- Ejercer el control de las personas que ingresan y egresan del país, brindándose la absoluta garantía de pleno respeto a vidas y bienes.

En su estructura administrativa se encuentran las siguientes dependencias relacionadas directamente con la seguridad ciudadana:

- Primer Vice ministerio, de Seguridad;
- Tercer Vice ministerio, de Apoyo Comunitario;
- Cuarto Vice ministerio, de Coordinación Interinstitucional,
- Quinto Vice ministerio, Jurisdicción Departamento de Petén.

El Primer Vice ministerio de Seguridad está encargado de administrar y dirigir la obligación del Ministerio de Gobernación en cuanto a las funciones de seguridad pública y orden interno; 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, para lo cual tiene las siguientes atribuciones:

- a. Velar por el cumplimiento y adecuada implementación de las políticas definidas por el despacho superior en las áreas de seguridad de las personas y sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales en ese ámbito, el régimen migratorio.
- b. Implementar y coordinar las medidas pertinentes para que las instituciones, dependencias y unidades administrativas del Ministerio cumplan con la aplicación de los planes de seguridad pública que sean aprobados por el Ministro.
- c. Velar por el adecuado desempeño de los funcionarios de las instituciones de seguridad a cargo del Ministerio de Gobernación.
- d. Apoyar las labores que sean encomendadas por el Ministro a efecto de que se cumplan con la adecuada conducción de los cuerpos de seguridad pública del gobierno.
- e. Velar por el adecuado desempeño de los funcionarios de las instituciones de seguridad a cargo del Ministerio de Gobernación.
- f. Elaborar las propuestas necesarias para la correcta reglamentación de los servicios privados de seguridad del país.
- g. Evaluar las necesidades técnicas y los requerimientos materiales y humanos para combatir el terrorismo, el tráfico de drogas, el lavado de dinero, el crimen organizado, la migración ilegal, la delincuencia común y cualquier otro flagelo que atente contra la seguridad ciudadana y el orden interno del país.
- h. Velar por que se cumplan los planes y programas vinculados a la seguridad ciudadana en las Direcciones Generales de las diferentes dependencias que conforman el Ministerio de Gobernación, así como que estén en concordancia con el plan estratégico de este Ministerio”.

La estructura orgánica del Primer Viceministerio se integra de la siguiente forma:

- Dirección General de Migración.
- Dirección General de la Policía Nacional Civil.
- Dirección General del Sistema Penitenciario.
- Dirección General de Inteligencia Civil.

De estas cuatro direcciones, la de la policía, que ya se explicó y la Dirección General de Inteligencia Civil son las que tienen una estrecha relación con la seguridad ciudadana. Siendo las principales funciones de la Dirección de Inteligencia las siguientes:

- Planear, recolectar y obtener información, procesarla, sistematizarla y analizarla, transformándola en inteligencia.
- Obtener, evaluar, interpretar y difundir la inteligencia para proteger del crimen organizado y delincuencia común, los intereses políticos, económicos, sociales, industriales, comerciales, tecnológicos y estratégicos de la República de Guatemala dentro del área de inteligencia que le corresponde.
- Proporcionar al Ministerio de Gobernación asesoría en el área de la inteligencia civil, para la toma de decisiones y la formulación de políticas y planeamientos para apoyar la prevención, control y combate del crimen organizado y de la delincuencia común.
- Recabar y centralizar la información proveniente de las dependencias del Ministerio de Gobernación, intercambiando las mismas, según fuere necesario, con otros órganos de inteligencia del Estado.
- Solicitar la colaboración de autoridades, funcionarios y ciudadanos para la obtención de información que coadyuve al cumplimiento de sus fines.
- Manejar adecuadamente la información y expedientes que obren en su poder, brindando la debida protección a la información recabada en interés del cumplimiento de su misión y la seguridad ciudadana.
- Garantizar la seguridad y protección de sus propios recursos humanos, materiales e información.

Para cumplir con sus funciones y atribuciones, la Dirección de Inteligencia Civil, cuenta con la siguiente organización

- Dirección General
- Sub-Dirección General
- Secretaría General

Por aparte, el Ministerio de Gobernación tiene un Tercer Viceministerio el cual se denomina de Apoyo comunitario, quien elabora, desarrolla e implementa las políticas de relaciones comunitarias y programas estratégicos de prevención en materia de seguridad, de gobernabilidad local, de respuesta de atención y servicios a la ciudadanía así como la vigilancia y supervisión del cumplimiento de los planes e instrucciones emanadas del Ministerio de Gobernación.

El Viceministerio de Apoyo Comunitario, para su mejor desempeño territorial y en el cumplimiento de sus funciones, tiene a su cargo la Dirección General de Prevención del Delito, de la cual no se obtuvo ninguna información en el Ministerio de Gobernación.

De igual manera, existe un Quinto Viceministerio de Jurisdicción y Sede a cargo en el Departamento de Petén, el cual debe coordinar las fuerzas de seguridad en dicho departamento, implementar planes y operativos de seguridad, para el combate del crimen organizado, el narcotráfico, tráfico de madera, tráfico de piezas arqueológicas y pandillas, así como cualquier otra actividad encaminada a evitar actividades ilícitas, implementar planes y operativos de Seguridad a efecto de dar cumplimiento a las resoluciones emanadas de los tribunales de justicia en lo que le compete; coordinar con la Dirección General de Migración todos los asuntos relacionados con el tema migratorio; implementar los planes y operativos en coordinación con el Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación y entidades que velan por el medio ambiente del departamento de Petén, que en materia de seguridad se requiere.

Además de las dependencias descritas, las cuales se encuentran directamente vinculadas con la función principal del Ministerio de Gobernación de brindarle seguridad ciudadana a la población, la institución cuenta con un Cuarto Viceministerio encargado de la coordinación interinstitucional, para facilitar la funcionalidad y operatividad entre las instituciones del Ministerio de Gobernación e instituciones u organismos de la administración de justicia nacional e internacional; coordinar la

relación institucional con las diferentes instituciones u organismos que conforman el sector justicia y las acciones del Ministerio relacionadas con las funciones que corresponden a la Dirección General del Sistema Penitenciario; y, ser el responsable de mantener el enlace entre el Ministerio e instituciones u organismos del sector justicia a nivel internacional, con el fin de procurar la elaboración, propuesta y ejecución de políticas criminales.

De igual manera, cuenta con un Segundo Viceministerio que está a cargo de las funciones de administración presupuestaria y de recursos tanto humanos como materiales; 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.

Todas estas dependencias vistas en su conjunto, permiten establecer que desde el punto de vista formal, el Ministerio de Gobernación en general y la Policía Nacional Civil de manera particular, tienen una estructura funcional suficiente para llevar a cabo su objetivo principal relacionado con la protección de la vida, la integridad física de la persona, de su familia y sus bienes, previniendo, conteniendo y combatiendo el crimen y la violencia, como medios para el libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas.

Lo anterior implica que debe analizarse profundamente las causas de la ineficiencia e ineficacia del Ministerio de Gobernación y de la Policía Nacional Civil para cumplir sus funciones y por qué la institución militar si puede realizarlas aunque se supone que no está creada para estas tareas, sino que debe ser el ente civil, especializado sobre seguridad pública, quien cumpla a cabalidad esa función.

CAPITULO IV

4. Reestructuración Democrática de la Policía

La Policía Nacional Civil, debe asumir como función básica garantizar la seguridad ciudadana como medio para el libre goce de los derechos y libertades de las personas, lo cual logra a través de la prevención, investigación y combate al delito y el crimen, así como manteniendo y preservando el orden público en el marco del respeto a la dignidad humana.

Aunque esas funciones se encuentran explícitas en la normativa legal que regula a la institución policiaca, la realidad muestra que la policía no tiene la organización, el liderazgo, los recursos, las condiciones éticas ni profesionales para cumplir satisfactoriamente estos mandatos, porque los elude continuamente.

Los hechos cotidianos en Guatemala muestran que la policía no previene, no persigue, ni combate adecuadamente el delito, debilitando con ello al Estado democrático porque el mismo resulta vulnerable ante la criminalidad y deslegitimado en la población, la cual asume que la causa de la inseguridad se debe a que la institución policial se doblega ante la delincuencia, sea por la corrupción o porque los derechos humanos resultan siendo una limitante en contra de la persecución penal de los supuestos delincuentes. En ese imaginario social, la renuncia al respeto de la ley y el uso de mecanismos violentos por parte del Estado para enfrentar la violencia resultan siendo los únicos medios viables, afectando de esa manera la posibilidad de fortalecer la cultura de paz que un país democrático requiere para convivir civilizadamente.

Estas limitaciones estatales para garantizarle la seguridad a la ciudadanía se deben principalmente a la indiferencia con la cual se ha abordado el tema de la seguridad ciudadana y la función policial sometida al Estado de derecho. Esta dinámica generó que el Estado priorice el uso de medios político-policiales, basados en una lógica

represiva predominante en la gestión y resolución de conflictos sociales que privilegió el uso de la fuerza pública sobre los fines constitucionales en materia de seguridad ciudadana, lo cual genera una constante suspensión o transgresión de los derechos constitucionales de la población.

Esto conllevó a que se descuidara la seguridad ciudadana que se convirtió en un asunto marginal hasta que derivó en un problema político. Esta realidad advierte que en democracia no se ha logrado modificar el comportamiento estatal en materia de política de seguridad pública y tampoco transformar el uso instrumental de la burocracia armada que se creía superado con el fin del ciclo autoritario.

En el trasfondo de esta práctica política se encuentra la lógica transicional que tuvo como objetivo predominante garantizar la lealtad corporativa de la institución militar al régimen democrático, con lo cual se potenció la capacidad represiva del Estado en desmedro de funciones preventivas dirigidas a proteger la vida y seguridad de los ciudadanos, esto se manifestó en la imposibilidad de institucionalizar la política de seguridad pública, que a su vez exigía la modernización de la fuerza pública, su separación del ejército y su adecuación al Estado de derecho, ante lo cual, los gobiernos prefirieron administrar, subordinar y gestionar la política policial sobre la base de la aplicación de estrategias informales.

Los gobiernos democráticos, al volverse ineficientes para prevenir, disuadir y reprimir el delito abandonaron la posibilidad de establecer una política como estrategia de Estado, optando por entregarle al ejército y a políticos vinculados con la tesis autoritaria, la administración de la seguridad ciudadana, los cuales promovieron la primacía estatista e instrumental de seguridad que ha dejado inerme a la sociedad frente al emergente panorama de riesgo y amenaza.

Luego de 20 años de estarse reproduciéndose esta política y a pesar del recurrente fracaso de los planes de seguridad ciudadana aplicados hasta el presente, ha dejado una fuerte asimetría entre la dimensión que ha alcanzado la inseguridad ciudadana y

la rigidez y falta de voluntad gubernamental para modernizar las instituciones de la fuerza pública. Aun con estas evidencias, los gobiernos que se han sucedido en el poder, han considerado más rentable y menos oneroso lograr la subordinación y lealtad de la fuerza pública apelando a prebendas, privilegios y prerrogativas, que concertando políticamente el diseño de una política de seguridad democrática. El clientelismo hacia las fuerzas armadas, ha sido una de las herramientas más eficaces de esta política patrimonial, así como la tolerancia y permisividad de prácticas ilícitas, arbitrarias y deliberativas a partir de la tolerancia e impunidad, otorgadas al ejército y a los mandos policiales vinculados con esta política, los cuales se han impuesto a intentos serios de profesionalización policial.²⁶

“La falta de un liderazgo democrático con capacidad de impulsar la modernización institucional facilitó la acumulación de expresiones deliberativas y sediciosas que afectan severamente la democracia. La cesión de amplias prerrogativas en el marco de su Ley Orgánica, que contradice la propia Constitución Política del Estado, así como la vacancia de normas para limitar el poder militar, se acompañó de una precaria capacidad de fiscalización, control e iniciativa parlamentaria. Por otra parte, la compleja mezcla del poder deliberante del mando policial, su subordinación política y la indiscriminada autonomía administrativa, impidieron llevar a cabo reformas coherentes en el cuerpo policial. En este contexto, la inestabilidad burocrática se convirtió en un arma de doble filo. La continua rotación de mandos trató de regular la lealtad policial pero al mismo tiempo fue un obstáculo para ejercer plena autoridad política”.²⁷

Todos estos elementos políticos y coyunturales, han determinado que el Estado guatemalteco no haya elaborado una política de seguridad ciudadana democrática, capaz de lograr la consolidación de una Policía Nacional Civil con un ethos institucional y garante de los derechos humanos de las personas. Hasta ahora,

²⁶ Se debe analizar la experiencia de la gestión de Rodil Peralta como Ministro de Gobernación durante el Gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo y de la primera gestión ministerial en el Gobierno de Jorge Serrano Elías.

²⁷ Escobar. **Ob. Cit.** Página 55.

ninguno de los gobiernos electos democráticamente ha establecido condiciones estructurales para que la institución policial desempeñara sus funciones en el marco de un régimen democrático.

4.1. Elementos Estructurales Para una Reforma Democrática de la Policía Nacional Civil

La crisis policial expresa la crisis de autoridad estatal y la pérdida del control del monopolio legítimo de la fuerza pública. Por lo mismo, una de las tareas inmediatas del poder gubernamental reside en restablecer la autoridad democrática sobre esta institución.

Mientras el peso de la autoridad democrática no se haga sentir en la institución policial a través de una profunda transformación institucional, es imposible superar las actuales condiciones de inseguridad ciudadana, porque la debilidad corporativa, de liderazgo y de valores, es incompatible con el deber ser de una policía democrática, la cual debe trascender las reformas de imagen que se han llevado en los últimos 15 años, que no han abordado la construcción de una lealtad constitucional al Estado y la responsabilidad cívica de la policía con los ciudadanos.

Aunque es cierto que las reformas policiales son procesos de largo aliento y que ante los mismos, los integrantes de la institución ofrecen tenaz resistencia al cambio, también lo es que una verdadera reforma democrática no puede materializarse mientras no se logre una amplia y concertada articulación de voluntades políticas, institucionales y sociales, que no implica únicamente un acuerdo suprapartidario o la presencia de la sociedad civil que participe a través del control de las metas, resultados y procesos. La reforma policial debe llevarse a cabo por un liderazgo político democrático y policial estratégico como una política de Estado coherente con los principios de la Política de Seguridad Ciudadana que también debe asumirse como compromiso de país por todos los actores sociales y políticos.

“La institucionalización de la Política de Seguridad y el papel de la policía en este campo debe atender la dinámica compleja del contexto internacional y la adecuación de la capacidad del Estado a los factores de riesgo y amenaza interna e internacional. Por lo mismo, la cooperación internacional y la vinculación proactiva, transparente y democrática de la seguridad debe ser objeto central de valoración toda vez que su complejidad exige una policía adaptada a los desafíos de la tecnología y a estrategias variables y multidimensionales de la criminalidad organizada transnacional”.²⁸

Esto implica que se debe comprender que los aportes para la reestructuración es multidimensional, debido a que una política estatal de seguridad pública fundado en valores democráticos, debe tomar en cuenta, también, los contextos internacionales pero sin permitir que se transgreda el límite de la soberanía nacional.

El eje de las reformas debe girar desde la comprensión de que la policía es una de las instituciones más importantes del Estado, porque la misma, cuando cumple sus funciones, garantiza y contribuye al imperio de la ley, conserva el orden público y protege la seguridad de las personas; asimismo, se debe tener en cuenta que en las actuales condiciones en las que se encuentra la institución policial, representa un verdadero riesgo para la continuidad democrática, una amenaza al Estado de derecho y un factor de agregación a las críticas condiciones de inseguridad que viven los ciudadanos.

La visión democrática de la policía no solamente privilegia la subordinación policial a sus mandos superiores, sino que promueve una interrelación entre estos y la autoridad estatal a través de la creación y consolidación de un liderazgo articulador del proyecto político democrático del Estado con el comando policial, basado en la legitimidad de las autoridades y no exclusivamente en el verticalismo militar que ha sido traslado mecánicamente a la institución policial, porque aunque es cierto que la policía es una institución que le debe obediencia a la autoridad legítimamente elegida y en consecuencia debe estar subordinada a ella, lo es que, en la actualidad, esa

²⁸ Arriagada. **Ob. Cit.** Página 48.

subordinación no responde a un ethos gubernamental, mucho menos policial, lo cual redundaría en adhesiones personales o de interés clientelar, evidenciado constantemente en los favoritismos en los ascensos y en la asignación de autoridades ministeriales vinculadas por razones electorales por encima de las capacidades profesionales relacionadas con la seguridad pública.

Ese nuevo liderazgo político sobre la policía debe generar una nueva dirigencia policial, que compartan la claridad de objetivos sobre la Policía para responderle eficiente y eficazmente a una sociedad abrumada por la inseguridad.

Este liderazgo resulta ser el centro de la institucionalización democrática de la Policía Nacional Civil, para garantizar que esta se fortalezca en función de la protección a la sociedad, por encima de intereses políticos y corporativos, por lo que resulta esencial que el liderazgo de la policía, la dirigencia ministerial y la de las instituciones vinculadas al Sistema Nacional de Seguridad, en ese orden, consoliden una estructura profesional con profundos conocimientos sobre política criminal, criminología, derecho penal y criminalística, tanto desde la perspectiva teórica, de prácticas comparadas en otros países, como la definición estratégica de las mismas a un contexto socio-histórico como el guatemalteco, en donde los mandos policiales, tanto superiores como intermedios, sean quienes lideren el proceso para garantizar su cumplimiento, porque en la medida que la institucionalidad policiaca se consolida, su mismo liderazgo se fortalece.

Esta dinámica implica que la policía, además de generar y fortalecer un ethos institucional debe fomentar y consolidar un espíritu de cuerpo, el cual subordine o aleje las intromisiones de otras instituciones, como la militar, intereses electorales o de grupos policiales a los altos objetivos de un ente policial garante de los derechos y libertades de la población, la cual va implementar una política de seguridad ciudadana, técnicamente diseñada y con la eficiencia y eficacia necesaria para convertirla en resultados legitimadores de su existencia y actuación.

Esto también implica, la redefinición de las relaciones institucionales entre mandos policiales y poderes públicos, en donde la subordinación legal no implique un respeto reverencial hacia los funcionarios ni la manipulación de la policía para fines electorales, sea para utilizarla para reprimir o impedir que la misma cumpla su función de control del orden público; así como una fortaleza ética hacia la institución, para romper frontalmente con las expresiones de impunidad y la corrupción, con lo cual se promueva una nueva cultura democrática que sustente firmemente su cohesión interna, el acceso igualitario a las oportunidades educativas que sustenten su profesionalización y una nueva ética de servicio público para cultivar su identidad laboral, elementos que contribuirán a colocar a la población en el centro de gravedad profesional.

En esta línea de reforma, se deben incorporar elementos motivadores del trabajo centrado en la competencia cognoscitiva, la promoción accesible, justa y equitativa, la remuneración decorosa y una firme y sostenida especialización profesional que asegure un desempeño eficaz y garantice la relación razonable entre costo y beneficio formativo.

En este caso, resulta importante realizar una disensión orientada hacia una forma diferente de visualizar la integración de los y las policías a la institucionalidad. Hasta el presente, se ha buscado que todas y todos los ciudadanos que aspiran a ser policías, pasen por la Academia de la Policía; sin embargo, en esta propuesta se entiende que la profesionalización debe estar orientada hacia los mandos medios y superiores, por lo que el agente policial, no debe llevar el mismo procedimiento para incorporarse a la institución.

De hecho, la incorporación de las personas como agentes, debiera continuar llenando los requisitos básicos orientados hacia las funciones y atribuciones prácticas de la policía, las que realiza cotidianamente la institución, tomando en cuenta que la mayoría de las personas que pueden incorporarse en ese nivel no tienen las

condiciones ni cualidades para asumir un proceso de ascenso hacia los mandos superiores.

En otras palabras se trata de comprender que al igual que la institución militar, una cosa es el personal de tropa y otra la de los oficiales, siendo en estos que debe concentrarse la profesionalización y especialización profesional, Tratar de que todos los integrantes de la policía sin discriminación sean profesionales, es dispersar los recursos y las posibilidades de profesionalización, puesto que no todas las personas tienen las mismas condiciones ni existen suficientes plazas de mandos medios y superiores que permitan asumir alguno de esos puestos a todos los graduados.

Esta diferenciación en todo caso no debe ser discriminatoria, para lo cual se debe permitir que aquellos agentes que reúnan condiciones intelectuales idóneas, puedan optar a su profesionalización. Estas condiciones implican capacidades cognitivas, afectivas y analíticas que permitan comprender y aprehender los elementos formativos que requiere un estratega policial.

Asimismo, en la depuración académica de los cuadros medios y superiores de la institución policial, deben implementarse mecanismos formativos, en donde el ascenso en la escala jerárquica sea por méritos intelectuales, además de la experiencia como oficiales subalternos, llevando a la escala jerárquica de dirección a quienes tengan la experiencia de oficial y grado de doctorado en alguna de las ramas de la ciencia policial o carreras afines. Siendo obligación de la institución promover las condiciones materiales para que los oficiales tengan la posibilidad de especializarse y no como sucede en el presente, en donde el policía que quiere mejorar su situación debe pagar con su propio salario su formación.

Mientras los mandos de la policía no logren generar ese ethos y espíritu de cuerpo, que les permita coordinar en relación de igualdad institucional con las autoridades del Ministerio de Gobernación o con las otras instituciones estatales vinculadas con a seguridad, la policía seguirá siendo una institución de segunda, a la cual se le

imponen reformas en función de los intereses electorales, políticos o de otra institución que necesita fortalecerse a costa del debilitamiento policial.

Asimismo, es fundamental que se realice una reforma del Artículo 244 de la Constitución Política de la República de Guatemala, para quitarle la responsabilidad de la seguridad interna al ejército, asignándosela de manera exclusiva a la Policía Nacional Civil, (reconocimiento constitucional) reduciendo las funciones de la institución militar a mantener la independencia, la soberanía y la seguridad exterior, que son las únicas funciones militares que debe cumplir la fuerza armada. Esto permitirá evitar el manipuleo de sus funciones argumentando que constitucionalmente tiene asignada la seguridad ciudadana, con lo que, además, se garantizará la constitucionalización de las funciones de seguridad pública de la Policía Nacional Civil.

CONCLUSIONES

1. La Policía Nacional Civil es una institución que, a pesar de lo reciente de su creación, ha sufrido elevados niveles de desprestigio social debido a la incapacidad en el cumplimiento de sus funciones y a las denuncias de corrupción e impunidad por parte de sus integrantes.
2. Ante las limitaciones que presenta la institución policiaca, sectores académicos y de la denominada sociedad civil han planteado cambios institucionales, la mayoría de los cuales se orientan hacia demandas que resuelven problemas de forma o bien se orientan hacia el contenido pero sin comprender la esencia de la problemática que ha llevado a la policía a un estado de deslegitimación profunda.
3. Los distintos gobiernos que han administrado al Estado guatemalteco desde la apertura democrática también se han comprometido a implementar reformas en la institución policiaca, la mayoría de veces sin la voluntad política de realizarlas sino como medio para acallar demandas mediáticas.
4. Ante las constantes demandas sociales y mediáticas de reforma institucional, una de las soluciones preferidas de las autoridades ha sido la depuración formal de agentes y mandos policiacos, sin que eso implique la comprensión de las lógicas institucionales y extrainstitucionales que determinan la debilidad de la policía.
5. También se ha generado una constante reforma legal que incluye nueva normativa o cambios a la que se encuentra vigente, en donde el discurso evidencia comprensión de la problemática institucional, pero se aleja de su claridad cuando se implementa, porque los cambios o las innovaciones se pierden en el tiempo o son dejadas de lado por las nuevas autoridades, quienes tienen su propia agenda hacia la policía.

6. Hasta el presente se ha manifestado una desinstitucionalización de la Policía Nacional Civil, especialmente porque sus mandos de dirección y de oficiales superiores no han asumido un ethos policial y un espíritu de cuerpo que les permita asumir el liderazgo en la consolidación de una institucionalidad al servicio de los derechos de las personas, evitando que los sectores militares y electorales continúen utilizándola en beneficio de ellos, pero en detrimento de su legitimidad.

RECOMENDACIONES

1. Que los mandos de dirección y oficiales superiores de la Policía Nacional Civil, promuevan una discusión profunda con los sectores sociales, políticos, académicos y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, para impulsar un proceso de institucionalización de la policía, del cual les compete asumir el liderazgo, para crear un ethos y espíritu de cuerpo policial, teniendo como fundamento que dicha dependencia gubernamental existe para garantizar la seguridad ciudadana como medio para el libre goce de los derechos y libertades de las personas.
2. Que producto de esta discusión se genere un compromiso de Estado para la profesionalización de los mandos de dirección y de los oficiales superiores, entendiendo que estos puestos son de alta especialización, por lo que no puede asignar a cualquier persona para encargarse de esas tareas, con lo cual se tendría que modificar la Ley de la Policía Nacional Civil, en relación a los requisitos para ser Director General, Director General Adjunto, subdirectores

generales y oficiales, así como para ser oficial superior de esta institución. Y que se pueda tener a la academia para la profesionalización de los mismos.

3. Una de las reformas prioritarias se relaciona con el cambio del Artículo 244, para separar la seguridad interior de las atribuciones constitucionales del Ejército de Guatemala, con lo cual se logra alejar de la seguridad ciudadana a una de las instituciones que han sido más favorecidas por el proceso de deslegitimación y desprestigio que ha tenido la policía en los últimos 10 años. Y que se reconozca a la Policía Nacional Civil, agregándola en nuestra carta magna, obteniendo así su reconocimiento constitucional.
4. De igual manera, el liderazgo policiaco debe promover la discusión académica con todos los sectores de la sociedad guatemalteca, para que éstos comprendan las funciones principales, sino exclusivas de la institución policial y de esa manera se evite que se le asignen tareas que van en detrimento de su institucionalidad y en desmedro de la seguridad ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirreazkuenaga Zigorraga, Iñaki. **Las competencias Estatales y Autonómicas en materia de Seguridad Pública y Privada ¿Se opera algún cambio con el nuevo Estatuto para Catalunya?**. España. Editorial Universidad del País Vasco, 2006.

Afanador, Miguel. **Seguridad ciudadana en Colombia**. En: Revista Persona y Sociedad, Vol. 9, N° 3. Colombia, 1995.

Arriagada, Irma y Lorena Godoy. **Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: Diagnóstico y Políticas en los Años Noventa**. Santiago de Chile. Editorial CEPAL. Serie Políticas Sociales 32, 1999.

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

Baratta, Alessandro. **Política Criminal: Entre la Política de Seguridad y la Política de Seguridad**. En:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan029076.pdf>

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

Escobar, Santiago. **Seguridad Ciudadana: Concepciones y Políticas**. Venezuela. Editorial Fundación Friedrich Ebert y Editorial Nueva Sociedad, 2005.

Escobar, Santiago y otros. **Seguridad Pública en los Países del Cono Sur: Los Desafíos Institucionales**. Chile. Editorial Friedrich Ebert Stiftung, 2007.

López Portillo Vargas, Ernesto. **La Policía en México: Función Política y Reforma**. <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/policia.pdf>.

OEA, A/G 1380 (XXVI-090). **Fortalecimiento de la seguridad ciudadana**, Resolución aprobada en la Séptima Sesión Plenaria el 6 de junio de 1996.

Quintana Taborga, Juan Ramón (Coordinador). **Policía y Democracia en Bolivia: Una Política Institucional Pendiente**. La Paz. Editorial Fundación PIEB, 2003.

Tudela, Patricio. **Sociedad y Policía: Desarrollo y Retos de la Función Policial en las Democracias Latinoamericanas**. Chile. Editorial CIDEPOL, 2007. Página 4.

Velasco Gambóia, Emilio. **Fundamentos de la Seguridad Privada: Una Percepción Criminológica**. En:

<http://www.latinoseguridad.com/LatinoSeguridad/SPX/SPX30.shtml>.