UNIVERSIDAD NACIONAL DE DEFENSA
WASHINGTON, DC

Conferencia Subregional de Defensa y Seguridad
Respuesta a los Desafíos a la Seguridad y Defensa: una Respuesta Regional, Nacional y Privada. Julio-Agosto, 2008
Panamá

Trabajo de Investigación
"La Supervisión y Control de los Servicios Privados de Seguridad en El Salvador"

Presentan:

Juan Ricardo Gómez Hecht
Coordinador Área Análisis
Inspectoría General
Policía Nacional Civil

yicabat@yahoo.com
rgomez@pnc.gob.sv

Romeo Melara Granillo
Inspector General
Policía Nacional Civil

huntermelara@yahoo.com
rmelara@pnc.gob.sv

República de El Salvador

San Salvador, 15 de abril 2008

INTRODUCCIÓN

En América Latina el incremento de la inversión directa extranjera es quizás la variable clave para restaurar el crecimiento económico regional. La seguridad se configura como el principal riesgo para las empresas que operan en la región y por lo tanto el máximo obstáculo a la recepción de la ansiada inversión. A efecto de paliar los altos índices de inseguridad, en la región para el año 2004 operaban 2.5 millones agentes de seguridad privada, cantidad que seguramente a la fecha se ha incrementado[1]. El recurrir a la seguridad privada es una medida tendiente a revertir el ciclo vicioso de:

por el ciclo anhelado de

La provisión privada de seguridad desafía asunciones convencionales sobre el rol del estado como el garante de la seguridad pública. Ante la debilidad o ausencia de estructuras legales y entes reguladores eficaces, tales actividades plantean serios cuestionamientos sobre la legalidad, la legitimidad y la responsabilidad en el ámbito de la seguridad.

Si la seguridad provista por la policía no es fiable, los ciudadanos tenderán a recurrir a los servicios privados de seguridad (SPS) o armarse para protegerse, acelerando el declive del monopolio estatal en el uso legítimo de la fuerza.

En El Salvador la violencia, es como en el resto de la región, un serio problema. Durante el año 2007 se reportaron 3,491 homicidios[2]. Asediado por pandillas y el crimen organizado, en el país operan 393 empresas de seguridad privada, las cuales aglutinan a 21,544 mil vigilantes privados[3].

El impacto de los Servicios Privados de Seguridad (SPS), en el monopolio del Estado en la provisión y garantía de la seguridad, da lugar a una serie de interrogantes y se ubica en el centro del debate actual sobre la reforma del sector seguridad en los ámbitos mundial, regional y local. Los SPS operan en la intersección de estructuras y procesos, en los cuales, ante la debilidad o ausencia de controles y supervisión pueden llegar a constituirse en estructuras paralelas de poder y autoridad a la orden del "mercado."

---

[1] Consejo de las Américas. 2004. pág. II, 6-9.

[2] Datos: Mesa Técnica (Policía Nacional Civil, Fiscalía General de la República, Instituto de Medicina Lega) l http://www.ocavi.com/docs_files/file_418.pdf. Consulta 11/04/2008

[3] Datos: División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la Policía Nacional Civil

Asimismo una extensiva dependencia en los SPS amenaza con debilitar a los estados por lo menos en tres formas: a) Crea una falsa sensación de seguridad al corto plazo; b) La seguridad se torna en un bien, distribuido inequitativamente, al cual sólo tienen acceso aquellos que pueden costearlo y c) Desplaza el desarrollo y establecimiento de instituciones estatales efectivas (Holmqvist.2005:28.)

Ante lo expuesto es importante el ejercer un efectivo control y supervisión de los SPS a fin de garantizar los adecuados niveles de transparencia y orientación democrática, en lo que respecta a la legalidad, legitimidad y responsabilidad, en sus operaciones y actuaciones.

El presente trabajo de investigación se centra en el sistema de control y supervisión de los **SPS** en El Salvador. A partir del análisis del fenómeno desde una visión sistémica se expondrán los elementos principales que lo conforman y la dinámica de interrelación entre ellos a fin de determinar si el sistema provee los requeridos niveles de transparencia y estándares democráticos en lo que respecta a las operaciones y conducta de los SPS. La investigación pretende aportar al debate regional sobre el control y supervisión de los SPS, la experiencia salvadoreña en dicho ámbito. Lo anterior será de un gran beneficio al dar a conocer, desde una fuente primaria, el sistema de control y supervisión de El Salvador a los otros participantes en el Foro a efecto de que conozcan los aciertos que ameriten ser emulados en sus países y evitar los errores en que se ha incurrido.

El objetivo general del trabajo consiste en determinar la efectividad del control y supervisión de los SPS en la República de El Salvador en lo que respecta a la legalidad, legitimidad y responsabilidad de sus operaciones y actuaciones. Los objetivos específicos que orientan la investigación se configuran en evaluar: a) la garantía de legalidad, b) la garantía de legitimidad y c) la garantía de actuación que el sistema de control y supervisión de los SPS del país provee.

La tesis o idea principal sobre la cual gira el la investigación se sintetiza en el siguiente enunciado: ***El efectivo control y supervisión de los Servicios Privados de Seguridad en El Salvador depende de la capacidad del sistema contralor de garantizar su legalidad, legitimidad y actuación.***

La hipótesis por medio de la cual se pretende evidenciar la certeza de la tesis propuesta es la siguiente: ***Si en el contexto del proceso de consolidación democrática de El Salvador, las operaciones y actuaciones de los Servicios Privados de Seguridad, se desarrollan en el marco de la legalidad y legitimidad, esto será indicativo que el sistema de supervisión y control del país sobre los mismos es efectivo.*** La validez de esta afirmación se pretende comprobar por medio de su contraste con la información recabada durante la investigación. Asimismo se contrastará el andamiaje teórico en que se fundamenta el control y supervisión de los Servicios Privados de Seguridad y los elementos constitutivos que garantizan su legalidad, legitimidad y actuación.

La investigación esta estructurada de tal forma que facilite la lectura y comprensión del lector a efecto de lograr una exposición ordenada y coherente del tema. En el ***Capítulo I*** se profundiza en la revisión literaria sobre los SPS, explicando las principales aproximaciones teóricas al tema objeto estudio y puntualizado los principales temas de debate en este ámbito.

En el ***Capítulo II*** se trata la metodología que se utilizó para abordar objeto de estudio, la cual facilitó la

aproximación a los elementos fundamentales que conforman el sistema que nos atiende y a los factores que determinan su efectividad en garantizar su legalidad, su actuación y su legitimidad.

El ***Capítulo III*** se configura en el cuerpo principal del trabajo en cual se expone el sistema de Control y Supervisión de los SPS en El Salvador abordando : a) ***Los antecedentes históricos de la Seguridad Pública en el país; b) Los elementos que componen el sistema***: **Normativa**; **Entes Contralores** (Academia Nacional de Seguridad Pública, Policía Nacional Civil, Inspectoría General de la Policía Nacional Civil); **Ciudadanía** y **Agencias de SPS, c)** ***Los principios que deberían regir el sistema*** (legalidad, confiabilidad, efectividad, consistencia y transparencia.) También en este capítulo se exploran los niveles de garantía que indicarán la efectividad del sistema: **1) la Garantía de Legalidad,** la cual se centra en el análisis del contexto normativo que regula el sistema, sus fortalezas y debilidades así como el nivel de apego a la ley de su dinámica. **2) la Garantía de Actuación,** tema bajo el cual se aborda la capacidad del sistema de controlar y supervisar la operatividad de los SPS en dos niveles: en la ***Etapa de Preparación y Adoctrinamiento*** (Academia Nacional de Seguridad Pública) y la ***Etapa Operativa*** (Policía Nacional Civil e Inspectoría General de la Policía Nacional Civil) Asimismo se analiza la dinámica de la relación entre las instituciones de seguridad pública y los SPS y **3) la Garantía de Legitimidad,** sección en que se explora la capacidad del sistema de generar SPS que gocen de la confianza y credibilidad de la ciudadanía. En este sentido se trata la percepción que ésta última tiene de los SPS en cuanto a: ***la calidad de la seguridad que se le presta, el nivel de respeto a la vida, integridad física y propiedad de las personas que en su actuación muestran los miembros de los SPS.*** Además se aborda la dinámica de interrelación que existe entre la ciudadanía, la policía y los SPS, así como los esfuerzos y obstáculos que los propietarios de éstos últimos hacen y enfrentan por garantizar un servicio de calidad.

Finalmente en ***Capítulo IV*** se presentan las conclusiones que el trabajo de investigación ha generado y las recomendaciones que se consideran pueden coadyuvar a superar las deficiencias y problemas detectados. Entre las primeras se destacan: a) Que el sistema de control y supervisión de los SPS en El Salvador demuestra ser parcialmente efectivo y puede ser objeto de substanciales mejoras, b) La poca comprensión de la naturaleza, función y finalidad de los SPS entre los actores que conforman el sistema afecta la legitimidad a que éste puede ser sujeto y c) No se considera que los SPS actualmente, se constituyan en una amenaza para el régimen democrático en el país.

En lo concerniente a las recomendaciones es menester destacar las siguientes: a) Se debe evaluar periódicamente la efectividad del sistema a través de apreciar las garantías que éste brinda a la legalidad, actuación y legitimidad de los SPS, b) Se debe establecer una relación cercana y efectiva entre la policía, los SPS y la ciudadanía para configurar una efectiva estrategia orientada a la reducción y prevención del crimen, c) El entrenamiento y preparación de los agentes de SPS debe ser un tema prioritario en el debate nacional sobre los mismos y d) Que todo sistema de control y supervisión de los SPS que se adopte debe partir de la premisa que la verdadera seguridad debe basarse no en la restricción de libertades y derechos sino en la garantía de su completo goce y disfrute

I. MARCO TEÓRICO Y DISCUSIÓN LITERATURA RELEVANTE

El objeto de estudio de la presente investigación es la supervisión y control de los Servicios Privados de Seguridad (SPS) y las garantías de legalidad, actuación y legitimidad que determinan su efectividad. La exposición y revisión del marco teórico, por lo tanto se va a centrar en las teorías, modelos y debates que sean de valor para el desarrollo del tema.

En este sentido, el debate actual sobre los SPS se enfoca en seis grandes temas: ***a) La discusión sobre el futuro de la seguridad pública, b) El desafío de los SPS al monopolio estatal del uso de la fuerza, c) El problema de la equidad en la provisión de la seguridad con la expansión de los SPS, d) La relación entre la policía y las SPS, e) La posible amenaza de los SPS al sistema democrático y, f) El control y supervisión de los SPS***. Todos estos temas están íntimamente relacionados y los aportes en cada uno de ellos enriquecen la comprensión de todos los demás, circunstancia que obliga a la exposición de los principales elementos que configura cada uno de ellos.

Una adecuada aproximación al objeto de estudio obliga a llevar a cabo la distinción conceptual entre la policía como una institución (police) y la policía como una actividad (policing). Esta última se refiere a las actividades legales de cualquier individuo u organización, orientadas al mantenimiento de la seguridad o del orden social. Las fuerzas policiales se dedican a actividades de policía, pero de igual forma estas son desempeñadas por otros actores y agencias (Law Commission of Canada, 2002:2.) Durante el desarrollo de esta investigación las actividades de policía de unos y otros comprenden el ámbito de la seguridad pública.

1.1 El Futuro de la Seguridad Pública

Durante los últimos treinta años del siglo pasado y el primer quinquenio del presente siglo el incremento de los índices de criminalidad, el cuestionamiento de las policías del mundo sobre su rol para enfrentar la amenaza del crimen y el terrorismo, el proceso de globalización, y la aparición de la propiedad privada masiva se constituyen en factores que inciden en la configuración del futuro de la seguridad pública.

El período de tiempo que nos atiende encontró a muchas de las democracias occidentales inmersas en medio de un dilema. Frente a persistentes y elevados índices de criminalidad, los funcionarios públicos responsables por las políticas de seguridad pública y del gasto público se vieron en la necesidad de reconsiderar una fundamental e implícita promesa del gobierno moderno: el garantizar la protección y seguridad de sus ciudadanos. Esta nueva reconsideración tomo dos aproximaciones: por un lado formularon cuidadosa y deliberadamente declaraciones en las cuales expresaban que no se debía esperar que sólo el gobierno era capaz de garantizar la protección del crimen y por el otro fue el traslado, de un escepticismo de muchos años hacia la prestación de seguridad por entes privados, a una aprobación pública y el estimulo de establecer relaciones de colaboración con éstos. (Joh. 2006.: 386.) Estas democracias limitadas por sus valores políticos de controles autoritarios y sujetas a sus valores culturales de la disciplina del control social informal, tornaba inevitable que recurrieran al mercado por soluciones de seguridad. El capitalismo de libre empresa es el mecanismo en que Occidente se basa para compensar por las deficiencias de control gubernamental y de cohesión social en el control del crimen. La seguridad privada mediada por el mercado es la respuesta natural a este dilema así como la privatización lo ha sido generalmente para los problemas

de salud educación, investigación, información, diseminación y apoyo de ingresos (Bayley & Shearing. 1996:601.)

La policía a lo largo del mundo democrático ha estado cada vez más cuestionando su rol, estrategias operacionales, organización y administración. Esto es atribuido a las crecientes dudas sobre la efectividad de sus estrategias tradicionales en la salvaguarda del público del crimen. La policía desesperadamente busca nuevas aproximaciones, respondiendo en parte a la competencia que enfrentan con la seguridad privada, cuyas estrategias abrumadoramente favorecen la prevención sobre la detección y el castigo. La pregunta central que subyace bajo esta búsqueda interna de la policía, es si ellos pueden tornarse más efectivos en la prevención del crimen.(Bayley & Shearing. 1996:588) Las Policías ante el problema de tener que enfrentar el crimen cada vez con menos recursos, recurre a establecer relaciones de colaboración con los SPS. El aumento substancial de los SPS se ha documentado en países a través de todo el mundo y la división de responsabilidades entre las autoridades públicas y privadas se ha tornado borrosa y controvertida (Stenning. 2000 : 325) El surgimiento del terrorismo también a fomentado la reconsideración de las estrategias policiales para enfrentarlo. Mucha de la infraestructura crítica de los países –incluyendo la producción de energía, las operaciones de financieras y de la banca y los sistemas de transportación- son propiedad privada, por lo que los servicios de seguridad privada son vistos por muchos, tanto como un elemento disuasivo del terror y como la primera línea de respuesta a los ataques terroristas (Joh. 2006: 388). Asimismo es de tomar en cuenta el hecho que la mayor parte del tiempo el sector público tiene la información sobre la amenaza terrorista mientras que el sector privado tiende a tener el control sobre las instalaciones vulnerables al accionar terrorista (IACP/COPS 2004:5.) Además se debe considerar que en la mayoría de casos los agentes de los SPS superan en número a los agentes de policía (Sarre & Prenzler.2000:9.)

El movimiento de privatización ha ido aparejado con el proceso globalización, basándose ambos en la premisa que los principios de ventaja comparativa y competencia maximizan la eficiencia y la efectividad (Singer.2002:7) Actualmente "lo privado" denota la competencia, eficiencia y efectividad, mientras que "lo público" connota burocracia, falta de imaginación, costo y atraso. En este ámbito los gobiernos han trasladado muchas de sus funciones a entidades privadas y han establecido mecanismos de mercado dentro de las agencias públicas (Avant & Singelman. 2006:5).

La comercialización de la seguridad ha sido alentada por el auge de la "propiedad privada masiva"- comprendiendo el término las facilidades que son propiedad privada pero a las cuales el público en general tiene derecho a acceso y uso- éstos incluyen centros comerciales, campus universitarios y educacionales, comunidades residenciales, edificios de apartamentos, bancos, instalaciones comerciales, supermercados y complejos recreacionales (Bayley &: Shearing 1996:601) Este tipo de "propiedad privada masiva" ha tornado lo que en otros tiempos hubiese sido considerado como espacio público y ordinariamente fuese un ámbito propio de la policía, ahora es propiedad privada, bajo el control de la seguridad privada. Un nuevo collage de control permite a las corporaciones privadas el fortificar sus territorios y producir su propio sistema privado para el mantenimiento del orden (Law Commission Canada.2002.:25)

Existe una realidad innegable: la seguridad pública ha entrado en una nueva era, una era que se caracteriza por la transformación de la gestión de la seguridad. En el mundo moderno la seguridad pública esta siendo transformada y reestructurada. La clave de esta transformación es que la seguridad pública, entendida como la actividad de hacer seguras las sociedades, no es llevada a cabo exclusivamente por los gobiernos como proveedores primarios. Gradualmente y casi imperceptiblemente, la seguridad pública se ha multilateralizado, dando paso a una gran cantidad de entes no gubernamentales que han asumido la responsabilidad de garantizar su propia protección y muchas de estas entidades se han encargado de proveer servicios de seguridad[4]. Las futuras generaciones verán en retrospectiva a esta era como una época en que un sistema de seguridad pública finalizó y otro dio inicio para suplantarlo. Dos eventos definen este cambio: la pluralización de la actividad de policía y la búsqueda por parte de la policía pública de un rol apropiado. En lo que respecta al primer elemento, la actividad de policía ya no es monopolizada por la fuerza pública, ésta es practicada y ofrecida por otras instituciones ajenas al estado, por compañías privadas sobre bases comerciales y por las propias comunidades sobre la base del voluntariado. En lo concerniente a la policía pública ésta se encuentra bajo una crisis de identidad, no se consideran que sean efectivas o eficientes en el control del crimen y ansiosamente examinan todos los aspectos de su funcionamiento- objetivos, estrategias, administración, disciplina y rendición de cuentas. La reestructuración de la seguridad pública que se encuentra en una etapa avanzada, tiene profundas implicaciones para la vida pública, especialmente en el nivel y distribución de la seguridad, la vigencia de derechos civiles y el carácter mismo de la gobernabilidad democrática (Bayley & Shearing.1996:585-86).

Durante varias épocas en la historia policial el sector privado se ha reafirmado para lidiar con brechas reales o percibidas en la seguridad pública. Actualmente existe un renovado interés en el sector privado, pero debemos mantener en mente que esto apenas significa que la seguridad privada es una idea nueva. Se puede argumentar, dependiendo de la línea de tiempo que uno examine que no estamos presenciando el surgimiento de la seguridad privada sino su resurgimiento luego de 150 años de relativo letargo (Law Commision Canada.2002 : 32). La pregunta que subyace sobre todo el futuro de la seguridad pública, era ya en pleno apogeo de la corriente liberalista, dilucidado por el escritor, legislador y economista francés, Claude Frédéric Bastiat cuando se preguntaba ¿Cuáles son los servicios que deben permanecer en la esfera de la actividad privada, y cuáles son los que deben desarrollarse en la esfera colectiva o pública?(Bastiat. 2001.)

1.2 *El desafío de los SPS al monopolio estatal del uso de la fuerza*

La provisión de seguridad por parte de los SPS transforma el rol del Estado en el sentido que este pierde su monopolio sobre el uso de fuerza. Desde el advenimiento del orden Westphaliano (1648) la idea de los Estados como proveedores de seguridad se constituyó en un elemento constitutivo y definitivo del Estado moderno (Schreier & Caparini.2005:1.) *"La coerción sobre los ciudadanos es la esencia misma del gobierno, pero sólo es legítima esa coerción cuando se trata de proteger los derechos de todos. Luego, la acción del gobierno sólo puede ser legítima cuando protege los derechos individuales, y el poder que ha*

[4] D. Bayley and C. Shearing citados por la Law Comission of Canada. 2002: 15.

adquirido por delegación de los ciudadanos se circunscribe a la defensa de las libertades y las propiedades de todos. En principio, basta que el gobierno disponga del uso de la fuerza como instrumento necesario, para que sepamos cuáles son los servicios privados que pueden ser convertidos en servicios públicos legítimos. Son los que tienen por objeto la preservación de todas las libertades, de todas las propiedades, de todos los derechos individuales, la prevención de los delitos y los crímenes, en una palabra, todo lo que atañe a la seguridad pública"(Bastiat. 2001:9). La seguridad ciudadana por tanto se entiende como la situación de protección que el Estado, a través de los organismos e instituciones de distintos niveles jurisdiccionales, brinda a los ciudadanos amparando sus vidas y bienes. Esta perspectiva considera a la seguridad como un problema ante el cual el Estado tiene la responsabilidad indelegable e imprescriptible de dar una respuesta, y, si bien puede haber servicios privados que puedan complementar la acción estatal, ésta nunca puede ni debe ser reemplazada.[5] Uno de los sellos distintivos del Estado moderno es la idea que el gobierno asume la responsabilidad primaria de proveer seguridad a sus ciudadanos. Esta responsabilidad tradicionalmente se ha cumplido con la creación de fuerzas de policía públicas (Law Comission Canada.2002:6.) Estas corporaciones policiales son para la mayoría de las personas la encarnación del gobierno: representan la materialización en la calle de la monopolización de la fuerza legítima del Estado (Sklansky.2006:89.)

Ante todo lo expuesto, la pluralización de la seguridad pública y la búsqueda de la policía por un nuevo rol y métodos de actuación, significa no solo que el monopolio del gobierno sobre la actividad de policía ha sido resquebrajado en las postrimerías del siglo XX, pero también el monopolio de la policía sobre su propia esfera de actividad ha finalizado. La seguridad pública ahora compete a todos, en actividad, en responsabilidad y en su control y supervisión (Bayley &: Shearing.1996:591.) En el debate sobre el tema lo que ha cambiado el balance a favor de los SPS es la opinión del público. Actualmente no aparecen en la discusión las críticas fundamentales de los SPS sobre la delegación del poder soberano del Estado a manos privadas. A pesar que los SPS por su propia naturaleza amenazan las libertades civiles o contienden el derecho y deber del Estado de proveer seguridad, los reportes de investigación sobre los mismos, que comenzaron aparecer a partir de los 1970´s, a través de sus exhortaciones y reinterpretaciones jugaron un rol importante en relegar la percepción de la conducta oprobiosa de los SPS al pasado (Joh.2006:385.)

1.3 El Problema de la Equidad en la Provisión de la Seguridad con la Expansión de los SPS

El problema a que atiende este apartado puede sintetizarse en el hecho que al comercializarse la seguridad se corre el riesgo de que ésta se distribuya inequitativamente, dado que solo aquellos que puedan pagarla podrán disfrutar de ella. (Schreier & Caparini.2005.) También la privatización de la seguridad puede hacer menos equitativa su provisión de dos maneras:1) Reduciendo la demanda por la policía pública, la cual esta comprometida en proteger a todos y 2) Reduciendo la presión política en las fuerzas de policía pública de acatar las normas del debido proceso y el respeto a la dignidad de las personas. Esta situación genera que las comunidades afluentes sean cada vez más patrulladas preventivamente por la seguridad comercial mientras que las comunidades "pobres" sean patrulladas reactivamente por una fuerza pública orientada a la

[5] Filosofía de la Seguridad.2008

ejecución de la ley. En este sentido, tanto los sectores público y privado trabajan en conjunto protegiendo a los afluentes de los pobres, a los primeros construyendo barricadas y excluyendo; los otros a través de la represión y el encarcelamiento. Asimismo se corre el peligro de que la lógica de gestión empresarial de los SPS sea emulada por las policías públicas bloqueando su democratización (Sklansky.2006:.92-104)

Cuando los individuos confrontan el ambiente social como consumidores y no como ciudadanos, la compra de seguridad representa una opción más fiable y rentable, sin embargo es la máxima ironía que esta opción, a pesar de sus virtudes al corto plazo continua menoscabando las posibilidades de equidad y comunidad, dos de los más preciados ingredientes de cualquier sociedad que pretende ser tanto "social" como segura" (Spitzer. 1987:58.)

La pluralización de la seguridad pública promete el incrementar la seguridad y lo ha logrado en ciertos lugares. El problema que al pluralizarla bajo los auspicios del mercado no mejora la seguridad equitativamente a lo largo de toda la sociedad. Esta favorece las instituciones e individuos que son acomodados. Si la seguridad pública ha de considerarse como una responsabilidad general del gobierno, inclusive un derecho humano, una mayor dependencia en los SPS representa una creciente injusticia. (Bayley &: Shearing 1996:593.)

1.4 La relación entre la policía y los SPS

En vista que los objetivos primarios tanto para los SPS como la policía son el mantenimiento del orden, la seguridad de sus usuarios y el resguardo de sus bienes no es de extrañar que el establecimiento de relaciones de trabajo entre ambos es un hecho dado y evidente en experiencias registradas por todo el mundo (Nalla & Hwang. 2006:487.) Aunque sus metas substantivas puedan coincidir seguramente sería un error caracterizarlas como idénticas (Joh.2006:387.) Los sistemas policiales son establecidos por ley, son pagados del erario público y se espera que respondan a los requerimientos de toda la comunidad. Deben de llevar a cabo sus deberes imparcialmente y la responsabilidad final de sus acciones descansa sobre representantes que deben rendir cuentas a su comunidad. Los SPS son establecidos para satisfacer necesidades e intereses privados, su pago proviene de arcas privadas y actúan como agentes y servidores de sus empleadores, quienes ocupan esa posición en virtud de su propiedad sobre los bienes o por delegación de los dueños de los mismos (Joh.2006:357.)

Las relaciones entre ambos entes pueden diferenciarse de acuerdo a su naturaleza o de acuerdo a los efectos que la relación tiene en la policía. De acuerdo ***a su naturaleza*** la relación puede catalogarse como: a) ***Estado-céntrica:*** si gira alrededor de la seguridad pública como el marco principal de regulación de la sociedad, b) ***Laissez-faire:*** si presupone que la seguridad privada es un bien de consumo y los SPS se perciben como socios menores en el combate contra el crimen, c) ***Pluralista:*** la cual sugiere que la regulación social es ejercida tanto por el sector público como el privado sin ninguna fuente central de control y d) ***Críptica:*** según la cual los límites entre ambos entes se encuentran empañados desapareciendo la delimitación entre la policía y los SPS(Nalla & Hwang. 2006:488.) Este último fenómeno se ve favorecido por dos hechos: 1) que muchas de las empresas de seguridad son establecidas por militares o policías retirados así como también que muchos de ellos pasan a engrosar las filas de los SPS

(Godnick.2008./Zalud.2007./ Law Commission Canada.2002.) y, 2) Algunas agencias de policía ahora venden algunos de sus servicios bajo la lógica que las personas que derivan algún beneficio comercial de los esfuerzos policiales debe pagar por ellos (Bayley & Shearing.1996:589.)

De acuerdo ***a sus efectos*** existen tres posibles diferentes relaciones funcionales entre la policía y los SPS: 1) ***De Incremento:*** que es la relación que tradicionalmente la industria de la seguridad privada ha proclamado sostener con la policía y la cual consiste en que los SPS conforman otra capa de protección encima de la provista por la policía. 2) ***De Desplazamiento:*** según la cual los SPS desplazan a la policía, redistribuyendo el poder de la esfera pública hacia la privada y 3) ***De Transformación:*** la relación de la policía con los SPS, termina transformando a la primera en su doctrina y la manera en que valora, planifica y opera (Sklansky.2006:97-98). Sea cual fuese la forma en que se clasifique la relación, existe un conflicto inherente entre los principios en que operan la policía y los SPS. Mientras la policía esta bajo el deber democrático de brindar protección y seguridad universalmente, los SPS se enfocan a la provisión de esos servicios selectivamente basados en el incentivo pecuniario (Sarre & Prenzler.2000:3.)

1.5. La Posible Amenaza de los SPS al Sistema Democrático

La vigencia de un sistema democrático en el ámbito de la seguridad implica: transparencia, rendición de cuentas, participación, tolerancia, equidad, justicia, efectividad y el respeto al debido proceso y a los derechos humanos (Slansky.2006/Law Commission Canada.2002.) La pregunta que debe ser atendida es si los atributos que se identifican que promocionan la confianza entre las democracias permanecen fuertes cuando los Estados dependen de servicios privados en vez de o en suma de los públicos (Avant & Singelman.2006.)

Hay dos formas en que la seguridad privada amenaza al sistema democrático: la primera es como se ha señalado con anterioridad, tornando menos equitativo el sistema de seguridad pública, en el cual se favorece aquel con mayor capacidad de pago y la segunda se constituye al perder la policía relevancia en la garantía de la seguridad, ante la expansión de los SPS, se afecta el proceso de democratización interno de la policía. El resultado es que se pierde la oportunidad de hacer la policía más efectiva, más humana y más respetuosa de los procesos democráticos en una sociedad más abierta (Sklansky.2006:91.)

Las implicaciones que los SPS tienen para la democracia depende del particular tipo de actividad de policía privada que se practique, en el particular tipo de democracia en que se dé y en la relación funcional que se establezca entre los sectores privado y público (Sklansky.2006:91.)

Una vez que la democracia se entiende que involucra la oposición a patrones de jerarquía injustos, la especial relevancia de la policía inmediatamente se hace clara: ésta es tanto un arma poderosa contra los sistemas privados a la vez que es un temible instrumento de la dominación oficial. El reto ordinario de la seguridad pública democrática, desde esta perspectiva, es el hacer la policía lo más eficaz posible en combatir los patrones de dominación injustos y ser la menos amenaza posible como instrumento de dominación oficial. Los SPS modifican éste cálculo, ellos pueden debilitar la amenaza de una dominación oficial pero también pueden exacerbar o hacer más tolerables ilegítimos patrones de dominación privada (Sklansky.2006:96-97.)

Cuando la información es difícil de acceder, tal es el caso del sector privado, la transparencia se reduce, dificultando su control y supervisión. También la privatización puede afectar el constitucionalismo al perturbar los procesos establecidos para la formulación y ejecución de las políticas (Avant & Singelman.2006:10.) Un principio democrático requiere que la policía rinda cuentas a efecto de que sirva a los intereses del pueblo. Los SPS rinden cuentas únicamente al mercado, en tal sentido sirve mejor a los empleadores que a los trabajadores, a los propietarios mejor que a sus clientes, a las instituciones en vez de a los individuos (Bayley &Shearing.1996:596.) Los poderes de la policía se encuentran restringidos: sus actividades son monitoreadas estrechamente. Los SPS por otro lado, son más aptos para tornarse más intrusivos, premonitorios y basados en la presunción que la policía. La pluralización de la seguridad pública, por lo tanto incrementa la regulación informal del control del crimen, Esto es la verdadera fortaleza de la seguridad fuera de los auspicios del Estado: la presión social en vez de la ley que asegura la disciplina. (Bayley &Shearing.1996:595)

Un punto importante a tomar en cuenta, es que los cambios que ocurren en el ámbito de la seguridad pública son más que ajustes técnicos en la forma en que la actividad de policía se ejecuta. Estos representan la reestructuración misma del gobierno y la redistribución de poder sobre una de las funciones fundamentales del gobierno. Al trasladar la seguridad pública bajo nuevos auspicios a través de los mercados, la acción comunitaria y la reforma de la policía la naturaleza de la práctica de gobierno se esta modificando (Bayley &Shearing.1996:598,) La reestructuración de la seguridad pública, tiene profundas implicaciones para la vida pública especialmente en lo que respecta a la distribución de la seguridad, la vigencia de los derechos humanos y el carácter del gobierno democrático (Bayley &Shearing.1996:586)

La diferencia entre la actividad de policía realizada por el sector privado y la actividad de policía efectuada por el sector público, puede apreciarse como la diferencia entre "administrar" y "gobernar", entre las organizaciones que ponen el énfasis en la eficiencia y el logro de metas y las organizaciones que toman en cuenta valores más amplios como la integridad, la acomodación de intereses y la moralidad. Los SPS pueden gravitar de administrar a gobernar y la policía puede gravitar de gobernar a administrar[6]

El principio de justicia presupone que la actividad de policía sea llevada a cabo de tal forma que garantice la paz en la comunidad y la integridad y humanidad de los individuos. ¿Aplican estos principios de justicia que emplea la policía a los SPS?(Law Commission Canada.2002:39.) Los SPS no están sujetos a las mismas reglas del debido proceso, ni siendo agentes de autoridad puede aquejárseles que violenten los derechos humanos, sino que sus afrentas e infracciones contra éstos se configuran en delitos. Asimismo, la efectividad en el control del crimen de los SPS no puede ser satisfactoria desde el momento que solo brinda seguridad aquellos que pueden pagarlo. Finalmente, el sistema de seguridad pública que se adopte puede constituirse en la máxima garantía a la democracia o se puede configurar en su máxima amenaza.

1.6 El control y supervisión de los SPS

La industria de la seguridad privada se expande y con ella la oportunidad de que ocurran incidentes negativos por lo que es lógico que aparezcan preguntas sobre el control y supervisión de los empleados de

[6] Términos de Selznick, & Joh citados por Sklansky. 2006.pg.99

los SPS. En muchas sociedades las regulaciones débiles y la escasez de recursos para aplicarlas son causa de preocupación sobre el tema de la seguridad privada (Sanders.2005:187-188.) La labor de control y supervisión tanto en el contexto de la actividad de policía pública como privada trae al debate temas de importancia. La pregunta principal no es si las actividades de policía ya sea pública o privada deben rendir cuentas sino a quien deben rendirlas. En este sentido, los mecanismos de rendición de cuentas para las actividades de policía, ya sean llevadas a cabo por la policía pública o los SPS, pueden no responder de la manera adecuada a las comunidades locales La rendición de cuentas es un elemento central del concepto de policía democrática. En principio significa que las acciones de la policía, tanto como institución como individuos, son sujetas a control así como también que existen canales formales por medio de los cuales los individuos pueden plantear sus quejas y denuncias contra la policía (Law Commission Canada.2002:42-44.)

Algunos críticos argumentan que los SPS son menos responsables por sus acciones que la policía, especialmente cuando no existe un proceso administrativo de queja para los SPS. La mayor parte de la regulación de los SPS se centra en regularlos como entidades comerciales. Asimismo argumentan que los SPS operan bajo el interés de sus clientes y no bajo los intereses de la comunidad en cuyo seno ejercen sus funciones. En tal sentido la seguridad del público en general se pudiera ver comprometida sin la existencia del algún tipo de control y supervisión externos a éstos (Law Commission Canada.2002:43.) También esta seguridad peligra si existe poco control y transparencia sobre los cientos de miles de armas de fuego de diverso calibres en manos de estas empresas y sus agentes (Godnick.2008.)

Los poderes y la supervisión y control de los SPS es un fenómeno que ha estado evolucionando sin el escrutinio público y debate requerido. Los SPS elevan preocupaciones serias y legítimas, en materia de libertad, privacidad y equidad, por lo que resulta esencial que se tenga una clara comprensión de su actual influencia, poderes, control y supervisión. Las investigaciones efectuadas en este ámbito señalan que la regulación formal por parte del Estado de los SPS ciertamente tiene un lugar legítimo como una respuesta gubernamental a su expansión y evolución, también existen otros mecanismos de control en esta área que pueden ser menos costosos y más efectivos (Stenning.2000:347.)

Debido a que los SPS frecuentemente son evaluados sobre la base de criterios establecidos con respecto a la policía, mitos substanciales se han desarrollado sobre los poderes y el control y supervisión de éstos; específicamente es comúnmente aseverado que los SPS no tienen poderes significativos y que esencialmente no son controlados y supervisados en comparación con la policía. Estas aseveraciones tergiversan los substanciales poderes coercitivos de los SPS así como también la variedad de mecanismos por medio de los cuales estos pueden ser controlados (Stenning.2000:325.) Comúnmente es aseverado que los agentes de los SPS no tienen poderes especiales más allá de los que tiene un ciudadano ordinario, la implicación es que mientras la policía tiene poderes legales para coaccionar a las personas a acatar con sus demandas legales, los agentes de los SPS gozan de pocos de esos poderes, situación que no podría estar más alejada de la realidad. Los SPS legalmente son agentes de los propietarios que los emplean, y como tales ellos pueden ejercer mucho más extensos poderes que aquellos de un ciudadano ordinario. Los

poderes legales que los SPS gozan en relación con la propiedad que cuidad se derivan de la relación legal entre aquellos que los emplean y aquellos a quienes sobre los que ejercen su labor de policía, los cuales están definidos como relaciones privadas. La ley laboral y los contratos privados son otra fuente significativa de poderes coercitivos para los SPS, cuando desarrollan sus actividades de policía en lugares de trabajo, apoyados por su autoridad dual como agentes del propietario y representantes de la administración. Probablemente la mas importante herramienta coercitiva de los SPS es la habilidad de negar el acceso a los bienes y servicios deseados si no se acata con sus mandatos y cada vez más los bienes y servicios que se consideran esenciales para llevar una normal vida urbana se encuentran localizados en propiedades privadas masivas la cual normalmente es asegurada por los SPS más que por la policía. El punto importante a destacar es que los poderes legales de los SPS usualmente son diferentes en importantes aspectos de los de la policía, sin embargo estos no son menos extensivos ni menos importantes en llevar a cabo su trabajo efectivamente. Los poderes legales que están disponibles para los SPS los provee de autoridad para cometer intrusiones substanciales en la privacidad y libertad de los individuos que son denegados a la policía en sociedades democráticas (Stenning.2000:329-334.)

La coerción y los poderes de intrusión del Estado están sujetos a límites constitucionales y legales diseñados para proteger a sus ciudadanos de intrusiones injustificadas a su privacidad y a la restricción de sus libertades. Estas limitaciones se consideran esenciales para la preservación de la libertad en las sociedades democráticas y se ciñen a la noción de la vigencia del estado de derecho (Stenning.2000:329.)

La policía esta sujeta a cuatro formas de control: El proceso político, el sistema judicial, el sistema administrativo y algunos mecanismos por medio los cuales la policía es responsable directamente a los ciudadanos (Stenning.2000:329.). También los medios de comunicación social configuran un mecanismo de control de la policía bastante efectiva. Por su parte, existen siete formas de control para los SPS: la regulación estatal, las regulaciones propias de la industria, la responsabilidad penal en caso incurran en delitos, responsabilidad civil, la ley laboral, la responsabilidad contractual y el control del mercado (Stenning.2000:338-345.)

En la ausencia de una efectiva estructura legal de regulación las actividades de los SPS se plantearían problemas de legalidad, legitimidad y de rendición de cuentas ((Holmqvist.2005:1.) Tomando en cuenta la validez de la aseveración anterior, un efectivo sistema de control y supervisión de los SPS se configura cuando es capaz de garantizar su legalidad, su actuación y su legitimidad.

II. *METODOLOGÍA*

Tomando en cuenta que el tema central de la investigación es el efectuar un análisis y evaluación del sistema de control y supervisión de los SPS en El Salvador el método utilizado para abordar el mismo, fue uno que facilitara la aproximación a los elementos fundamentales que conforman dicho sistema y a los factores que determinan su efectividad en garantizar su legalidad, su actuación y su legitimidad.

El primer paso en el trabajo fue el de llevar a cabo la revisión de la discusión teórica sobre el objeto de estudio con el objeto de definir las concepciones teóricas que facilitaran su análisis y evaluación, así como conocer los temas de debate relevante en torno al mismo. Dicha actividad se realizó a través de una

investigación bibliográfica de: textos, publicaciones en revistas especializadas, trabajos presentados en conferencias, periódicos, leyes y otras fuentes de información, teniendo acceso a los mismos a través de vistas a bibliotecas y el Internet.

A efecto de profundizar en el conocimiento del sistema de control y supervisión que nos atiende se realizaron entrevistas personales con: propietarios y agentes de los SPS, los jefes y miembros de la Policía Nacional Civil (PNC) pertenecientes a la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad (DRC), Unidad Jurídica de la PNC y la Unidad de Capacitación en Seguridad Privada y Pública de la Academia Nacional de Seguridad Pública (UCSP). Dichas entrevistas tuvieron alrededor de dos horas de duración y en las mismas se exploraron detalles relacionados al tema, su historia y experiencias de campo. Asimismo se elaboraron tres tipos de encuestas dirigidos a: la ciudadanía, agentes de policía y agentes de seguridad privada. Estas encuestas fueron diseñadas sobre la base de una utilizada en un estudio sobre el tema en Corea del Sur (Nalla & Hwang.2006.) con el objeto de explorar las percepciones de los encuestados sobre la dinámica de interrelación entre ellos, su mejora y futuro. El universo de aplicación de dichas encuestas fue: 300 oficiales y agentes de la PNC, 300 agentes de SPS y 300 ciudadanos. También se asistió a una clase de capacitación impartida por la UCSP (04/03/08) y a la reunión anual de la Dirección General de la PNC y todos los propietarios o representantes legales de los SPS, realizada el día 28 de marzo 2008. Finalmente se contrastó toda la información recopilada con la hipótesis formulada para corroborar su validez. Para concluir se efectuó una profunda reflexión sobre lo investigado a efecto de generar conclusiones y recomendaciones que sirvan de aporte al entendimiento y comprensión del fenómeno objeto de estudio.

III. Sistema de Control y Supervisión de los SPS en El Salvador.-

3.1 Antecedentes Históricos de la Seguridad Pública en El Salvador

Durante la época colonial el aparato estatal establecido con el objeto de garantizar el orden y la seguridad estaba basado enteramente en la experiencia española. Aparecieron en América instituciones como la Santa Hermandad, *"…que funcionó durante los dos primeros siglos virreinales para el control de la delincuencia en ciudades, poblados, caminos y despoblados"(*Rodríguez-Sala.2008:1.) La creación de la Intendencia de San Salvador en 1785, producto de las reformas borbónicas, trajo consigo la responsabilidad de garantizar el orden público dentro de su territorio. Para llevar a cabo este deber, la Intendencia disponía de una milicia conformada por ladinos[7], la cual además de no ser profesional no era muy fiable (Lindo-Fuentes.1991:10-11.) Alcanzada la Independencia en 1821, la región centroamericana se vio convulsionada por la intensa lucha que libraban los sectores "Liberal" y "Conservador" por la determinación de la organización política que debía darse a la novel república. Los liberales influenciados por la ilustración francesa luchaban por el establecimiento de un sistema federal con el objeto de evitar que, con un gobierno central establecido en Guatemala, siguieran dominando la política centroamericana los conservadores reducto de la nobleza colonial y sostén del clero anacrónico que radicaban en dicha ciudad (Castro-Morán.2005:7.)

En el caso de El Salvador la guerra e inestabilidad del área tenía un impacto considerable, cada distrito del

[7] Ladino es un término que se refiere a las personas de descendencia mixta español-indio (mestizo.)

país, toda actividad económica y todo individuo se veía afectado. De acuerdo a Alejandro Marure, el más connotado historiador de la región durante el siglo XIX, entre el período de 1824-1842, 23 diferentes Jefes de Estado lideraron a los salvadoreños en 40 diferentes batallas. El colapso de la federación centroamericana no cambió esta realidad guerrera. Desde la promulgación de su primera constitución en 1842 hasta 1890, el Salvador estuvo involucrado en 10 guerras con las repúblicas vecinas (Lindo-Fuentes.1991:50-51.) Como puede apreciarse durante toda esta época es evidente que la seguridad pública no era una prioridad del estado salvadoreño.

A pesar de lo anteriormente dicho en 1844 se funda por el General Francisco Malespín, para resguardo de las áreas urbanas la primera policía de vigilancia, conformada por un cuerpo de policía diurna (Gendarmes) y un cuerpo de policía nocturna (Serenos) (Castro-Morán.2005:3.) En 1867 se creó la Policía Nacional la cual evoluciono acorde cualquier cuerpo de policía moderna en lo que respecta a su personal, organización, tecnificación y especialización en sus 125 años de existencia. Ésta fue substituida en 1992 por la actual Policía Nacional Civil (PNC), un cuerpo de policía que nace producto de los Acuerdos de Paz bajo una doctrina de policía de corte democrático(Castro-Morán.2005:VII.).

En 1888 se creó la Policía de Hacienda a efecto de evitar el contrabando de licores y aguardientes nacionales en el interior de la Administraciones de Rentas y fuera de estas[8].

En el ámbito rural a partir de 1889 en vista de la alta incidencia de delitos en el Occidente del país se estableció la Policía Rural Montada bajo la dependencia directa de los gobernadores departamentales. En 1900 este cuerpo de policía se extendió a todos los departamentos de la República. En 1912 con el objeto de mejor garantizar la tranquilidad de los agricultores, el orden y la vigilancia de los campos la seguridad rural fue asumida por la Guardia Nacional (Castro-Morán.2005:58-89.) La Guardia Nacional, la Policía de Hacienda y la Policía Nacional conformaron los cuerpos de seguridad pública que fueron substituidos en sus funciones en 1992 por la PNC.

En lo que respecta a la seguridad privada en El Salvador en el ámbito urbano se puede considerar a los serenos como los antecesores de los SPS. Los serenos eran una prolongación en el tiempo de los "faroleros" de las ciudades españoles, trabajo que fue trasladado a sus colonias americanas. Sus funciones consistían en pregonar las horas desde las nueve de la noche hasta las cinco de la madrugada, anunciar el tiempo atmosférico, alertar de cualquier peligro y tener a su cargo el cuido, encendido o apagado del alumbrado público. Posteriormente el pregón fue substituido por el silbato y con el advenimiento del alumbrado eléctrico, su labor consistió en rondar las calles urbanas en las horas nocturnas y del amanecer. Los serenos se registraban y eran controlados por la Policía Nacional y todavía se encuentran en actividad como Asociaciones de Vigilantes y Vigilantes independientes. En el ámbito rural desde la Colonia las haciendas y fincas habían sido provistas de seguridad por parte de empleados que desempeñaban funciones de guardianes, guardabosques y guarda fincas, quienes eran provistos de armas por parte de los propietarios para cumplir con su cometido. Posteriormente y en el afán de ahorrar munición muchos de los

[8] http://www.faes.gob.sv/MdnCCp/campana%208092/Policia%20de%20Hacienda.htm.Consulta 23/03/2008.

guardabosques y guarda fincas eran provistos de cohetillos con el objeto de ahuyentar a los trasgresores.[9]
En 1953 luego de un acuerdo con los propietarios de fábricas, empresas comerciales, industriales y de servicios, se acordó uniformar a sus serenos y dotarlos de prendas de equipo, causando alta éstos en la orden general del cuerpo de policía a efecto de ejercer sobre los mismos un mayor control. Asimismo ese mismo año se acordó con los bancos comerciales del país la creación de la Policía Bancaria la cual portaría su uniforme distintivo (Castro Morán.2005:162.)
Durante el período del conflicto armado (1981-1992) operaban en el país 4 agencias de seguridad privada, tres de la cuales eran franquicias internacionales. Asimismo operaban en el país Asociaciones de Vigilantes nocturnos bajo el control de la Policía Nacional. Luego de la finalización del conflicto en 1995 los SPS empezaron a proliferar, siendo la mayoría de las empresas fundadas por militares retirados. Muchas de estas empresas contrataron a personal desmovilizado tanto de la fuerza armada como de los cuerpos de seguridad y la guerrilla[10]. En la actualidad dado los altos índices de criminalidad e inseguridad imperante en el país la expansión de los SPS ha continuado y su presencia es parte de la vida cotidiana.

3.2 Visión Sistémica del Control y Supervisión de los SPS en El Salvador

La visión sistémica implica un punto de partida totalmente novedoso en el análisis del control y supervisión de los SPS en el Salvador, en que se percibe a éste como una realidad compleja que debe aprehenderse como una totalidad, procurando advertir sus patrones e interrelaciones, develando las pautas y detalles que provocan los acontecimientos en su seno. Desde esta perspectiva se considera el objeto de estudio como una totalidad, conformada por un conjunto de organizaciones y entidades complejas e interrelacionadas, en el cual además del estudio individual de los fenómenos se hace necesaria la consideración de la complejidad organizada en sí. La aproximación sistémica implica el reconocimiento de que cada uno de los elementos que configuran el sistema de control y supervisión tiene su función específica, la que desempeña dentro de una dinámica de interrelación e interdependencia con los otros, según la cual un cambio en uno de ellos afecta a todos los demás. Dicha dinámica esta sujeta a las siguientes reglas.: a) Todo está conectado a todo; b) Nunca se puede lograr un sólo resultado, paralelamente se generan otras consecuencias; c) Nada se elimina exclusivamente; d) El control de los sistemas depende de la gestión de sus procesos; e) No existen respuestas finales, todo debe apreciarse dentro de su relatividad con el todo y f) El influir en el sistema requiere de acción (Schemper.2006:4-5.)
El sistema de control y supervisión de los SPS en El Salvador esta conformado por los siguientes elementos: ***a) La Normativa:*** comprendida por todo el cuerpo de normas que regulan a los SPS ***b) Los Entes Contralores:*** conformado por todas aquellas entidades que de una u otra forma ejercen funciones de control y supervisión de los SPS. Éstas están categorizadas en dos niveles: 1) La etapa de preparación y adoctrinamiento a cargo de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) y 2) La etapa operativa a cargo de la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la PNC y de la Inspectoría General de la misma corporación; ***c) Las Agencias de Seguridad Privada:*** la cual incluye

[9] Entrevista Lic. Miguel Reyes, Jefe Unidad de Capacitación en Seguridad Privada y Pública de la ANSP.
[10] Entrevista Cnel. René Rodríguez Hurtado, Presidente Comité de Apoyo de la División de Registro y Control de SPS de la PNC.

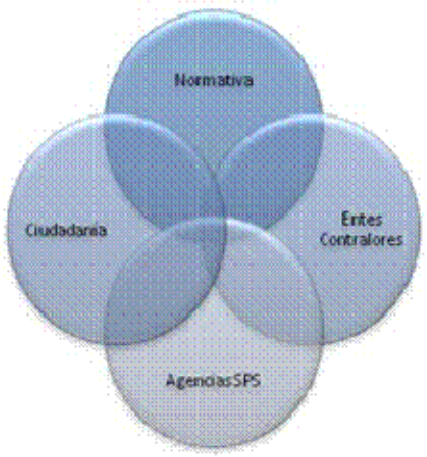


Figura 1. Sistema de Supervisión y Control SPS

todas las agencias que prestan seguridad privada y los servicios propios de protección legalmente registrados y; ***d)La ciudadanía:*** objeto último de la gestión gubernamental a cuyo bienestar se orienta toda la actividad estatal y otorgador último de legitimidad del sistema (ver figura 1). La totalidad del sistema se debe regir por los siguientes principios: ***a)Legalidad:*** Todo el sistema debe estar sometido al ordenamiento jurídico vigente y preestablecido; ***b)Confiabilidad:*** La ciudadanía debe de confiar que el sistema va funcionar con certeza y celeridad; ***c)Consistencia:*** El sistema debe destacarse por su uniformidad y equidad ; ***d)Transparencia:*** El sistema debe de exponer y someter sus actuaciones al escrutinio público ***y e)Resultados:*** El sistema debe ser eficaz en el control y supervisión de los SPS. Cada uno de los elementos del sistema esta íntimamente relacionado a las garantías que el sistema de control y supervisión e los SPS debe revestir para ser considerado eficaz. En este sentido, cada uno de ellas se va evaluar: ***la garantía de legalidad*** a partir del análisis de su regulación normativa; ***la garantía de actuación*** a partir del control y supervisión a que es sujeto por los entes contralores y los SPS y; ***la garantía de legitimidad,*** a partir del nivel de aceptación que los SPS tienen entre la población general, la calidad del servicio que éstos prestan y la relación entre la policía, la ciudadanía y los agentes de seguridad privada.

3.3 Aspectos Generales de los SPS en El Salvador

La Ley de los Servicios Privados de Seguridad categoriza a las personas naturales o jurídicas que pueden prestar servicios de seguridad a los siguientes: ***a) La Agencias de Seguridad Privada (ASP)***: aquellas que se dedican al adiestramiento, transporte de valores, prestación de servicios de custodia, vigilancia y protección a personas naturales o jurídicas y sus bienes; ***b) Asociaciones de Vigilantes y Vigilantes Independientes(AV y VI):*** aquellas que se dediquen a la vigilancia y protección de personas y viviendas en barrios, colonias o zonas geográficamente determinadas; ***c) Las Agencias de Investigación Privada(AIP):*** y ***d)Los Servicios Propios de Protección (SPP):*** aquellas personas naturales o jurídicas que tengan su propio servicio de seguridad para la protección de las personas al servicio de la misma de su patrimonio y transporte de valores[11]. Para efectos de la presente investigación esta se limita solamente al control y supervisión de las Agencias de Seguridad Privada y los Servicios Propios de Protección los cuales denomina conjuntamente como Servicios Privados de Seguridad (SPS). Según la División de Registro y Control de la PNC (DRC) para 2007 legalmente autorizados funcionaban en el país 393 SPS (de los cuales 222 son ASP, 116 son SPP con más de cuatro elementos y 55 son SPP con menos de cuatro elementos. El

[11] Ley de los Servicios Privados Seguridad,Decreto Legislativo 227 publicado Diario Oficial. 01/24/2001, Artículo 2.

total agentes que trabajan en los SPS son de ***21,544*** ***(***para datos completos ver anexo I.) Los SPS tienen bajo su control la cantidad de **19,987** armas entre escopetas, revólveres y pistolas (que son las armas que son autorizadas para el uso de los SPS[12] (para datos completos ver anexo 2.) y administran 349,379 cartuchos de munición. Desde el año 2000 el personal de los SPS ha sido superior en cantidad al personal operativo de que dispone la PNC (ver anexo 3)

Los SPS se dividen en empresas pequeñas (hasta 100 agentes) medianas (de 101 a 500 agentes) y grandes (501 a 2000 agentes.) Hay dos grandes asociaciones de SPS, la Asociación de Agencias Salvadoreñas de Seguridad de El Salvador (ASSE) y la Unión Nacional de Agencias Privadas Salvadoreñas (UNAPS) que aglutinan a la mayoría de los SPS. Aproximadamente un 40% del personal de los SPS proviene de personal desmovilizado de las Fuerzas Armadas y ex - guerrilla. Un 20% del personal que trabaja en los SPS son mujeres. Alrededor del 40% de todos los servicios que proveen los SPS son contratados por instituciones del Gobierno de El Salvador. El cobro promedio para la prestación de seguridad por un agente es de $320.00 a $ 340.00 mensuales[13]. En el país la empresa privada invierte aproximadamente el 10% de sus ganancias anuales en servicios o productos de seguridad. El mercado en productos y servicios de seguridad se ha expandido de 82.9 millones de dólares en el año 2003 a un estimado de 319 millones en el 2005[14].

3.4 Evaluación de la Efectividad del Sistema de Control y Supervisión de los SPS en El Salvador

3.4.1. Garantía de Legalidad:

La garantía de legalidad del sistema de control y supervisión de los SPS en El Salvador, estará salvaguardada en la medida que el sistema este sometido a un ordenamiento jurídico vigente y preestablecido, a la vez que su dinámica y relaciones se apeguen a las leyes vigentes.

En los Acuerdos de Paz suscritos en Chapultepec, México en 1992, se reconocía la necesidad de crear una nueva Policía Nacional Civil (PNC), de doctrina democrática, como el único cuerpo policial armado con competencia nacional (Capítulo II, Numeral 1), así como también la necesidad de establecer un control sobre la seguridad privada, acordándose en ese mismo capítulo en el numeral 3, que dicha función recaería en la División de Seguridad Pública (DSP), bajo la dependencia de la Subdirección General Operativa[15]. El primer acuerdo fue positivado en el art. 159 inciso segundo de la Constitución de la República, quedando la PNC a cargo de las funciones de policía urbana y policía rural para garantizar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública; más no así el segundo, ya que en la Ley Orgánica de la PNC no se incluyó como función de la DSP el establecer el control de la seguridad privada[16]. Esta omisión fue corregida en 1994 cuando entró en vigencia la primera Ley de los Servicios Privados de Seguridad, en la que se creó el Departamento de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad, como una unidad dependiente de la DSP, la cual estaría a cargo del control y supervisión de los SPS[17]. Esta ley fue derogada en el año 2001 por la actual Ley de los Servicios Privados de Seguridad, por considerar que dicha legislación no facilitaba

---

[12] Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares. Decreto Legislativo 655, publicada 07/26/1999. Art 7. y Entrevista con SubComisionado Wilfredo de Jesús Avelenda Echeverria Jefe del DRC.

[13] Entrevista miembros del Comité de Apoyo de la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la PNC

[14] Departamento de Comercio de EEUU.2006.Informe El Salvador:Servicios y Equipos de Seguridad. http://commercecan.ic.gc.ca/scdt/bizmap/interface2.nsf/vDownload/ISA_5030/$file/X_5979141.PDF. Consulta 03/04/2008.

[15] Acuerdos de Paz. 1992.ONLINE . http://www.elsalvador.com/noticias/especiales/acuerdosdepaz2002/nota4.html#CAPOII.

[16] Ley Orgánica de la PNC.1992. Decreto Legislativo 269. publicada artículo 12

[17] Ley de los Servicios Privados de Seguridad. 1994. Decreto Legislativo No. 818, publicada Diario Oficial el 21/03/1994. art.4.

la legalización, los controles ni establecía las sanciones por la infracciones cometidas en el desarrollo de sus actividades por parte de los SPS[18].

Actualmente el cuerpo normativo que regula los SPS en El Salvador esta conformado por: **La Constitución de la República**(CR): la cual establece, a la PNC como único cuerpo de policía; **La Ley Orgánica de la PNC**(LOPNC): que dispone como función de la PNC el registro y control de los SPS (art. 4 No. 15); **Reglamento Ley Orgánica de la PNC** (RLOPNC): que establece la dependencia orgánica de la DRC a la SubDirección de Seguridad Pública de la PNC (art. 6 inc. primero); **Ley de los Servicios Privados de Seguridad** (LSPS): regula el objeto, los sujetos, requisitos de establecimiento, obligaciones de empresas, tipología de faltas, el procedimiento administrativo sancionador y sanciones aplicar; **Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares**: que regula armas y calibres que son permitidos (art. 7) y establece los límites de armas y municiones que pueden ser legalmente adquiridas (art 21); **El Código de Comercio**: que regula lo relativo a la constitución de sociedades, matrícula de empresas etc; **La Ley Disciplinaria Policial**: regula lo relativo a la conducta de los miembros de la DRC y la PNC, **El Código Penal y el Código de Procesal Penal (PrPn)**, **Reglamento de la Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares**[19].

Las principales fortalezas que se detectan del análisis de la normativa señalada son: a) Integra funcionalmente a los SPS en el monopolio de la seguridad que constitucionalmente solo corresponde al estado limitándolos a la provisión de seguridad a las personas y a sus bienes muebles e inmuebles (art 1 LSPS); b) Establece una subordinación de los SPS a la PNC. En este sentido, compete al Director General de la PNC el autorizar el establecimiento e inicio de operaciones de los SPS, también estos están sujetos a la supervisión y control de la PNC y deben reportar a ésta periódicamente todo lo relativo a sus operaciones. c) Operativamente sus actividades son subordinadas y complementarias a las que realiza la PNC, las conductas de irrespeto al personal de la PNC, el no prestar colaboración a ésta cuando sea requerida o negarse a cumplir las órdenes dadas por la PNC en el cumplimiento de procedimientos legales, están contemplados la primera como falta leve y las últimas como faltas graves. d) Establece 17 conductas relativas a los SPS como constitutivas de falta leve, 23 como constitutivas de falta grave y 7 como faltas muy graves. El tolerar la solicitud de documentos en forma arbitraria a personas, el efectuar requisas arbitrarias, impedir el libre tránsito a las personas, el trato incorrecto de las personas, las aprehensiones ilegales y el infringir tratos inhumanos son conductas que están contempladas como faltas (sin perjuicio de que algunas sean también constitutivas de delito) orientadas a salvaguardar los derechos de las personas[20]; e) La LSPS expresamente prohíbe la existencia o funcionamiento de grupos armados privados de cualquier índole fuera de lo establecido en la ley (art.60); f) Se diferencia entre los SPS y la policía, al prohibírseles expresamente a los SPS ejecutar procedimientos policiales (art.61 LSPS) g) La ley dispone de un procedimiento administrativo sancionatorio y sus recursos respectivos, así como permite la

[18] Ley de Los Servicios Privados de Seguridad. 2001. Dec. Legislativo No. 224, publicada Diario Oficial 24/01/2001.Considerando III.
[19] También se puede incluir la Ley de los Servicios de Seguridad del Estado, Instituciones Autónomas y de las Municipalidades, que no se toma en cuenta en la presente investigación por no ser dichos entes parte del objeto de estudio.
[20] Para conocer todas las faltas ver anexos 4, 5 y 6.

denuncia pública de infracciones de los SPS(art.51-58 LSPS[21]) Asimismo los SPS o el público en general pueden denunciar cualquier infracción o acta de indisciplina que los agentes de la DRC o la PNC cometan (art. 4 No. 6 del Reglamento de la Inspectoría General de la PNC); h) Los agentes de los SPS, así como cualquier persona están facultados constitucionalmente para detener a un delincuente que sea sorprendido en flagrancia, con la condición que el aprehendido sea entregado inmediatamente a la autoridad competente (art. 13 CN y art. 288 Pr.Pn.) e i) En caso de huelga o paro de labores de alguna de las agencias de SPS está regulado por ley que ésta debe entregar la totalidad del armamento, munición y equipo de seguridad que posea a la PNC, para su respectiva custodia.

Las debilidades detectadas al cuerpo normativo son los siguientes: a) El procedimiento administrativo establecido por la ley es engorroso y no se establecen términos para cada una de sus etapas. b) El procedimiento referido anteriormente, también violenta principios del debido proceso en el sentido que la inspección en el lugar del hecho, primer acto procedimental, se constituye en plena prueba y se recaba con anterioridad a la apertura de pruebas para que el procesado presente sus pruebas de descargo, también no se regula la figura de la prescripción violentando el derecho a la seguridad jurídica de los administrados; c) No se ha elaborado el reglamento de la LSPS a pesar de estar establecido en la ley que el mismo debería de haberse elaborado a los 90 días de haber entrado en vigencia la Ley (art.75 LSPS.) En vista de la anterior omisión tampoco se dispone del Código de Comportamiento que va regir al personal de los SPS (art.13 LSPS); d) A pesar de como se señalo que la LSPS prohíbe la existencia grupos armados ilegales, no se regula esta situación como falta ni establece sanción administrativa para dicha ilegalidad, debiéndose recurrir al proceso penal e intervención de la Fiscalía General de la República para que la PNC pueda actuar; e) Existe una apreciación por parte de los propietario de agencias de SPS, que el cuerpo normativo exige una serie de exigencias y requisitos de difícil cumplimiento; de igual forma establece una serie de cargas impositivas que se configuran en una parte substancial del costo de operación; f) La ley no fija precios bases a cobrar por la prestación de los diversos servicios, lo que ha desatado una guerra de precios, con la consiguiente baja en la calidad del servicio[22]; g) Como todo ente regulado bajo una serie de diversas normas y de diferentes ámbitos existen una serie de contradicciones, ambigüedades e incongruencias entre las diversas disposiciones normativas las cuales no se señalan porque sobrepasan los limites del presente trabajo de investigación. Además ya la Unidad Jurídica de la PNC se encuentra trabajando en la reformas a la LSPS para corregir dichas anomalías, así como también en la elaboración del reglamento respectivo[23]; h) Finalmente a pesar de existir un marco normativo relativamente adecuado y completo, es difícil aplicar el mismo o garantizar el apego de los SPS a todas las disposiciones legales que le son aplicables. Esta aseveración se ve sustentada en hechos como los siguientes: a) el 24% de los agentes de SPS encuestados manifestaron no haber cursado el Curso de Capacitación de la ANSP exigido por la ley para poder operar[24]; b) Muchas empresas de SPS operan ilegalmente a pesar de los esfuerzos de la DRC

[21] Flujograma del procedimiento administrativo sancionador puede apreciarse en el anexo 7.
[22] Literales "e" y "f" entrevista con miembros del Consejo de Apoyo de la DRC.
[23] Entrevistas Licda. Xochilt Acosta y Lic. Franco Amílcar Arana de la Unidad Jurídica PNC .
[24] Ver Anexo 11.6 Encuesta a Agentes de SPS

por detectarlas y cerrarlas, como lo ejemplariza el caso del decomiso de las armas de fuego y el cierre de dos empresas "piratas" en la ciudad de San Miguel[25].

. ***3.4.2. Garantía de Actuación:***

La garantía de actuación se materializa en el sistema en dos niveles: **1) de preparación y adoctrinamiento y 2) operativo.** El primero es abordado por cada una de las Agencias de SPS de la forma que lo considere conveniente, sin embargo la LSPS establece que el personal de las empresas de SPS, para trabajar en dicho rubro debe entre otros requisitos: aprobar la prueba psicotécnica y el curso de capacitación impartidos por la ANSP. La exigencia de estos requisitos se constituye en el elemento uniformizador de preparación y doctrina para todos los SPS(art. 20 lit. f y g.) A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley, la ANSP creó en marzo del 1997 la Unidad de Capacitación de Seguridad Privada y Pública (UCSPP) bajo la dependencia de la Escuela de Readiestramiento, Investigaciones y Especialidades. En la actualidad la UCSPP esta conformada por 1 coordinador, 3 docentes (1 abogado, 2 psicólogas) y 1 cabo de policía, quienes tienen a su cargo la práctica de la prueba psicotécnica y la impartición del curso de capacitación.

A efecto de inscribirse para llevar a cabo la prueba psicotécnica, el aspirante debe presentar: certificado de estudios como mínimo de sexto grado, documento de identidad, solvencia policial y constancia de antecedentes penales. La prueba tiene por objeto el evaluar la aptitud de los aspirantes: a) de leer y escribir adecuadamente y b) su estado emocional y capacidad de observación. Dichos exámenes son aplicados de acuerdo a una programación que se da conocer a todas las agencias de SPS, cada dos domingos. Aquellos aspirantes que resulten aptos pueden inscribirse en el curso de capacitación. Los no aptos pueden volver a repetir la prueba luego de haber transcurrido un tiempo prudencial.

El curso de capacitación tiene por objeto el preparar y brindar los conocimientos básicos que permitan un buen desempeño de los futuros agentes de SPS en el campo práctico y tiene un costo de $50. Durante el mismo, que tiene una duración de cinco días, se imparten a los aspirantes conocimientos sobre derechos humanos, la LSPS, intervención policial, salud mental y orientación jurídica; proveyéndosele a cada aspirante un manual que le sirve de guía y donde se consignan los conocimientos impartidos. Desde su inicio en 1997 hasta marzo de 2008 se la UCSPP se han impartido 406 cursos, en los cuales se ha capacitado a un total de 23,971 agentes[26].

Las fortalezas que se identifican en esta etapa son: a) Todo el personal de la UCSPP demuestra un alto nivel de profesionalismo y compromiso con el desempeño de su cometido; b) Se tiene un registro detallado y una buena administración de toda la información relativa a sus actividades. c) El material que se entrega y la calidad de la cátedra impartida es encomiable, haciéndose mucho énfasis en el valor práctico de los conocimientos teóricos que se imparten y d) Se llevan a cabo ejercicios prácticos sobre todo en el tema de intervención policial.

Las debilidades que se detectan en esta área son: a) Se considera que el curso de capacitación es demasiado corto (a pesar que el 59% de los agentes de SPS entrevistados que manifestaron haber cursado dicha

[25] Diario de Hoy. ONLINE"Cierran dos empresas de Seguridad" http://www.elsalvador.com/noticias/2002/5/4/elpais/elpais8.html

[26] Toda la información de la UCSPP fue provista en entrevista con el Lic. Miguel Reyes y Lic. Luis Polanco, coordinador y docente respectivamente de dicha unidad. Para ver datos detallados capacitaciones ver anexo 8.

capacitación consideraron como suficiente la preparación recibida para poder cumplir con su función[27]). Originalmente el curso tenía una duración de 10 días hasta mediados de 2006 y luego se recortó a 5 días; b) Existe un traslado unilateral de información de la UCSPP hacia la DRC, la cual no es correspondida; c) Las agencias de SPS no están enviando al personal a realizar las capacitaciones solo envían las listas de los agentes a la UCSPP, los cuales una vez cuentan con el sello de recibido, son presentados en las supervisiones de la DRC como prueba de que están cumpliendo (de las 110 personas capacitadas en el 2008 el 67% fueron personas particulares que no pertenecían a ninguna agencia de SP) ; d) No se brinda un adiestramiento en tiro y manejo de armas por ser demasiado costoso y no lograr ser cubierto por la cuota que se cobra por el curso.

A **nivel operativo** el control y supervisión de los SPS recae en la DCR. Esta unidad fue creada en la LSPS (art 3) a efecto de que supervisará el legal correcto funcionamiento de los SPS en estrecha colaboración con la División de Armas y Explosivos de la PNC. La ley concedió amplias facultades a la DRC para que pudiese llevar a cabo su cometido. En este sentido, la DRC se encarga de llevar los siguientes registros: a) De todas las personas naturales y jurídicas reguladas por la ley; b) De una nómina detallada del personal de seguridad y administrativo de los entes antes mencionados; c) Del inventario de las instalaciones, armamento, munición y demás equipo y d) De los contratos de servicios celebrados para la prestación de seguridad (art 4 LSPS). Es obligación de todo los SPS el actualizar esta información mensual y trimestralmente, los cuales entregan toda ésta en forma digital en discos de CD. También la DRC es el ente donde los SPS tramitan su autorización para operar, la instancia que instruye los procedimientos administrativos sancionatorios (para lo que dispone de la apoyo de 2 abogados y 1 licenciado en Ciencias Jurídicas) y ejecuta las suspensiones de aquellas empresas que no se apegan a la ley. La DRC depende orgánicamente de la SubDirección de Seguridad Pública de la PNC, disponiendo de 24 elementos policiales y con el apoyo de 36 miembros administrativos para llevar a cabo su función (para conocer organigrama y detalle de personal Anexo 10.)

En el cumplimiento de sus funciones la DRC durante el año 2007 llevó a cabo en las diversas empresas de seguridad 117 inspecciones eventuales (sin previo aviso) y 106 inspecciones programadas, se suspendieron las operaciones de 19 agencias y se instruyeron 102 procedimientos administrativos sancionatorios. Las faltas más cometidas por las que se proceso a las diversas empresas fueron: no informar de retiros o despidos de personal contratado, no informar del hurto o extravió de armas, no identificar adecuadamente los vehículos de seguridad privada, no llevar un control adecuado de los libros, contratar personal que no cumple con poseer licencia de portación de armas o el curso de capacitación de la ANSP, no cumplir con las prestaciones de ley para sus empleados y no contar con los seguros de daños a terceros y prestar servicios de seguridad sin la debida autorización[28]. La PNC en general en lo que concierne a los SPS, tramito 578 denuncias de extravío de armas de fuego, 64 denuncias por extravío de licencia o matricula, decomiso 883 armas de fuego por faltas y 402 armas de fuego por estar involucradas en delitos[29]. A pesar

[27] Ver resultados encuesta Anexo 11.6
[28] Datos e información proporcionada por la DRC
[29] Datos proporcionados por la División de Armas y Explosivos de la PNC

de que la LSPS faculta a la DRC para aplicar pruebas de dopaje a los agentes de los SPS (art. 67) durante el año pasado no se efectuó ninguna de estas pruebas.

Las deficiencias que se detectan en el DRC son: poco personal y recursos logísticos para llevar a cabo sus funciones, la falta de descentralización de la unidad que permita ejercer un mayor y control sobre todas las regiones de la república y la ausencia de un sistema informático apropiado para administrar adecuadamente toda la información que les es proporcionada. Estas deficiencias son en parte superadas por la disposición y compromiso que muestran para con su trabajo los miembros de la DRC. En cuanto a los aspectos positivos se destacan la creación de una oficina de atención al público para la mejora del servicio prestado por la unidad y el actual desarrollo de un proyecto con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo cuyo objeto es establecer una base de datos que permita una mejor fiscalización, regulación y control de todas las armas en manos privadas[30]. También es de destacar la conformación por parte de los propietarios de los SPS en octubre 2007, del Comité de Apoyo de la DRC (CADRC), organización que ha facilitado la coordinación, comunicación y el estrechamiento de los lazos entre ambas entidades.

La PNC y por ende la DRC, esta sujeta al control: ***a) político:*** al estar bajo la conducción del Presidente de la República y bajo la dependencia orgánica de la Secretaría de Estado a la cual se le asignen las funciones de seguridad pública (Art. 6 y 1 LOPNC); ***b) judicial:*** cuando sus miembros cometen delitos y; ***c) administrativo.*** Bajo este último la PNC esta sujeta a un ente de control externo, El Consejo de Ética Policial y una institución de control interno, la Inspectoría General (IG) (art. 26 y 28 LOPNC.) El primero se constituye en el máximo órgano consultivo del Ejecutivo en materia de supervisión del cumplimiento de la PNC de las políticas de seguridad, uso de recursos, operatividad, comportamiento y conducta policial (art.28 LOPNC.) La segunda es el ente contralor interno de la PNC por antonomasia y se constituye en un modelo de vanguardia en el control y supervisión de policía en el mundo, en el sentido que es un ente dirigido por personal no-policial y del cual dependen orgánicamente todas las unidades policiales de control interno de la PNC: Unidad de Control (detecta disfuncionabilidades en el servicio policial), Unidad de Investigación Disciplinaria, la Unidad de Asuntos Internos (investiga delitos cometidos por miembros de la PNC) y la Unidad de Derechos Humanos (art.13 RLOPNC.) Las funciones de la IG son: a) Vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos del cuerpo policial, b) Velar por el cumplimiento del régimen disciplinario policial y c) La recepción de denuncias externas e internas (art. 13, 22 LOPNC, 26 RLOPNC, 32 LDP y 31 RIG). En cumplimiento de sus funciones la IG realizó en el año 2007: 381 inspecciones a unidades policiales, supervisó 1675 operaciones policiales, se recibieron 1704 denuncias y se procesaron disciplinariamente a 3810 miembros de la PNC, de los cuales se sancionaron a 2643.[31].

La PNC se ha incorporado a la tendencia de otras policías de "vender" sus servicios en aquellos casos en que particulares o empresas deriven de los esfuerzos policiales algún beneficio comercial (presentaciones de artistas internacionales con gran afluencia de público). Dichos servicios se prestan bajo el Programa "Bolsa de Trabajo", creado por la suscripción de un convenio de cooperación interinstitucional entre la PNC y la Fundación de Bienestar Policial en agosto de 2006 y tiene por objeto el brindar beneficios

[30] Entrevista SubComisionado Wilfredo de Jesús Avelenda Echeverria Jefe del DRC
[31] Fuente Datos Coordinadora de Análisis de la IG

económicos adicionales a los policías incorporados al programa. Desde su creación hasta diciembre 2007, participaron 3,625 miembros policiales brindando seguridad en 74 eventos, todos los cuales fueron debidamente supervisados por la IG.

En lo que respecta al DRC la IG dirige funcionalmente la sección disciplinaria de dicha división y durante los años 2006 y 2007 se procesaron disciplinariamente a 5 miembros de esa unidad, de los cuales dos resultaron sancionados (para mayor detalle ver anexo 9.) Asimismo desde el año 2000 hasta febrero 2008 sólo se han interpuesto once denuncias en contra de miembros de la DRC por negligencia, prepotencia, conducta inadecuada y mal procedimiento policial.

3.4.1. Garantía de Legitimidad:

Para los efectos de la presente investigación la garantía de legitimidad esta relacionada con: el nivel de aceptación y confiabilidad de los SPS en el seno de la sociedad salvadoreña. Esta situación esta íntimamente ligada a la calidad del servicio que los SPS ofrecen y prestan, así como también con la dinámica de interrelación entre la ciudadanía, los agentes de SPS (ASPS) y los agentes de policía (APNC.)

En lo que concierne al primer punto entre el universo de ciudadanos entrevistados: el 51% tiene una opinión media (ni positiva, ni negativa) de los ASPS, una amplia mayoría consideró que los ASPS muestran respeto: al derecho de la vida de las personas, (75%), a su integridad física (65%), a su dignidad (65%) y a su propiedad privada (75%). Sólo el 8% de los APNC y el 43% de los ASPS consideraron que los SPS gozan de la confianza de la ciudadanía. El 51% de los ciudadanos encuestados se identificó que utilizaba servicios de seguridad privada o conocía a alguien que los utilizaba. También una amplia mayoría considero que era necesario mejorar las relaciones entre los SPS y la PNC (96%) y que existiera más colaboración entre ambos entes (95%). A pesar de lo expuesto solo el 46% considero que el trabajo de los SPS era complementario al trabajo policial.

Del universo encuestado la ciudadanía (50%), los APNC (39%) y los ASPS(54%) concordaron en cuanto que consideraron como regular, el nivel de cooperación de la PNC con los SPS en la prevención del crimen. Interesante resultó que mientras el 89% de los ASPS y un 54% de la ciudadanía consideraba como verdadero que la PNC y los SPS conformaban una red de seguridad, el 59% de los APNC consideran dicho hecho como falso. No existe una opinión definida con respecto a si la garantía de la seguridad debe competer al Estado, dado que prácticamente los encuestados dividieron sus opiniones por la mitad (ciudadanía 50%, los APNC 49% y los ASPS 53%.) Asimismo la ciudadanía (65%) y los APNC (61%) consideraron como regular el control y supervisión que se ejerce sobre los SPS, sin embargo la mayoría de los ASPS (58%) consideraron dicho sistema como bueno.

Es innegable las diferencias cualitativas entre uno y otros, en términos generales los APNC son más jóvenes, muestran mejor preparación académica y mayor experiencia que los ASPS. Esta aseveración esta sustentada en los siguientes datos recabados en las encuestas: a) El 95% de los APNC se encuentran entre el rango de edad de 20 a 45 años en comparación con un 74% de los ASPS; b) El 73% de los APNC ostentan titulo de bachiller (grado mínimo exigido para poder ingresar a la Carrera Policial[32]), un 13%

[32] Artículo 21 literal "a" numeral 2 Ley de la Carrera Policial: Decreto Legislativo 773 publicado en Diario Oficial 07/08/1996.

manifestó haber cursado estudios universitarios y el 14% eran profesionales; de los ASPS el 46% cursaron hasta sexto grado y un 44% estudió hasta el noveno grado; c) El 47% de los APNC manifestaron tener entre 11 a 20 años de experiencia de trabajo en comparación del 53% de los ASPS que ubicaron su experiencia entre los 0 a 5 años de trabajo; d) Sólo el 17% de los APNC consideraron como verdadera la aseveración de que ellos y los ASPS son socios del mismo nivel en la prevención del crimen en comparación con un 57% de los ASPS. e) El salario mensual básico de un APNC es de $ 399.97 mientras que el salario básico promedio mensual de un ASPS es de $ 188.00[33].

La situación expuesta genera que la relación entre los APNC y los ASPS se destaque por una actitud y percepción de superioridad por parte de los primeros ante los últimos. Los ASPS muestran por su parte una intención y sentido de buscar equipararse con los APNC. Lo anterior se refleja en los siguientes datos obtenidos en la encuesta: a) El 57 % de los ASPS manifestaron que percibían que la policía estaba dispuesta a compartir información con ellos mientras un 56% de los APNC daban la opinión inversa y mientras el 82% de los ASPS manifestaban su disposición a compartir información con los APNC sólo el 27% de éstos percibían esta intención; b) El 61% de los ASPS consideraron como buena la relación con la policía mientras que la mayoría de los APNC (66%) evaluaron esta relación como de calidad media; c) Los ASPS buscan un mayor acercamiento a los APNC, mientras éstos no justifican dicha situación, la mayoría de los APNC (56% y 75%) no consideraron necesario el participar en entrenamientos conjuntos ni en el intercambio de personal mientras que el 80% y 70% del personal de los SPS consideraron necesaria dicha participación conjunta; d) El 56% de los ASPS evaluaron los esfuerzos conjuntos para proteger la comunidad como buenos, mientras el 59% de los APNC consideraron dicho esfuerzo como regular; e) Tanto los APNC como los ASPS, consideran que el otro puede hacer más para mejorar la relación de trabajo (92% y 94%) respectivamente; f) Sólo el 22% de los APNC tuvieron una apreciación favorable de los ASPS, mientras que el 56% de éstos últimos tuvo una opinión positiva de los APNC.

A pesar de las diferencias de percepciones entre unos y otros hay ciertos aspectos en que el personal de ambos servicios concordaron: a) El 98% de los ASPS y el 94% de los APNC consideraron necesario el mejorar las relaciones entre ambos; b) El 85% de los APNC y el 93% de los ASPS también consideraron que era necesario el trabajo conjunto para prevenir el crimen y el sostener reuniones regularmente (92% y 93% respectivamente y c) Ambos APNC (82%) y ASPS (91%) concordaron en que el profesionalismo con que ambos ejecuten su trabajo redundará en la mejoría de la relación entre ellos[34].

El garantizar una calidad del servicio que prestan los SPS es una de las prioridades de los propietarios de dichas empresas. Ellos mismos están consientes de los controles a que están sujetos orientados a cumplir con dicho cometido. En este sentido consideran que la regulación estatal es engorrosa, de excesiva burocracia, altamente inequitativa e impositiva. Para ejemplizar lo anterior señalan: a) Que se les exige una gran cantidad de documentación que tienen que entregar en formato digital con demasiada periodicidad; Que les imponen una serie de impuestos para operar tanto para la policía como para el Ministerio de Defensa; c) Que hay agencias que brindan servicios de alarmas las cuales pretenden que sean atendidas por

[33]. Datos de salarios proveídos por División de Personal de PNC y en entrevista con miembros del Comité de Apoyo DRC

[34] Para conocer datos completos de la encuestas ver anexos numeral 11.

el sistema de emergencia de la policía (de acuerdo a datos proveídos por el sistema de Emergencia 911 de la PNC la cantidad de llamadas atendidas relacionadas con alarmas activadas en el ámbito nacional durante el año 2007 y marzo 2008 fueron 9,943;) d) Sienten que son perseguidos por la policía a la cual consideran se le imponen cuotas de armas a decomisar (ver pg. 19 cantidad de armas que fueron decomisadas por la PNC a los SPS.) y e) No hay una base de datos funcional en la DRC que permita controlar e identificar al personal de los SPS que es problemático o que haya sido despedido por faltas a sus reglamentos internos. Esta situación permite que por lo menos un 25% del personal de los SPS rote entre las diversas compañías de seguridad, las cuales se ven en la necesidad de contratar al personal dada la gran oferta de trabajo existente (solo durante un día en un matutino de mayor circulación se contaron 17 anuncios de ofertas de trabajo, dos de los de los cuales ofrecían uno 100 plazas y el otro 150[35].)

Los propietarios de los SPS consideran a la competencia no regulada como el máximo obstáculo a la garantía de un servicio de calidad. Ellos señalan que hay una serie de empresas informales que han bajado el cobro mensual por servicio de $ 320.00 - $ 340.00 por agente a $ 250.00 y desgraciadamente en el mercado local el principal criterio de los clientes para contratar un servicio de seguridad es el precio y no calidad. Esta baja en el cobro tiene un impacto negativo en el servicio dado que con esos cobros no es posible pagar un salario digno a los agentes de los SPS lo que a su vez no permite que el trabajo sea más atractivo a personas más cualificadas. A juicio de los miembros del CADRC el precio justo que garantizaría un servicio de calidad y atraería a mejor calidad de personal sería de alrededor de $ 500.00 por agente, cantidad que actualmente no están dispuestos a pagar los demandantes del servicio. Los SPS también están sujetos al control de éstos últimos los cuales según los miembros del CADRC los obligan asumir los costos de cualquier pérdida o daño a su propiedad sea o no consecuencia de la prestación del servicio de seguridad, bajo la amenaza de cesar la relación contractual[36].

Finalmente los propietarios velan por garantizar el mejor servicio posible procurando capacitar a su personal en temas de atención al cliente, trabajo en equipo y Derechos Humanos. Muchos de estos cursos son gestionados a través de los programas del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP.) También procuran brindar en la medida cursos de manejo de armas y tiro a sus empleados, pero el nivel y tipo de capacitación varía entre las diferentes empresas. Todos los SPS tienen un servicio de supervisión propio el cual consiste en efectuar rondas diarias por parte de supervisores, quienes visitan sorpresivamente y sin previo aviso todos los puestos donde se presta servicio. Ellos verifican que los agentes tengan sus armas en buenas condiciones, que se encuentren adecuadamente (portando su respectivo informe y sin estar bajo el efecto de drogas o bebidas embriagantes) en su puesto de trabajo, que porten su respectivas licencias de portación y matrículas de las armas, También todos los SPS tienen su reglamento interno propio y tienen sus procedimientos sancionatorios para aplicar aquellos agentes que lo trasgredan, sin embargo la ejecución de las sanciones es excepcional ya que la mayoría del personal al verse afectado opta por abandonar su trabajo. Las quejas de los clientes son atendidas inmediatamente y normalmente se cumple en la medida de lo posible con las exigencias de éstos.

[35] Diario de Hoy 9 de abril 2008, pg 91
[36] Entrevista sostenida con miembros del Comité de Apoyo a la DRC

III. Conclusiones y Recomendaciones.-

En El Salvador el sistema de control y supervisión de los SPS demuestra ser parcialmente efectivo, en el sentido que las actuaciones y operaciones de éstos se desarrollan en contextos de legalidad y legitimidad, que si bien resultan aceptables pueden ser objeto de mejoras substanciales.

El análisis de la garantía de legalidad que refleja el sistema determina que los SPS en el país están sometidos a un ordenamiento legal extenso y desarrollado. Esta situación a la vez que resulta favorable, ya que no sólo incorpora funcionalmente a los SPS en el monopolio de seguridad constitucionalmente reservado al Estado, sino también los define, regula y establece sus propios procedimientos, también refleja una faceta desfavorable en el sentido que conforma un régimen con una serie de ambigüedades, contradicciones, vicios procedimentales y excesivos trámites burocráticos los cuales ameritan una profunda revisión orientada a brindarle mayor coherencia, armonía y eficacia al sistema. En este contexto el acatamiento a las disposiciones normativas depende más de la voluntad de los SPS que en la capacidad de los entes contralores, los cuales carecen de los medios tanto materiales como humanos para poder efectivamente garantizar la aplicación de la ley.

La garantía de actuación del sistema muestra fortalezas y debilidades. Entre las primeras se puede destacar la existencia de un elemento de uniformidad en la preparación del personal de los SPS con la exigencia de aprobación de la prueba psicotécnica y el curso de capacitación de la ANSP, así como también la existencia de la DRC como unidad especializada de la policía para el control y supervisión de sus actuaciones y operaciones. El sistema de control y supervisión bajo este rubro, se amplía con la existencia de un mecanismo de denuncia disponible a la ciudadanía, así como de la presencia de la IG como ente contralor de la actuación de la DRC y toda la corporación policial. Las debilidades del sistema están relacionadas con la aplicación práctica de los controles concebidos: no existe un mecanismo que garantice que todos los agentes de los SPS aprueben las pruebas y curso de capacitación referido, tampoco hay una efectiva difusión entre la ciudadanía de los mecanismos de denuncia a que puede recurrir , como tampoco los entes contralores disponen de los recursos necesarios para el efectivo control y supervisión de las actuaciones y operaciones de los SPS en el campo.

La garantía de legitimidad del sistema se ve obstruida por la poca comprensión de la naturaleza, función y finalidad de los SPS entre los actores del sistema. Esta situación es producto de la poca presencia del tema en el debate nacional y su nula exploración en círculos académicos, quedando las apreciaciones de unos y otros sujetas a las respectivas experiencias personales relacionadas con el fenómeno. Lo anterior se refleja en los resultados de la encuesta en que se captan opiniones divergentes sobre los SPS. En este orden de ideas, se aprecia una dividida opinión de la ciudadanía con respecto a su confianza en los SPS a la vez que la mayoría manifestó considerar que éstos mostraban respeto por la vida, integridad física, dignidad y propiedad de las personas. Asimismo a la vez que una amplia mayoría de la ciudadanía consideró necesario el mejorar las relaciones entre la PNC y los SPS, sólo una minoría consideraba que el trabajo de los últimos era complementario de los primeros. Otro obstáculo a una dinámica de interrelación armónica entre la PNC y los SPS, lo constituye la actitud de superioridad que asume la primera en relación a los segundos. Esta

circunstancia aunada a la aspiración de los SPS asumir un mayor rol en el sistema de seguridad pública trastorna la relación generando fricciones entre ambos.

La relación entre la policía y los SPS en El Salvador, de acuerdo ***a su naturaleza*** se puede categorizar como de ***Laissez faire***, o sea que presupone la seguridad privada como un bien de consumo y se percibe a los SPS como socios menores en la prevención del crimen; de acuerdo ***a sus efectos*** su relación funcional se caracteriza como de ***Incremento*** en el entendido que los SPS conforman otra capa de protección que complementa la provista por la policía.

Al evaluar la situación de El Salvador dentro de los otros temas principales de debate en el ámbito mundial sobre los SPS se puede aseverar: en lo que respecta al futuro de los SPS en el país, éste se aprecia promisorio. La firma de un Convenio de Cooperación entre la PNC y los SPS en octubre del año recién pasado establece una base sólida sobre la cual ambas entidades se comprometen a trabajar conjuntamente en el trabajo de prevención, educación y disuasión del crimen. En la reunión anual con los propietarios de SPS el Director General de la PNC destacaba a esa reunión como la más importante para los intereses de los salvadoreños, ya que efectivamente se incorporaban a los SPS en la vigilancia, suministro de información y aprehensiones en flagrancia, habiéndoseles entregado ese día los afiches y la información relacionada con los 100 delincuentes más buscados en el país[37].

En lo concerniente a que los SPS desafían el monopolio del uso de la fuerza al Estado, como ya se señalo arriba la legislación salvadoreña claramente a limitado la participación de los SPS en el ámbito de la seguridad pública a la custodia y protección de las personas y bienes. Esta función es complementaria y subordinada al trabajo que efectúa la PNC, existiendo una prohibición expresa a los SPS de efectuar procedimientos policiales (art.61 SPS).

La operación de los SPS si tiene un efecto al generar inequidad en la distribución de la seguridad, en el país, según la cual aquellos que pueden costearlo ven sus áreas aseguradas preventivamente por parte de los SPS, mientras que los barrios menos favorecidos se ven patrullados represivamente por la policía. Al efectuar un recorrido por los diversos barrios de la ciudad en tramos similares: en la colonia residencial Escalón se contaron prestando seguridad a 25 agentes de los SPS; en la colonia clase media de Montebello se encontraron a 3 agentes prestando servicios; en la colonia popular de Prados de Venecia, sólo se encontró un agente de SPS el cual resguardaba un comercio de venta de repuestos, sin embargo en la zona se observo presencia de cuatro patrullas de la PNC; en los barrios más pobres y colonias marginales (aunque no se constató), obviamente no va haber ninguna presencia de agentes de SPS, sino aquellos que transiten por el lugar prestando seguridad a los vehículos de distribución comerciales[38]. Un aspecto positivo de lo señalado es que se tiene consciencia del problema, tal como lo reflejaron las palabras que el Jefe de la DRC dirigiera a los propietarios de los SPS en la reunión anual antes referida, ***"Provean una seguridad privada que no sea exclusiva para el que la paga sino para el que la necesite[39]"***

No se considera que los SPS actualmente se constituyan en una amenaza para la incipiente democracia

[37] Discurso del Director General de la PNC Ing. Francisco J. Rovira en reunión con propietarios SPS el día 28/03/2008.
[38] Recorrido efectuado por los autores el día 11/04/2008
[39] Palabras del SC Wilfredo de Jesús Avelenda Echevarría Jefe de la DRC en reunión con propietarios SPS el día 28/03/2008

salvadoreña. Lo anterior se asevera dado que a pesar que como ya se señalo, con los SPS, se pierde cierta equidad en lo que respecta a la seguridad, la PNC no pierde relevancia alguna como el principal garante del orden y la seguridad pública. Asimismo como se ha expuesto existe un mecanismo de control y supervisión bastante extenso de los SPS, sus operaciones y armas. También no se aprecian que los SPS estén en el país conformando patrones de dominación privada, por el contrario están colaborando en combatir una amenaza mayor a la democracia salvadoreña, como lo son los altos índices de criminalidad.

La experiencia del control y supervisión de los SPS en El Salvador puede ser de ayuda a otros países de la región debido a que la mayoría de éstos presentan situaciones, circunstancias y problemas homólogos a los expuestos, pueden variar las dimensiones pero no la naturaleza y funciones de los SPS. El no disponer de un sistema de control y regulación de los SPS puede degenerar en una serie amenaza a la institucionalidad democrática de cualquier país. Al respecto se puede hacer las siguientes recomendaciones:

a) Se debe evaluar periódicamente la efectividad del sistema a través de apreciar las garantías que éste brinda a la legalidad, la actuación y legitimidad de los SPS, a fin de ir perfeccionando su dinámica.

b) Es esencial para una efectiva estrategia orientada a la reducción y prevención del crimen establecer una cercana y efectiva relación entre la policía, los SPS y la ciudadanía. Esta relación se puede fortalecer ampliando los mecanismos de comunicación entre todos a fin de que cada cual comprenda mejor la naturaleza, función y finalidad de cada quien dentro del ámbito de la seguridad pública.

c) El entrenamiento y preparación de los agentes de SPS debe ser una tema prioritario en el debate sobre los mismos, una mayor cualificación de éstos redundará en una mayor garantía de seguridad, hay que recordar que en la mayoría de las ocasiones los agentes de SPS serán los primeros en responder a la atención de una emergencia. El entrenamiento básico debe de ser brindado por la Academia de Policía a efecto de garantizar cierta uniformidad en el proceso y se debe exigir a los agentes de SPS, que porten el certificado de haber aprobado dicho curso para poder operar. En este sentido se deben establecer estándares mínimos de entrenamiento que mejore a los SPS. El establecer ciertos parámetros sobre los cobros mínimos por los servicios permitirá el evitar que se desate una guerra de precios, con la consecuente pérdida de calidad, a la vez que también atraerá al sector personal más cualificado.

d) Se debe abandonar la perspectiva antagónica por medio de la cual se considera que la inseguridad resulta beneficioso para el negocio de los SPS, por lo que a éstos les conviene la generación de la misma. Esa apreciación se considera errónea, los SPS tienen una función inclusive dentro de sociedades con bajos niveles de criminalidad. En la medida en que se va alcanzando la ansiada paz social los SPS pueden pasar a brindar una serie de servicios que requieran menores o mayores destrezas que las que posee un policía: entre las primeras pueden señalarse: el control de tráfico, respuesta a alarmas, revisiones de equipajes; entre las últimas puede considerarse la atención de laboratorios, la recolección de pruebas, la protección de sistemas informáticos etc. El asumir estas funciones por parte de los SPS permitirá que haya más policías en aquellas funciones que le son propias y donde son más necesarios.

Finalmente es de recordar que la verdadera seguridad debe basarse no en la restricción de libertades y derechos sino en la garantía de su completo goce y disfrute.

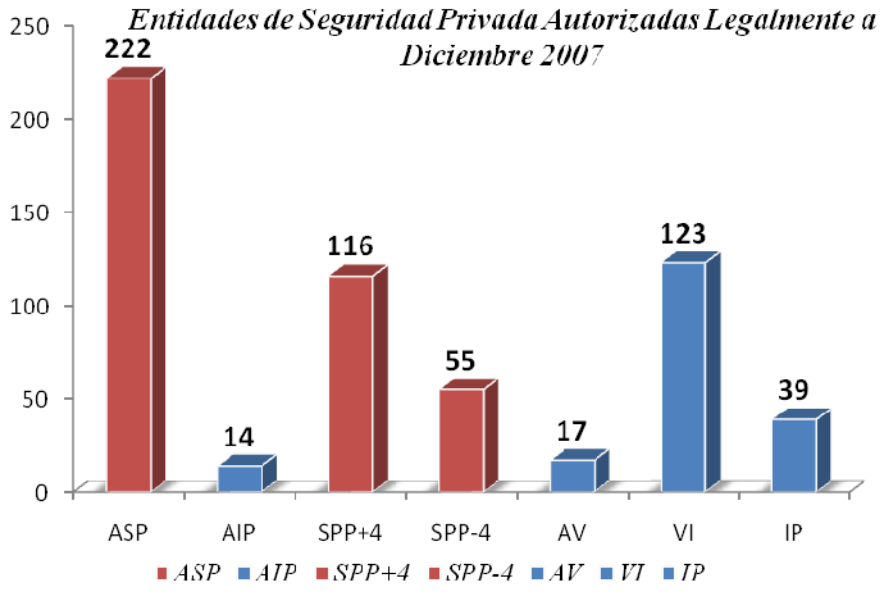
BIBLIOGRAFIA

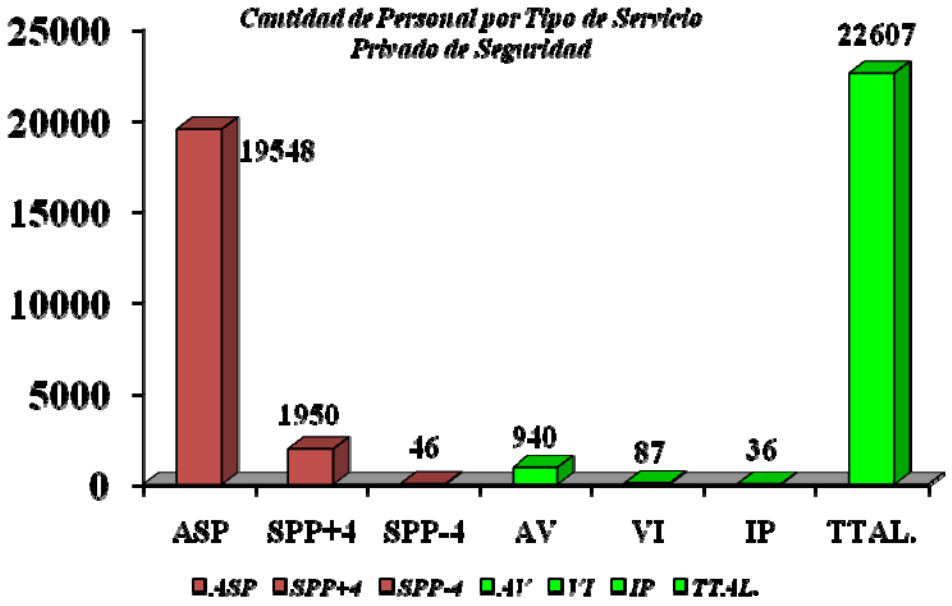
1. Avant, Deborah. and Lee Sigelman. 2006. Globalization, Private Security, and Democratic Processes: Implications for the Democratic Peace?, November 2006, The Elliott School of International Affairs George Washington University, 1957 E Street, NW Suite 501, Washington, DC 20052,avant@gwu.edu.
2. Bastiat, Frédéric. 2001. Servicios Privados, Servicios Públicos Publicado en Tópicos de actualidad, Año: 43, Junio 2001 No. 880, CEES. http://www.cees.org.gt.
3. Bayley, David H. and Clifford D. Shearing. 1996. The Future of Policing, Law & Society Review, Volume 30, Number 3 (1996) © 1996 by The Law and Society Association.
4. Castro Morán, Mariano. 2005. Reseña Histórica de las Administraciones Presidenciales y de la Policía Nacional de El Salvador desde 1867 hasta 1994. IMPRESERVAD, San Salvador, El Salvador.
5. Council of the Americas. 2004. Fostering Regional Development by Securing the Hemispheric Investment Climate, Prepared at the request of the United States Department of Defense in support of the 6th Defense Ministerial of the Americas Quito, Ecuador November 2004
6. Filosofía de la Seguridad. http://www.formosa.gov.ar/portal/9008.html Online 16/02/2008
7. Fundación para la Aplicación del Derecho FESPAD.2007. ¿Agentes de seguridad privada en labores de seguridad pública?, San Salvador, El Salvador, Noviembre, ONLINE. http://fespad.org.sv. (consulta 04/12/2007.)
8. Godnick, William. 2008. Es Hora de Controlar los Arsenales de las Empresas Privadas, Foro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad, ONLINE http://www.seguridad-la.com/artic/reflex/ref_8044.htm, consulta 04/03/2008
9. Holmqvist,Caroline.2005.Private Security Companies, SIPRI, Policy Paper No. 9,Stockholm International Peace Research, Institute, Stockholm, Sweden.
10. IACP/COPS. 2004. Policy Paper: Private Security/Public Policing Partnerships IACP/COPS National Policy Summit: Building Private Security/Public Policing Partnerships to Prevent and Respond to Terrorism and Public Disorder International Association of Chiefs of Police Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services (COPS) 2004.
11. Joh, Elizabeth E. 2006. The Forgotten Threat: Private Policing and the State, Indiana J Global Leg Stud 13 no2 Summ 2006, WN: 0619604873002 Indiana University Press.
12. Law Commission of Canada.2002. In Search of Security: The Roles of Public Police and Private Agencies Catalogue Number: JL2-19/2002 ISBN: 0-662-66399-3.
13. Lindo-Fuentes, Héctor.1991.Weak Foundations The Economy of El Salvador in the Nineteenth Century University of California Press Berkeley, Los Angeles, Oxford © 1991 The Regents of the University of California.
14. Nalla, K. Mahesh and Eui-Gab Hwang. 2006. Relations between police and private security officers in South Korea, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, Vol. 29 No. 3, pp. 482- 497, Emerald Group Publishing Limited.

15. O'Leary, Dennis 1994, Reflections on police privatization. By: FBI Law Enforcement Bulletin, 00145688, Sep94, Vol. 63, Issue 9 Database: Military & Government Collection.
16. Rodríguez-Sala, María Luisa 2008. La Santa Hermandad y sus Personajes durante los Siglos XVI y XVII Novohispanos. http://www.iis.unam.mx/biblioteca/pdf/rodri_sala.pdf. Consulta 21/03/2008
17. Sanders, Trevor.2005. Rise of the Rent-a-Cop: Private Security in Canada, 1991-2001, Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice; Jan 2005; 47, 1; Research Library.
18. Sarre, Rick & Tim Prenzler. 2000. The Relationship Between Police and Private Security: Models and Future Directions, the International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice, 24.
19. Schemper, Laura.2006. Una Propuesta de Cambio para la Hadrajá. Maaian, Bamá. Israel. Departamento de Comercio de EEUU.2006.Informe El Salvador:Servicios y Equipos de Seguridad. http://commercecan.ic.gc.ca/scdt/bizmap/interface2.nsf/vDownload/ISA_5030/$file/X_5979141.PDF. Consulta 03/04/2008.
20. Schreier, Fred & Marina Caparini.2005.Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies, Occasional Paper - №6, Geneva, Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF),Geneva
21. Shearing, C. (1997), 'Unrecognized Origins of the New Policing: Linkage Between Private and Public Policing', in Felson, M., and Clarke, R.V. (eds.), Business and Crime Prevention, Monsey, NY: Criminal Justice Press, 219-230
22. Singer. P.W. 2002. Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry and Its Ramifications for International Security, International Security v26 no3 p186-220 Winter. 2001/2002
23. Sklansky, David Alan. 2006. Private Police and Democracy, The American Criminal Law Review; Winter 2006; 43.
24. Spitzer, S. 1987. "Security and Control in Capitalist Societies: The Fetishism of Security and the Secret Thereof," in J. Lowman, R. Menzies and T.S. Palys, eds., Transcarceration: Essays in the Sociology of Social Control, (Brookfield, Vt.: Gower, 1987.)
25. Stenning. Philip C. 2000. Powers and Accountability of Private Police European Journal on Criminal Policy and Research; Sep 2000; 8, 3; ABI/INFORM Global pg. 325-352.
26. Swol, Karen. 1998. Private Security And Public Policing In Canada Karen Swol JURISTAT Canadian Center for Justice Statistics; November 1998, Catalogue no. 85-002-XIE, Vol. 18, No. 13
27. Youngs, Al. 2004. The Future of Public/Private Partnerships Al Youngs FBI Law Enforcement Bulletin; Jan 2004; 73.
28. Zalud, Bill.2007. Security Officers as a Business Strategy. Security, 44(11), 79-83. Retrieved February 16, 2008, from ABI/INFORM Global database. (Document ID:1386995301).

Anexos

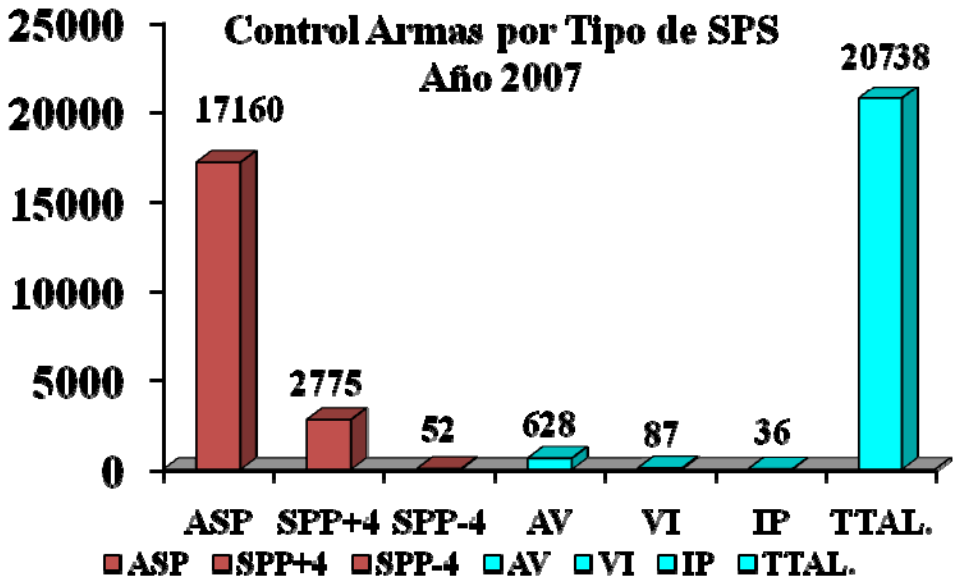
Anexo 1.





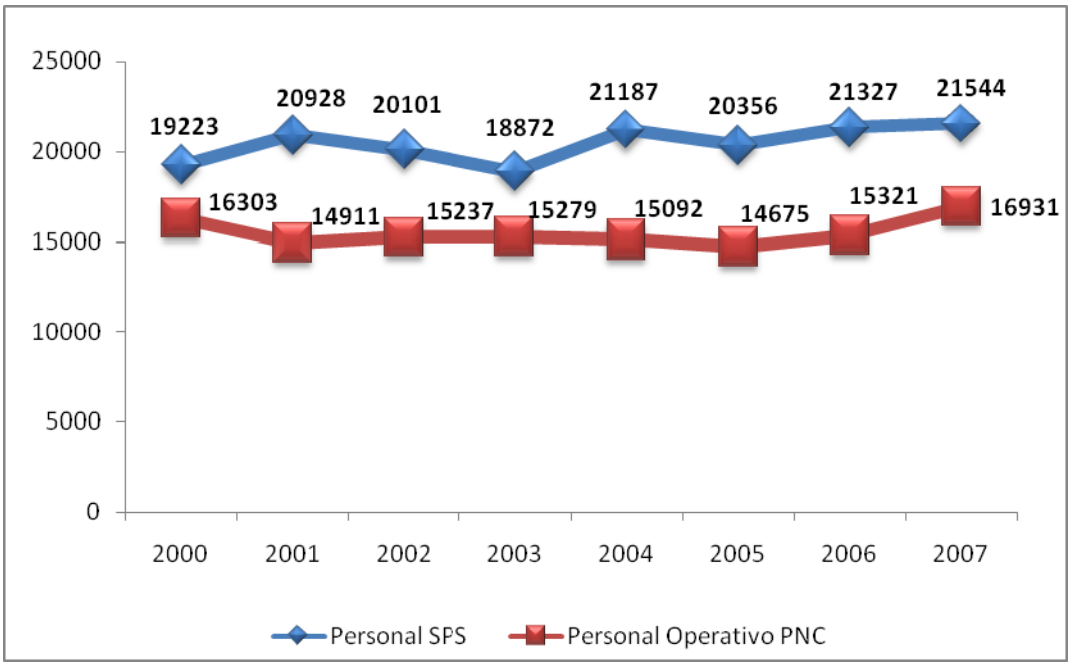
Fuente: División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la PNC
Llave: ASP: Agencias de Seguridad Privada; SPP+4: Servicios Protección Privados + de 4 elementos; SPP-4 Servicios Protección Privados – de 4 elementos; AV: Asociaciones de Vigilantes; VI: Vigilantes Independientes; IP: Investigadores Privados; AIP: Agencias de Investigación Privada.

Anexo 2.



Fuente: División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la PNC
Llave: ASP: Agencias de Seguridad Privada; SPP+4: Servicios Protección Privados + de 4 elementos; SPP-4 Servicios Protección Privados – de 4 elementos; AV: Asociaciones de Vigilantes; VI: Vigilantes Independientes; IP: Investigadores Privados

Anexo3: Personal de los SPS y la Policía Nacional Civil años 2000 al 2007



Fuente: DRC y División Personal PNC

Anexo 4: *Faltas Leves art.48 Ley de Servicios Privados de Seguridad*

a) La falta de notificación a la Policía Nacional Civil, sobre el cambio del representante legal de la entidad de seguridad privada dentro de los treinta días hábiles a la elección de éste.

b) No hacer del conocimiento de su personal el Código de Comportamiento, a que están sujetos las personas que prestan servicios de seguridad privada y otras normas relativas a su actuación establecidas en la ley.

c) No informar a la División correspondiente de la Policía Nacional Civil, el retiro o despido de personal contratado ya sea porque renuncie o porque se destituya por el cometimiento de faltas; en este último caso, deberán además informar la clase de falta cometida.

d) No proveer a sus empleados del carnet de identificación que los acredita como miembros del servicio privado de seguridad.

e) No presentar los informes trimestrales a la división correspondiente de la Policía Nacional Civil, establecido en la presente ley.

f) Incumplir con los requisitos que exige el reglamento con respecto a las instalaciones para el funcionamiento de las oficinas de los servicios privados de seguridad.

g) No informar a la Policía Nacional Civil, del extravío, robo, hurto o sustracción de armas propiedad de la empresa; así como la documentación de las mismas, según lo establecido en la ley correspondiente.

h) No exigir para su contratación la licencia para uso de armas de fuego al personal de la empresa; no proveer la matrícula de tenencia o conducción de armas de fuego a los mismos o estar vencidas éstas al momento de la inspección, supervisión o exigencia por parte de miembros de la Policía Nacional Civil.

i) No identificar adecuadamente con los distintivos de la empresa los vehículo que empleen para el desempeño de sus funciones, salvo las excepciones autorizadas por la Policía Nacional Civil.

j) Emplear o permitir el uso de uniformes y distintivos diferentes a los autorizados por la Policía Nacional Civil.

k) Obstaculizar que el personal de su empresa se someta al examen de control de consumo de alcohol, drogas o de sustancias análogas, cuando sea requerido por la autoridades competentes.

l) No llevar un control adecuado de las actividades de la empresa de seguridad privada, mediante libros autorizados por la unidad respectiva de la Policía Nacional Civil, los que consisten en salida y entrada de comisión; nombramiento de servicios y relevo de personal; salida y entrada de armas de fuego, municiones y equipo; novedades diarias, control de permisos y licencias de personal, control de inventarios; salida y entrada de correspondencia y control de asistencia diaria del personal con funciones operativas y administrativas.

m) Irrespetar o tolerar el irrespeto por parte de empleados de su empresa, a personal de la Policía Nacional Civil, que se encuentre de servicio y debidamente identificado.

n) Tolerar que el personal de su empresa solicite documentos de identidad en forma arbitraria a personas, fuera de las atribuciones que la ley les permite.

o) Tolerar que el personal de su empresa practique requisas a personas o sus bienes, fuera de las atribuciones que la ley les permite.

p) Permitir que el personal de su empresa restrinja o impida el libre tránsito a personas fuera de las atribuciones que la ley les permite, y

q) Tolerar que el personal de su empresa trate incorrectamente a las personas.

Anexo 5: *Faltas Graves art.49 Ley de Servicios Privados de Seguridad*

a) No informar a la Fiscalía General de la República y a la Policía Nacional Civil sobre los hechos delictivos cometidos por el personal de su empresa, en el desempeño de su trabajo.

b) Realizar actividades de seguridad privada con personal que no haya sido objeto de un registro legal por parte del propietario de la empresa.

c) No informar a la Policía Nacional Civil, sobre las sanciones penales que haya sido objeto el propietario, socio o de cualquiera de los miembros de organismos de dirección de la empresa.

d) Carecer o no haber renovado los contratos de: seguro de responsabilidad por daños a terceros y seguro de vida al personal empleado por su empresa o en su defecto, la declaración correspondiente.

e) No cumplir con las prestaciones de ley al personal empleado por su empresa.

f) Remitir la información requerida por la Policía Nacional Civil de manera parcializada con evidente malicia o ánimo de ocultar datos que sean necesarios para determinar hechos punibles.

g) Impedir que el personal contratado por su empresa, preste la colaboración legalmente establecida por la ley, cuando sea requerida por la Policía Nacional Civil.

h) Negarse a cumplir o promover que el personal de su empresa incumpla las órdenes dadas, por miembros de la Policía Nacional Civil debidamente identificados en cumplimiento de procedimientos legales.

i) Proveer que el personal de su empresa realice aprehensiones no permitidas por la ley.

j) Realizar o promover que el personal de su empresa efectúe investigaciones de exclusiva competencia de la Fiscalía General de la República o la Policía Nacional Civil.

k) No guardar o permitir que el personal de investigadores privados de su empresa no mantengan la confidencialidad de las investigaciones que realice, a menos que ésta sea requerida por autoridad competente.

l) No informar o permitir que el personal de su empresa no informe al Fiscal General de la República y a la Unidad correspondiente de la Policía Nacional Civil de los delitos o faltas que hayan tenido conocimiento cierto.
m) Permitir que el personal contratado por su empresa, inflinja tratos inhumanos;

n) No poner a disposición de la Policía Nacional Civil, en el menor tiempo posible, a aquellos sujetos que hayan sido aprehendidos en flagrancia.

o) Brindar servicio de seguridad privada por más de quince días, sin haber celebrado el correspondiente contrato.

p) No pagar las multas correspondiente, en el plazo establecido en la resolución respectiva.

q) Utilizar vehículos con distintivos o características similares a los de la Policía Nacional Civil o Fuerza Armada.

r) La falta de contratación de seguro de responsabilidad civil por daños a terceros, seguro de vida y no proveer de seguridad social al personal de las entidades de seguridad privada.

s) Promover dentro del personal la infracción al Código de Conducta o permitir la falta de respeto o negarle colaboración a los funcionario públicos.

t) No poner a disposición de la Unidad correspondiente de la Policía Nacional Civil, el armamento, munición y equipo, en caso de huelga o paro de labores.

u) No permitir, obstaculizar, entorpecer o no proporcionar la colaboración y la información; para el desarrollo de las inspecciones requeridas por parte de la Policía Nacional Civil.

v) La subcontratación de entidades que no tengan autorización para brindar servicios privados de seguridad.

w) La reincidencia de una misma falta leve por tres veces en el transcurso de un año, cuando ésta fuera atribuible a la empresa.

Anexo 6: *Faltas Muy Graves art.50 Ley de Servicios Privados de Seguridad*

a-Prestar servicios privados de seguridad, sin la debida autorización de la Policía Nacional Civil.

b- La prestación de servicios diferentes a los autorizados por la Dirección General de la Policía Nacional Civil.

c- Emplear armamento y municiones no permitidas por la ley.

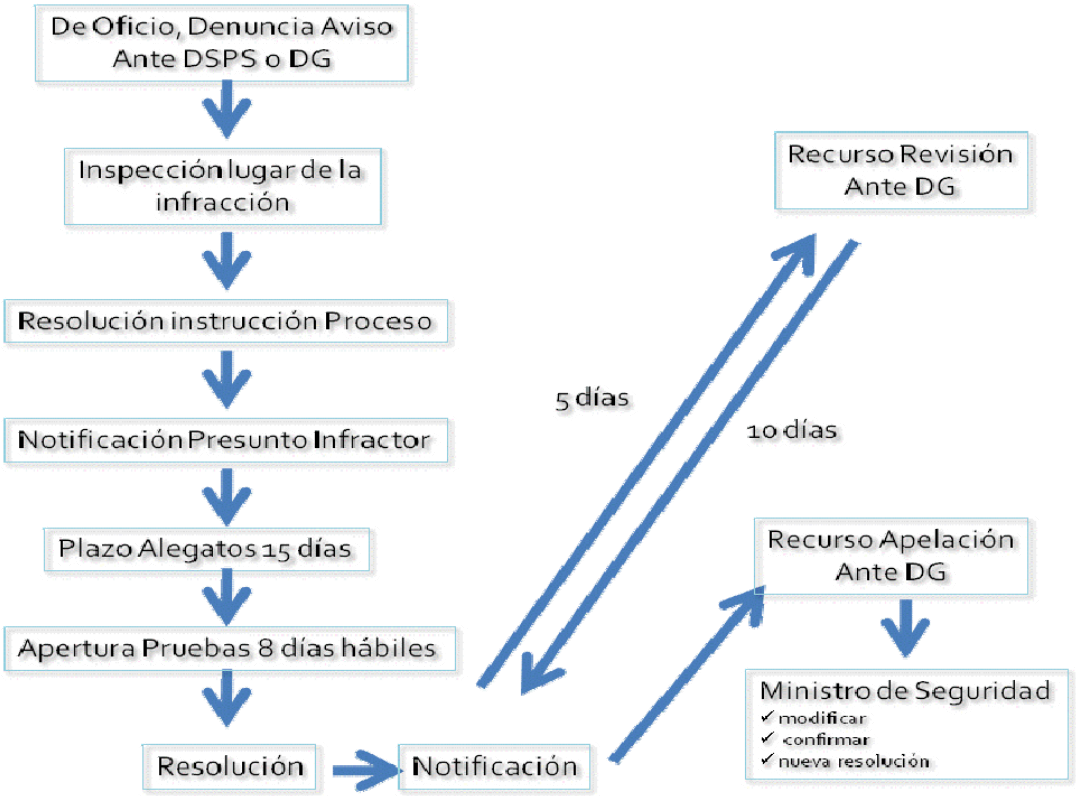
d- Emplear en las investigaciones o promover que el personal de su empresa utilice medios o técnicas que atenten contra los derechos y libertad de las personas.

e- Interferir dolosamente en las investigaciones realizadas por el Órgano Judicial, la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil.

f- No informar de los resultados de las averiguaciones realizadas, en caso le sean requeridas por la Policía Nacional Civil, y

g- La reincidencia de tres faltas graves durante un año.

Anexo7: *Proceso Administrativo Sancionador Ley de Servicios Privados de Seguridad Artículos 51-58*



Flujograma: Elaboración propia.

Anexo 8: ***Cuadro Estadístico de Cursos Impartidos por la Unidad de Capacitación en Seguridad Privada y Pública***

AÑO	CURSOS REALIZADOS	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
1997	**23**	**24**	**2876**	2900
1998	**45**	**27**	**4863**	4890
1999	**45**	**34**	**3360**	3394
2000	**45**	**47**	**2106**	2153
2001	**44**	**59**	**2512**	2571
2002	**50**	**95**	**3544**	3639
2003	**23**	**54**	**1618**	1672
2004	**23**	**23**	**966**	989
2005	**19**	**25**	**594**	619
2006	**39**	**17**	**475**	492
2007	**42**	**19**	**523**	542
Mar-08	**8**	**7**	**103**	110
TOTALES	406	431	23540	23971

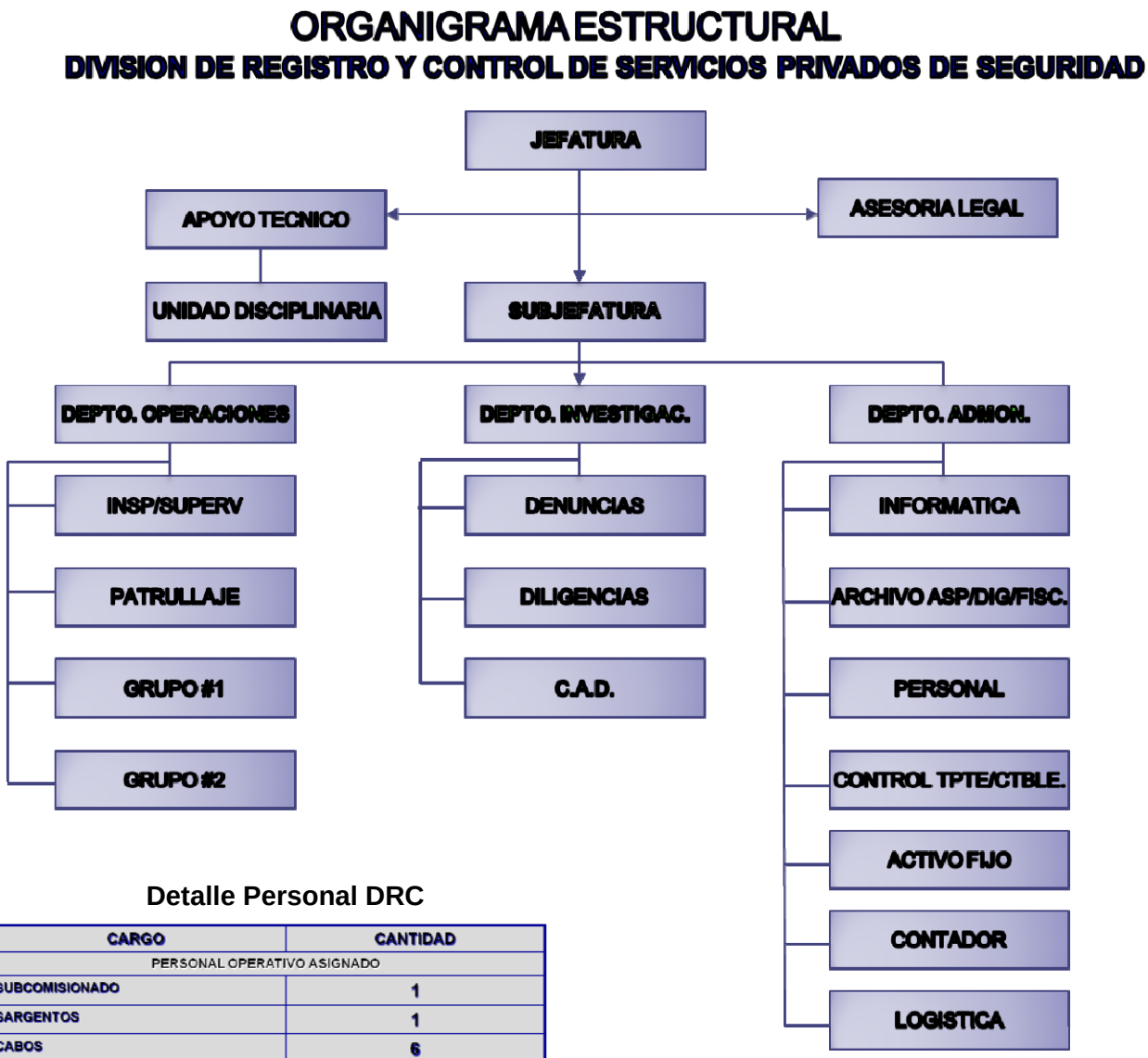
Fuente: UCSPP

Anexo 9: ***Cuadro Estadístico de Procesados Disciplinariamente en la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad.***

AÑO	CATEGORIA PROCESADO	TIPO FALTA	FALTA ATRIBUIDA	RESULTADO
2006	INSPECTOR	LEVE	No informar los hechos que deban ser llevados a conocimientos del superior/ negigencia	ARCHIVO
	ADMINISTRATIVO	LEVE	Ausentarse del servicio sin permiso	ARCHIVO
	AGENTE	GRAVE	Mostrar negligencia e incumplimiento de las obligaciones profesionales	ARCHIVO
2007	AGENTE	GRAVE	Abandono de servicio	DESTITUCIÓN
	ADMINISTRATIVO	LEVE	Eludir la prestación del servicio	2 días supensión del cargo sin goce de sueldo

Fuente: Sección Disciplinaria DRC

Anexo 10: *Organigrama y Detalle Personal de la DRC*



Detalle Personal DRC

CARGO	CANTIDAD
PERSONAL OPERATIVO ASIGNADO	
SUBCOMISIONADO	1
SARGENTOS	1
CABOS	6
AGENTES	16
SUBTOTAL	24
PERSONAL ADMINISTRATIVO ASIGNADO	
ASESOR JURIDICO	3
SECRETARIA	1
TECNICOS	2
MOTORISTAS	2
COLABORADOR ADMINISTRATIVO	2
ORDENANZAS	1
SUBTOTAL	11
TOTAL GENERAL	36

Fuente: DRC

Anexo 11: *Resultados Encuestas de Opinión*

11.1 Datos Demográficos Ciudadanía, Policía y Agentes de Seguridad Privada

Dato	Respuestas																							
	20-31						32-45						46-60						60+					
	Ciudadanía		Policía		Agentes SP		Ciudadanía		Policía		Agentes SP		Ciudadanía		Policía		Agentes SP		Ciudadanía		Policía		Agentes SP	
Edad	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
	181	60%	125	42%	87	29%	72	24%	158	53%	135	45%	38	13%	17	6%	63	21%	9	3%	0	0%	15	5%

Dato	6 grado						9grado						Bachiller						Estudios Universitarios						Profesional					
	Ciudadanía		Policía		Agentes SP		Ciudadanía		Policía		Agentes SP		Ciudadanía		Policía		Agentes SP		Ciudadanía		Policía		Agentes SP		Ciudadanía		Policía		Agentes SP	
Educación	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
	30	10%	0	0%	138	46%	36	12%	0	0%	132	44%	115	38%	219	73%	27	9%	92	31%	39	13%	3	1%	27	9%	42	14%	0	0%

Dato	Femenino						Masculino							
	Ciudadanía		Policía		Agentes SP		Ciudadanía		Policía		Agentes SP			
Sexo	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%		
	124	41%	50	17%	9	3%	176	59%	250	83%	291	97%	300	100%

Dato	Respuestas Policía					
	Superior		Ejecutivo		Básico	
Categoría	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
	4	1%	33	11%	263	88%

Dato	Respuestas Policía/ Agentes Seguridad Privada																	
	0-5 años						6-10 años						11-20 años				20+ años	
	Policía		Agentes SP		Policía		Agentes SP		Policía		Agentes SP		Policía		Agentes SP			
Años de Servicio	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
	71	24%	159	53%	84	28%	96	32%	142	47%	36	12%	3	1%	9	3%		

11.2. Respuestas a Preguntas Comunes: Ciudadanía, Policía y Agentes de Seguridad Privada

Preguntas de la Encuesta Comunes a la Ciudadanía, la Policía y Agentes de Seguridad Privada (SP)

Pregunta	Respuestas																	
	Poco						Regular						Bastante					
	Ciudadanía		Policía		Agentes SP		Ciudadanía		Policía		Agentes SP		Ciudadanía		Policía		Agentes SP	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
En general la policía y los agentes de Seguridad Privada cooperan en la prevención del crimen	102	34%	101	34%	54	18%	150	50%	117	39%	162	54%	48	16%	82	27%	84	28%
Pregunta	VERDADERO												FALSO					
	Ciudadanía		Policía		Agentes SP								Ciudadanía		Policía		Agentes SP	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%							Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
. La policía y las agencias de seguridad privada conforman una red de seguridad	161	54%	124	41%	267	89%							139	46%	176	59%	33	11%
Pregunta	SI												NO					
	Ciudadanía		Policía		Agentes SP								Ciudadanía		Policía		Agentes SP	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%							Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
El garantizar la seguridad pública debe ser una función que solo debe competer al Estado.	149	50%	146	49%	159	53%							151	50%	154	51%	141	47%
Pregunta	BUENO						REGULAR						MALA					
	Ciudadanía		Policía		Agentes SP		Ciudadanía		Policía		Agentes SP		Ciudadanía		Policía		Agentes SP	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Considera que el control y supervisión de las agencias de seguridad privada es:	76	25%	35	12%	174	58%	193	65%	184	61%	117	39%	31	10%	81	27%	9	3%

11.3. Respuestas a Preguntas Realizadas sólo a la Policía

Pregunta	si		medio		no	
	Policía		Policía		Policía	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
. Las Agencias de seguridad privada puede hacer más para promover la relación de trabajo:	275	92%	0	0%	25	8%
Tiene usted una opinión positiva de los agentes de seguridad privada	65	22%	173	58%	62	21%

11.4. Respuestas a preguntas Realizadas sólo a la Ciudadanía

Pregunta	Respuestas					
	BUENA		REGULAR		MALA	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
En general el servicio que prestan los agentes de seguridad privada es :	90	30%	187	63%	21	7%
Pregunta	**SI**		**MEDIO**		**NO**	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Tiene usted una opinión positiva de la policía	88	29%	164	55%	48	16%
Tiene usted una opinión positiva de los agentes de seguridad privada	72	24%	152	51%	76	25%
Muestran los agentes de seguridad privada respeto al derecho a la vida de las personas	225	75%			75	25%
. Muestran los agentes de seguridad privada respeto a la integridad física de las personas	196	65%			104	35%
Muestran los agentes de seguridad privada respeto por la dignidad de las personas	195	65%			105	35%
Muestran los agentes de seguridad privada respeto por la propiedad privada de las personas	225	75%			74	25%
Será necesario mejorar las relaciones entre la policía y las agencias privadas de seguridad	287	96%			13	4%
Utiliza usted o alguien que conoce servicios privados de seguridad	153	51%			147	49%
Considera que las agencias de seguridad privada complementan el trabajo de la policía	138	46%			162	54%
. Es necesario que exista una mayor colaboración entre la policía y las agencias de seguridad privada en el futuro:	286	95%			14	5%

11.5. Respuestas a preguntas Comunes a la Policía y Agentes de SP.

Pregunta	si				[redacted]				no			
	[redacted]		Agentes SP		[redacted]		Agentes SP		[redacted]		Agentes SP	
	Cant.	[redacted]	Cant.	[redacted]	Cant.	[redacted]	Cant.	[redacted]	Cant.	[redacted]	Cant.	[redacted]
Esta la policía dispuesta a compartir información con las agencias de seguridad privada	47	[redacted]	171	[redacted]	85	[redacted]	65	[redacted]	168	[redacted]	64	[redacted]
Están las agencias de seguridad privada dispuestas a compartir información con la policía	80	[redacted]	246	[redacted]	142	[redacted]	36	[redacted]	78	[redacted]	18	[redacted]
En general la relación entre la policía y las Agencias de seguridad privada es buena	34	[redacted]	183	[redacted]	199	[redacted]	102	[redacted]	67	[redacted]	15	[redacted]
Se puede mejorar la comunicación entre la policía y las agencias de seguridad privada	260	[redacted]	291	[redacted]	27	[redacted]	6	[redacted]	13	[redacted]	3	[redacted]
Será necesario mejorar las relaciones entre la policía y las agencias privadas de seguridad	283	[redacted]	294	[redacted]					17	[redacted]	6	[redacted]
Será necesario el trabajar conjuntamente policía y agencias de seguridad privada para prevenir ciertos tipos de crimen	256	[redacted]	279	[redacted]					44	[redacted]	21	[redacted]
Será necesario el sostener reuniones regularmente entre la policía y las agencias de seguridad privada	276	[redacted]	280	[redacted]					24	[redacted]	20	[redacted]
Será necesario que la policía y los agentes de seguridad privada participen en entrenamientos conjuntos	133	[redacted]	240	[redacted]					167	[redacted]	60	[redacted]
Será apropiado intercambiar personal entre la policía y las agencias de seguridad privada para efectos de entrenamiento	74	[redacted]	210	[redacted]					226	[redacted]	90	[redacted]
El profesionalismo con que tanto la policía como los agentes de seguridad privada ejecuten su trabajo mejorará la relación entre ambos	246	[redacted]	273	[redacted]					54	[redacted]	27	[redacted]
Cree que la policía goza de la confianza de la ciudadanía	104	[redacted]	101	[redacted]	176	[redacted]	143	[redacted]	20	[redacted]	56	[redacted]
Cree que los agentes de seguridad privada gozan de la confianza de la ciudadanía	25	[redacted]	128	[redacted]	154	[redacted]	128	[redacted]	121	[redacted]	44	[redacted]
Es necesario que exista una mayor colaboración entre la policía y las agencias de seguridad privada en el futuro:	280	[redacted]	294	[redacted]					20	[redacted]	6	[redacted]
Deben existir esfuerzos conjuntos entre la policía y las agencias de seguridad privada	265	[redacted]	282	[redacted]					35	[redacted]	18	[redacted]
En el futuro las agencias de seguridad privada serán un cuerpo importante en el ámbito de la seguridad pública	138	[redacted]	243	[redacted]					162	[redacted]	57	[redacted]
En el futuro se borrará la distinción entre la policía y los agentes de seguridad privada	236	[redacted]	126	[redacted]					64	[redacted]	174	[redacted]

Pregunta	VERDADERO				FALSO			
	[redacted]		Agentes SP		[redacted]		Agentes SP	
	Cant.	[redacted]	Cant.	[redacted]	Cant.	[redacted]	Cant.	[redacted]
La policía y las agencias de seguridad privada son socios del mismo nivel en la prevención del crimen	52	[redacted]	171	[redacted]	248	[redacted]	129	[redacted]

Pregunta	Buena				[redacted]				Mala			
	[redacted]		Agentes SP		[redacted]		Agentes SP		[redacted]		Agentes SP	
	Cant.	[redacted]	Cant.	[redacted]	Cant.	[redacted]	Cant.	[redacted]	Cant.	[redacted]	Cant.	[redacted]
Los esfuerzos conjuntos para proteger a la comunidad son:	69	[redacted]	167	[redacted]	177	[redacted]	116	[redacted]	54	[redacted]	17	[redacted]

11.6. Respuestas a preguntas Realizadas sólo a los Agentes de SP

Pregunta	si		medio		no	
	Agentes SP		Agentes SP		Agentes SP	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
La policía puede hacer más para promover la relación de trabajo:	282	94%			18	6%
Tiene usted una opinión positiva de la policía	168	56%	102	34%	30	10%
Ha aprobado el curso de capacitación de la Academia Nacional de Seguridad Pública	228	76%			72	24%
. Si contesto afirmativamente la pregunta anterior considera que el tiempo que dura la capacitación que recibió en la Academia Nacional de Seguridad Pública suficiente para garantizar su preparación	134	59%	52	23%	42	18%