



Soluciones a desafíos públicos

# PROPUESTAS

## Propuesta para el fortalecimiento de la Investigación Criminal

Proyecto de Lineamientos de Política Económica, Social  
y de Seguridad 2011-2021

Guatemala, febrero de 2017

## DOCUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO



Coalición por la  
Seguridad Ciudadana

Documento preparado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Su contenido (información, metodología, procesos y procedimientos) está sujeto a los respectivos derechos de autor. Cualquier reproducción del mismo, sea total o parcial, y sin importar el medio que se utilice para ello, requiere citar la fuente. Este documento fue elaborado por Francisco Jiménez.

## CONTENIDO

<b>1. Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>2. La investigación criminal en Guatemala .....</b>	<b>4</b>
2.1. Funciones de DIPANDA .....	7
2.2. Proceso de investigación criminal en DIPANDA. ....	8
<b>3. Estrategia de abordaje .....</b>	<b>14</b>
<b>4. Líneas de acción .....</b>	<b>16</b>
<b>5. Conclusiones .....</b>	<b>26</b>
<b>6. Recomendaciones .....</b>	<b>26</b>

## 1. Introducción

---

Al observar el flujo del sistema de justicia<sup>1</sup> se nota que en la dinámica de la investigación criminal, el papel asignado a la Policía Nacional Civil –PNC- resulta importante para la responsabilidad que el Ministerio Público –MP- tiene en materia de persecución penal. La investigación criminal tiene el propósito de determinar con precisión las condiciones de un delito, la identificación de su autor y proporcionar las pruebas que permitan una condena en un tribunal. Bajo esta perspectiva, la coordinación interinstitucional de la investigación criminal presenta varios desafíos en materia de persecución penal; uno de ellos, que desde la perspectiva del MP se señala como fundamental para el trabajo policial, es reforzar la presentación de la prueba. En este sentido se realizaron entrevistas con los funcionarios de la PNC que tienen esta responsabilidad en el ámbito de trabajo de la *División Nacional contra el Desarrollo Criminal de Pandillas*-DIPANDA- así como la *División de Delitos Contra la Vida*; que compartieron sus dinámicas de trabajo y los retos que afrontan, además de indicar la características que han permitido su desarrollo institucional. Por otra parte las *Fiscalías Contra las Extorsiones y Delitos Contra la Vida*, hicieron ver sus puntos de vista sobre esta temática.

En ese contexto el presente documento expone lineamientos para el fortalecimiento del proceso de investigación criminal en DIPANDA, como parte de la colaboración al fortalecimiento institucional que el CIEN ofrece al MINGOB. Esto se plantea dentro del marco de la coordinación interinstitucional entre PNC y MP, tomando en cuenta además los criterios técnicos aceptados de manera global por la doctrina del derecho penal y el desarrollo de las llamadas ciencias policiales.

---

<sup>1</sup> En el año 2016 se desarrolló el proyecto de flujograma de justicia criminal, en el cual se mapeó la interacción existente entre las diferentes instituciones de seguridad y justicia y se calculó la eficiencia de cada institución y la eficiencia global

## 2. La investigación criminal en Guatemala

La investigación criminal es la base de todo éxito en la persecución penal y es esencial para reducir los niveles de impunidad. En este sentido el sustento adecuado de los procesos penales desde la perspectiva del ente responsable de la investigación y la judicialización correspondiente, resultan un factor determinante para su éxito. En términos de diseño institucional su coordinación es responsabilidad de MP y tiene en la PNC un soporte para dar inicio a las pesquisas de la investigación, por lo que los resultados que proporcione serán cruciales para el trabajo exitoso del proceso penal. Para entender la relaciones de coordinación interinstitucional es oportuno hacer un recorrido de las atribuciones que ambos entes tienen en materia de investigación criminal.

La seguridad y la vida son obligaciones del Estado guatemalteco, como lo declaran el artículo 1 y 2 de la Constitución Política de Guatemala.<sup>2</sup> El Estado está llamado a realizar los diseños institucionales que le permitan tutelar estos bienes jurídicos y crear las condiciones para la realización del bien común. En ese marco la PNC está llamada a *“proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades y prevenir, investigar y combatir el delito”*<sup>3</sup>, preservando el orden y la seguridad pública”.<sup>4</sup>

En materia de investigación criminal propiamente dicha sus funciones están consignadas en su ley y son:

*“Artículo 10: Para el cumplimiento de su misión, la Policía Nacional Civil desempeñará las siguientes funciones:*

*a) Por iniciativa propia, por denuncia o por orden del Ministerio Público:*

- 1. Investigar hechos punibles, perseguibles de oficio e impedir que estos sean llevados a consecuencias ulteriores;*
- 2. Reunir los elementos de investigación útiles para dar base a la acusación en proceso penal; ...”*

En el caso del MP sus funciones y competencias se establecen en el *Decreto Legislativo 40-94, Ley Orgánica del MP* y su correspondiente modificación, *Decreto Legislativo 18-2016 Reformas a la Ley Orgánica del MP*. El artículo 1 define que al MP le corresponde promover la persecución penal y dirigir la investigación de los delitos de acción pública. El artículo 2 establece, que las funciones del MP son:

- 1. “Investigar los delitos de acción pública y promover la persecución penal ante los tribunales, según las facultades legales que le confieren.*

<sup>2</sup> “Artículo 1.- Protección a la Persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.” Y el “Artículo 2.- Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.”

<sup>3</sup> El subrayado es propio.

<sup>4</sup> Artículo 9 del *Decreto Legislativo 11-97, Ley de la Policía Nacional Civil*.

2. *Ejercer la acción civil en los casos previstos por la ley y asesorar a quien pretenda querellarse por delitos de acción privada de conformidad con lo que establece el Código Procesal Penal.*
3. *Dirigir a la Policía y a otros cuerpos de seguridad del Estado en la investigación de hechos delictivos.*
4. *Preservar el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, efectuando las diligencias necesarias ante los tribunales de justicia.”*

El artículo 3 define que *“el Ministerio Público actuará independientemente, por propio impulso y en cumplimiento de las funciones que le atribuyen las leyes sin subordinación a ninguno de los Organismos del Estado ni autoridad alguna...”*. Por otro lado el artículo 6 establece que podrá pedir la colaboración de cualquier funcionario y autoridad administrativa de los organismos del Estado y de sus entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas, para el cumplimiento de sus funciones, estando éstos obligados a prestarla sin demora y proporcionar los documentos e informes que les sean requeridos.

Para determinar con precisión los aspectos de relación interinstitucional entre MP y la PNC, es importante indicar el papel de los agentes fiscales, sus atribuciones se delimitan en el artículo 42, donde se dice que estos serán los que asistirán a los fiscales de Distrito o fiscales de Sección, tendrán a su cargo el ejercicio de la acción penal pública y, en su caso la privada conforme a la ley y las funciones que la ley le asigna al MP. *“Ejercerán la dirección de la investigación de las causas criminales: formularán acusación o el requerimiento de sobreseimiento, clausura provisional y archivo ante el órgano jurisdiccional competente. Asimismo, actuarán en el debate ante los tribunales de sentencia y podrán promover los recursos que deban tramitarse en las Salas Penales de la Corte de Apelaciones y la Corte Suprema de Justicia”*.

Por otro lado el artículo 45 hace referencia a la función de los auxiliares fiscales. *“Los auxiliares fiscales asistirán a los fiscales de distrito, fiscales de sección y agentes fiscales, actuando bajo su supervisión y responsabilidad. Serán los encargados de efectuar la investigación en el procedimiento preparatorio del proceso penal en todos los delitos de acción pública y en los delitos que requieran instancia de parte, al llenarse este requisito. Podrán intervenir directamente y por sí mismos en todas las diligencias de investigación y declaraciones de imputados que se produzcan durante el procedimiento preparatorio. Podrán firmar todas las demandas, peticiones y memoriales que se presenten ante los tribunales durante el procedimiento preparatorio”*.

El fiscal a cargo de la investigación de un delito (Art. 48) *“...debe reunir los elementos de convicción de los hechos punibles, en forma ordenada, que permita el control del superior jerárquico de la defensa, la víctima y las partes civiles”*. En cualquier momento del procedimiento preparatorio, todas las partes pueden proponer diligencias (Art. 49). El MP, por medio del fiscal a cargo, deberá realizarlas, si son pertinentes y útiles. Caso contrario, debe dar constancia de las razones de su negativa, la que puede ser revocada por el juez de

primera instancia en los términos establecidos en la ley. El fiscal tiene la obligación de proponer la prueba pertinente y necesaria y producirla en el debate (Art. 50).

El artículo 51 de la Ley del MP, tiene un carácter especial, ya que exige al Director de la PNC, a las autoridades policíacas departamentales y municipales que operan en el país y a cualquier otra fuerza de seguridad pública o privada, a cumplir las órdenes que emanen de los fiscales del MP y deberán dar cuenta de las investigaciones que efectúen. ***“Los funcionarios y agentes de las policías ejecutarán sus tareas bajo las órdenes y la supervisión del Ministerio Público. La supervisión incluirá el correcto cumplimiento de la función auxiliar de la Policía y de las demás fuerzas de seguridad cuando cumplan tareas de investigación. Los fiscales encargados de la investigación podrán impartirles instrucciones al respecto, cuidando de respetar su organización administrativa. La policía y las demás fuerzas de seguridad no podrán realizar investigaciones por sí, salvo los casos urgentes y de prevención policial. En este caso, deberán informar al Ministerio Público de las diligencias practicadas, en un plazo no mayor de veinticuatro horas, el que correrá a partir del inicio de la investigación. El Fiscal General y los fiscales de distrito y de sección podrán nominar por sí o por solicitud del fiscal encargado del caso, a los funcionarios o agentes policiales que auxiliarán en la investigación de un asunto”.***

Dicho esto se puede afirmar: 1. **La PNC** en materia de investigación criminal establece una relación de coordinación con el MP, en tanto que este último le concierne la dirección de la investigación, como ente responsable. 2. **El MP** es el organismo público que representa los intereses de la sociedad mediante el ejercicio de las facultades de dirección de la investigación de los hechos que revisten las características de delito.

Estas son dos instituciones con una naturaleza orgánica propia, autonomía e independencia; que como organizaciones públicas, son las responsables de tratar la temática delincriminal desde sus propias dinámicas internas. Esto implica que no están subordinadas entre sí, tanto en el plano administrativo como institucional, a no ser en el momento de confluencia en el desarrollo de las actividades de investigación criminal y que el propio sistema de gestión administrativa determina. Esto implica que el único vínculo de subordinación funcional de la PNC hacia el MP, se expresa en las diligencias que se realizan en la investigación de un delito, donde la PNC debe acatar las instrucciones de dirección y conducción del MP, respecto de las actividades investigativas.

El diseño institucional que nos proporciona la normativa vigente en materia de investigación criminal, permite la identificación de una zona de coordinación interinstitucional que enlaza el trabajo policial con la exigencias de la conducción de la investigación que ejercen los agentes y auxiliares fiscales, en la línea de trabajo que se decidirá para la judicialización del caso.

Esto se nota con precisión en la descripción de trabajo de DIPANDA, que en materia delictiva ha concentrado su trabajo abordando uno de los delitos de mayor impacto en la sociedad guatemalteca: **la extorsión**.

## 2.1. Funciones de DIPANDA

El Acuerdo Gubernativo 172-2014, Reformas al Acuerdo Gubernativo 97-2009, *Reglamento sobre la Organización de la Policía Nacional Civil*, eleva la *Unidad de Acción Nacional contra el Desarrollo Criminal de Pandillas*, a la categoría de División, para la que establece las siguientes funciones (Art. 4):

- a. *“Analizar y estudiar a través de metodologías científicas, la problemática y fenómeno de las pandillas;*
- b. *Formular e implementar la Estrategia Nacional contra el desarrollo criminal de las pandillas;*
- c. *Desarrollar e implementar el plan de acción de la estrategia nacional contra el desarrollo criminal de las pandillas;*
- d. *Recopilar información, sobre todo hecho ilícito vinculado con el fenómeno de las pandillas para su procesamiento y toma de acciones correspondientes;*
- e. *Diseñar planes operativos cimentados en metodologías científicas y procesos estratégicos, que permitan de forma eficiente y eficaz el tratamiento, reducción, investigación, control y desarticulación de pandillas;*
- f. *Auxiliar al Ministerio Público coordinando las acciones y procedimientos necesarios y pertinentes dentro del proceso de investigación;*
- g. *Participar a requerimiento del Ministerio Público en investigaciones bajo responsabilidad de otras unidades policiales, vinculadas con actos ilícitos cometidos por pandillas;*
- h. *Promover la comunicación con sectores o personas víctimas de la acción criminal de las pandillas; y*
- i. *Otras que le sean asignadas por el Director General de la Policía Nacional Civil, de conformidad con la ley.”*

Por la especialización en el análisis sobre las estructuras y modus operandi de las pandillas, que participan en muchos de los casos de exacción y extorsión en el país, DIPANDA se ha hecho cargo del estudio, abordaje, y tratamiento de las extorsiones. Siendo el referente operativo de la investigación criminal sobre el tema y por ello de soporte al trabajo del MP.

## 2.2. Proceso de investigación criminal en DIPANDA.

El conocimiento de los delito de extorsión y exacción se realiza a partir de denuncia realizada ante la PNC, en unos casos de manera directa a DIPANDA y en otros a una unidad distinta, que se la traslada para su atención. Suelen además presentarse denuncias directamente al MP .

Normalmente se siguen los siguientes pasos:

### 1. Primer paso: La denuncia.

- a. Denuncia ante DIPANDA.
  - i. Atención de la víctima. Este momento consiste en tomar declaración de la víctima o a quien está presentando la denuncia.
  - ii. Cuando es necesario se apoya a la víctima para estabilizar su condición nerviosa.
  - iii. Si se constata que el nivel de riesgo es bajo para la víctima, quien recibe la denuncia debe darle trámite normal al caso.
  - iv. Si existen evidencias de que la integridad de la víctima corre un riesgo elevado, se debe comunicar de inmediato a la Fiscalía correspondiente el caso.
  - v. De ser necesario, se solicita seguridad perimetral para la víctima. Esto depende del nivel de riesgo que se establece, el perfil y el requerimiento que haga la misma víctima. Esta solicitud lo debe gestionar el agente de DIPANDA asignado al caso.
  - vi. Acompañar a la víctima. El investigador de DIPANDA asignado al caso, debe ser quien acompañe a la víctima desde el inicio, cuando se presente su caso al Ministerio Público y hasta que finalice el proceso penal.
- b. Denuncia al MP.
  - i. Atención de la víctima. Se escucha a la víctima o a quien está presentando la denuncia.
  - ii. Se lleva a cabo una comunicación con DIPANDA, con el propósito que se asigne de inmediato un investigador específico, quien acompañará a la víctima en el proceso de investigación.
- c. Denuncia ante PDH. Ésta informa o traslada la denuncia al MP. Se le indica o se acompaña a la víctima para que se dirija directamente al MP.
- d. Existe lo que se podría denominar un ‘primer filtro’ al momento de tomar la denuncia. Se atiende a la víctima para estabilizar su situación de crisis, en este momento según sea el caso se procede de la siguiente manera:
  - i. Solicitud de apoyo psicológico para la víctima. El auxiliar fiscal o el agente de PNC solicita apoyo psicológico, de común acuerdo con la víctima.
  - ii. Asesoría Jurídica. Se le proporciona asesoría jurídica y técnica a la víctima, se le explica sobre el manejo que se hará de sus datos y se le da a



conocer el derecho que le asiste de reservar sus datos, así como otros detalles en cuanto a su comparecencia ante las instancias judiciales.

- e. Existen mecanismos y herramientas de comunicación permanente entre DIPANDA y la *Fiscalía Especial Contra las Extorsiones*, lo que permite el establecimiento de un canal de comunicación activo y dinámico entre las agencias de la PNC y el MP, a través de sus unidades especializadas para atender el tema de extorsiones y agilizar los procesos.
- f. El investigador asignado se comunica vía telefónica de manera directa con el auxiliar fiscal, al momento de tener conocimiento de una denuncia. Si existe la posibilidad de operativizar una flagrancia se requerirá de la anuencia del auxiliar fiscal, para determinar si procede o no, de común acuerdo con la víctima.
- g. En el caso de denuncias a Comisarías, estaciones o subestaciones de PNC, se hace efectivo un mecanismo de comunicación con DIPANDA para agilizar el traslado de la misma.

## 2. Segundo Paso: Entrevista a fondo por parte del investigador asignado.

- a. Si se determina que es un caso de flagrancia y de acuerdo a la evaluación del nivel de riesgo, se realiza el operativo correspondiente.
- b. Si el caso se identifica como acción de una estructura, se informa a la víctima que tratarlo como flagrancia es de alto riesgo para su seguridad.
- c. Cuando la víctima, a pesar de estar informado del riesgo que implica tratar el caso de acción de estructura como flagrancia, su decisión debe quedar registrada por escrito.
- d. Los procedimientos a, b y c, deben ser comunicados al investigador asignado o al auxiliar fiscal.
- e. El investigador asignado presentará un ***informe preliminar a la fiscalía en un plazo no mayor de 72 horas***. Este debe contener al menos: 1. Si el número telefónico ha sido usado en otros casos. 2. Perfil de la víctima, que incluye su área de residencia, si cuenta con un negocio o que tipo de ingresos tiene, etc. 3. Perfil del victimario, incluye antecedentes, si fuera el caso. 4. Si se sospecha que es un caso de estructura, se ubican los grupos que accionan en el área de residencia de la víctima, además de ser posible se individualizan los integrantes del grupo criminal. 5. Si son anónimos, se identifican patrones y modus operandi, que permitan relacionarlos con otros casos.
- f. A partir de los informes de 72 horas, el auxiliar fiscal podrá realizar nuevos requerimientos de investigación, los cuales deberán ser cumplidos por el investigador, en el plazo establecido.
- g. El investigador también podrá sugerir, en sus respectivos informes al auxiliar fiscal, las diligencias que considera oportunas para la investigación, en especial aquellas que no está a su alcance obtener.

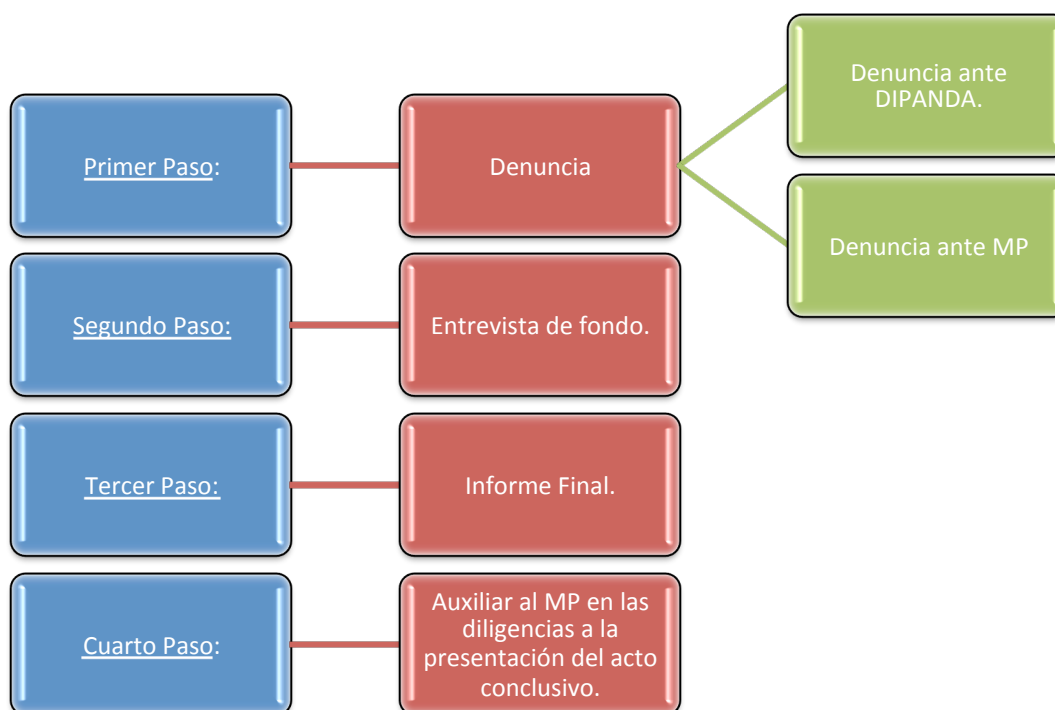
### 3. Tercer Paso: Informe final.

- a. Este debe contener al menos:
  - i. Perfiles detallados y completos de víctimas y victimarios.
  - ii. Modus operandi y lugar de operativización.
  - iii. Conclusiones finales de la investigación.

### 4. Cuarto Paso: Auxiliar al MP en las diligencias necesarias o complementarias a la presentación del acto conclusivo.

- a. En la preparación del proceso de judicialización el investigador deberá estar en la disposición de responder a cualquier requerimiento que sea necesario.

**Ilustración 1. Pasos del proceso de investigación de DIPANDA**



En el proceso de investigación criminal de DIPANDA sobre los delitos de extorsión y exacción, sigue cuatro criterios de trabajo:

#### 1. Atención a la víctima

Fase inicial en el tratamiento de los casos de extorsión y exacción; ocurre cuando la víctima o el denunciante se acerca al espacio institucional para exponer su caso; aquí se recopila las primeras informaciones de donde se encauzan las pesquisas iniciales que darán los primeros insumos que servirán para el análisis casuístico.

## 2. Análisis casuístico y de estructura.

Luego de que los agentes de la PNC y del MP han atendido a una víctima o denunciante, DIPANDA realiza el trabajo que permite el análisis del caso para definir y confirmar las líneas de investigación, en particular si el caso amerita un tratamiento de estructura criminal. Esta fase implica el recurso a información circunstancial, tanto aquella proporcionada por la víctima como la que cuenta DIPANDA, lo que implica que se construye y se hace uso de información procesada que no necesariamente es evidenciada.

## 3. Denuncia

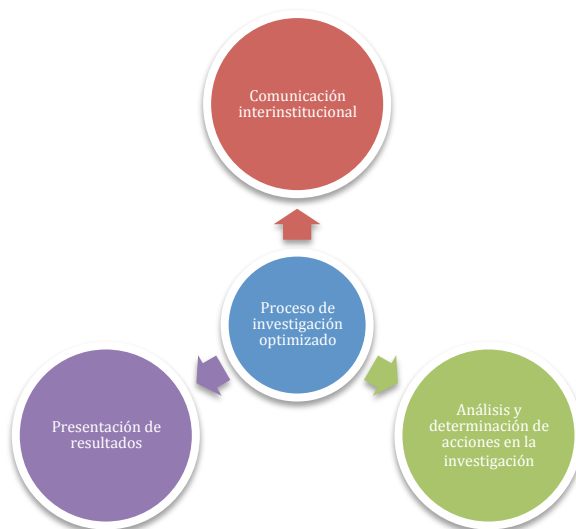
A partir de lo que se define en la fase posterior, si hay o no elementos para levantar un caso, del cual depende si hay o no denuncia. Esta fase interconecta tanto en análisis casuístico, del cual depende, y la judicialización, que depende de la denuncia, aunque estén pendiente otras investigaciones.

## 4. Judicialización

Esta fase depende del planteamiento de la denuncia. En realidad viene trazado desde la fase de análisis, cuando se ha definido el caso y cuando se ha determinado plantear la denuncia, por ello el informe de 72 horas resulta determinante. Todo el procedimiento o cualquier averiguación en esta fase será en términos de los criterios legales de la persecución penal.

Lo descrito al momento permite advertir que la coordinación institucional esta constituida por los siguientes elementos: 1. Comunicación entre investigador policial y fiscalía. 2. Análisis y determinación de acciones a seguir. 3. Presentación de resultados.

### Ilustración 2. Elementos de la coordinación interinstitucional



Estos aspectos son el nudo fundamental del proceso de investigación descrito. La manera como se realiza la comunicación entre investigador y fiscal, fijar las acciones a seguir y como se presentan los resultados de la investigación al MP, serán determinantes para la continuidad exitosa o no del trabajo del MP; de tal manera que un resultado de la investigación policial escaso, mal planteado o con carencias en la descripción de la evidencia, llevaría a una pérdida de tiempo y un retorno a las verificaciones necesarias para cotejar las dudas de información que puedan presentarse. **Considerando esto y con base a la información recabada en entrevistas<sup>5</sup> con personal de PNC y MP, se estableció que el traslado de los resultados de la investigación está limitado por las capacidades de investigación no optimizadas.**

Este problema se expresa en las siguientes condiciones del trabajo de DIPANDA:

1. Exceso de carga en las asignaciones de casos por investigador.  
De acuerdo a la información proporcionada por DIPANDA<sup>6</sup> la fuerte carga de trabajo radica en la asignación de casos por agente, de 108 en activo, en promedio a cada uno se les asigna 141 casos, de los cuales 101 casos se archivan y trabajan de manera activa un número de 40.

**Tabla 1. Carga de trabajo por investigador de DIPANDA (a febrero de 2017)**

Total de investigadores asignados actualmente a DIPANDA	Total de casos asignados a DIPANDA	Casos activos	Casos archivados	Promedio de casos asignados por investigador	Promedio de casos activos por investigador	Promedio de casos archivados por investigador
108	15,344	4,348	10,996	141	40	101

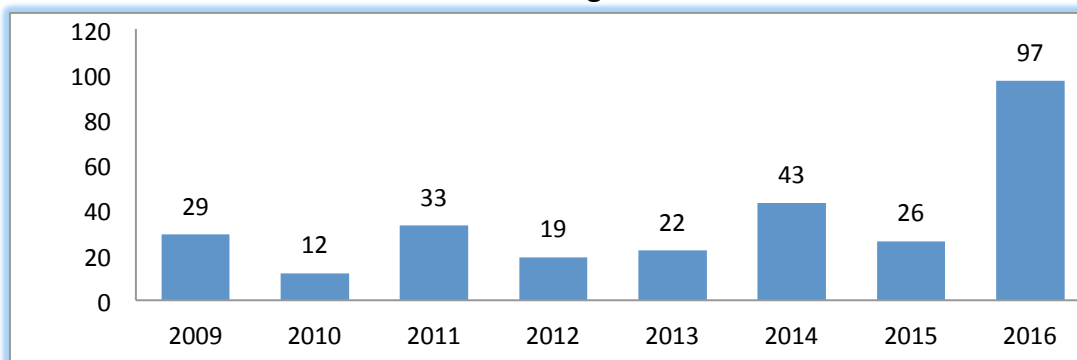
Fuente: DIPANDA.

2. Una rotación frecuente de investigadores asignados, lo que no permite que se consoliden las capacidades adquiridas a través de la experiencia en el campo y obliga a una frecuente inducción a nuevos agentes investigadores con poco o nula experiencia en investigación criminal.
  - a. En el transcurso de ocho años ha aumentado el número de investigadores en DIPANDA. En términos absolutos podemos ver como este aumento ha sido considerable (ver Gráfico 1).

<sup>5</sup> Se realizaron entrevistas individuales con representantes de DIPANDA, División de delitos contra la Vida, Fiscalía contra Extorsiones y Fiscalía de Delitos contra la Vida.

<sup>6</sup> Se solicitó una información a DIPANDA sobre las condiciones de su trabajo, de las cuales fueron proporcionadas las que describimos en estos numerales.

**Gráfico 1. Incremento de investigadores de DIPANDA**



Fuente: DIPANDA.

- b. De este número de investigadores según datos de DIPANDA hay un promedio de 90% de permanencia debido que cumplen con el perfil de investigadores, de los cuales 15% son rotados bajo los criterios de: efectividad, regionalización o deficiencia.
  - c. Esto se lleva a cabo al menos con una frecuencia de 4 meses. Incluyendo solicitudes de investigadores que buscan oportunidades externas en otras instituciones.
3. No existe un formato estandarizado reconocido formalmente para la presentación de los informes de 72 horas.
  - a. El resultado de la investigación culmina con los informes trasladados al MP. En 2015 se realizaron 1,375 informes y en el 2016 se hicieron 778, para un total de 2,153 en los últimos dos años.
  - b. Éstos informes, según informa DIPANDA y revisando un ejemplo de diez informes, se elaboran con un formato estándar, variando en algunos aspectos por la naturaleza de cada caso; este formato se ha desarrollado a través de los años, pero carece de validación técnica y no cuentan con una normativa oficial que lo avale.
4. Necesidad de formación de capacidades en materia de investigación criminal al personal investigador.
  - a. Hay una necesidad manifiesta en las entrevistas a personal de PNC y MP para que las capacidades de investigación de DIPANDA se optimicen, por medio de la implementación de espacios de formación y capacitación a los agentes investigadores.
  - b. Existe una especialidad en DIPANDA, que se aplica bajo dos modalidades:
    - i. Por medio de convocatoria cerrada, es decir para todo el personal asignado a DIPANDA.
    - ii. Por medio de una convocatoria abierta, que es para el personal que se encuentra en diferentes comisarías de la PNC, bajo el criterio que cumplan el criterio de investigador.
    - iii. Para ser efectiva esta especialidad existen pocas opciones a nivel de capacitación y actualización, existe un curso de investigación criminal con

énfasis en maras, pandillas y extorsiones. Desde el 2014 lo han especializado tres grupos y se imparte en la Escuela de Especialidades de la PNC.

- iv. Se han realizado cursos servicios con el apoyo de la cooperación internacional, algunos de los cuales han sido en el extranjero.

### 3. Estrategia de abordaje

---

El proceso de investigación criminal por parte de la DIPANDA resulta de la aplicación de estándares de investigación criminal desarrollados por la PNC y el MP en los últimos años, y que tiene a la base un esfuerzo de trabajo de coordinación interinstitucional, que en materia de extorsión y exacción han dado resultados exitosos. Todo esto resulta de una visión integral del fenómeno criminal y la puesta en marcha de procedimientos que permitan reflejar esta dinámica delictiva.

Todo caso que inicia el proceso de la investigación criminal implica que a partir de la denuncia, de la información proporcionada por la víctima y del reconocimiento del entorno del delito, realizar un proceso de análisis; que puede llevarse a cabo por el investigador asignado, un equipo de investigadores e incluso en una mesa de trabajo conjunta con el MP. Este primer momento determinará la secuencia de la investigación y consecuentemente la estructuración de los resultados a presentar en el informe correspondiente, esto proporciona los elementos base que deberían estar contenidos en el informe y que están referidos fundamentalmente a:

1. Las circunstancias.
2. El ámbito geográfico.
3. La selección de víctimas.
4. Los montos requeridos.
5. Las formas de cobro.
6. Las amenazas o discursos manifiestos.
7. Los medios del delito.
8. La conducta comunicacional.

De la sistematización de esta información recabada a través de los medios de investigación, se constituye el contenido del informe de resultados. El problema no radica entonces en el aspecto cognitivo de la investigación, sino en la herramienta y los métodos para ser mostrada, que si bien como se indicó anteriormente tiene sus elementos mínimos a considerar, no existe un formato específico de cómo deba ser consignada la información. Lo anterior deriva en una necesidad de establecer los criterios y estándares para la elaboración de un formato para la presentación de los resultados de la investigación.

El informe tiene una vinculación estrecha entre lo que será el sustento inicial del trabajo de investigación y de formulación de un caso, con el trabajo policial, así que debe reflejar en la medida de lo posible cada uno de los elementos de prueba y la línea de investigación, que incluya las hipótesis de comprensión del evento delictivo, así como sus elementos de evidencia.

Es importante además considerar que el tema de la presentación de los resultados de una investigación en un informe está ligada a los aspectos de soporte de la investigación misma. El nivel de capacidades para la investigación de los investigadores designados; su experiencia en el campo; su conocimiento del delito y su entorno; sus cualidades de relacionamiento personal (aspecto determinante en la relación que establezca con las víctimas); la adecuada motivación personal derivada del ambiente laboral; los recursos logísticos óptimos para la comunicación, el transporte, la seguridad para la víctima y para el investigador mismo, material de oficina, etc.

La elaboración de un informe acorde a los resultados de la investigación, dando cuenta de la mayor información obtenida y las líneas de investigación e hipótesis de explicación del delito tiene como condicionante las circunstancias óptimas del trabajo de investigación criminal en los tres ámbitos derivados de ese proceso:

1. Procesamiento y análisis de información.
2. Investigación criminal propiamente dicha.
3. Atención a la víctima.

Dicho esto se puede identificar como estrategia: Fortalecer las capacidades de investigación criminal de DIPANDA, llevando a cabo las siguientes líneas de acción:

1. Elaborar un formato estándar para los informes de resultados de la fase de investigación para DIPANDA, considerando la diferencia entre extorsión y exacción.
2. Formular protocolos de investigación para los delitos de extorsión y exacción, que considere a detalle los pasos a seguir en cada una de las fases de la investigación, desde la denuncia hasta la entrega del informe de resultados.
3. Evaluar y reformar –de ser necesario– los aspectos reglamentarios que permitan una estabilidad mayor del personal asignado a DIPANDA, considerando su permanencia en la División y reconocimiento del mérito.
4. Diseñar e implementar un programa integral de formación de capacidades para la elaboración de informes de investigación e implementación de los protocolos, además de cursos de especialidad en investigación.

## 4. Líneas de acción

A continuación se detallan cada una de las estrategias identificadas:

**Línea de acción 1: Elaboración de formato estándar para los informes de resultados de investigación.** Dadas las limitaciones en la transmisión de la información y resultados de la investigación en el informe de 72 horas de DIPANDA, se hace necesario formular un formato estándar para los informes de resultados de investigación por los delitos de extorsión y exacción.

Para lograrlo se propone la constitución de un espacio de diálogo técnico entre investigadores de DIPANDA y miembros de la Fiscalía contra las Extorsiones, que permita la identificación de los aspectos que deben incluirse en el formato de presentación de resultados de la investigación criminal por cada una de los casos delictivos abordados, extorsiones y exacciones. Sus resultados son el insumo para que un equipo de redacción formado por investigadores de DIPANDA y agentes fiscales, con la facilitación de un asesor técnico que recoja y sistematice las discusiones. Este producto será la base para la redacción del documento de propuesta del formato estándar de la presentación de resultados de la investigación sobre los delitos de extorsiones y exacciones, que deberá ser asumido formalmente como el formato oficial, a través de una orden general de la Policía Nacional Civil.

**Tabla 1**

**Línea de Acción # 1: Elaboración de formato estándar para los informes de resultados de investigación.**

Formulación de un formato estándar para los informes de resultados de la fase de investigación para DIPANDA, considerando la diferencia entre extorsión y exacción.	Indicadores	Medios de Verificación	Riesgos
<b>FIN:</b> Una mayor efectividad en los procesos penales relacionado con casos de extorsión y exacción.	Aumento de condenas por extorsión y exacción	Estadísticas judiciales.	Disminución de los niveles de coordinación interinstitucional entre PNC y MP
<b>Propósito:</b> Transmitir adecuadamente la información de los resultados de la	✓ Al menos el 80% de casos de extorsiones y exacciones en un plazo de un año a partir del inicio de su	Orden General de la PNC que formaliza la utilización del formato estándar	Falta de interés institucional de la PNC para implementar en DIPANDA el



<b>investigación de acuerdo a las exigencias criminalísticas y legales.</b>	implementación, utilizan el formato estándar de informe de resultados de investigación criminal por los delitos de extorsión y exacción.	de informe de resultados de investigación criminal por los delitos de extorsión y exacción.	formato estándar para los informes de resultados de la fase de investigación.
<b>Productos:</b> ✓ <b>Modelo de formato estándar de informe de resultados de investigación criminal en material de extorsión y exacción.</b> ✓ <b>Sistematización de la discusión entre equipo de DIPANDA y Fiscalía contra las Extorsiones para la establecimiento de criterios estándar de la información a trasladar a la Fiscalía contra las Extorsiones.</b>	✓ Dos formatos estándar de informe de resultados de investigación criminal por los delitos de extorsión y exacción. ✓ Un documento Sistematización de la discusión entre equipo de DIPANDA y Fiscalía contra las Extorsiones para la establecimiento de criterios estándar de la información a trasladar a la Fiscalía contra las Extorsiones.	✓ Documento de sistematización de la discusión entre equipo de DIPANDA y Fiscalía contra las Extorsiones para la establecimiento de criterios estándar de la información a trasladar a la Fiscalía contra las Extorsiones. ✓ Listado de participantes en los espacios de discusión.	
<b>Actividades:</b> ➤ <b>Discusión técnica entre equipos de DIPANDA y Fiscalía con las Extorsiones para identificar los aspectos relevantes para los criterios estándar de la información a trasladar a la Fiscalía contra las Extorsiones.</b> ➤ <b>Redacción del formato estándar de informe de resultados de</b>	✓ Al menos 4 reuniones para discutir entre equipos de DIPANDA y Fiscalía con las Extorsiones para identificar los aspectos relevantes para los criterios estándar de la información a trasladar a la Fiscalía. ✓ Constituido un equipo responsable de la redacción formato estándar de informe de resultados de	✓ Documento de formato estándar de informe de resultados de investigación criminal en material de extorsión y exacción. ✓ Guía de implementación del uso del formato estándar de informe de resultados de	Equipo de DIPANDA y Fiscalía contra las Extorsiones no llegan a un consenso por criterios institucionales opuestos.

<b>investigación criminal en material de extorsión y exacción.</b>	investigación criminal en material de extorsión y exacción.	investigación criminal en material de extorsión y exacción.	
--	---	---	--

**Línea de acción 2: Elaboración de protocolos de investigación criminal.** Se deben discutir y elaborar protocolos de investigación criminal en materia de los delitos de extorsión y exacción, tomando en cuenta sus procesos, procedimientos, herramientas y mecanismos, a través de grupos focales con investigadores de DIPANDA y Fiscalía contra las Extorsiones, lo que permite identificar las prácticas recurrentes en la investigación de los casos abordados: aspectos del proceso de investigación, sus procedimientos específicos, las herramientas y mecanismos necesarios. A partir de esta información se constituye un equipo técnico de redacción que elaborara dos protocolos de investigación criminal por los delitos de extorsión y exacción.

**Tabla 2**

***Línea de Acción #2: Elaboración de protocolos de investigación***

<b>Elaboración de protocolos de investigación para los delitos de extorsión y exacción, que considere a detalle los pasos a seguir en cada una de la fases de la investigación, desde la denuncia hasta la entrega del informe de resultados.</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Medios de Verificación</b>	<b>Riesgos</b>
<b>Fin:</b> <b>Disminuir la impunidad en los procesos por los delitos de extorsión y exacción.</b>	Reducción en el MP de al menos 20% de casos no resueltos sobre delitos de extorsión y exacción en un periodo de cinco años.	Informe de resultados del MP	Un deterioro generalizado en la institucionalidad de seguridad y justicia en el combate a la impunidad.
<b>Propósito:</b> <b>Fortalecer el proceso de investigación criminal de los delitos de extorsión y exacción en DIPANDA</b>	✓ Utilización de los protocolos de investigación en DIPANDA, en un 100% de los casos de delitos	Orden General de la PNC que formaliza la utilización de los protocolos de investigación	Anomia institucional en DIPANDA en la implementación de los protocolos de

	de extorsión y exacción.	criminal por los delitos de extorsión y exacción	investigación criminal de los delitos de extorsión y exacción.
<b>Productos:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Procedimientos y herramientas de investigación criminal establecidos por delito en casos de extorsión y exacción en DIPANDA, definiendo los pasos e identificando a detalle las acciones correspondientes para cada uno de estos.</li> <li>✓ Protocolos de investigación criminal de por cada uno de los delitos de extorsión y exacción para uso en DIPANDA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dos modelos de investigación criminal estándar para el abordaje de los delitos extorsión y exacción.</li> <li>✓ Dos protocolos de investigación criminal para DIPANDA, específicos para los delitos de extorsión y exacción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dos documentos narrativos de los modelo de investigación criminal establecidos por delito en casos de extorsión y exacción en DIPANDA, donde se definan los pasos e identifique a detalle las acciones del procedimiento investigativo.</li> <li>✓ Dos documentos de protocolo de investigación criminal para DIPANDA, específicos para los delitos de extorsión y exacción.</li> </ul>	
<b>Actividades:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aplicación de la metodología de grupos focales y consulta a expertos para la identificación y formulación de los procedimientos de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Al menos 3 grupos focales con personal de DIPANDA, investigadores, analistas, administrativos y autoridades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Documento de sistematización de la información recabada en los grupos focales y entrevistas con expertos.</li> </ul>	Falta de recurso técnico calificado en DIPANDA, que permita la obtención de información de campo útil para

<p><b>investigación criminal de los delitos de extorsión y exacción en DIPANDA, y la definición de sus pasos e identificación a detalle de las acciones correspondientes a cada uno de estos.</b></p> <p>➤ <b>Redacción por un equipo constituido para el efecto, de los protocolos de investigación criminal de los delitos de extorsión y exacción en DIPANDA definidos por pasos e identificando a detalle las acciones correspondientes a cada uno de estos, y cuales son las herramientas y mecanismos a utilizar.</b></p>	<p>✓ Al menos 1 grupo focal con agentes y auxiliares fiscales de la Fiscalía contra las Extorsiones.</p> <p>✓ Al menos 5 entrevistas con expertos en investigación criminal.</p> <p>✓ Constituido un equipo técnico para la redacción de los dos Protocolos de investigación criminal en material de extorsión y exacción.</p>	<p>✓ Informe de trabajo de la comisión de redacción de los protocolos de investigación criminal de los delitos de extorsión y exacción.</p>	<p>la redacción de los protocolos.</p>
---	--	---	--

**Línea de acción 3: Evaluación de los aspectos normativos de carácter reglamentario para la carrera de investigador de DIPANDA.** Se deben evaluar los aspectos normativos de carácter reglamentario que permitan a los investigadores policiales de DIPANDA establecerse en una carrera del investigador criminal, lo que fortalecería su estabilidad en el servicio prestado como investigadores, sin que ello implique traslados frecuentes que dañan el desempeño tanto de DIPANDA como del MP. Esto se llevará acabo en un primer momento con una consulta al departamento jurídico de la PNC y del MINGOB, que darán el dictamen sobre la viabilidad de estos. Posteriormente se establecerán los mecanismos de redacción de un reglamento (si esta fuera el caso), constituyendo un mesa técnica para su redacción, con participación de la institucionalidad vinculada al interno del MINGOB. Se formaliza el proyecto adecuado las normas reglamentarias a través de una Acuerdo Ministerial refrendado por la Oficina Nacional de Servicio Civil.

**Tabla 3**

***Línea de acción # 3: Evaluación de los aspectos normativos de carácter reglamentario para la carrera de investigador para el diseño de una carrera del investigador de DIPANDA***

<b>Diseño de una carrera del investigador de DIPANDA, que permita una estabilidad mayor del personal asignado en términos de su permanencia en la División, su reconocimiento de merito, así como su crecimiento profesional y de carrera dentro de la PNC.</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Medios de Verificación</b>	<b>Riesgos</b>
<b>Fin:</b> Constituir una cultura organizacional en materia de recurso humano que privilegie una carrera en base a mérito y especialización en la PNC	Al menos dos normativas que promuevan una carrera en base al mérito y especialización en la PNC.	Ordenes Generales que contengan normativas sobre la carrera en base al mérito y especialización en la PNC.	Una consideración de las autoridades del MINGOB y PNC que las las condiciones reglamentarias actales son suficientes.
<b>Propósito:</b> Estabilizar las condiciones laborales de los investigadores en términos de su propia especialidad.	El 100% de los investigadores asignados a la Fiscalía contra las extorsiones al final del 2017 cuentan con un reglamento de carrera específico.	Acuerdo Ministerial que establezca las normas reglamentarias diferenciadas para la carrera de investigador en la PNC.	Ausencia de una visión estratégica de las autoridades políticas del MINGOB, sobre la necesidad de regular la especialidad de investigación criminal en la PNC.
<b>Productos:</b> ✓ <b>Criterios normativos especializados y diferenciados para el ejercicio de la especialidad de investigador.</b>	Reglamento de carrera en material de investigación criminal.	Reglamento de carrera en material de investigación criminal validado y aprobado oficialmente por las autoridades de la PNC y MINGOB	Decisión política de la no pertinencia de un reglamento específico, diferenciado y especializado en material de investigación criminal.

<p><b>Actividades:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Análisis de la viabilidad de un reglamento específico, diferenciado y especializado en material de investigación criminal.</b></li> <li>➤ <b>Discusión y redacción de un reglamento específico, diferenciado y especializado en material de investigación criminal en el seno de una comisión específica constituida por equipos jurídicos del MINGOB y PNC, además de la participación activa de las autoridades de la Subdirección General de Investigación Criminal de la PNC.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dos equipos de análisis jurídico constituidos para el Análisis de la viabilidad de un reglamento específico, diferenciado y especializado en material de investigación criminal.</li> <li>✓ Al menos 5 reuniones de trabajo para la Discusión y redacción de un reglamento específico, diferenciado y especializado en material de investigación criminal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dictamen favorable de los Departamentos Jurídicos del MINGOB y PNC al respecto de la viabilidad de la reglamentación diferenciada y especializada en material de investigación criminal</li> <li>✓ Propuesta de documento de Reglamento específico, diferenciado y especializado en material de investigación criminal</li> </ul>	<p>Dictamen desfavorable a la formulación de un reglamento específico, diferenciado y especializado en material de investigación criminal.</p>
---	--	--	--

**Líneas de Acción 4: Diseño de programa de formación de capacidades para la elaboración de informes de resultados de investigación de los delitos de extorsiones y exacciones.** Ello se realizará con base en prácticas delineadas en los protocolos de investigación, y la capacitación para la puesta en marcha de los protocolos mismos. Se debe llevar a cabo en el marco de las programas de estudio de las especialidades en la PNC, quién elaborará un plan anual y la curricula permanente de cursos de capacitación y actualización en materia de métodos de investigación y redacción de informes. En DIPANDA se perfila un programa de capacitaciones permanentes en el campo para los investigadores, con el acompañamiento técnico del MP.

**Tabla 4.**

***Línea de Acción # 4: Diseño de programa de formación de capacidades para la elaboración de informes de resultados de investigación de los delitos de extorsiones y exacciones.***

<p>Diseño e implementación de un programa integral de formación de capacidades para la investigación criminal en DIPANDA, que incluya al menos, métodos de investigación y análisis criminal, métodos de atención a la víctima y técnicas de elaboración de informes de investigación.</p>	Indicadores	Medios de Verificación	Riesgos
<p><b>FIN:</b> Instituir en la PNC un sistema de formación, capacitación y actualización permanente, que permita el desarrollo de capacidades de investigación criminal en DIPANDA, con el cual se fortalece la carrera de investigador.</p>	<p>Al menos el 80% de asignaciones, rotaciones y ascensos del personal policial determinado por los niveles de especialización y profesionalización.</p>	<p>Manual de puestos y ascensos con criterios de mérito en función de la especialización y profesionalización.</p>	<p>Resistencia pasiva de algunos miembros de la PNC a la aplicación de un sistema de carrera basada en el mérito.</p>
<p><b>Propósito:</b> Incluir de manera permanente en la currícula de especialidades de la PNC el programa integral de formación de capacidades para la elaboración de informes de investigación, implementación de los protocolos y cursos de especialidad en investigación para la DIPANDA.</p>	<p>4 programas de estudios para las áreas de: 1. Elaboración de informes de investigación. 2. Implementación de protocolo de investigación para casos de extorsión. 3 Implementación de protocolo de investigación para casos de exacción. 4. Especialización en investigación criminal.</p>	<p>Programas de estudio validado e implementado por la Subdirección General de Estudios y Doctrina de la PNC –SGEC–.</p>	<p>Descoordinación entre DIPANDA y la Subdirección General de Estudios y Doctrina de la PNC –SGEC–.</p>

<p><b>Productos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Modelo curricular de capacitación del personal de DIPANDA para la aplicación del formato estándar de informe de resultados de investigación criminal en material de extorsión y exacción.</b></li> <li>✓ <b>Modelo curricular de capacitación del personal de DIPANDA para la implementación de los protocolos de investigación criminal de delitos de extorsión y exacción.</b></li> <li>✓ <b>Modelo curricular para la actualización y especialización en investigación criminal.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Un programa de estudios y su guía pedagógica para capacitar al personal de DIPANDA para la aplicación del formato estándar de informe de resultados de investigación criminal en material de extorsión y exacción.</li> <li>✓ Un programa de estudios y su guía pedagógica para la implementación de los protocolos de investigación criminal en materia de extorsión.</li> <li>✓ Un programa de estudios y su guía pedagógica para capacitar al personal de DIPANDA para la implementación de los protocolos de investigación criminal en materia de exacción.</li> <li>✓ Un programa de estudios y su guía pedagógica para los cursos de capacitaciones y especialización en materia de investigación criminal.</li> </ul>	<p>Documento de programa integral y su guía pedagógica de formación de capacidades para la elaboración de informes de investigación, implementación de los protocolos y cursos de especialidad en investigación para DIPANDA, elaborado de acuerdo a los criterios de la <i>Subdirección General de Estudios y Doctrina de la PNC –SGEC-</i>.</p>	
---	---	---	--



<p><b>Actividad:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Análisis exploratorio sobre los contenidos del programa integral y su guía pedagógica de formación de capacidades para la elaboración de informes de investigación, implementación de los protocolos y cursos de especialidad en investigación para DIPANDA, realizado por la Subdirección General de Estudios y Doctrina de la PNC –SGEC-.</b></li> <li>➤ <b>Redacción del programa integral y su guía pedagógica de formación de capacidades para la elaboración de informes de investigación, implementación de los protocolos y cursos de especialidad en investigación para DIPANDA, por el equipo técnico de la Subdirección General de Estudios y Doctrina de la PNC–SGEC-, con apoyo técnico de la Subdirección General de Investigación criminal – SGIC-.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Un informe de análisis exploratorio sobre contenidos para el programa integral y su guía pedagógica de formación de capacidades para la elaboración de informes de investigación, implementación de los protocolos y cursos de especialidad en investigación para DIPANDA</li> <li>✓ Constituido un equipo técnico responsable de la redacción del programa integral y su guía pedagógica de formación de capacidades para la elaboración de informes de investigación, implementación de los protocolos y cursos de especialidad en investigación para DIPANDA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Documento de programa integral y su guía pedagógica de formación de capacidades para la elaboración de informes de investigación, implementación de los protocolos y cursos de especialidad en investigación para DIPANDA, presentado a las autoridades superiores de la PNC, validado por la Subdirección General de Investigación Criminal –SGIC-</li> <li>✓ Informe de actividades del equipo de redacción.</li> </ul>	
--	--	--	--

## 5. Conclusiones

---

1. En la investigación criminal realizada por parte de la PNC de los delitos de extorsiones y exacciones existe un proceso de investigación definido en las prácticas de DIPANDA, resultado de sus niveles de especialidad y coordinación interinstitucional con la Fiscalía contra las Extorsiones del MP.
2. A pesar de esto, existen desafíos para la optimización del proceso de investigación:
  - a. La ausencia de formatos estándar en la presentación de informes de los resultados de la investigación en cada uno de los tipos de delito de extorsión y exacción.
  - b. La carencia de protocolos debidamente validados e instituidos normativamente en materia de la investigación criminal que DIPANDA realiza respecto a los delitos de extorsión y exacción.
  - c. Ausencia de normativa reglamentaria que considera la especialidad de la investigación criminal, aspecto que impacta en las dinámicas de trabajo en términos de falta de criterios adecuados para la gestión de recurso humano de los investigadores.

## 6. Recomendaciones

---

Fortalecer el proceso de investigación criminal en DIPANDA para que el traslado de sus resultados sea un insumo eficiente para el trabajo del MP, a través de las siguientes líneas de acción.

1. Elaborar un formato estándar para presentación de informes de los resultados de la investigación en cada uno de los tipos de delito de extorsión y exacción.
2. Formular los protocolos de investigación criminal en cada uno de los tipos de delito de extorsión y exacción.
3. Elaborar un reglamento específico para la investigación criminal en la PNC.
4. Diseñar un programa de formación de capacidades que permita una implementación exitosa del formato estándar y la aplicación de los protocolos en materia de investigación criminal de los delitos de extorsión y exacción.