



¡Marcando el rumbo!

Agenda de Desarrollo: Seguridad Ciudadana

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

Guatemala, junio de 2015

Este documento se realizó gracias al apoyo financiero del proyecto Mejoramos Guate y del Centro para la Empresa Privada Internacional -CIPE-

Este documento forma parte de una serie de investigaciones en distintos campos que en conjunto establecen una Agenda de Desarrollo para Guatemala para los próximos años. Fue preparado por un equipo multidisciplinario de profesionales del 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. Investigadores responsables: Michelle Gutowski y Walter Menchú (Prevención del Delito), Francisco Quezada (PNC), Ronaldo Leiva (Defensa) y Corinne Dedik (Sistema Penitenciario).

CONTENIDO

Introducción	4
Prevención del Delito.....	5
1. Diagnóstico General de la Violencia Homicida	5
2. Marco Conceptual	13
3. La Prevención del Delito	16
4. Marco Legal e Institucional en materia de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito en Guatemala	21
5. Una experiencia en el campo.....	28
6. Conclusiones	30
7. Recomendaciones	31
Policía Nacional Civil	32
8. Marco legal	32
9. Organización	36
10. Carrera y mando	41
11. Ubicación y despliegue	45
12. Recursos Humanos	47
13. Infraestructura, equipamiento y recursos financieros.....	59
14. Doctrina institucional	62
15. Reforma policial	62
16. Conclusiones	63
17. Recomendaciones	64
Ministerio de la Defensa Nacional.....	67
18. Marco Legal y Organización del Ministerio de la Defensa Nacional	67
19. El Modelo de Defensa	76
20. Recursos Humanos	77
21. Infraestructura	85
22. Presupuesto	91

23. Acciones del MDN en los distintos ámbitos en los que participa	94
24. Conclusiones	98
25. Recomendaciones	98
 Sistema Penitenciario	103
26. Marco Legal y Organización del Sistema Penitenciario.....	103
27. ¿Cómo opera el Sistema Penitenciario?.....	112
27.1. Las Teorías de la Pena y el Modelo Penitenciario	112
27.2. Recurso Humano.....	118
27.3. Infraestructura Penitenciaria	124
28. Análisis Presupuestario	133
29. Conclusiones	135
30. Recomendaciones	136
 ANEXOS	141
 BIBLIOGRAFÍA	148

Introducción

Desde hace varios años, la (in)seguridad ciudadana es uno de los problemas más graves no sólo en el país, sino en la región. Las encuestas de percepción muestran que el 45.6% de los guatemaltecos percibe a la inseguridad como el problema más grave que enfrenta el país, lo cual nos ubica en el séptimo lugar de los países de las Américas con las percepciones más altas de delincuencia.¹

Según el Barómetro de las Américas², en el año 2014, el 17% de los guatemaltecos reportó haber sido víctima de un acto delictual el año anterior, mientras el 27% de los hogares reportaron que algún miembro del hogar fue víctima de la delincuencia, siendo un fenómeno más acentuado en el área urbana (33% de victimización de hogares) que en el área rural (22%). El tipo de victimización más frecuente es el robo, el cual fue sufrido por el 86% de las víctimas.³ Sin embargo, delitos como el homicidio y la extorsión son los de mayor impacto por el daño que causan. La tasa de homicidios registrada en 2014 según los datos oficiales de la Policía Nacional Civil fue 31.6 por cada 100 mil habitantes, lo cual representa una reducción significativa respecto a la registrada en 2009 (46.4), la cual ha tenido tendencia de quedarse estancada los últimos dos años. Estas cifras implican que cada año se pierden más de cinco mil vidas a causa de la violencia homicida, es decir, un promedio de 14 muertes diarias.

Frente a esta problemática que nos afecta desde hace varios años, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN–, planteó en los Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2011-2021, un marco conceptual para abordar la violencia y el delito, iniciando con el abordaje de medidas preventivas, resolución de conflictos, el fortalecimiento de los entes de investigación criminal, de persecución penal y justicia y propuestas en materia de reclusión y rehabilitación de los delincuentes.

El presente documento se divide en cuatro secciones: Prevención del Delito, Policía Nacional Civil, Ministerio de la Defensa Nacional y Sistema Penitenciario.

La parte de prevención del delito se introduce con un diagnóstico de la violencia homicida para demostrar que este es un problema regional y a nivel nacional está focalizado en pocos municipios y afecta especialmente a los jóvenes dada su vulnerabilidad. Luego se aborda el marco conceptual de la violencia y el delito en el ámbito de la seguridad ciudadana, y se examina el marco legal, político e institucional de la prevención del delito en el país. Posteriormente se hace un breve análisis de la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034 y su plan de acción. Asimismo se presenta la experiencia del CIEN en la implementación de un proyecto de prevención del delito atendiendo a jóvenes vulnerables.

¹ De una lista de 24 países. Azpuru, Dinorah (2014), “ Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2014”, pág. 14.

² Azpuru, Dinorah (2014), págs. 149-158.

³ Robo con arma 36.8%, robo sin arma sin agresión 29.6%, robo sin arma con agresión 13.4%, robo en la vivienda 5.9%.

En las secciones institucionales (PNC, MINDEF, SP) se presenta para cada una un análisis legal e institucional, el modelo bajo el que opera la institución y un diagnóstico organizacional que incluye la situación del recurso humano y cada uno de los elementos de la carrera (reclutamiento, formación, ascensos, régimen disciplinario, retiro, etc.). Asimismo se aborda el estado de la infraestructura, el despliegue y se hace un análisis de la evolución presupuestaria. Cada sección se cierra haciendo un listado de las conclusiones y recomendaciones de corto y mediano plazo.

Prevención del Delito

Esta sección se enfoca en el estado preventivo del delito, tema que ha tenido relevancia en el pasado reciente, especialmente debido a que las medidas tradicionales de la lucha contra la delincuencia se han caracterizado por ser reactivas y no han brindado los resultados deseados.⁴ Aunque el tema haya tomado mayor auge, aun se percibe falta de consensos y acuerdos de cómo debe abordarse la prevención del delito.

1. Diagnóstico General de la Violencia Homicida

Una de las manifestaciones más visibles de la violencia es el homicidio, pues el resultado es la pérdida de la vida de una persona, la cual es invaluable. La violencia homicida es un resultado visible de orígenes diversos. Puede ser el resultado del cumplimiento de una amenaza de extorsión, un secuestro mal ejecutado, conflictos no resueltos a nivel personal, entre muchos otros.

1.1. Violencia homicida a nivel mundial y regional

Los datos indican que la violencia homicida es un problema regional. El *“Estudio Mundial Sobre el Homicidio”* de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC por sus siglas en inglés- del año 2013, señala que en el año 2012 se cometieron 437 mil homicidios en el mundo. La región que registró en dicho año más homicidios fue el continente americano con el 36% del total (ver Gráfica 1).⁵

La tasa mundial de homicidios en 2012 se situó en 6.2 homicidios por cada 100 mil habitantes, siendo las Américas (16.3) y África (12.5) las regiones con las tasas más altas del mundo (ver Gráfica 2).⁶ El mismo informe indica que África del Sur (31) y Centroamérica (26.5) son las sub regiones con las tasas más altas de homicidios.⁷

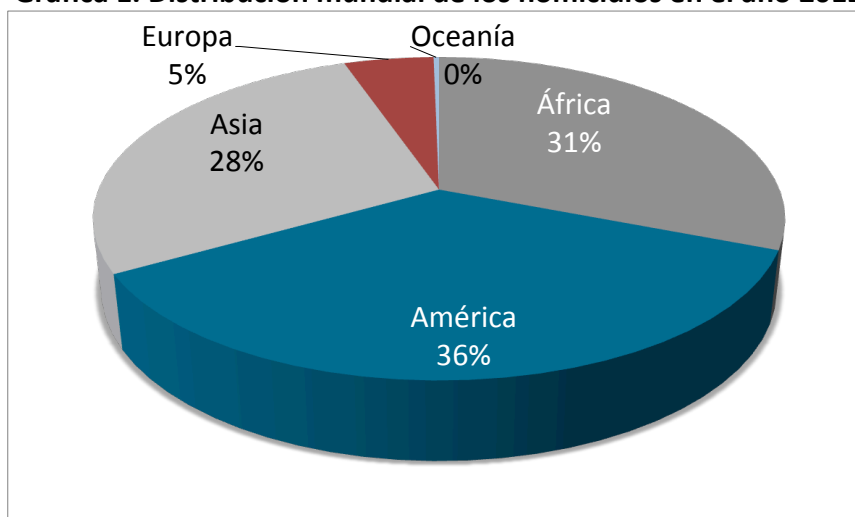
⁴ PNUD (2013), “Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina”, pág. 182.

⁵ UNODC (2013a), “Estudio Mundial sobre el Homicidio, 2013. Resumen Ejecutivo”, pág. 1.

⁶ UNODC (2013b), “Estudio Mundial sobre el Homicidio, 2013”, pág. 22.

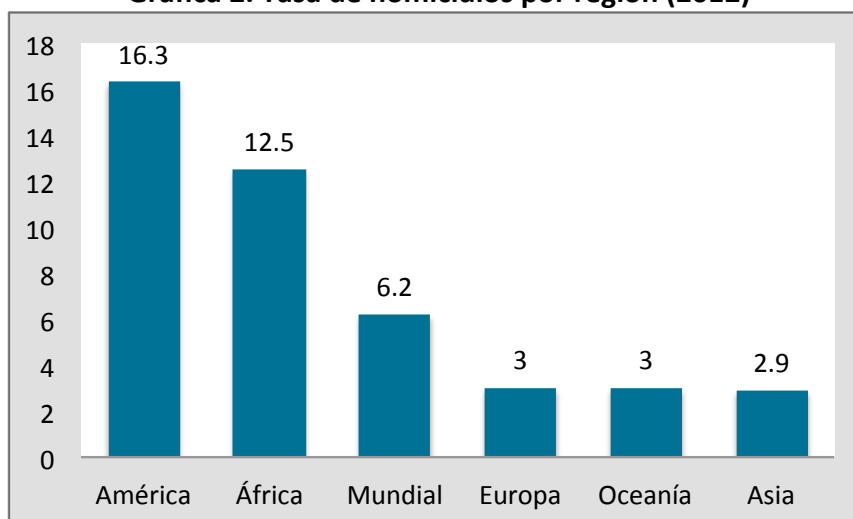
⁷ *Ibid*, pág. 33.

Gráfica 1. Distribución mundial de los homicidios en el año 2012



Fuente: elaboración propia con base en datos de UNODC (2013a).

Gráfica 2. Tasa de homicidios por región (2012)

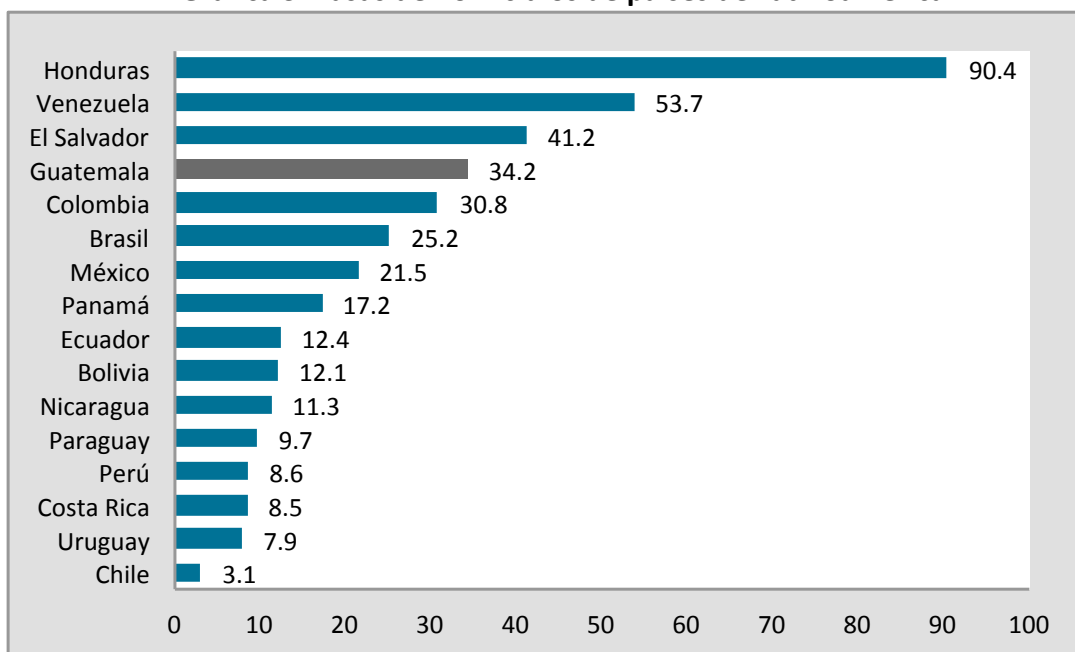


Fuente: elaboración propia con base en datos de UNODC (2013b).

En Latinoamérica, 11 de 16 países registraron tasas superiores a 10 homicidios por cada 100 mil habitantes, tasa considerada por la Organización Mundial de la Salud –OMS– como un nivel de epidemia (ver Gráfica 3).⁸

⁸ UNODC (2013b), págs. 125-127.

Gráfica 3. Tasas de homicidios de países de Latinoamérica



Fuente: elaboración propia con base en datos de UNODC (2013b).

1.2. Violencia homicida en Guatemala

En Guatemala, la tasa de homicidios mostró un incremento sostenido en el periodo del 2000 a 2009, registrando en este último año una tasa de 46.4 homicidios por cada 100 mil habitantes. A partir del año 2010 la tasa de homicidios se redujo, alcanzando en el año 2014 la tasa de 31.6 (ver Gráfica 4). En el primer semestre del año 2015, el Centro de Observancia del CIEN registra 40 homicidios más que en el primer semestre de 2014, lo cual muestra que existe una alta probabilidad que al terminar el presente año se registre una tasa de homicidios superior a la del 2014.

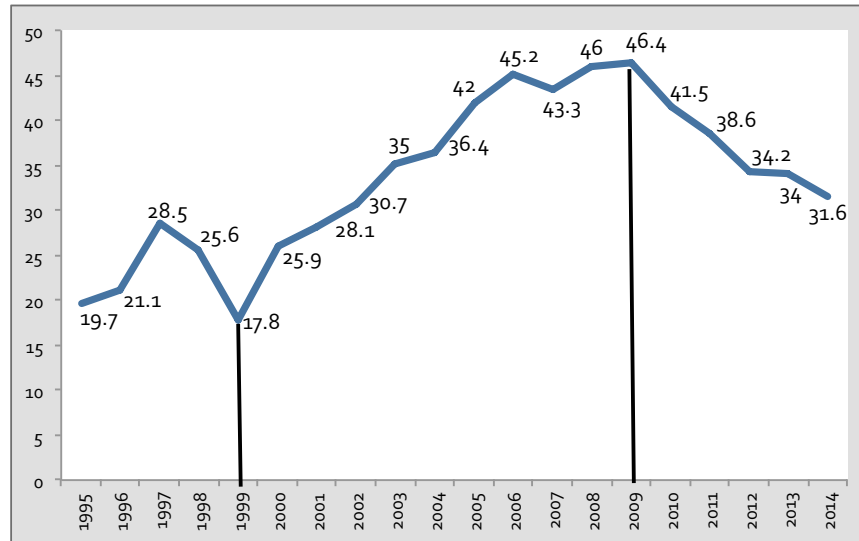
1.2.1. Focalización de la violencia homicida

Guatemala se divide territorialmente en 22 departamentos y 338 municipios. En el año 2014, 17 de los 22 departamentos superaron la tasa de 10 homicidios por cada 100 mil habitantes. Los departamentos con mayores tasas de homicidios fueron Escuintla, Zacapa y Chiquimula⁹ (ver Gráfica 5). Por otra parte, tres departamentos concentran el 53% del total de homicidios: Guatemala, Escuintla y Petén.¹⁰

⁹ En el año 2013 los mismos departamentos tuvieron las mayores tasas de homicidios, aunque Chiquimula fue el primero (84.3), Escuintla el segundo (84.2) y Zacapa el tercero (79.6).

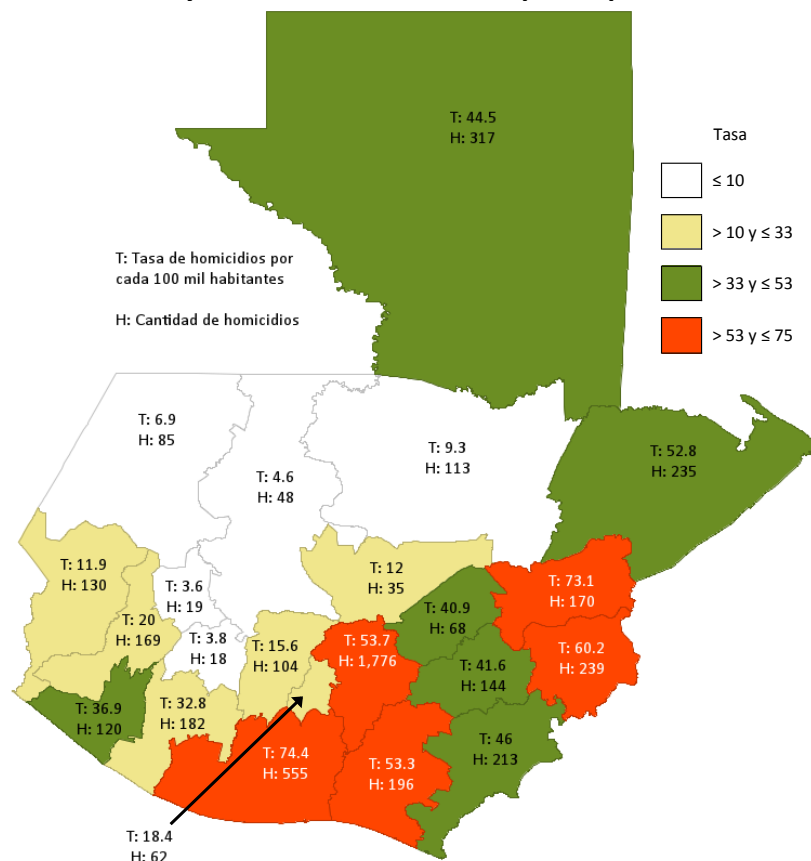
¹⁰ En el año 2013 estos mismos tres departamentos concentraron el 50.5% de los homicidios.

Gráfica 4. Evolución de la tasa de homicidios en Guatemala



Fuente: elaboración propia con base en datos de la PNC y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística –INE–.

Gráfica 5. Tasa y cantidad de homicidios por departamentos, 2014



Fuente: CIEN, con datos de homicidios de la PNC y proyecciones de población del INE.

La violencia homicida está focalizada también a nivel municipal. 20 municipios concentraron en el año 2014 el 51% del total de los homicidios (ver Tabla 1) y 21% de los municipios (72 de 338) concentraron el 80% del total de homicidios. Además, en 2014 hubo 65 municipios en donde no se cometieron homicidios. El municipio de Guatemala (la capital), es el que mayor casos de homicidio reporta (14.8% del total) seguido por Villa Nueva (6%) y Mixco (4.4%).

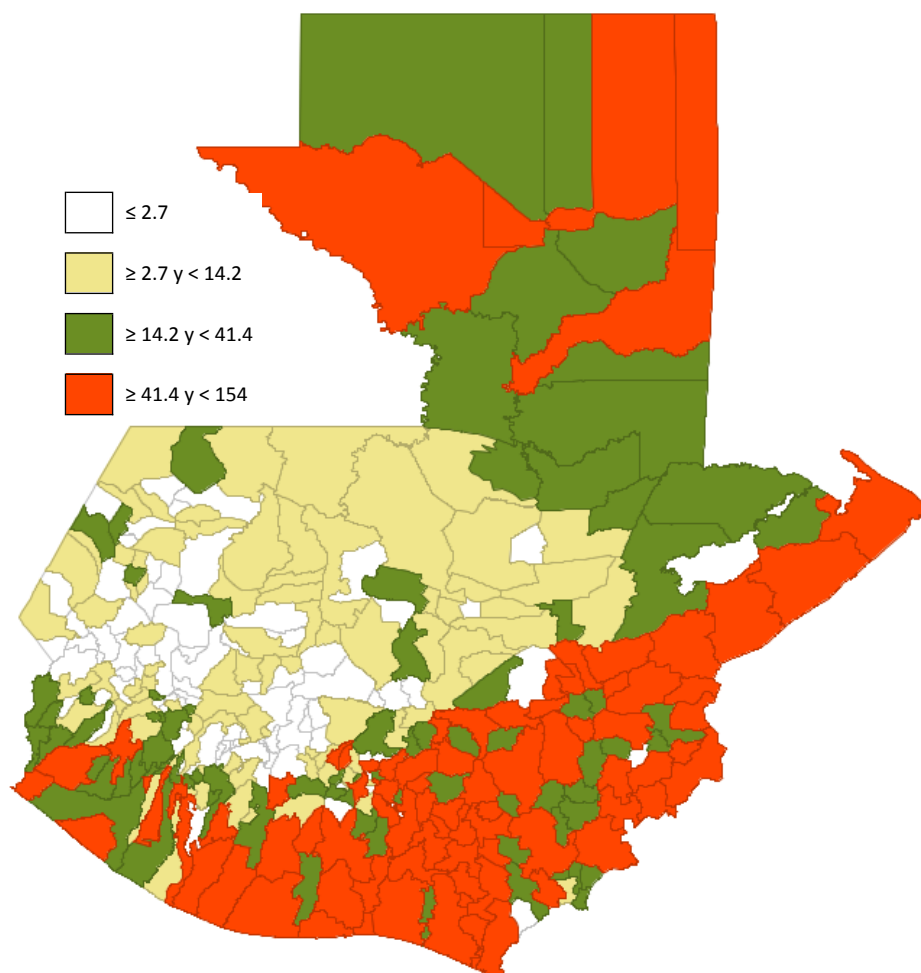
Tabla 1. Los 20 municipios con mayor cantidad de homicidios, 2014

No.	MUNICIPIO	Cantidad	Porcentaje	Acumulado
1	Guatemala	741	14.8%	14.8%
2	Villa Nueva	298	6.0%	20.8%
3	Mixco	220	4.4%	25.2%
4	Escuintla	130	2.6%	27.8%
5	Puerto Barrios	101	2.0%	29.8%
6	Villa Canales	90	1.8%	31.6%
7	Amatitlán	82	1.6%	33.3%
8	San José (E)	82	1.6%	34.9%
9	Jalapa	79	1.6%	36.5%
10	La Nueva Concepción	79	1.6%	38.1%
11	Jutiapa	71	1.4%	39.5%
12	Chiquimula	71	1.4%	40.9%
13	Mazatenango	68	1.4%	42.3%
14	Santa Lucía Cotzumalguapa	67	1.3%	43.6%
15	San Juan Sacatepéquez	65	1.3%	44.9%
16	Morales	65	1.3%	46.2%
17	Zacapa	62	1.2%	47.4%
18	Coatepeque	58	1.2%	48.6%
19	Chimaltenango	56	1.1%	49.7%
20	Santa Catarina Pinula	55	1.1%	50.8%

Fuente: elaboración propia con base en registro de homicidios de la PNC.

La Gráfica 6 en donde se muestra la tasa de homicidios por municipio, señala que el corredor oriente-sur es el de mayor violencia homicida, junto a las fronteras de Petén con México. En el año 2014, 18 municipios registraron tasas superiores a 80 homicidios por cada 100 mil habitantes, de estos, en cinco municipios se registran tasas mayores de 100. Entre los 20 municipios con las tasas más altas se encuentran siete del departamento de Escuintla (en gris en la Tabla 2). En tanto que 81 municipios registran tasas de un dígito (tasas menores de 10, no incluye los 65 municipios en los que no hubo homicidios).

Gráfica 6. Tasa de homicidios por municipio, 2014



Fuente: CIEN, con datos de homicidios de la PNC y proyecciones de población del INE.

Tabla 2. Tasas de homicidios por municipios, 2014

No.	MUNICIPIO	Tasa
1	San José (E)	153.4
2	Teculután	132.4
3	Melchor de Mencos	127.7
4	Iztapa	126.3
5	La Nueva Concepción	124.1
6	Quetzaltepeque	98.1
7	Río Bravo	98.0
8	Zacapa	95.2
9	Puerto Barrios	92.8
10	Concepción Las Minas	89.2
11	Olopa	88.9
12	Santa María Ixhuatán	88.0

13	Pochuta	85.5
14	Champerico	85.3
15	Pasaco	83.1
16	Tiquisate	82.2
17	Escuintla	82.0
18	Agua Blanca	81.6
19	Siquinalá	77.3
20	Guanagazapa	77.0

Fuente: elaboración propia con base en registro de homicidios de la PNC y proyecciones de población del INE.

1.3. Los jóvenes, víctimas y victimarios

La adolescencia y los primeros años de la edad adulta constituyen un periodo en el que la violencia, así como otro tipo de comportamientos, a menudo se expresan con más intensidad.

La violencia cometida por adolescentes y jóvenes es una de las formas más visibles de la violencia en la sociedad, y se manifiesta en infracciones que abarcan diversas violaciones de las normas jurídicas, desde delitos leves hasta delitos graves, vinculados con la oportunidad de participar en actividades ilícitas, el consumo de drogas y los actos de violencia.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, a nivel latinoamericano y mundial, los jóvenes son las principales víctimas y los principales victimarios de la violencia letal.¹¹ La UNODC estima que el 43% de todas las víctimas de homicidio a nivel mundial tienen entre 15 y 29 años de edad, y la tasa de homicidio para las víctimas masculinas de 15 a 29 años en América del Sur y Central supera en más de cuatro veces la tasa promedio global para dicho grupo de edad.¹² Eso implica que una de cada siete víctimas a nivel global es un joven del continente americano en ese rango de edad.¹³

Guatemala no se escapa de esta tendencia mundial. En el año 2013, el 47% de las víctimas de homicidio en Guatemala se encontraban en el rango de edad entre 15 y 29 años.¹⁴ Según proyecciones de población realizadas por el INE, en el año 2014 el 30% de la población de Guatemala tenía entre 18 y 35 años. Sin embargo, según datos de la PNC, el 60% de las víctimas de homicidios en 2014 estaban en ese rango de edad. Al hacer la comparación por tasas de homicidio, la tasa general fue 31.6, pero la del rango de 18 a 25 años fue 64.1 por cada 100 mil habitantes y la de 26 a 35 años fue 63.5 (ver Tabla 3).

En el año 2013 la PNC reportó un total de 227 detenidos por homicidios, 65% de los cuales se encontraban en el rango entre los 15 y los 29 años de edad (ver Tabla 4).

¹¹ PNUD (2013), págs. 9, 81 y 94.

¹² UNODC (2014b), págs. 14 y 30.

¹³ UNODC (2014a), pág. 3.

¹⁴ INE (2014), “República de Guatemala: Hechos Delictivos 2013”, pág. 12.

Tabla 3. Homicidios por grupos de edad, 2014

Edades	Homicidios	% del total	Población	% población	Tasa
De 0 a 11	40	1%	5,168,119	33%	0.8
De 12 a 17	316	6%	2,219,589	14%	14.2
De 18 a 25	1,568	31%	2,446,159	15%	64.1
De 26 a 35	1,417	28%	2,230,995	14%	63.5
De 36 a 45	802	16%	1,464,609	9%	54.8
De 46 a 55	408	8%	948,050	6%	43.0
De 56 y más	283	6%	1,329,153	8%	21.3
Ignorado	164	3%	0	0%	n/a
Total	4,998	100%	15,806,674	100%	31.6

Fuente: elaboración propia, con datos de registro de homicidios de la PNC y proyecciones de población del INE.

Tabla 4. Personas detenidas por cometer homicidio, 2013

Edades	Victimarios	Porcentaje	Acumulado
Menores de 15	6	2.6%	2.6%
De 15 a 19	60	26.4%	29.0%
De 20 a 24	51	22.5%	51.5%
De 25 a 29	30	13.2%	64.7%
De 30 a 34	32	14.1%	79%
De 35 a 39	25	11.0%	90%
De 40 a 44	10	4.4%	94%
De 45 a 49	3	1.3%	96%
De 50 a 54	4	1.8%	97%
De 55 a 59	2	0.9%	98%
De 60 a más	2	0.9%	99%
Ignorado	2	0.9%	100%
TOTAL	227	100%	

Fuente: elaboración propia con base en datos de INE (2014).

Según la Organización Panamericana de la Salud –OPS–, las principales consecuencias de la violencia juvenil (además de sus efectos sobre la convivencia ciudadana y la salud) son: el incremento de gastos de los servicios de salud y asistencia social, la reducción de productividad, la disminución del valor de la propiedad, la desorganización de servicios esenciales, el incremento de costos de inversión, la disminución de empleos y la alteración de la gobernabilidad institucional, minando de esta manera las bases sociales que van de la mano con el crecimiento económico de una nación.¹⁵

¹⁵ Abad, José Miguel (2006). “Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en jóvenes”. Organización Panamericana de la Salud, pág. 44.

2. Marco Conceptual

2.1. La violencia y la seguridad ciudadana

La violencia se define generalmente como la intención de hacer daño físico, emocional o psicológico a otra persona. La OMS la define como el “uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona, o un grupo o comunidad que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.”¹⁶

Existen diferentes tipos de violencia. Según la OMS, ésta se puede clasificar tomando en cuenta las características de quienes cometen el acto, de la siguiente manera¹⁷:

- Violencia autoinflingida: cometida contra uno mismo: suicidio o autolesiones.
- Violencia interpersonal: cometida por otro individuo o un grupo pequeño contra alguien. Esta puede subdividirse en:
 - Violencia familiar o de pareja: producida entre los miembros de la familia o de la pareja.
 - Violencia comunitaria: producida entre personas que no guardan parentesco.
- Violencia colectiva: cometida por grupos más grandes de individuos. Se subdivide en:
 - Violencia social: cometida para promover intereses de determinados grupos sociales.
 - Violencia política: cometida en época de guerra o por aparatos estatales o paraestatales.
 - Violencia económica: motivada por el afán de lucro económico.

El concepto de violencia es amplio y por lo mismo las intervenciones necesarias para su prevención. En cambio, el término seguridad ciudadana acota el enfoque a la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas contra un tipo específico de riesgo (el delito), que altera en forma súbita y dolorosa la vida cotidiana de las víctimas. El delito no es igual a la violencia, pues no todas las formas de violencia se manifiestan en delincuencia y no todos los delitos son violentos (el hurto, por ejemplo).

La seguridad ciudadana es la protección universal contra el delito violento o predatorio. En ese sentido, se enfoca en los delitos contra la vida, la integridad y el patrimonio.¹⁸

¹⁶ OMS (2002), “Informe mundial sobre la violencia y la salud”, pág. 5.

¹⁷ *Ibid*, págs. 6 y 7.

¹⁸ PNUD (2009), “Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010”, págs. 31 y 32.

2.2. El Delito, concepto y tipos

El concepto de delito toma su origen de la ley penal. El delito es toda conducta humana que se opone a lo que la ley manda o prohíbe, a lo cual el ordenamiento jurídico penal le asigna como consecuencia una pena, que debe ser impuesta por un juez o tribunal.

Existen múltiples definiciones sobre el concepto de delito. Los autores clásicos definieron al delito de diversas maneras. Uno de los autores más destacados, Francisco Carrara, definió el delito como: “la infracción de la Ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañosa.”¹⁹

El PNUD lo define como “aquellas conductas censurables por naturaleza, que afectan de modo injusto los derechos fundamentales de sus víctimas –la vida, la integridad personal y el patrimonio-, y que han sido tipificadas y penalizadas por la legislación”.²⁰

En Guatemala, la legislación penal no contiene una definición de delito. El artículo 10 del Código Penal, en forma expresa establece las condiciones necesarias para que se de el principio básico y fundamental de la causalidad, o sea, la relación necesaria para que se produzca un delito.²¹

El Código Penal clasifica los delitos conforme al bien jurídico tutelado que protegen; de esta manera, los delitos se clasifican así:

- Delitos contra la vida y la integridad de la persona
- Delitos contra el honor
- Delitos contra la libertad e indemnidad sexual de las personas
- Delitos contra la libertad y seguridad de la persona
- Delitos contra el orden jurídico familiar y contra el estado civil
- Delitos contra el patrimonio
- Delitos contra la seguridad colectiva
- Delitos contra la fe pública y el patrimonio nacional
- Delitos contra la falsedad personal
- Delitos contra la economía nacional, el comercio, la industria y el régimen tributario
- Delitos contra la seguridad del estado
- Delitos contra el orden institucional
- Delitos contra la administración pública
- Delitos contra la administración de justicia

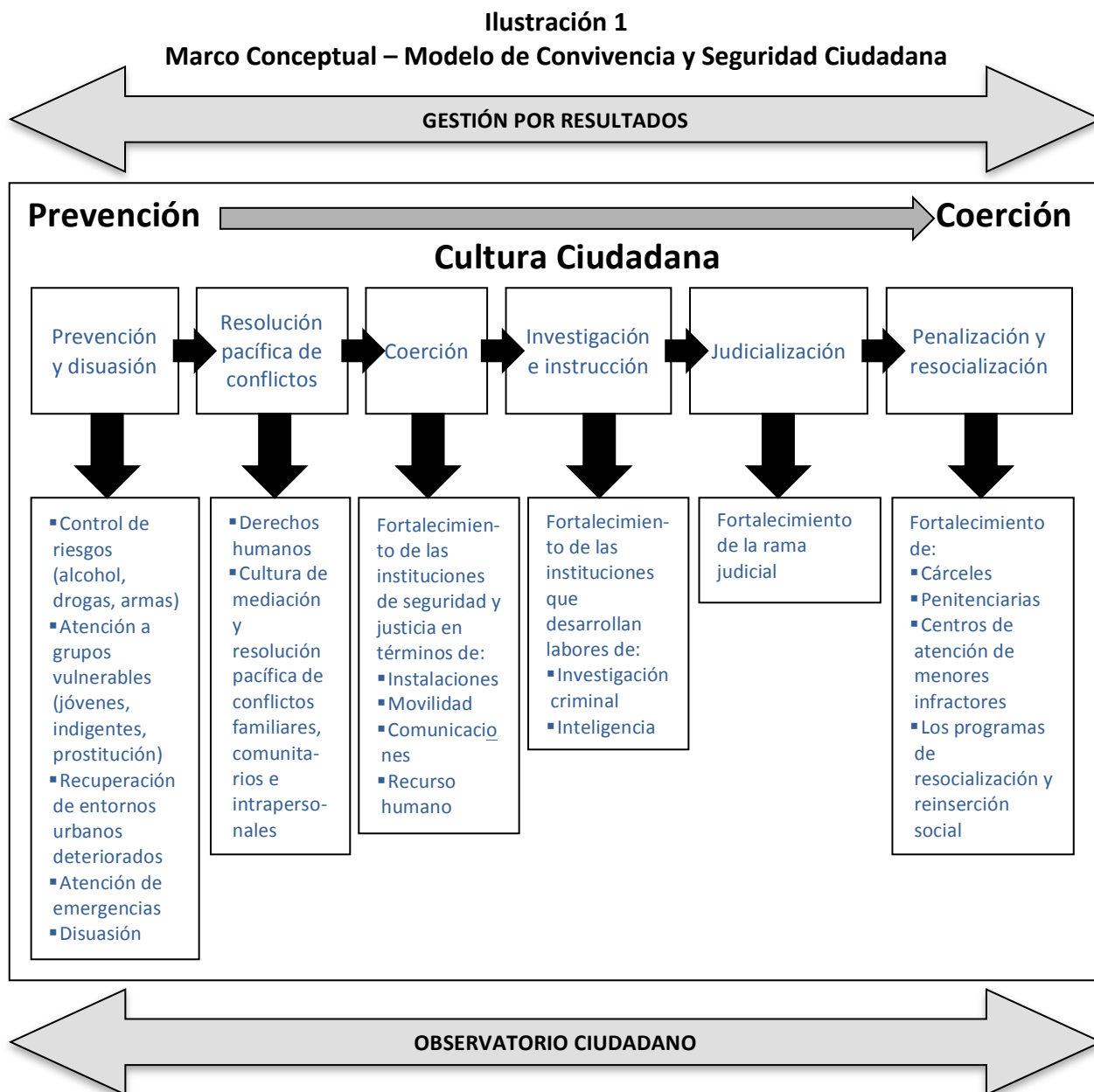
¹⁹ Castellanos Tana, Fernando. “Lineamientos Elementales del Derecho Penal”. (Parte General). Editorial Porrúa. México, 2004. Pág. 125.

²⁰ PNUD (2009), pág. 33.

²¹ Código Penal. Art. 10. Relación de causalidad. Los hechos previstos en las figuras delictivas serán atribuidos al imputado, cuando fueren consecuencia de una acción u omisión normalmente idónea para producirlos, conforme a la naturaleza del respectivo delito y a las circunstancias concretas del caso o cuando la ley expresamente los establece como consecuencia de determinada conducta.

2.3. Modelo de convivencia y seguridad ciudadana

El CIEN atiende un modelo de convivencia y seguridad ciudadana que ofrece un marco conceptual con seis pilares que abarcan los diferentes momentos del delito, entre estos la prevención. Este modelo de atención a la seguridad ciudadana es el marco de referencia en el que se analizan los diferentes campos, considerados integrales y necesarios para afrontar el fenómeno de la inseguridad ciudadana, fomentando a su vez, una cultura ciudadana para disfrutar una vida digna.



Fuente: CIEN, 2011.

3. La Prevención del Delito

El enfoque de prevención de la violencia y el delito inició luego de los años 80's en los cuales se experimentó una gran pérdida de credibilidad y desesperanza de las políticas carcelarias y de control tradicional para abordar el problema del delito en Europa y Estados Unidos.²²

La prevención del delito es uno de los componentes fundamentales de cualquier estrategia de seguridad. "Además de que permite evitar la ocurrencia de delitos y la incursión en la actividad delictiva, especialmente de los jóvenes, también se hace posible construir comunidades más cohesiónadas y resistentes al delito."²³

Por prevenir debe entenderse prever, conocer de antemano un daño o perjuicio, así como preparar y disponer con anticipación lo necesario para un fin.²⁴ Este enfoque aborda los problemas asociados a la delincuencia, partiendo de la premisa de detener el crimen o actos violentos antes de que ocurran abordando las causas que lo originan.

3.1. Factores de riesgo y factores de protección

La teoría criminológica distingue entre motivos y causas de los delitos. Motivos son las razones voluntarias que impulsan a una persona a delinquir, y las causas son factores involuntarios que de uno u otro modo conducen a una persona a delinquir. Por lo tanto se puede decir que *"un delito es un acto voluntario del individuo y también es el producto de una situación social"*.²⁵

Por una parte, la teoría que enfoca el delito como un acto voluntario analiza el delito como un cálculo de costos y beneficios asociados, de tal manera que un incremento en las penas podría servir como disuasor del delito. Por otra parte, la teoría de las causas, pone énfasis en la estructura social y en una diversidad de factores que pueden resultar explicativos. Sin embargo, ninguno de estos factores son condiciones necesarias ni suficientes para que una persona cometa un delito, por lo tanto no se puede hacer referencia a las causas de un delito, sino a los factores de riesgo.

Los factores de riesgo generalmente se agrupan en tres: biológicos, sociológicos y psicológicos. PNUD al analizar los factores de riesgo hace énfasis en que la criminalidad es un reflejo más o menos directo de desajustes en uno cualquiera de los componentes o de los "subsistemas" que integran el sistema social, como se exponen en la Tabla 5.²⁶

²² Política Nacional, Prevención de Violencia y el delito. Seguridad ciudadana y convivencia pacífica. 2014-2034. Guatemala, 2014. Pág. 17.

²³ Prevención del delito en México. ¿Dónde quedó la evidencia? México evalúa políticas públicas. Centro de Análisis de Políticas Públicas. México, 2014. Pág. 4.

²⁴ Rodríguez Manzanera (1981), "Criminología", pág. 126.

²⁵ PNUD (2009), pág. 44.

²⁶ Íbid, pág. 47.

Tabla 5. Principales desajustes sociales asociados con mayor incidencia del delito

Subsistemas	Desajustes
Demográfico	Hombres jóvenes marginalizados
	Urbanización desordenada
Familiar	Familias disfuncionales
Laboral	Desempleo
Económico	Nuevas oportunidades y tecnologías para el crimen
	Pobreza, desigualdad
Político	Escasa legitimidad del Estado, conflictos armados
Institucional	Ineficiencia policial y de la justicia penal
Cultural (usos sociales)	Alcohol, droga, portación de armas
Cultural (pautas)	Tolerancia o legitimización social de la violencia
	Poca valoración de víctimas potenciales

Fuente: PNUD (2009).

Los factores de riesgo ofrecen puntos de partida al momento de diseñar cualquier acción en materia de prevención del delito. Conocer los factores que ponen en riesgo a poblaciones, comunidades e individuos permite canalizar los programas de prevención hacia las áreas y barrios en alto riesgo, o los grupos de personas ya sumidos en la delincuencia o en situación de riesgo.

Existen varias críticas al modelo de atención basado en los factores de riesgo. Se señala que estos factores de riesgo enfatizan los errores de la juventud y las comunidades. Es decir, ponen en relieve los factores negativos que suelen ser asiento del delito. Contrapuesta de está concepción a los factores de riesgo (factores negativos), existe un abordaje positivo, el cual es fijar la atención en las cualidades de esta población vulnerable, conocidos con los factores de resistencia o factor protección. Los factores de protección ayudan a crear o reforzar la resistencia de comunidades e individuos a los riesgos.²⁷

3.2. Niveles de prevención del delito

Las acciones de prevención del delito tienen buscan disminuir el riesgo y las amenazas de que el delito ocurra, así como de evitar que las personas que no estén involucradas en actividades delictivas se involucren. Según estudio de prevención del delito en México²⁸, la clave está en saber identificar las causas, elementos de oportunidad y condiciones sociales que permitan el florecimiento y el fortalecimiento de la delincuencia, así como de tener la capacidad de incidir y modificar dichas condiciones. Por lo tanto, si las políticas públicas de prevención son diseñadas e implementadas de forma efectiva, tendrán mayor posibilidad de reducir los niveles de incidencia delictiva a mediano y largo plazo.

²⁷ UNODC (2011), "Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito", págs. 11 y 12; Guerra, Nancy (2005), "Juventud, Crimen y Violencia. Prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina y El Caribe", pág. 12.

²⁸ "Prevención del delito en México: ¿dónde quedó la evidencia?". Centro de Análisis de Políticas Públicas. México, 2014.

La prevención del delito contempla tres niveles de intervención:

3.2.1. Nivel de prevención primaria

Este nivel de intervención contempla estrategias enfocadas a la población que no está en nada comprometida ni en riesgo de cometer actos reñidos con la ley. Este tipo de prevención puede aplicarse a todas las personas en general. Se obtienen mejores resultados si la estrategia de intervención se inicia con personas desde edades tempranas. Este tipo de prevención abarca de forma integral una agenda de desarrollo y el fomento de la cultura ciudadana.

3.2.2. Nivel de prevención secundaria

En este nivel las acciones atienden a la población que está en riesgo de cometer algún delito o acto violento, o corre el riesgo de ser víctima de estos actos. Es decir, está enfocada a la población vulnerable o en riesgo de convertirse en víctima y victimario (delincuentes y víctimas potenciales). Generalmente, los adolescentes y jóvenes son la mayoría de esta población, especialmente los ubicados en barrios urbano marginales. La estrategia de intervención en este nivel puede definirse como un “saneamiento de barrios”.

3.2.3. Nivel de prevención terciaria

Este nivel se enfoca en el sector de la población que ya ha cometido un acto delictivo, aunque no haya pasado por el sistema penal y las personas que ya han sido víctimas de la delincuencia. Este tipo de prevención conlleva orientaciones y acciones para evitar ser víctima nuevamente y atenciones específicas para la recuperación por parte del victimario para evitar reincidencia. Si el victimario ha estado en prisión, este tipo de prevención también debe incluir acciones de reinserción y resocialización.

3.3. Tipos de prevención del delito

El PNUD presenta una clasificación de cuatro tipos de prevención específica del delito que pueden utilizarse en una estrategia para la reducción y el control de los riesgos de la comisión de un delito. Estos tipos de prevención buscan actuar sobre los vectores que originan los riesgos según se muestra en el Cuadro 1.²⁹ La prevención cultural actúa en relación a fortalecer la convivencia pacífica, la prevención social está ligada al desarrollo, la prevención instrumental se relaciona con los disparadores del delito, y la prevención situacional busca reducir los incentivos e incrementar los costos de la comisión del delito.

²⁹ Las definiciones de prevención social y situacional en el cuadro 1 se han nutrido de las definiciones propuestas por UNODC en el 12avo. Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal.

Cuadro 1. Tipos de prevención del delito

La prevención cultural

Fomenta la convivencia, la cultura de paz, el cumplimiento voluntario de normas, el respeto a la diversidad en la familia y en la escuela.

La prevención social

Tiene la finalidad de acrecentar el bienestar del grupo objetivo o poblaciones en riesgo. Al aumentar el acceso a bienes sociales como la salud, un entorno seguro y sano, el empleo y la educación, se pueden reducir los factores que impulsan a los ciudadanos marginados a recurrir al delito como oportunidad de carrera viable.

Prevención instrumental

Actúa sobre las conductas o prácticas peligrosas que inducen o ayudan a cometer delitos, tales como drogas, alcohol y armas.

La prevención situacional

Estimula el uso y la apropiación positiva del espacio público y sensibiliza a las víctimas potenciales de las condiciones de su entorno físico. Además, tiende a reducir las oportunidades de incentivos para los transgresores, maximizando los riesgos de que sean atrapados y minimizando los beneficios del delito mediante técnicas como el diseño ambiental satisfactorio de los espacios públicos y la vivienda.

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2009), págs. 325 y 326; y UNODC (2010) “Cómo hacer que funcionen las directrices de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito”.

3.4. Intervenciones para la prevención

El Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud de la OMS (2002) presenta lecciones aprendidas a partir de la sistematización de experiencias de prevención, evaluaciones y estudios científicos:³⁰

- La inversión “aguas arriba” produce resultados “aguas abajo” –la importancia de la prevención primaria sobre los otros tipos de prevención y tratamiento de la violencia-.
- Es necesario comprender el contexto y su influencia sobre el comportamiento violento, tanto en sus factores de riesgo como en sus factores protectores.
- Hay que aprovechar los vínculos entre los distintos tipos y niveles de violencia para diseñar intervenciones coordinadas y de mayor impacto sinérgico.
- Es preciso identificar a los grupos vulnerables y las diferentes situaciones que enfrentan, para desarrollar intervenciones pertinentes basadas en esas situaciones y que tomen en cuenta las características de esos grupos.
- Hay que combatir las ideas que desestiman el problema de la violencia como algo que es inevitable y siempre existirá en la sociedad, razón por la cual no vale la pena preocuparse por la supresión de los factores que la producen.

³⁰ Citado por Abad, José Miguel (2006), pág. 78.

- Se debe comprometer a quienes toman las decisiones en el nivel político y no sólo trabajar con los actores presentes en los ámbitos micro y meso del problema.

3.4.1. Ejemplos de intervenciones exitosas

En junio del año 2013, se realizaron en Calí, Colombia una serie de conferencias y visitas de campo organizadas por el Manco Mundial, la Municipalidad de Cali y la Alta Consejería Presidencial para la convivencia y seguridad ciudadana con expertos nacionales e internacionales en materia de prevención del crimen y la violencia con el fin de explorar enfoques y experiencias significativas para la prevención del crimen y la violencia a nivel regional que cuentan con evidencia científica de su efectividad. Durante la misma, varios oradores compartieron sus experiencias con programas de prevención de la violencia.

Muchos de los programas han sido sometidos a evaluaciones que han comprobado su éxito y otros tienen pruebas preliminares que sugieren resultados positivos y se beneficiarían de una evaluación sistemática.³¹ A continuación se presentan brevemente varias de esas intervenciones:

Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Colombia): la misma tiene tres objetivos principales: 1) interrumpir el ciclo de violencia, 2) empoderar a las comunidades locales y 3) fortalecer las instituciones científicas y judiciales. Se basa en varios puntos clave entre los que se encuentran: a) la prevención de la violencia es más efectiva y menos costosa que lidiar con sus consecuencias. b) la violencia tiene una variedad de causas pero también tiene múltiples puntos de intervención, c) las intervenciones deberían ser integrales pero su puesta en marcha debería ser focalizada, d) las intervenciones deberían darse en etapas tempranas de la vida y ser prolongadas.

Comprobar y conectar “Check and connect” (Chicago): este programa apunta a reducir el ausentismo escolar, que constituye un factor de riesgo para la deserción escolar. Al disminuir la deserción escolar aumentan los logros educativos, lo que colabora a la prevención de la violencia. A través de este programa se ha logrado identificar a estudiantes que corren riesgo de abandonar sus estudios a edades tempranas. La evidencia inicial obtenida a partir de las evaluaciones indica una posible caída del 15% o más en las tasas de ausentismo.

Volverse un Hombre “Becoming a man” (Chicago): intervención dirigida a la impulsividad de los jóvenes que muchas veces resulta en violencia. Este programa va dirigido a tratar la falta de habilidades sociales y cognitivas que conducen a la violencia a través de una intervención de base escolar, liderada por dos organizaciones sin fines de lucro de Chicago. Ésta consiste en sesiones grupales cuya base es la terapia cognitiva conductual, e incluye juegos de roles, actividades grupales y tareas domiciliarias diseñadas para mejorar el

³¹ Grupo del Banco Mundial. “Soluciones para la prevención del crimen y la violencia. Fortalecimiento de la institucionalidad local para una mejor seguridad y convivencia ciudadana en América Latina y el Caribe”. Washington, Estados Unidos de América. 2014. Págs. 20-26.

manejo de la ira y la impulsividad. A partir de las evaluaciones realizadas a dicha intervención se constató la disminución de la violencia, de las calificaciones insuficientes y del crimen y vandalismo.

Habilidades para la Vida “Lifeskills Training”: este programa apunta a disminuir el consumo de drogas ilegales por parte de niños en edad escolar. Se enseña acerca de la adicción y de los efectos negativos por el abuso de sustancias, promoviendo el comportamiento prosocial y actividades para jóvenes y sus pares. El programa dura tres años y ha tenido resultados muy positivos en la disminución del consumo de alcohol y tabaco en determinados contextos.

Aulas en Paz (Colombia): el objetivo del programa es aumentar el comportamiento y las habilidades sociales y cognitivas para lidiar con los problemas de conflicto e intimidación. Incorpora aprendizaje en grupos e imparte a través de una metodología de “manos a la obra”. También ofrece apoyo a padres y docentes, así como a estudiantes buscando fortalecer la capacidad de mediar en conflictos de manera no violenta. En varias evaluaciones se indicó el éxito del programa, mostrando una disminución de la violencia y un aumento del comportamiento prosocial en aquellos estudiantes que formaron parte del mismo.

Cauce Ciudadano (México): esta iniciativa tiene como base los temas del trabajo conjunto y compartido para la resolución de problemas en México. Reconoce la complejidad del ciclo de la violencia. El trabajo en esta iniciativa se da sobre todo en las etapas de la violencia. Como primer punto la iniciativa busca promover los derechos humanos, brindar protección social a los niños y adolescentes y crear normas alrededor de la no violencia. Como segundo punto, se busca aumentar la autoestima, empoderar a los jóvenes y aumentar la confianza y resiliencia familiar. También trabaja para transformar a líderes influyentes de las pandillas en modelos a seguir para la no violencia.

4. Marco Legal e Institucional en materia de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito en Guatemala

4.1. La normativa de seguridad en el contexto nacional

En los últimos años Guatemala ha sido provista de una serie de instrumentos normativos y políticos para atender la seguridad ciudadana. Como marco principal se encuentra la Constitución de la República de 1985. La firma de los Acuerdos de Paz en 1996 marca un nuevo rumbo. El Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática, se hicieron recomendaciones de seguridad ciudadana y del rol del Ejército en época de paz. Muchas de las leyes emitidas en los últimos 18 años se han relacionado con este acuerdo, por ejemplo, la Ley del Organismo Ejecutivo y la Ley de la Policía Nacional Civil las cuales hacen una reforma a las fuerzas de seguridad interna. Sin embargo, ha habido varios intentos de cambiar el rol del Ejército a través de reformas a la Constitución, pero este aún mantiene el rol de seguridad interior y exterior (Artículo 244).

Tabla 6. Algunos instrumentos políticos y legales de seguridad ciudadana 1985-2014

Constitución de la República (1985)
Acuerdo de Paz Firme y Duradera (1996)
Ley del Organismo Ejecutivo (1997)
Ley de la Policía Nacional Civil (1997)
Ley Marco de Seguridad Nacional (2008)
<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de Seguridad • Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad
Política Nacional Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (2009)
Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz (2012)
Política Nacional de Seguridad (2012)
Agenda Estratégica de Seguridad (2012)
Plan Estratégico de Seguridad de la Nación (2012)
Plan Estratégico del Ministerio de Gobernación (2014)
Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica (2014)

Fuente: elaboración propia.

En lo internacional y regional, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (OEA, 1995), ofrece algunas consideraciones en materia de prevención. El Artículo 18 del tratado en mención establece que “las Partes (países miembros), se comprometen a prevenir y combatir, todo tipo de actividades delictivas con repercusión regional o internacional, sin ninguna excepción...”. También se señala como objetivo del documento en mención el establecimiento de un mecanismo preventivo, de alerta temprana, ante las amenazas a la seguridad en cualquiera de sus categorías y un programa permanente de medidas de fomento de la confianza entre los Estados de la región centroamericana (objetivo a, Artículo 27). De igual manera, la Estrategia de Seguridad Democrática en Centroamérica (SICA, 2011), tiene como segundo componente la prevención de la violencia.

4.2. Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y documentos relacionados

La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad³² en el Artículo 4, señala que este sistema tiene como finalidad, entre otros, la prevención de los riesgos. El Artículo 18 detalla que los ámbitos de funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad son:

- Seguridad interior
- Seguridad exterior
- Inteligencia de Estado, y
- Gestión de riesgos y defensa civil

Respecto al ámbito de seguridad interior, el Artículo 19 señala que “[este ámbito] enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, delincuencia común...”.

³² Decreto Número 18-2008.

La Ley crea el Consejo Nacional de Seguridad, y en el Artículo 10 se menciona que son funciones del Consejo Nacional de Seguridad la aprobación de: a) la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación, b) el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación, y c) la Política Nacional de Seguridad.

Para el periodo 2012-2016, se presentó el Pacto Político por la Seguridad, la Justicia y la Paz. En el eje estratégico de seguridad se menciona la prevención, sus tipos y niveles.³³ Asimismo se indica la necesidad de diseñar una política nacional de prevención de la violencia que atienda la violencia intrafamiliar, juvenil, violencia

En el año 2009, la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas -CCATID- elaboró la “Política Nacional Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas”. Esta funciona como soporte a la prevención de tipo instrumental, particularmente para enfrentar el problema de las drogas.

armada, la prevención comunitaria, el consumo ilícito de drogas, desarrollo de oportunidades, entre otros.³⁴ También señala que debe realizarse la primera encuesta nacional de percepción y victimización. Se menciona además que la Política Nacional de la Prevención de la Violencia y el Delito debe incluir el diseño y ejecución de planes, programas, proyectos de prevención en los niveles departamental, municipal y comunitario.

Para darle cumplimiento a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, en el año 2012 se publicaron la Política Nacional de Seguridad, la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación y el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación.

La Política Nacional de Seguridad –PNS- fue publicada en julio de 2012. La PNS presenta acciones a desarrollar en materia de prevención atendiendo al eje de Seguridad Interior Democrática, enfocado particularmente en prevención social y situacional haciendo énfasis en la “formulación y ejecución de programas de acción como espacios seguros en el hogar, barrios, municipios y fronteras”³⁵ (para observar las acciones programáticas planificadas en este eje y sus indicadores ver Tabla A1 en anexos).

La Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación –AESN- fue publicada en octubre de 2012. La Agenda desarrolla seis programas y su seguimiento. El primer programa propone la atención en la prevención del delito y el combate a la delincuencia común y organizada. Este programa incluye tres proyectos: 1) la prevención del delito, combate a la delincuencia común y organizada, 2) seguridad comunitaria y 3) operatividad de fuerza de seguridad. Cada uno de estos proyectos tiene asignadas acciones específicas, responsables y tiempo de ejecución. Aunque no detalla indicadores cuantificables como metas ni incluyen niveles de impacto.

³³ Se mencionan tres tipos de prevención: social, situacional y comunitario; también se mencionan los tres niveles de intervención en la prevención.

³⁴ Pacto por la Seguridad la Justicia y la Paz, pág. 28.

³⁵ Política Nacional de Seguridad, pág. vi.

El Plan Estratégico de Seguridad de la Nación –PESN- fue publicado en noviembre de 2012. El PESN presenta la misma estructura que la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación. La única diferencia entre uno y otra, es que el PESN incluye el objetivo que se persigue con cada uno de los proyectos.

El Plan Estratégico 2012-2016 del Ministerio de Gobernación se dio a conocer en enero de 2014 con la presentación sobre sus avances, los logros de 2013 y los desafíos de 2014. El Plan Estratégico de Seguridad Democrática y Justicia incluye los siguientes propósitos: a) proteger la vida y la propiedad; b) neutralizar el crimen organizado, maras y delincuencia común; c) fortalecimiento institucional; f) asumir el liderazgo regional de la estrategia en la lucha contra el crimen; y, g) fortalecer el sistema de justicia. Sin embargo, el Plan Estratégico no detalla cómo las actividades de cada viceministerio apoya cada uno de estos propósitos. El tema de prevención se aborda directamente desde el Tercer Viceministerio y en la Dirección General de la PNC a través de la Subdirección General de Prevención del Delito. En mayo de 2014, se publicó la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica, la cual se describe a continuación.

4.3. Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica

A principios del año 2014, el Tercer Viceministerio de Gobernación presentó la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034. La misma constituye un aporte como instrumento de soporte en la solución de la violencia y el delito en el país y a su vez, asume importantes compromisos, a los cuales es necesario darle seguimiento para poder medir los resultados de su implementación. A continuación se describen los aspectos básicos de la política y el análisis de los principales hallazgos.

4.3.1. Objetivo de la política

Según la Política Nacional mencionada en el apartado anterior, el objetivo de la misma es: promover un enfoque de seguridad como el resultado de la aplicación simultánea de medidas de resiliencia, mitigación, prevención, control, disuasión, judicialización, resocialización y no victimización. Promueve la implementación de otras respuestas bajo un esquema de coordinación a cargo del Ministerio de Gobernación como ente rector.

4.3.2. Marco de acción

La Política tiene como objetivo general desarrollar las bases de una cultura de prevención por convicción de la violencia y el delito. Para lograr este objetivo la Política atiende un marco de tres dimensiones:

1. Prevención de la Violencia y el Delito
2. Seguridad Ciudadana
3. Convivencia Pacífica

El marco de atención es amplio puesto que contemplar estas temáticas conlleva intensos esfuerzos de coordinación y recursos. Como ya planteamos anteriormente, el abordaje de la

prevención de la violencia es bastante amplio por definición. Sin embargo, las atenciones a las distintas acciones enmarcadas en cada una de estas tres dimensiones, particularmente la de prevención del delito en sus niveles de intervención primario, secundario y terciario, podrían obtener resultados alentadores si se aplican en el corto plazo.

4.3.3. Ejes estratégicos

La política establece cinco ejes estratégicos enfocados en la prevención de la violencia:

- Prevención de la violencia contra la niñez
- Prevención de la violencia contra la adolescencia y juventud
- Prevención de la violencia contra la mujer
- Prevención de la violencia armada
- Prevención de la violencia vial y accidentes de tránsito

Estos ejes estratégicos, a su vez, contemplan alcances particulares detallados en objetivos específicos, líneas maestras y líneas de acción. Estas últimas, están enmarcadas en cada una de las tres dimensiones arriba descritas.

4.3.4. Líneas de acción

Las líneas de acción son las intervenciones operativas más específicas de la Política y responden a objetivos precisos (líneas maestras) que a la vez atienden a los ejes estratégicos y a las dimensiones anteriormente citadas.

La Política Nacional contiene 277 líneas de acción a implementar en el país de acuerdo a una categorización territorial por su incidencia delictiva. Estas acciones pueden ser de diversa naturaleza, desde coordinaciones y fortalecimiento interinstitucional, pasando por la generación de espacios de participación hasta la expansión de proyectos existentes, entre otras, por lo que en sí no se está haciendo referencia a una priorización, sino a un amplio conjunto de intervenciones de diversa índole. Todas estas acciones están enmarcadas en la prevención de la violencia y el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica.

La naturaleza de cada acción o grupo de acciones a implementarse deberá activar la responsabilidad de cada ministerio competente en el tema. Esto requiere de una coordinación interinstitucional previa a la intervención.

4.3.5. Desafíos de ejecución de la política

La Política se concentra, en materia de efectividad territorial, en el papel de los gobiernos locales y la sociedad civil. Estas autoridades deben ser los actores clave junto a los Ministerios del Estado, en las intervenciones territoriales. El objetivo es generar corresponsabilidad en los controles, monitoreo y evaluaciones del trabajo integrado que se realice bajo un territorio.

El impacto que puede generar la implementación de la Política dependerá en gran medida de la aplicación de este modelo en el cual debe perseguirse la consecución de metas claras, calidad y transparencia en cada proceso de análisis, así como seguimiento y controles

periódicos con una participación interinstitucional a fin de lograr alcanzar los resultados previstos.

Se considera que el marco de atención es muy amplio y el desafío será la gestión y disponibilidad de recursos. Se recomienda priorizar las líneas de acción o intervenciones con mayor impacto, seleccionar los municipios más vulnerables, completar la información que hace falta, asignar recursos y tomar acción lo más pronto posible.

El desafío de implementación es complicado pero atendiendo intensamente aquellos territorios críticos, estableciendo alianzas y coordinaciones serias y formales con organizaciones de la sociedad civil, instituciones privadas y de orden internacional se pueden obtener buenos resultados. Esto sin olvidar de atender paralelamente, además de los territorios evaluados, sectores de la población que sean vulnerables (particularmente niños, adolescentes y jóvenes) mediante educación alternativa y/o no escolarizada, apoyando proyectos ya establecidos en este contexto y generar compromisos a mediano y largo plazo.

4.4. El plan de acción de la política

A principios del año 2015, el Tercer Viceministerio de Gobernación presentó el Plan de Acción de la Política Nacional Prevención de la Violencia y el Delito Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034, el cual fue creado mediante Acuerdo Gubernativo 281-2014 en agosto de 2014. El mismo constituye el siguiente paso para verificar la implementación de las 277 líneas de acción contenidas en la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica, así como ser un instrumento de evaluación y monitoreo de la misma. A continuación se describen los aspectos más relevantes del mismo.

4.4.1. Objetivo del Plan

Según el Plan de Acción, su objetivo principal es establecer acciones que orienten, preparen las condiciones y garanticen la efectividad de la implementación de la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica en el corto, mediano y largo plazo. Según el mismo, su finalidad es la reducción de los niveles de violencia y delincuencia focalizando la naturaleza de las mismas en los factores de riesgo.

4.4.2. Marco de acción

El Plan propone el abordaje de 338 municipios y su acompañamiento para la inclusión de las líneas de acción en la Política en los Planes Anuales Municipales, desarrollando a su vez 338 Planes de Acción Municipales, según las diferencias geográficas y culturales de cada localidad y hace referencia al trabajo que debe realizarse en conjunto con los 125 puestos clave enmarcados en aproximadamente 50 instituciones públicas.

El marco de acción es amplio y contempla la implementación del mismo en todos los municipios del país. Sin embargo, en el plan no se establece una priorización para la aplicación del mismo en los municipios que son más vulnerables. El desafío en la

implementación es complicado, puesto que se deberían atender prioritariamente aquellos municipios en territorios críticos o con población más vulnerable.

4.4.3. Ejes Estratégicos:

Las líneas estratégicas que se proponen dentro del Plan de Acción tienen una proyección de 20 años (2014-2034), sin embargo, se presentan únicamente sistematizadas en su primera fase hasta el año 2020.

La metodología de formulación del Plan de Acción Nacional se enfoca en el abordaje de prevención desde el mismo enfoque tridimensional de la Política y complementándose con los cinco ejes estratégicos prioritarios establecidos en la Política.

El Plan contiene una serie de metas, según los siguientes plazos:

- A corto plazo (julio 2014-marzo 2015): implementación de las bases para la ejecución de las acciones de la política nacional.
- A mediano plazo (abril 2015-diciembre 2017): instalación de las acciones sustantivas de la política nacional dentro de la cultura de prevención por convicción.
- A largo plazo: (no establece el plazo) verificación, seguimiento y evaluación de resultados del Plan de Acción Nacional.

También contempla una serie de componentes, siendo éstos:

- Procesos de socialización del Plan de acción, capacitación y difusión.
- Creación de Comisiones según la Política Nacional
- Creación de Equipos Técnicos de la Política
- Creación de un Protocolo de Criterios de Selección para la Intervención Municipal
- Sistema General de Monitoreo y Evaluación
- Diseño e implementación del Plan de Acción Municipal
- Gestión de la Asignación Presupuestaria para acciones del corto, mediano y largo plazo.

4.4.4. Desafíos en la ejecución del Plan de Acción

El Plan de acción, se basa en la articulación de los gobiernos locales, instancias encargadas de la prevención del delito y la sociedad civil, todos actores clave en las intervenciones territoriales que se realicen.

Se considera que si bien el marco del plan de acción es amplio, el desafío es la disponibilidad de recursos y la priorización de las líneas de acción y de los municipios en los cuales se aplicará el plan.

4.4.5. Instituciones involucradas

Las Instituciones coordinadoras de las acciones operativas que se desprenden del Plan son: Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia –UPCV- y la Subdirección General de Prevención del Delito de la Policía Nacional Civil.

Por otra parte, el Plan de Acción Nacional propone a los siguientes actores externos que actuarán de acuerdo a los cinco ejes temáticos, éstos son: cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil organizada, y sectores privado, académico, educativo y religioso.

5. Una experiencia en el campo

En febrero del 2012, a solicitud de un equipo de funcionarios públicos, se inició la puesta en marcha de un proyecto piloto de convivencia ciudadana. Inspirados en la transformación que se llevó a cabo en algunos municipios de Colombia como Bogotá y Medellín, el CIEN diseñó un programa novedoso para llevarlo a cabo en distintos municipios de Guatemala.

Este proyecto busca cambiar la cultura de los barrios peligrosos a “comunidades seguras” por medio de oportunidades a su población en los municipios de mayor violencia en el país.

Es un modelo integral que consta de 3 niveles:

- Servicio Nuclear: Trabajo con los jóvenes vulnerables –que no están en la escuela-, impartiendo educación no escolarizada para la vida y el trabajo por medio de financiamiento del Gobierno (tanto del Ejecutivo como de la Municipalidad), agrupados en centros comunitarios específicos (centros pirámide).
- Servicios Periféricos: Labor con los maestros, alumnos y padres de familia -vecinos del barrio- para lograr un cambio de la cultura de la comunidad.
- Servicios Complementarios: Compromiso con los líderes de cambio en el municipio, como los docentes, servidores públicos, guías religiosos, empresarios, organizaciones no gubernamentales y otros para fomentar un cambio de actitud respecto a disminuir la violencia y lograr la convivencia.

Este Proyecto Interinstitucional de Estado está a prueba, concebido previo a la publicación de la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034. Se basa en los lineamientos gubernamentales contenidos en el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz, publicado en el año 2012. Hasta el momento han participado 6 distintos vice ministerios, también se cuenta con dos municipalidades del departamento de Guatemala, y el apoyo de otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

En estos dos años y medio se ha trabajado en el esquema y la implementación del modelo. Está focalizado en dos barrios con altos índices delictivos. Durante el primer año, un equipo de técnicos del Ejecutivo, de distintas disciplinas, elaboró un currículo dirigido a los jóvenes que se atiende en los centros. Adicionalmente una unidad técnica diseñó una filosofía para poner en práctica en las comunidades donde se encuentran los proyectos pilotos, buscando el cambio de actitud y promoviendo la cultura ciudadana.

Actualmente cuenta con un equipo de profesionales de distintos ministerios que coordinan las diferentes actividades del proyecto, en especial los aportes y contactos de las instituciones colaboradoras. Este equipo se encarga de la coordinación horizontal – cooperación intra viceministerial gubernamental (Organismo Ejecutivo, Municipalidad, instituciones gubernamentales y organizaciones privadas). Las instituciones participantes integran dos mesas de trabajo: una de decisiones estratégicas (se reúne trimestralmente) y otra técnica (con sesiones mensuales). Además cada centro cuenta con personal especializado para atender a la población objetivo.

Los resultados han sido interesantes. Un consultor internacional, experto en cultura ciudadana, brindó asesoría a los funcionarios públicos y a los técnicos, para el diseño y concepto del proyecto. Se elaboró el currículo de los componentes de deporte y recreación, arte y cultura, desarrollo humano y plan de vida, para la atención de los jóvenes en los centros. También se firmaron acuerdos con dos municipalidades que aportan el espacio físico para los centros. A mediados del año 2013 se abrieron los primeros dos de estos centros. Se ha tratado que la mayoría del financiamiento provenga de fondos públicos con el fin de ver la posibilidad de institucionalizar este proyecto.

Se ha logrado que los jóvenes de los centros reciban cursos en una institución profesional técnica para que adquieran competencias para la vida y el trabajo. Además el Estado ha puesto a disponibilidad becas para este servicio. Los jóvenes que no tienen los años de escolaridad que esta institución demanda, pueden recibir cursos de nivelación académica en primaria acelerada y básicos en modalidades flexibles.

Juntamente con los alcaldes se ha elaborado un mapeo de los barrios vulnerables. Los alcaldes sugirieron los barrios y aportaron la infraestructura de los centros piloto. También se ha contado con cursos para padres, charlas de nutrición y campañas de comunicación. Todas estas actividades están orientadas especialmente hacia el nivel del servicio nuclear.

Las lecciones aprendidas en la puesta en marcha y hacer operativa la propuesta en estos años se pueden resumir en:

- a) Los servicios públicos están muy centralizados, y por ende, la toma de decisiones y su prestación, lo que impide que lleguen pronto y a los más vulnerables. Esta situación demanda un equipo de gestión que coordine y vele por la prestación de los servicios. Debe tomarse en cuenta que constantemente se estará sujeto a programaciones financieras de los ministerios y no siempre estos temas son prioritarios. Además se han realizado reformas legales y cambios de autoridades del Organismo Ejecutivo, lo que ha demorado algunas decisiones y acciones para su avance.
- b) Los alcaldes tienen un deseo genuino de apoyar y están conscientes que tienen un papel muy importante en la prevención de la violencia y el delito, sin embargo, las municipalidades no cuentan con recursos para operar un proyecto de este tipo ya

que el costo por alumno atendido es elevado –5 veces más que un joven en el sistema escolar público-; sin embargo, en estos barrios no existe otro servicio para población joven que no estudia ni trabaja. Es por ello que se insiste en invertir recursos y trabajar en las escuelas de los barrios, capacitando a los docentes y motivando a los alumnos a no abandonar la escuela. Invertir en estos jóvenes vulnerables es clave para disminuir los delitos y sanear los barrios.

- c) La publicación de una política pública de prevención es una gran oportunidad para continuar con el proyecto piloto, mejorarlo y verificar si es posible la coordinación horizontal de instituciones que tradicionalmente funcionan de manera vertical y con objetivos y misiones diferentes.
- d) La apropiación del proyecto y su desarrollo demanda una institucionalidad flexible, descentralizada y basada en resultados; así como la cooperación del gobierno municipal como el central. Los fondos para su desarrollo debieran ser una política de Estado y no financiados por cooperación nacional e internacional como tradicionalmente se ha llevado a cabo.

6. Conclusiones

- 1) Se ve positivo que se haya publicado una política y un plan de prevención, sin embargo, es importante resaltar que la prevención por sí misma no va a crear una agenda de desarrollo para el país. Así como se presenta un marco de prevención a 20 años con sus líneas de acción, es imperante formular un plan de largo plazo para generar prosperidad y oportunidades para todos. Se debe ser cuidadoso en distinguir entre prevención de la violencia y desarrollo integral.
- 2) El esfuerzo de generar una agenda de intervenciones para la prevención es un avance. Sin embargo, se considera que la cantidad de líneas de acción es muy amplia y su cobertura e incidencia muy ambiciosas. Los recursos del Estado siempre serán escasos, razón por la cual será importante priorizar aquellas líneas de acción determinantes y focalizar en los municipios, especialmente barrios con mayor vulnerabilidad (mayor número de homicidios).
- 3) La institucionalidad presentada en la política de prevención contiene un sofisticado sistema de información, pero a la vez demanda intervenciones municipales, ministeriales y de otros órganos del Estado, dirigidas de forma central. La experiencia en el campo indica que hay desafíos de cobertura y calidad de los servicios públicos y que la toma de decisiones centralizada de los ministerios no está respondiendo a las necesidades de corto plazo de la población.

- 4) Para lograr una cultura de prevención por convicción es necesaria la corresponsabilidad de cada individuo y de las familias en practicar valores de convivencia pacífica y de autodeterminación. Esto implica cambios culturales y de actitudes, misión compleja de realizar.

7. Recomendaciones

- 1) Contar con una agenda de desarrollo y de fortalecimiento institucional. Es urgente contar con un plan de desarrollo que abarque a toda la población, con visión de largo plazo, enmarcada en los acuerdos de paz. Esta debe contemplar la satisfacción de las necesidades básicas como agua potable, saneamiento, nutrición, educación, salud primaria e infraestructura básica. Paralelamente deben reformarse los sistemas administrativos de los servicios públicos para lograr más y mejores entregas. Esto demanda modernizar el Estado y retomar las reformas a las leyes que rigen a nivel vertical las instituciones como la Ley del Servicio Civil que premie el mérito, la Ley de Contrataciones que agilice el uso de los recursos, los Órganos de Control para la rendición de cuentas y enfocar la gestión del gobierno en resultados.
- 2) Priorizar las líneas de acción de la política de prevención en el corto y mediano plazo en los barrios con alta incidencia delictiva y de preferencia enfocadas a jóvenes. Se sugiere que estas intervenciones sean acordadas con el gobierno municipal y su objetivo principal debiera ser la reducción de la delincuencia. Es importante que estos proyectos sean monitoreados, evaluados y los exitosos replicados en otras comunidades.
- 3) Fomentar la responsabilidad individual. Los centros educativos en alianza con organizaciones no gubernamentales e instituciones basadas en la fe pueden fomentar en las personas y las familias, especialmente a los niños y jóvenes, valores que desemboquen hacia una cultura proactiva y de responsabilidad individual. Se busca que cada guatemalteco tenga oportunidades de desarrollo, sea protagonista de su vida y participe como ciudadano.

Policía Nacional Civil

El problema de seguridad en el Estado de Guatemala ha tomado dimensiones alarmantes en los últimos años. La solución de dicho desafío debe ser uno de los retos fundamentales del Estado Constitucional de Derecho y del Sistema Democrático. Los guatemaltecos tenemos una necesidad evidente y urgente que se solucione el tema de seguridad dentro del marco del Orden Constitucional, tal como se ha demostrado que se puede solucionar en los países avanzados económica y jurídicamente.

Para solucionar ese terrible problema de seguridad, el Estado tiene que hacer uso de los medios que la Constitución le faculta. Es evidente que la situación de urgencia no puede permitir que se utilicen medios fuera de la Constitución y la ley, puesto que las experiencias del pasado sobre la utilización de esos métodos demuestran que tarde o temprano se revierten en contra de los ciudadanos honrados, siendo muchas veces totalmente contraproducentes. Sin embargo, la misma situación de urgencia obliga que el Estado utilice con la mayor efectividad todos los medios que sí están permitidos por la Constitución.

Del análisis de conjunto de las disposiciones constitucionales referidas a la seguridad interna, se determina que el Presidente de la República, es el funcionario superior encargado de garantizar la seguridad nacional, donde el Ejército de Guatemala cuenta con funciones de seguridad externa e interna, que tendrán que ser coordinadas por el Presidente de la República como Comandante General del Ejército con las otras fuerzas de seguridad, principalmente con la Policía Nacional Civil (regulada a nivel de ley ordinaria), institución que también tiene como superior jerárquico al Presidente de la República.

En esta sección se aborda fundamentalmente el papel que juega la Policía Nacional Civil –PNC-, que como Fuerza Armada, asume la protección de la vida y la integridad física de las personas, sus bienes, el libre ejercicio de sus derechos y libertades, prevenir, investigar y combatir el delito y preservar el orden y la seguridad pública.

8. Marco legal

8.1. Marco constitucional

Conforme los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución Política de la República, el Estado debe garantizar a los habitantes, la vida, integridad y seguridad. A lo que la Honorable Corte de Constitucionalidad en sentencia de fecha 29 de junio de 2002, enfatizó que el derecho a la vida es de orden fundamental y como tal, debe ser objeto de protección por el Estado que, salvo ilegitimidad de la acción, tiene el deber de garantizarla por los medios de los que dispone, constituyendo uno de los fines primordiales del Estado.

Dentro de las acciones que desarrolla el Estado para dar cumplimiento a tan primordial fin, la seguridad ciudadana juega un papel preponderante a través de políticas públicas integrales de prevención del delito, su represión, investigación y acusación, su juzgamiento, el cumplimiento de las penas y el resarcimiento a la víctima.

En efecto, como se apuntó, la Constitución Política de la República de Guatemala contiene algunas disposiciones fundamentales en cuanto al tema de seguridad interior en nuestro país. El artículo 183 de la Constitución establece las funciones del Presidente de la República. Dentro de estas funciones destacan tres en el ámbito de seguridad interior o interna. En el inciso b) se indica que es función del Presidente “b) Proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público.” Por consiguiente, el funcionario responsable en primer término de la seguridad de la Nación es el Presidente de la República. Por otra parte, el inciso c) del mismo artículo indica que es también responsabilidad del Presidente “Ejercer el mando de las fuerzas armadas de la Nación con todas las funciones y atribuciones respectivas”. Tal como se argumentará mas adelante, las fuerzas armadas tienen funciones de seguridad interna, por lo que función esencial de dirigir al Ejército de Guatemala en dichas funciones internas corresponde al Presidente de la República. Finalmente, el artículo citado indica en su inciso d) que corresponde al Presidente “d) Ejercer el mando de toda fuerza pública.” lo que incluye tanto al Ejército de Guatemala como a la Policía Nacional Civil y a cualquier otra fuerza pública, que a nivel constitucional se podrían mencionar los custodios de los centros de detención (artículo 21) y la Policía Municipal (artículo 259).

Por otra parte, la Constitución establece también en el artículo 244 que el Ejército de Guatemala tendrá, dentro de otras funciones, la de mantener “la seguridad interior y exterior”. Esta disposición hace claro que el Ejército Nacional sí tiene funciones de seguridad interior, y que éstas funciones tienen rango constitucional. En una forma más detallada, el citado artículo establece “Integración, organización y fines del Ejército. El Ejército de Guatemala es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior (...)” Por lo tanto, la Constitución Política asigna al Ejército de Guatemala algunas funciones relacionadas con la seguridad interna o interior, que no tienen vinculación con otros Estados, sino se refieren al tema de seguridad dentro del territorio nacional. Garantizar la soberanía nacional significa que el Ejército de Guatemala debe velar porque se respeten las decisiones soberanas del pueblo en todo el territorio de la República, ante amenazas tanto externas como internas. El tema de la integridad del territorio puede ser afectado por un Estado extranjero, pero también puede tener connotaciones internas, puesto que si grupos políticos, subversivos, de crimen organizado o de narcotráfico impidieran que el Estado ejerza plenamente su soberanía en algunas áreas del territorio nacional, es obligación constitucional del Ejército de Guatemala garantizar el pleno ejercicio de las facultades soberanas del Estado en las referidas zonas afectadas por grupos ilegales.

No obstante la claridad de las disposiciones constitucionales antes relacionados, se encuentra que existen varias leyes vigentes dentro de la legislación que pretenden eliminar

la función de seguridad interna del Ejército de Guatemala. Específicamente, se trata de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República; la Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto del Congreso de la República Número 11-97 y Ley Marco del Sistema de Seguridad Nacional, Decreto 18-2008 del Congreso de la República. En el caso de la Ley Constitutiva del Ejército, Decreto Número 72-90 del Congreso de la República, no existen inconstitucionalidades notorias en ese tema, pero hace falta desarrollar la función de seguridad interna del Ejército en una forma más amplia. Adicionalmente, el tema es tratado en una forma relativamente escueta en el Decreto Número 40-2000 del Congreso de la República, Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, pero dichas normas deberán desarrollarse más ampliamente.

8.2. Antecedentes históricos

De los cuerpos de seguridad del Estado, tanto la PNC como el Ejército de Guatemala, resaltan por ser los más tradicionales, amplios y complejos. La PNC que conforme su ley de creación (Decreto 11-97 del Congreso de la República) tiene asignada la seguridad pública y protección de la vida, integridad física, seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como la prevención, investigación y combate del delito preservando el orden y la seguridad pública. Y por su parte el Ejército de Guatemala, el mantenimiento de la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz, la seguridad interior y exterior. Nótese que la misión encomendada a cada uno de tales cuerpos de seguridad, tiende a confundirse o complementarse, lo que a través de la historia, pese a particulares pasajes y coyunturas, guardan mucha similitud con la entendida actualmente.

La PNC, referida a su evolución histórica, pasó por distintos etapas, desde ser un grupo de ciudadanos que cuidaban el ornato y contaban con algunas funciones policiales, hasta llegar a ser cuidadores del orden público establecido por el Estado (como se conoce hoy día). Por ello dentro del contexto nacional resulta ilustrativa conocer la siguiente transición:

- El 27 de enero de 1825, el Congreso Constituyente dejó a cargo de los jefes políticos, alcaldes, regidores municipales y alcaldes auxiliares, la vigilancia de los delitos, lo que marca el inicio de la institución policial.
- El 8 de julio de 1826, la Asamblea Legislativa crea los serenos, y ordena a los regidores municipales que rondan por la noche.
- El 28 de noviembre de 1829, la Asamblea Legislativa, funda un grupo de ciudadanos que desempeñaban funciones de policía, pagados por fondos municipales. El presidente Rafael Carrera crea por primera vez una policía urbana, pagada por el Estado.
- En 1855 se creó una policía diurna conformada por comisarios.

- El 7 de diciembre de 1872 se crea una Guardia Civil, que suprimía la policía diurna y municipal.
- El 12 de septiembre de 1881 se crea la Policía de Seguridad, Salubridad y Ornato, para lo que los Estados Unidos remitió útiles e implementos para equiparlos. Algunos períodos operó bajo dependencia del Ministerio de Guerra, para finalmente pasar en 1886 al Ministerio de Gobernación y de Justicia.
- El 12 de agosto de 1925, de considerarse una policía urbana pasó a denominarse Policía Nacional por operar ya en diversos departamentos.
- El 15 de noviembre de 1944 se cambió el nombre de Policía Nacional a Guardia Civil, la que sufrió una profunda transformación y depuración. Luego pasó a ser regulada a nivel de la Constitución de 1945 donde se enfatizó su carácter civil.
- El 28 de junio de 1955, se aprobó la Ley Orgánica de la Policía Nacional (Decreto número 332) y retomaron el nombre de Policía Nacional, ello dentro del contexto histórico que denominaron la “contrarevolución”.
- El 29 de diciembre de 1996 con la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, cobraron vigencia los Acuerdos Global sobre Derechos Humanos, Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática y el relativo a Reformas Constitucionales y Régimen Electoral. Los mencionados Acuerdos, contienen compromisos en materia de seguridad ciudadana y especialmente la creación de una nueva Policía Nacional que denominarían Policía Nacional Civil, la que de forma exclusiva se encargaría de proteger contra las amenazas al orden público y la seguridad interna. Disposiciones que para concretarse se debía reformar la Constitución Política y distintas leyes ordinarias. Intento que en el primer caso resultó fallido, dado el resultado desfavorable de la consulta popular celebrada el 16 de marzo de 1999. Caso contrario sucedió respecto a la legislación ordinaria, pues fue aprobada la Ley de la Policía Nacional Civil (Decreto 11-97) con lo que se derogó la Ley Orgánica de la Policía Nacional (Decreto número 332) y el Decreto 13-74 que regulaba la Guardia de Hacienda.

8.3. Marco de la seguridad pública

Para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y proveer la defensa, la seguridad y la conservación del orden público, al Presidente de la República le asisten principalmente y de conformidad con la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto número 114-97) sus Ministros de Gobernación y la Defensa Nacional. El primero, en la conducción de los cuerpos de seguridad pública del Gobierno (donde destaca la Policía Nacional Civil) y como encargado del mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y sus bienes y la garantía de sus derechos. Y el segundo, quien a través del Ejército de Guatemala, provee la defensa de la soberanía y la integridad del territorio nacional.

De forma especializada, el Ministerio de Gobernación dentro de su estructura orgánica interna y conforme su Reglamento (Acuerdo Gubernativo número 635-2007), cuenta para el cumplimiento de sus funciones sustantivas de seguridad pública con las Direcciones Generales de la Policía Nacional Civil, del Sistema Penitenciario, de Inteligencia Civil y de Investigación Criminal, cuyas atribuciones les han sido encomendadas en ley, disposiciones de su creación y a través de los distintos reglamentos. Direcciones Generales que operan como cuerpos de seguridad del Estado e inclusive algunas de ellas se organizan como grupos armados regulados, tal el caso de la Dirección General de la Policía Nacional Civil (Decreto 11-97), la Dirección General del Sistema Penitenciario (Decreto 18-98), la Dirección General de Inteligencia Civil (Decreto 71-2005) y la Dirección General de Investigación Criminal (Decreto 15-2012).

La Ley de la Policía Nacional Civil (Decreto 11-97), concibe la seguridad pública como un servicio esencial de competencia exclusiva del Estado, para cuyo fin se justifica la creación de la Policía Nacional Civil, como una institución de naturaleza armada, jerárquica y disciplinada, con el encargo de proteger la vida, integridad física, seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar, combatir el delito y preservar el orden y la seguridad pública. Disposiciones legales que como se apuntó no dejan de inquietar, pues al encargarle a dicha institución la seguridad pública en condiciones monopólicas, de hecho estaría desplazando al Ejército de Guatemala frente a una de sus funciones fundamentales asignada a nivel constitucional, lo que puede significar una colisión con la ley suprema.

Conforme su normativa, la Policía Nacional Civil, es una institución eminentemente jerarquizada, cuyo mando supremo corresponde al Presidente de la República, a través del Ministro de Gobernación, cuyo funcionamiento está a cargo de un Director General. En el ejercicio de sus funciones, los miembros de la Carrera Policial se consideran legalmente agentes de la autoridad y guardianes del orden público.

9. Organización

Desde la fundación de la Policía Nacional Civil en el año 1997, sus disposiciones en materia de organización, ha variado a través de tres distintos reglamentos, como son el Acuerdo Gubernativo 585-97 del 1 de agosto de 1997, sustituido por el Acuerdo Gubernativo 662-2005 del 9 de diciembre de 2005, para finalmente arribar al vigente Reglamento sobre la Organización de la Policía Nacional Civil (Acuerdo Gubernativo número 97-2009 del 1 de abril de 2009). Este último Reglamento ha sido sujeto a cinco distintos grupos de reformas por medio de los Acuerdos Gubernativos 123-2009, 240-2011, 515-2011, 153-2012 y 172-2014, extremos que lo hace de dificultosa lectura y en no pocos casos desarmoniza con el resto de disposiciones.

Conforme el Reglamento sobre la Organización de la Policía Nacional Civil, la Dirección General esta a cargo de un Director General, quien cuenta con un Director General Adjunto y nueve Subdirecciones. Dependencias que se estructuran de la siguiente manera:

1) Dirección General:

Representa la autoridad administrativa superior y dirección de la institución, dicta las órdenes generales, los procedimientos internos, la demarcación territorial y distrital. Se subdivide en las siguientes dependencias: 1) Secretaría General; 2) Jefatura de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional; 3) Secretaría de Asistencia Jurídica; 4) Auditoría Interna; 5) Tribunales Disciplinarios; 6) Inspectoría General; y 7) Agregadurías Policiales.

2) Dirección General Adjunta:

Es el segundo escalón jerárquico dentro de la PNC, está integrada por una Secretaría General Técnica y el Departamento de Tránsito.

3) Subdirección General de Operaciones:

Como la dependencia que coordina y analiza la estadística, produce la inteligencia policial operativa y dirige el despliegue operativo. Está integrada por: 1) Secretaría Técnica; 2) División de Operaciones Conjuntas, donde se produce inteligencia policial operativa en seguridad ciudadana y seguridad pública, atienden llamadas y requerimientos de auxilio, coordina la asistencia, monitorea a las unidades policiales y controla las cámaras de vigilancia; 3) División de Policía de Mercados; 4) División de Fuerzas Especiales de Policía; 5) División de Protección de Personas y Seguridad; 6) División de Seguridad Turística; 7) División de Protección a la Naturaleza; 8) División Motorizada; 9) División de Puertos, Aeropuertos y Puestos Fronterizos; 10) Jefaturas de Distritos, que representan la unidad superior con despliegue operativo territorial a nivel regional. Subdivididas en Comisarías, Estaciones y Subestaciones; 11.1) Comisarías que son unidades operativas y administrativas a nivel departamental; 11.2) Estaciones que son unidades operativas a nivel municipal.; y 11.3) Subestaciones que son unidades operativas a nivel local.

4) Subdirección General de Investigación Criminal:

Es la dependencia que investiga los delitos. Se subdivide en: 1) Secretaría Técnica; 2) División Especializada en Investigación Criminal, quien auxilia al Ministerio Público en las investigaciones y lleva control y hace efectivas las órdenes de aprehensión; 3) División de Policía Internacional INTERPOL; 4) División de Investigación y Desactivación de Armas y Explosivos; 5) División Nacional Contra el Desarrollo Criminal de las Pandillas, quien analiza el fenómeno de las pandillas; 6) División de Información Policial, quien recopila, procesa y clasifica información criminal; 7) Gabinete Criminalístico; y 8) Unidad de Planificación Administrativa y Financiera.

5) Subdirección General de Personal:

Dependencia que administra el sistema de promoción del personal, a través de las carreras y coordina y supervisa el sistema educativo. La integran: 1) Secretaría Técnica; 2) Jefatura de Enseñanza, quien adecua la actividad de los centros docentes y sus programas de

estudios; 3) Departamento de Selección y Contratación de Personal, quien propone y ejecuta estrategias para seleccionar y contratar personal policial y administrativo; 4) Departamento de Asuntos Administrativos de Personal; 5) Departamento de Administración de Compensaciones, Incentivos y Remuneraciones; 6) Departamento de Archivo de Personal, quien registra el récord laboral del personal policial; y 7) Departamento de Asistencia al Personal.

6) Subdirección General de Apoyo y Logística:

Es la dependencia que administra y supervisa la compra, almacenaje y distribución de los recursos logísticos, financieros, materiales y de equipamiento. La integran: 1) Secretaría Técnica; 2) Departamento de Logística, quien mantiene el control sobre el ingreso, egreso, pedidos y remesas de los productos logísticos; 3) Departamento de Material Móvil, quien mantiene el control de los combustibles, herramientas y lubricantes, planifica la compra y distribuye los vehículos y coordina su reparación y mantenimiento; 4) Departamento de Material y Equipo de Defensa, quien propone la compra de equipo de defensa y lo registra; 5) Departamento de Infraestructura, propone la construcción de nuevas sedes, su remodelación y mantenimiento; 6) Unidad de Planificación Administrativa y Financiera.

7) Subdirección General de Análisis de Información Antinarcótica:

Es la dependencia que combate y erradica las drogas ilícitas, precursores químicos, lavado de dinero y otros activos derivados del narcotráfico. La integran: 1) Secretaría Técnica; 2) División de Fuerza de Tarea de Interdicción Aérea, Antinarcótica y Antiterrorismo; 3) Unidad de Planificación y Administración Financiera; 4) Centro de Información Conjunta Antidrogas de Guatemala, y 5) Escuela Centroamericana de Entrenamiento Canino.

8) Subdirección General de Estudios y Doctrina:

Es el ente rector de los programas de educación y sistema de enseñanza, dirige los Centros Docentes Policiales y coordina la elaboración de los perfiles de ingresos y egresos, propone los integrantes de las Juntas Evaluadoras y de las Comisiones de Selección y Reclutamiento, controla las convocatorias, selección y reclutamiento. La integran: 1) Secretaría Técnica; 2) Unidad de Planificación Administrativa y Financiera; 3) Academia de la Policía Nacional Civil; 4) Escuela de Formación de Oficiales de Policía, quien elabora y presenta propuestas de convocatorias para Oficial Tercero, realiza el proceso de selección y se encarga de la formación; 5) Escuela de Estudios Superiores de Policía, quien le corresponde la capacitación para la promoción a las escalas jerárquicas de Oficiales Subalternos y Oficiales Superiores, para lo que elabora y presenta propuestas de convocatorias y realiza el proceso de selección.

9) Subdirección General de Prevención del Delito:

Dependencia que articula el trabajo de prevención, ejecuta el modelo de Policía Comunitaria y organiza el Observatorio Policial de Prevención de la Violencia. La integran: 1) Secretaría Técnica; 2) División de Intervención en Relaciones Comunitarias; 3) Departamento de Orientación Preventiva; 4) Departamento Especializado en Niñez y

Adolescencia; 5) Departamento de Multiculturalidad; 6) Departamento de Equidad y Género; y 7) Departamento de Cultura y Deportes.

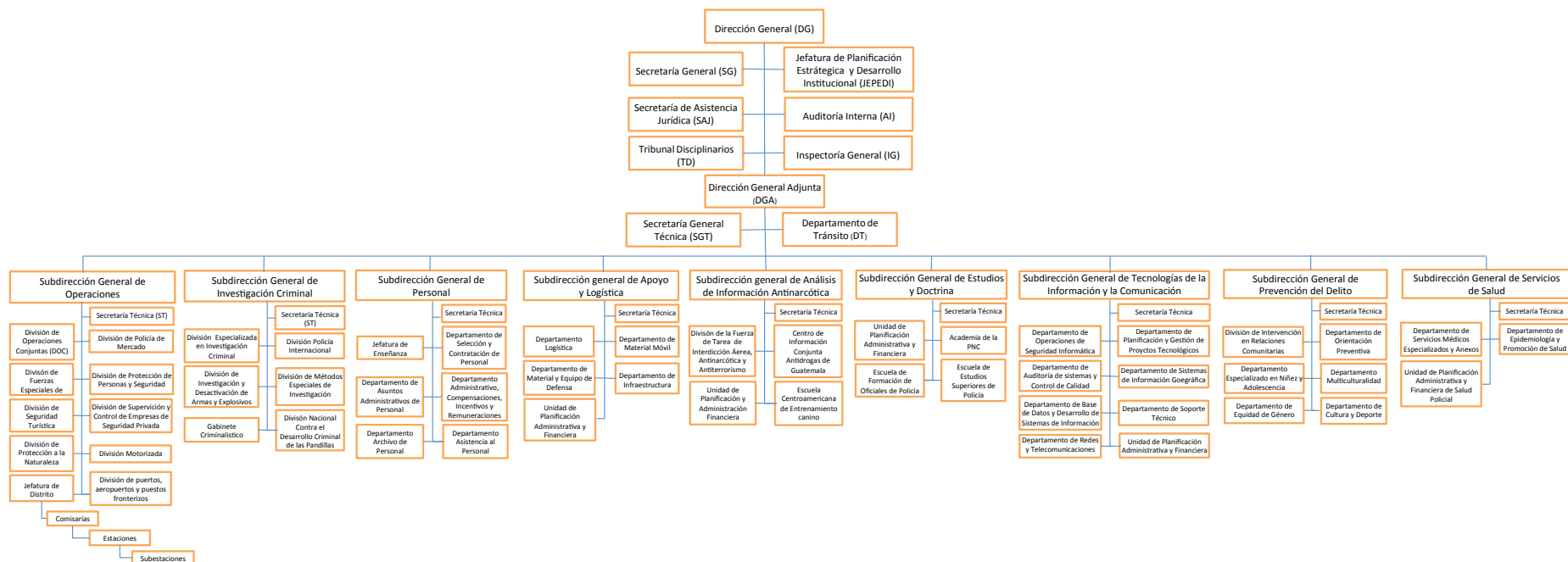
10) Subdirección General de Tecnologías de la Información y la Comunicación:

Dependencia que administra los recursos y sistemas tecnológicos, para lo que adquiere, actualiza y renova equipos y recursos tecnológicos. La integran: 1) Secretaría Técnica; 2) Departamento de Operaciones de Seguridad Informática; 3) Departamento Planificación y Gestión de Proyectos Tecnológicos; 4) Departamento de Auditoría de Sistemas y Control de Calidad; 5) Departamento de Sistemas de Información Geográfica; 6) Departamento de Bases de Datos y Desarrollo de Sistemas de Información; 7) Departamento de Soporte Técnico; 8) Departamento de Redes y Telecomunicaciones, quien administra el funcionamiento de los equipos de telecomunicaciones y redes, brinda mantenimiento a los radios, así como telefonía fija y móvil. 9. Unidad de Planificación Administrativa y Financiera.

11) Subdirección General de Salud Policial:

Es el ente rector de los órganos ejecutores de los programas médicos preventivos y curativos de salud policial, la integran: 1) Secretaría Técnica; 2) Departamento de Servicios Médicos Especializados y Anexos; 3) Departamento de Epidemiología y Promoción de la Salud; y 4) Unidad de Planificación Administrativa y Financiera.

Ilustración 2. Organigrama de la Policía Nacional Civil conforme su Reglamento de Organización



Fuente: elaboración propia con datos del Reglamento de Organización de la PNC.

10. Carrera y mando

De conformidad con la Ley de la Policía Nacional Civil, la institución se integra por los miembros de la Carrera Policial y la Carrera Administrativa, regidas por sus propias disposiciones reglamentarias. Sin embargo solo en el primer caso operan con disposiciones legales propias, en cuanto a la carrera administrativa se rige supletoriamente por las disposiciones de la Ley de Servicio Civil (Decreto 1748 del Congreso de la República del 2 de mayo de 1968) y su Reglamento. A lo que de conformidad con la ley, el ingreso a la Policía Nacional Civil es un derecho de los guatemaltecos, sólo limitado por los requisitos de contenidos en el Reglamento respectivo, como no tener sentencia judicial firme o antecedentes penales no rehabilitados.

La carrera policial cuenta con cuatro escalas jerárquicas, cuyos grados y sistema de ingreso varían según los rangos, así:

1. **Escala de Dirección**, la conforman el Director General, Director General Adjunto y los Subdirectores Generales. Todos nombrados por el Ministro de Gobernación, quien puede también cesarlos en el cargo en cualquier momento. En este punto es muy importante resaltar que de conformidad con el original artículo 23 de la Ley de la Policía Nacional Civil, era un requisito indispensable para ocupar cualquier cargo de Dirección o Subdirección dentro de la PNC, se debía de ostentar el rango de Comisario General, que implicaba ser miembro de la carrera policial y pertenecer a la escala máxima de oficiales superiores. Sin embargo a raíz del Decreto número 5-2000 de fecha 3 de marzo del 2000, se reformó tal disposición para dejar abierta la posibilidad para que cualquier persona inclusive no perteneciente a la carrera policial pudiera ocupar puestos de Dirección y Subdirección. Con lo que se retrocede ostensiblemente en cuanto el fortalecimiento de la carrera policial.
2. **Escala de Oficiales Superiores**, conformada por Comisarios Generales, Comisarios y Subcomisarios. Quienes son nombrados a través de un proceso de promoción interna a través de un concurso de oposición.
3. **Escala de Oficiales Subalternos**, conformada por Oficiales Primero, Segundo y Tercero. En los primeros dos casos nombrados a través de un proceso de promoción interna, a través de un concurso por oposición, y para el nivel del grado de Oficial Tercero de Policía, concurso por oposición o acceso directo.
4. **La Escala Básica**, conformada por Inspectores, Subinspectores y Agentes. En el caso de agentes serán nombrados por concurso de oposición abierto, y los demás a través de promoción interna.

A marzo de 2015, el estado de la fuerza de la carrera policial la conforman 33,106 elementos como se muestra y desglosa en la Tabla 7 (de los cuales 31,619 están activos).

Tabla 7. Estado de fuerza de la carrera policial, marzo de 2015

Rango	Cantidad	Activos
Director General	1	1
Subdirector General Adjunto	1	1
Subdirector General	9	9
Comisario General	18	18
Comisario	67	62
Subcomisario	114	106
Oficial I	240	227
Oficial II	326	308
Oficial III	311	288
Inspector	602	577
Subinspector	678	644
Agente	30,739	29,378
Total	33,106	31,619

Fuente: Subdirección General de Personal de la PNC, marzo de 2015.

El personal de la carrera administrativa lo conforman 798 personas (769 activos), distribuidos así: 552 personas en puestos administrativos 011 (524 activos), 55 en puestos administrativos 022 (54 activos) y 191 en puestos administrativos 029. Entre la carrera policial y la carrera administrativa suman 33,904 personas en servicio (32,507 activos).

Conforme el Reglamento de Organización de la PNC, las dependencias de la Dirección General, Dirección General Adjunta y las distintas Subdirecciones, deben ser comandadas por los oficiales de la escala superior que en cada caso se determina, así:

10.1. Dependencias que deben ser comandadas por Comisarios Generales

- Jefatura de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional
- Inspectoría General
- Jefaturas de Distritos (7)
- División Nacional Contra el Desarrollo Criminal de las Pandillas
- División de información Policial
- Jefatura de Enseñanza

10.2. Dependencias que deben ser comandadas por Comisarios

- Presidencia Tribunales Disciplinarios (3)
- Agregadurías Policiales
- Secretaría General Técnica de la Dirección General Adjunta
- División de Operaciones Conjuntas
- División de Policía de Mercados
- División de Fuerzas Especiales de Policía

- División de Protección de Personas y Seguridad
- División de Seguridad Turística
- División de Protección a la Naturaleza
- División Motorizada
- División de Puertos, Aeropuertos y Puestos Fronterizos
- Comisarías (27)
- División Especializada en Investigación Criminal
- División de Policía Internacional INTERPOL
- División de Investigación y Desactivación de Armas y Explosivos
- Gabinete Criminalístico
- División de Fuerza de Tarea de Interdicción Aérea, Antinarcótica y Antiterrorismo
- Centro de Información Conjunta Antidrogas de Guatemala
- División de Intervención en Relaciones Comunitarias
- Director de la Academia de la Policía Nacional Civil

10.3. Dependencias que deben ser comandadas por Subcomisarios

- Departamento de Tránsito
- Secretaría Técnica de la Subdirección General de Operaciones
- Secretaría Técnica de la Subdirección General de Investigación Criminal
- Unidad de Planificación Administ. y Financiera de la Subdir. General de Inv. Criminal
- Secretario Técnico de la Subdirección General de Personal
- Departamento de Selección y Contratación de Personal
- Departamento de Asuntos Administrativos de Personal
- Departamento de Administración de Compensaciones, Incentivos y Remuneraciones
- Departamento de Archivo de Personal
- Departamento de Asistencia al Personal
- Secretaría Técnica de la Subdirección General de Apoyo y Logística
- Departamento de Logística
- Departamento de Material Móvil
- Departamento de Material y Equipo de Defensa
- Departamento de Infraestructura
- Secretario Técnico de la Subdir. General de Análisis de Información Antinarcótica
- Secretario Técnico de la Subdirección General de Estudios y Doctrina
- Secretario Técnico de la Subdirección General de Prevención del Delito
- Departamento de Orientación Preventiva
- Departamento Especializado en Niñez y Adolescencia
- Departamento de Multiculturalidad
- Departamento de Equidad y Género
- Departamento de Cultura y Deportes
- Secretario Técnico de la Subdir. General de Tecnologías de la Información y la Com.
- Departamento de Operaciones de Seguridad Informática

- Departamento Planificación y Gestión de Proyectos Tecnológicos
- Departamento de Auditoría de Sistemas y Control de Calidad
- Secretario Técnico de la Subdirección General de Salud Policial

Esto significa que para cubrir las plazas según establece el Reglamento son necesarios en términos globales, como mínimo:

- 12 Comisarios Generales
- 48 Comisarios
- 28 Subcomisarios

Actualmente, según la Tabla 7 hay:

- 18 Comisarios Generales
- 67 Comisarios (62 activos)
- 114 Subcomisarios (106 activos)

Tabla 8. Deber ser y realidad de los mandos a cargo de los Comisarios Generales

Comisarios Generales	Secretaría de Asistencia Jurídica	Tribunal Disciplinario Distrito Central	Tribunal Disciplinario Distrito Occidente	Inspección General	División de Operaciones Conjuntas	División de Protección de Personas y Seguridad	División de Protección a la Naturaleza	Jefaturas de Distritos	División Especializada en Investigación Criminal	División de Información Policial	Subdirección General de estudios y Doctrina
Jefatura de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional (1)											
Inspección General (1)				1							
Jefaturas de Distritos (7)								8			
División Nacional Contra el Desarrollo Criminal de las Pandillas (1)											
División de Información Policial (1)										1	
Jefatura de Enseñanza (1)											
	1	1	1		1	1	1		1		1
Debe Ser	12										
Realidad	18										

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Subdirección General de Personal y Reglamento sobre la Organización de la PNC.

Por lo que respecta a los mandos de la escala superior, están cubiertos todas las plazas en sentido numérico. Sin embargo, lo observado es que estos mandos no están asignados según lo establece el Reglamento. Por ejemplo, aunque el reglamento requiere 12 Comisarios Generales y actualmente hay 18 en servicio, hay tres dependencias que según el Reglamento deberían ser dirigidas por Comisarios Generales pero no lo están (las filas en

gris de la Tabla 8). Además, ocho de ellos están asignados a otras dependencias que no tienen como requisito personal de dicha jerarquía.

Similar situación se presenta en la escala de Comisarios y Subcomisarios. Las Tablas A2 y A3 del Anexo muestran que hay diez mandos que no están ocupados por Comisarios, y 21 mandos que no están ocupados por Sub Comisarios como debería de ser, aún cuando sí existe el personal que pudiera ocuparlos.

11. Ubicación y despliegue

Conforme el artículo 64 de la Ley de la PNC, la institución desplegará su plantilla de manera que asuman sus estructuras funcionales, operativas y territoriales, para lo que el Ministro de Gobernación, a propuesta del Director General, determinará las prioridades.

Según el Reglamento Sobre la Organización de la PNC, el despliegue operativo y territorial a nivel nacional será dirigido, supervisado y reorientado por la Subdirección General de Operaciones, a través de las Divisiones, Jefaturas de Distritos y Comisarías, acorde a los lineamientos de la Dirección General de la Policía Nacional Civil.

A lo que el despliegue territorial de la PNC se distribuye en 27 comisarías de siete (7) distritos siendo estos:

- Distrito 1, Central
 - a. Guatemala: Comisarías 11, 12, 13, 14, 15 y 16.
- Distrito 2, Nororiental
 - a. Jalapa, Comisaría 22
 - b. Alta Verapaz, Comisaría 51
 - c. Baja Verapaz, Comisaría 52
 - d. El Progreso, Comisaría 53
- Distrito 3, Sur
 - a. Escuintla, Comisaría 31
 - b. Santa Rosa, Comisaría 32
 - c. Suchitepéquez, Comisaría 33
 - d. Retalhuleu, Comisaría 34
- Distrito 4, Noroccidente
 - a. El Quiché, Comisaría 71
 - b. Sololá, Comisaría 72
 - c. Chimaltenango, Comisaría 73
 - d. Sacatepéquez, Comisaría 74

- Distrito 5, Oriente
 - a. Jutiapa, Comisaría 21
 - b. Chiquimula, Comisaría 23
 - c. Zacapa, Comisaría 24
 - d. Izabal, Comisaría 61
- Distrito 6, Occidente
 - e. Quetzaltenango, Comisaría 41
 - f. San Marcos, Comisaría 42
 - g. Huehuetenango, Comisaría 43
 - h. Totonicapán, Comisaría 44
- Distrito 7, Norte
 - i. Petén, Comisaría 62

Del total de elementos de la carrera policial (33,106), a marzo de 2015 hay 18,870 (57%) asignados a las 27 comisarías tal como se muestra en la Tabla 9³⁶. Los 14,236 restantes se encuentran distribuidos en las Direcciones y Subdirecciones de la PNC realizando tareas específicas.

Tabla 9. Despliegue territorial de la fuerza policial por comisaría, marzo de 2015

Departamento	Comisaría Número	Cantidad de Elementos	Cantidad de homicidios, 2014	Porcentaje elementos	Porcentaje homicidios
Guatemala	11	764	---	---	---
	12	1,043	---	---	---
	13	784	---	---	---
	14	921	---	---	---
	15	923	---	---	---
	16	1,216	---	---	---
	Total Guatemala	5,651	1,776	29.9%	35.5%
Jalapa	22	399	144	2.1%	2.9%
Alta Verapaz	51	618	113	3.3%	2.3%
Baja Verapaz	52	400	35	2.1%	0.7%
El Progreso	53	365	68	1.9%	1.4%
Escuintla	31	1,323	555	7.0%	11.1%
Santa Rosa	32	634	196	3.4%	3.9%
Suchitepéquez	33	692	182	3.7%	3.6%
Retalhuleu	34	537	120	2.8%	2.4%
El Quiché	71	518	48	2.7%	1.0%

³⁶ En la tabla se excluye el personal asignado a las Jefaturas de Distrito, los cuales suman 336 elementos más.

Sololá	72	367	18	1.9%	0.4%
Chimaltenango	73	448	104	2.4%	2.1%
Sacatepéquez	74	503	62	2.7%	1.2%
Jutiapa	21	735	213	3.9%	4.3%
Chiquimula	23	630	239	3.3%	4.8%
Zacapa	24	530	170	2.8%	3.4%
Izabal	61	572	235	3.0%	4.7%
Quetzaltenango	41	957	169	5.1%	3.4%
San Marcos	42	994	130	5.3%	2.6%
Huehuetenango	43	783	85	4.1%	1.7%
Totonicapán	44	306	19	1.6%	0.4%
Petén	62	908	317	4.8%	6.3%
Total	---	18,870	4,998	100.0%	100.0%

Fuente: Estado de Fuerza General de la PNC al 11 de marzo de 2015, Subdirección General de Personal.

Del análisis se determina que cada comisaría tiene a cargo la cobertura de un departamento, a excepción de las comisarías 11, 12, 13, 14, 15 y 16 que cubren el departamento de Guatemala. El hecho que coexistan varias comisarías en un solo departamento, de alguna manera contraviene lo previsto en el artículo 26 del Reglamento Sobre Organización de la PNC, pues define las comisarías como unidades policiales, operativas y administrativas a nivel departamental. Contravención que puede originar cuestionamientos de orden jerárquico entre las comisarías coexistentes.

En entrevistas formuladas a efecto de clarificar los criterios utilizados para desplegar la plantilla a las diferentes unidades territoriales, no se contó con respuestas uniformes y precisas. Sin embargo se aprecia algún grado de correlación entre el número de elementos asignados y el porcentaje de homicidios en la región, razón por la que se preparó la Tabla 9.

12. Recursos Humanos

De conformidad con el Reglamento del Régimen Educativo de la Policía Nacional Civil (Acuerdo Gubernativo 587-97 del 1 de agosto de 1997), las disposiciones relativas del Régimen Interior de la Academia de la Policía Nacional Civil de Guatemala (Acuerdo Ministerial 299-97 del 16 de septiembre de 1997) y el Reglamento de Organización de la Policía Nacional Civil, todos los ingresos a la carrera operativa de la Policía Nacional Civil será a través de un centro docente policial encargado de la selección y formación del personal de nuevo ingreso denominado Academia de la Policía Nacional Civil.

12.1. El proceso de reclutamiento

El ingreso a la Academia de la Policía Nacional Civil se efectúa mediante convocatoria pública a través del sistema de oposición libre. Para optar al ingreso será necesario no tener sentencia penal firme y antecedentes penales no rehabilitados, contar con niveles de titulación, edad, aptitud física, médica y superar las pruebas psicotécnicas y de conocimientos académicos. Ingresarán aquellos aspirantes que superen las pruebas y obtengan mayor puntuación hasta cubrir el número de plazas convocadas.

Dentro del proceso de reclutamiento las Comisiones de Selección y Reclutamiento, serán los órganos encargados de verificar que los aspirantes reúnan los requisitos exigidos en la convocatoria y elaboran el listado de los que serán admitidos a las pruebas previstas.

Por su parte, las Juntas de Evaluación como dependencias directas del Director de la Academia, son los órganos encargados de seleccionar, examinar y calificar a los aspirantes que cumplen los requisitos para el ingreso a los centros docentes policiales de enseñanza que públicamente se convoquen. Las Juntas Evaluadoras estarán constituidas por un Presidente y un número par de vocales, e igual número de suplentes, nombrados por el Director General de la Policía Nacional Civil o el Subdirector de Personal, dentro del cuadro de profesores de la Academia.

Los aspirantes que superan las pruebas serán clasificados por orden de mayor a menor puntuación obtenida en la prueba de nivel de conocimientos e ingresarán por orden de clasificación como Policías Alumnos en la Academia de la Policía Nacional Civil, hasta cubrir el número de plazas convocadas.

Sin embargo y conforme verificación en el sitio, se aprecia un modelo de reclutamiento falto de capacidad instalada, de criterios técnicos y científicos para la admisión, y un deficitario procedimiento de corroboración de la información suministrada por parte de los aspirantes a reclutas, que da por resultado mínimo agentes de bajo desempeño, peor aún, casos de servidores sin vocación alguna donde no faltan aquellos dispuestos a delinquir.

Razón por la que se debe incrementar la rigurosidad en los procesos de selección de aspirantes a agentes. La presión por incrementar el número de policías no debe incidir en el deterioro de la calidad de éstos. Se deben seguir criterios de reclutamiento más allá de requisitos de estudio, salud y carencia de antecedentes policiales. Es importante dar seguimiento a las evaluaciones psicológicas y psicométricas automatizadas e incluir visitas domiciliarias.

12.2. Formación

12.2.1. Academia de la Policía Nacional Civil

Conforme disposiciones legales y reglamentarias la Academia de la Policía Nacional Civil es una dependencia de la Subdirección General de Estudios y Doctrina, la que tiene como fines

la formación profesional, moral, humanística y física de los aspirantes a pertenecer a la Policía Nacional Civil.

En el año 2012 se reabrió la Academia de la PNC, luego de permanecer cerrada durante el 2011, lo que fue un paso positivo, posteriormente se abrieron tres sedes o anexos adicionales en el interior del país, Huehuetenango, Santa Rosa y Salamá, con lo que lograron incrementar no solo el número de policías, sino reclutar personal del lugar bajo el argumento de regionalización. Hasta la fecha y desde el inicio del gobierno actual se graduaron 12,257 agentes y con la próxima graduación de 2,280 adicionales este gobierno graduaría 14,500 agentes de policía. El número de agentes graduados por año y por número de promoción según sede se describen en la Tabla 10. En la Tabla 11 se detallan los aspirantes a agentes en cada una de las sedes de la Academia.

Tabla 10. Graduación de agentes de policía, años 2012 a marzo de 2015

Promoción	Fecha de Graduación	Cantidad	Sede
XXVII	1/08/12	1,503	Guatemala, Zona 6
XXVIII	15/02/13	1,617	Guatemala, Zona 6
XXIX	29/08/13	1,735	Guatemala, Zona 6
XXX	19/09/13	502	Huehuetenango
XXXI	18/12/13	1,470	Santa Rosa
XXXII	18/03/14	1,613	Guatemala, Zona 6
XXXIII	9/04/14	502	Huehuetenango
XXXIV	17/08/14	1,310	Santa Rosa
XXXV	17/08/14	1,445	Guatemala, Zona 6
XXXVI	16/02/15	560	Huehuetenango
Total		12,257	

Fuente: elaboración propia con base en revisión hemerográfica.

Actualmente están en proceso de formación 2,282 agentes en las distintas sedes de la academia. En Salamá se graduaría este año la primera promoción.

Tabla 11. Aspirantes a agentes de policía, marzo de 2015

Sede	Cantidad
Guatemala, Zona 6	908
Santa Rosa	497
Salamá	324
Huehuetenango	553
Total	2,282

Fuente: Subdirección General de Estudios y Doctrina, PNC.

Pese haber alcanzado cifras significativas en el tema del reclutamiento e implementar un acertado modelo de regionalización, no se atendió al mismo tiempo otro problema de fondo, como es la baja calidad del servicio. La baja calidad del servicio encuentra gran parte de su explicación en la deficiente formación inicial de los agentes. La Academia de la Policía Nacional Civil, pese haber hecho pequeñas mejoras en su currículum y formación inicial, sigue teniendo un enorme rezago en comparación con los desafíos que plantea la delincuencia.

Es visible el resultado que se está sacrificando calidad por cantidad, o al menos relegándola. El curso de formación inicial para agentes ha durado 6 meses, aunque en la última promoción fueron 10, resulta absolutamente insuficiente desde todo punto de vista, especialmente cuando se trata de aspirantes con muy baja nivel de escolaridad.³⁷

Si a ello se suma un modelo de reclutamiento falto de capacidad instalada, de criterios técnicos y científicos para la admisión, y un deficitario procedimiento de corroboración de la información suministrada por parte de los aspirantes a agentes, ello da por resultado, en el mejor de los casos, agentes mal preparados, lo que puede ser peor, servidores públicos sin ninguna vocación donde no faltan aquellos dispuestos a delinquir y abusar de su cargo. El programa y metodología de estudios de la Academia de la PNC fue elaborado a partir de la creación de la Policía Nacional Civil, en 1997. Sin embargo, es importante reevaluar la idoneidad de sus programas y metodologías de estudios debido a los cambios mundiales que se están dando en la forma de ejercer la función policial, así como en función del surgimiento de nuevas amenazas, como el narcotráfico el crimen organizado transnacional y la tecnología.

12.2.2. Escuela de formación de oficiales de policía

A través de una reforma al Reglamento Sobre la Organización de la PNC, por medio del Acuerdo Gubernativo 153-2012 de fecha 18 de julio de 2012, fueron incorporadas a la estructura orgánica de la Subdirección General de Estudios y Doctrina: a) Escuela de Formación de Oficiales de Policía –ESFOP-, b) Escuela de Estudios Superiores de Policía –ESPOL-, y c) Escuela de Especialidades de Policía –EPOL-.

La creación de la Escuela de Formación de Oficiales de Policía –ESFOP- constituye un avance significativo dentro del contexto de formación y profesionalización, en la cual se ha implementado el programa académico de formación de Oficial Tercero de Policía. De dicha

³⁷ En Chile, la formación del Oficial de Carabineros dura ocho semestres académicos. Se considera como “Aspirante a Oficial” a los estudiantes durante los tres primeros años de estudios en la Escuela de Formación de Carabineros, tiempo que corresponde a un régimen de internado. El séptimo y octavo semestres se dedican a la práctica profesional en unidades operativas de carabineros y se desarrolla el trabajo de título para obtener el grado académico. En Colombia, la formación en la Escuela de Cadetes de Policía General Santander está dirigida a técnicos y a profesionales de carreras universitarias. Los bachilleres o técnicos realizan el programa de pregrado de Administración Policial durante tres años, mientras que los profesionales de carreras universitarias cursan durante un año el programa de Especialización en Servicio de Policía.

Escuela han egresado dos promociones con el título de Licenciados en Ciencias Policiales para un total de 156 Oficiales Terceros de Policía. Tercera promoción que está en curso.

Sin embargo, rescatar la situación de Academia de la PNC es un tema impostergable, ya que la profesionalización a nivel de mandos medios (Oficial Tercero), no puede darse aislada-mente de la formación de los elementos de la Policía a nivel inicial, esto es, en la Academia. La cantidad de oficiales graduados entre los años 2012 y marzo de 2015 son:

Tabla 12. Cantidad de oficiales de policía graduados, 2012 a marzo de 2015

Grado	Número de Promoción	Total Graduados	Año
Oficial I de Policía	XVI	69	2013
	XVII	50	2014
	XVIII	27	2015
Total		146	
Oficial II de Policía	XIII	144	2013
	XIV	107	2014
	XV	7	2015
Total		258	
Oficial III de Policía	XI	85	2012
	XII	27	2012
	I	78	2013
	II	78	2014
Total		268	

Fuente: Subdirección General de Estudios y Doctrina, PNC.

12.3. Carrera policial y ascensos

La formación policial debe de ser constante y abarca especialmente la capacitación para el ascenso, que igualmente se cursa en la Academia o en la Escuela de Formación de Oficiales de Policía y tiene como finalidad capacitar al Policía Nacional Civil para el desempeño de las funciones de grados superiores y ampliar o actualizar los conocimientos requeridos para el desarrollo de su profesión.

La carrera profesional en la PNC, como se apuntó, es jerarquizada y para llegar al más alto rango –Director General- es necesario haber pasado por 7 pensa distintos en la Academia de la PNC o Escuela de Formación de Oficiales de Policía y un mínimo de 18 años de servicio para llegar al grado de Comisario General. Es oportuno reiterar que respecto la Escala de Dirección, el Director General, Director General Adjunto y Subdirectores Generales, pese pertenecer a la escala jerárquica superior de mando policial, no tienen necesidad de hacer carrera.

De conformidad con la Ley de la Policía Nacional Civil y el Reglamento del Régimen Educativo, para ser promovido al grado inmediato superior, el candidato además de los requisitos mínimos para el puesto, debe cumplir las condiciones y requisitos que para cada grado se establezcan reglamentariamente, existir una vacante, estar en servicio activo y contabilizar tiempo mínimo de servicio, contar con evaluaciones anuales, tener asistencia a cursos de formación y otros méritos.

Las convocatorias para los cursos de capacitación para el ascenso se formalizarán por acuerdo del Ministerio de Gobernación, a propuesta de la Dirección General de la Policía Nacional Civil. Cada convocatoria determinará el Centro en que se impartirá el curso, número de plazas, lugar y fecha de desarrollo, condiciones particulares de los asistentes al curso, forma de solicitarlo y de selección de alumnos, informes que han de emitir los mandos del solicitante, exámenes y pruebas que han de superar los aspirantes y su valoración, causas de baja en los mismos, salarios extraordinarios que les puedan corresponder durante la realización del curso, así como el tiempo mínimo de permanencia en la especialidad a que se compromete el alumno.

El sistema de ingreso a cada una de las escalas jerárquicas se desarrolla de la manera siguiente:

12.3.1. Escala de dirección

Por nombramiento del Ministro de Gobernación, como se apuntó, sin embargo el Reglamento establece un curso de capacitación para el acceso a la Escala Jerárquica de Dirección por convocatoria del Ministro de Gobernación.

12.3.2. Escala de oficiales superiores

Por promoción interna desde el grado de Oficial Primero de Policía al grado de Comisario General de Policía, de forma sucesiva por promoción interna y determinada por capacitación, tiempo de servicio y otros méritos. Por medio de la modalidad de un curso a distancia y una fase presencial.

12.3.3. Escala de oficiales subalternos

Concurso de oposición al grado de Oficial Tercero de Policía, al que podrán optar tanto los miembros de la escala básica, luego de someterse a un curso de formación de un año escolar, y personas ajenas a la institución, cuyo curso durará al menos dos años.

12.3.4. Escala básica

Concurso de oposición al grado de Agente de Policía en el que podrá participar cualquier persona que llene los requisitos reglamentarios. Y acceso a los demás grados y de forma sucesiva, por promoción interna y determinada por capacitación, tiempo de servicio y otros méritos y superar el curso de al menos tres meses de duración.

El Reglamento del Régimen Educativo deja bastante librado los requisitos para los ascensos a las condiciones de las convocatorias, lo que ha incidido en muchas variaciones en cuanto sus requisitos y ponderación, ello en algunos casos puede justificarse por razones meramente prácticas, sin embargo se puede prestar a las más amplias arbitrariedades y abusos.

En un comparativo de la carrera profesional con países de América Latina, se observa que en Guatemala los requerimientos académicos para optar a rangos de oficiales son menores que otros de la región. En general en Guatemala, a excepción del curso para Oficial Tercero, solo se tiene que pasar cursos de algunos meses en la Academia de la PNC. Por ejemplo, en la Gendarmería Argentina, la Policía Nacional de Colombia, los Carabineros de Chile y la Policía de Perú existen escuelas de suboficiales, oficiales, escuelas técnicas y de posgrado, por las cuales tienen que pasar todos los candidatos a rangos altos en sus respectivas instituciones.

12.4. Bienestar policial

12.4.1. Ingresos

Los ingresos de los policías guatemaltecos, son superiores al salario mínimo, tanto si se cuenta el salario base como si se le suman las bonificaciones que todos los policías reciben por ley.

En la Tabla 13 se muestra que el ingreso de un Agente es 1.7 veces el salario mínimo vigente en 2015, el de un Comisario es 3.8 veces y el del Director General 9.1 veces. Si se comparan estos ingresos con la Canasta Básica Alimentaria –CBA-, un Agente gana 1.4 veces la CBA, un Comisario 3.1 veces y el Director General 7.4 veces. Al compararlo con la Canasta Básica Vital –CBV-, es hasta el grado de Inspector que el ingreso cubre la CBV, mientras un Comisario gana 1.7 veces la CBV y el Director General 4 veces.³⁸

Tabla 13. Nómina salarial del personal de la carrera operativa de la PNC

Grado	Total ingresos	Ingreso respecto al salario mínimo	Ingreso respecto a la CBA	Ingreso respecto a la CBV
Director General	Q24,195	9.1	7.4	4.0
Subdirector General Adjunto	Q21,660	8.2	6.6	3.6
Subdirector General	Q19,125	7.2	5.8	3.2
Comisario General	Q10,805	4.1	3.3	1.8
Comisario	Q10,020	3.8	3.1	1.7
Subcomisario	Q9,235	3.5	2.8	1.5
Oficial I	Q8,450	3.2	2.6	1.4

³⁸ El salario mínimo vigente en el año 2015 para actividades no agrícolas en Guatemala es Q2,644.4, mientras que -según el Instituto Nacional de Estadística- el costo de la Canasta Básica Alimentaria en marzo de 2015 es Q3,282.3 y el costo de la Canasta Básica Vital Q5,989.6

Oficial II	Q7,665	2.9	2.3	1.3
Oficial III	Q6,880	2.6	2.1	1.1
Inspector	Q6,095	2.3	1.9	1.0
Subinspector	Q5,310	2.0	1.6	0.9
Agente	Q4,454	1.7	1.4	0.7

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Subdirección General de Personal, Policía Nacional Civil, Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

12.4.2. Régimen de previsión social

Los miembros de la Policía Nacional Civil se jubilan conforme a lo establecido en la Ley de Clases Pasivas del Estado. Adicionalmente cuentan con un régimen de Previsión Social Complementario (Orden General No. 09-2013).

Los regímenes de Previsión Social complementarios son los siguientes: a) Auxilio Póstumo, b) Anticipo de Auxilio Póstumo, c) Ayuda por Jubilación, d) Indemnización por Invalidez Total o Parcial, e) Beneficio para los Miembros de la Policía Nacional Civil de la Escala de Dirección, f) Devolución de contribuciones al Régimen.

- a) Auxilio Póstumo: El auxilio póstumo tiene las escalas que se muestran a continuación:

Tabla 14. Escalas del régimen complementario de auxilio póstumo

Escala	Fuera del Servicio	Dentro del Servicio	Actos Relevantes de alto impacto
Oficiales Superiores	Q 125,000	Q150,000	Q 200,000
Oficiales Subalternos	Q 95,000	Q 125,000	Q 175,000
Básica	Q 75,000	Q 100,000	Q 150,000
Administrativa	Q 75,000	Q 100,000	Q 150,000

Fuente: Orden General No. 09-2013.

- b) Anticipo de Auxilio Póstumo: Es el derecho de recibir en forma inmediata la cantidad total de hasta un máximo de Q 15,000.
- c) Ayuda por Jubilación: Es la ayuda que reciben los miembros de la Policía previo a obtener los recursos de la jubilación, la cual dependerá de la cantidad de años en servicio, la cual oscila de Q1,250.00 hasta Q52,000.00.
- d) Indemnización por Invalidez Total o Parcial: Depende si está en servicio o no y del grado de invalidez, declarada por el IGSS. Esta oscila entre Q10,000 y Q50,000.
- e) Beneficio para los Miembros de la Escala de Dirección: El beneficio oscila entre Q65,000 y Q80,000

- f) Devolución de contribuciones al Régimen: Se entrega a solicitud de los miembros, que por razones ajenas a su voluntad causen baja a su servicio, siempre y cuando el motivo de la misma no sea por renuncia ni participación en hechos delictivos.

12.5. Régimen disciplinario

Las regulaciones legales relativas al régimen disciplinario de la institución y la adecuada sanción por infracción a los principios básicos de actuación, está contenido esencialmente en la Ley de la Policía Nacional Civil, el Reglamento Sobre la Organización de la Policía Nacional Civil y el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil (Acuerdo Gubernativo 420-2003 del 18 de julio de 2003). Disposiciones que persiguen garantizar la observancia de la ley y el cumplimiento de las órdenes de la Institución.

Sin embargo, se evidencia falta de armonización entre dichos cuerpos normativos (concebidos en distintas temporalidades) específicamente respecto el Reglamento Sobre la Organización de la PNC y el Reglamento Disciplinario de la PNC. Dado el Reglamento de Organización no contempló dentro del organigrama institucional de la PNC a la Sección del Régimen Disciplinario y la Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP), dependencias que resultan esenciales dentro del esquema disciplinario trazado por el Reglamento Disciplinario de la PNC. Es más el Reglamento Sobre la Organización de la PNC contempla y desarrolla la figura de una Inspectoría General, que dentro de sus funciones pareciera subsume el papel de Sección del Régimen Disciplinario y la Oficina de Responsabilidad Profesional. De esa cuenta no queda en claro si la intención de las autoridades que regularon dicho tema fue que dichas dependencias ya no formaran parte de la nueva organización de la PNC o bien fueran absorbidas por otra dependencia. Pese a tal dilema, se emitió la Orden General 97-2012 emanada del Director General de la PNC, disposición que resuelve colocar a la División de Asunto Internos (DAI), integrada por el Departamento de Responsabilidad Profesional (DRP), el Departamento de Derechos Humanos (DDHH), bajo la dependencia de la Inspectoría General. Sin embargo, por jerarquía normativa una Orden General emanada del Director General de la PNC, es insuficiente para llenar el vacío que dejó el Reglamento Sobre Organización de la PNC, pues la regulación debió emanar de una modificación a dicho Reglamento, lo que la hace nula de pleno derecho.

La Inspectoría General, conforme el Reglamento Sobre la Organización de la PNC, ejerce el control, investigación y fiscalización de todas las unidades y elementos de la Institución a través de las respectivas unidades. Al efecto y conforme los datos suministrados en el Informe 2012-2014 de la Comisión Nacional de Reforma Policial, cuenta con despliegue territorial a nivel nacional a través de seis delegaciones, la de Occidente que abarca Quetzaltenango, Huehuetenango, Totonicapán y San Marcos; la Sur que abarca Escuintla, Santa Rosa, Retalhuleu y Suchitepéquez; la Oriente que abarca Zacapa, Chiquimula, Jutiapa (con subdelegación en Izabal); Norte que abarca Petén; Nororiente que abarca El Progreso, Baja Verapaz, Alta Verapaz y Jalapa; y Noroccidente que abarca Chimaltenango, Sacatepéquez, Sololá y El Quiché.

Conforme el Reglamento Disciplinario todo procedimiento disciplinario tiene dos formas de iniciación, de oficio o por denuncia. De oficio, surge cuando cualquier autoridad de la institución conozca de la comisión de un hecho y es quien deberá iniciarlo (salvo fuere incompetente), o remitirlo a la autoridad disciplinaria que corresponda. O por denuncia, cuando cualquier persona de la institución o fuera de ella, la presente de manera oral o escrita a cualquier oficina de atención ciudadana de la institución. Quién reciba la denuncia tendrá un plazo improrrogable de veinticuatro horas para ponerla en conocimiento del Jefe Superior.

Quien esté sujeto a procedimiento disciplinario administrativo le está prohibido realizar actividades operativas, solo administrativas. Adicionalmente no podrá participar en procesos de ascenso, cursos de especialización, becas o ser propuesto para un cargo.

Conforme el Reglamento Disciplinario se tipifican tres tipos de infracciones: leves, graves y muy graves. A lo que según la falta será la autoridad que ordene la iniciación del procedimiento, formulen los cargos e imponga y ejecute la sanción. Acciones que pueden recaer en una o distintas autoridades, según sea la seriedad del caso y la autoridad encargada. Los tipos son:

12.5.1. Sanciones leves

Las sanciones leves constituyen en esencia incumplimiento de las normas de régimen interior, tales como ausencias, impuntualidad, inexactitudes en el cumplimiento de órdenes. Las sanciones van desde la amonestación escrita (dado la amonestación verbal es considerada una advertencia), hasta la suspensión del trabajo de uno a ocho días sin goce de salario. La autoridad competente para resolverlo por lo general corresponde a la autoridad inmediata superior.

La autoridad con competencia para sancionar una infracción leve, formulará el pliego de cargos y notificará al presunto infractor, quién deberá pronunciarse dentro de las siguientes cuarenta y ocho horas. Recibida la contestación se emitirá dentro de las próximas cuarenta y ocho horas, la resolución absolutoria o condenatoria, la que se podrá impugnar a través del Recurso de Revocatoria que deberá conocer el jefe inmediato superior de quien impuso la sanción.

12.5.2. Sanciones graves

Las sanciones graves también constituyen el quebrantamiento de procedimientos internos o de régimen interior, pero de manera reiterativa, habitual o casos más extremos, tal como reclamaciones colectivas a la autoridad o haciendo uso de publicidad, el acoso sexual o la evasión en el cumplimiento de una sanción leve. Sus sanciones pasan por la suspensión del trabajo de nueve a veinte días calendario sin goce de salario, limitación temporal de seis a doce meses para optar a ascensos, hasta la limitación temporal de seis a doce meses para optar a cargos en la institución. Las autoridades competentes para resolver este tipo de infracciones corresponden al Director General cuando se trate del Director General Adjunto,

Subdirectores Generales y Presidentes de los Tribunales Disciplinarios y los Subdirectores Generales respecto las Jefaturas a su cargo, los Jefes de Distrito respecto los Jefes de sus Comisarías y éstos últimos a su vez al personal a su mando.

Ante la concurrencia de una infracción grave, la autoridad competente ordenará el inicio del procedimiento, para lo que nombrará un instructor (un abogado u oficial de grado superior) a cargo de su tramitación e investigación y notificará al procesado quien tiene treinta días calendario para presentar las pruebas de descargo.

El Instructor podrá deducir inexistencia de responsabilidad o formulará el pliego de cargos al procesado y con su contestación elevará el expediente a la autoridad correspondiente, quien dictará la resolución en tres días, la que es recurrible ante el Tribunal Disciplinario, a través del Recurso de Revocatoria.

El procedimiento se desarrollará en un plazo máximo de tres meses.

12.5.3. Sanciones muy graves

Por último, desde el punto de vista de la gradualidad de las faltas, concurren las sanciones muy graves. Las que están establecidas para aquellos casos como la insubordinación, quebrantamiento del cumplimiento de una sanción grave, practicar la tortura, ocultar evidencia, no informar de la aprehensión de una persona, aceptar dádivas, etcétera. Sus sanciones se gradan desde la suspensión del trabajo de veintiuno a treinta días sin goce de salario, limitación temporal de trece a veinticuatro meses para optar a ascensos, hasta llegar a la destitución del servicio.

Las autoridades competentes para resolverlo será el Ministro de Gobernación para ejecutar las sanciones de destitución impuestas por el Director General y los Tribunales Disciplinarios. Al Director General corresponde la imposición de sanciones al Director General Adjunto, Subdirectores Generales y Presidentes de los Tribunales Disciplinarios. Y a los Tribunales Disciplinarios imponer las sanciones por infracciones muy graves cometidas por el resto de los miembros de la institución policial.

Únicamente las autoridades competentes podrán iniciar el procedimiento disciplinario administrativo cuando estimen que existen suficientes elementos de juicio. Para lo que requerirán una investigación en un plazo no mayor de dos meses al Jefe de la Oficina de Responsabilidad Profesional o al Jefe de la Sección de Régimen Disciplinario, extremo que será notificado al infractor para que presente sus medios de prueba.

Recibidos los resultados de la investigación por la autoridad que la ordenó, deberá notificar el pliego de cargos al procesado y remitir todas las actuaciones a la Autoridad competente para resolver la infracción muy grave o resolver y sancionarla como infracción grave u ordenar el archivo por falta de mérito.

Transcurridos seis días a partir de la recepción del pliego de cargos, se fijará día y hora para la audiencia ante un Tribunal Disciplinario. Ante el mismo se formularán los alegatos, la recepción de pruebas y emitirá la resolución para luego remitirá para su ejecución.

El trámite del procedimiento para infracciones muy graves, desde la orden de iniciación hasta la resolución que emita el Tribunal Disciplinario, el Director General o el Ministro de Gobernación, no podrá exceder del plazo de cuatro meses.

Al momento de iniciar un expediente por infracción muy grave, la autoridad que lo ordenó, podrá decretar medidas preventivas, como la suspensión de vacaciones y permisos, retiro placa policial y armamento, traslado del procedimiento disciplinario a una unidad policial diferente.

El Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil contempla tres organismos del tipo disciplinario como son: los Tribunales Disciplinarios, Sección del Régimen Disciplinario, Oficina de Responsabilidad Profesional y Negociados del Régimen Disciplinario.

1. Tribunales Disciplinarios:

Los Tribunales Disciplinarios serán competentes para conocer, resolver y sancionar las infracciones muy graves cometidas por el personal policial perteneciente a su circunscripción territorial, excepto las infracciones cometidas por sus Presidentes y por los integrantes de la escala jerárquica de dirección de la Policía Nacional Civil.

Los Tribunales Disciplinarios estarán conformados por tres miembros: un Presidente, un Vocal Primero y un Vocal Segundo. Nombrados por Director General y respecto el Vocal Segundo lo hará de una terna propuesta por el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural. Serán cargos remunerados, nombrados por períodos de un año que puede prorrogarse a dos más.

A marzo de 2015, conforme el informe del Estado de Fuerza General de la Policía Nacional Civil, existen tres Tribunales Disciplinarios distribuidos por Distritos que son: El Central, Occidente y Oriente.

2. Sección del Régimen Disciplinario

Dicho organismo investiga por iniciativa propia, a requerimiento de autoridad competente o por denuncia, los hechos que se presuman infracciones disciplinarias muy graves. Además mantiene un control actualizado físico e informático de los procedimientos disciplinarios finalizados por cualquier infracción, y de las órdenes de iniciación, por infracciones graves y muy graves.

3. Oficina de Responsabilidad Profesional

Corresponde a este organismo investigar por iniciativa propia, por denuncia o a requerimiento de autoridad competente, la posible participación de personal policial en hechos que puedan dar lugar a persecución penal. Los resultados de sus investigaciones,

según sea el caso, serán remitidos al Ministerio Público y a la Autoridad disciplinaria policial competente.

4. Negociados de Régimen Disciplinario.

Estos organismos deben según ley estar ubicados en las Subdirecciones, Jefaturas de Distrito, de Comisaría y de Unidades Especializadas, para apoyar en todas las actuaciones disciplinarias administrativas que estos realicen y a los instructores en la tramitación de los procedimientos por infracciones graves.

13. Infraestructura, equipamiento y recursos financieros

A marzo de 2015, la PNC tiene 442 sedes, de las cuales 330 (75%) son arrendadas y 112 son propiedad del Estado. También cuenta con 1,748 radio patrullas en circulación.

La institución tiene 45,701 armas. Según la Subdirección General de Apoyo y Logística, la compra más reciente fue de 14,146 pistolas en el año 2014 y las compras más recientes se habían realizado en los años 2007 (2,000 pistolas y 878 fusiles) y 2008 (700 fusiles).

Tabla 15. Armas de fuego de la PNC, junio de 2014

Tipo de Arma	Cantidad
Pistolas	38,780
Fusiles	3,066
Subametralladora	3,348
Escopeta	507
Total	45,701

Fuente: Subdirección General de Apoyo y Logística, PNC.

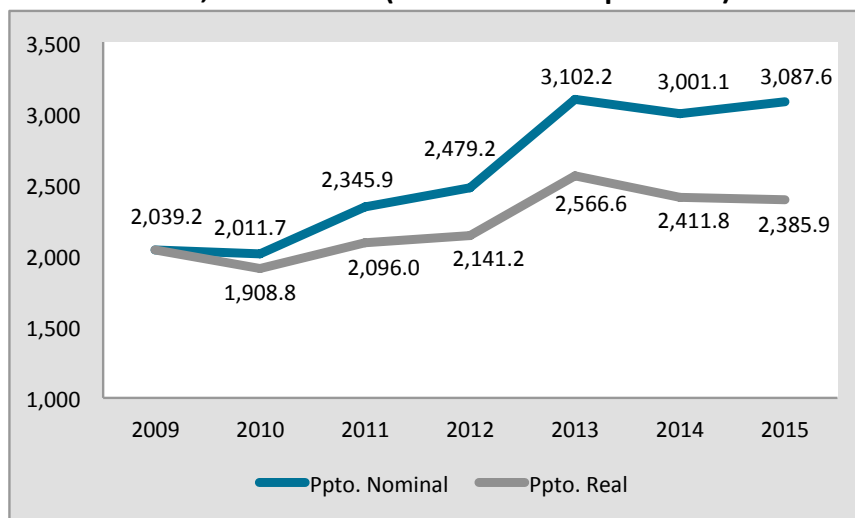
13.1. Presupuesto

El presupuesto vigente de la Policía Nacional Civil –PNC- para el año 2015 es Q. 3,087.6 millones. Esto representa un incremento de 51.4% en términos nominales en los últimos siete años (2009 a 2015), y 17% en términos reales (ver Gráfica 7)³⁹.

En los años 2011 y 2013 se registraron los mayores incrementos interanuales del presupuesto con 16.6% y 25.1% respectivamente. La ejecución presupuestaria ha sido superior al 90% exceptuando el año 2013 cuando fue 86.8%, lo cual muestra una relación inversa entre el incremento del presupuesto vigente y el devengado (ver Tabla 16).

³⁹ Suponiendo una inflación esperada de 4% en el 2015.

**Gráfica 7. Presupuesto vigente nominal y en términos reales
PNC, 2009 a 2015 (en millones de quetzales)**



Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN y BANGUAT.

Tabla 16. Presupuesto Vigente y Devengado. PNC, 2009 a 2015

Año	Ppto. Vigente	Ppto. Devengado	Ejecución	Cambio interanual Ppto. Vigente
2009	Q2,039,248,119	Q1,887,010,487	92.5%	-
2010	Q2,011,735,121	Q1,972,426,469	98.0%	-1.3%
2011	Q2,345,913,754	Q2,222,989,269	94.8%	16.6%
2012	Q2,479,236,809	Q2,288,048,796	92.3%	5.7%
2013	Q3,102,169,629	Q2,694,053,730	86.8%	25.1%
2014	Q3,001,144,949	Q2,912,882,701	97.1%	-3.3%
2015	Q3,087,641,031	-	-	2.9%

Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.

13.1.1. Unidades ejecutoras

En el año 2015, el presupuesto de la PNC se divide en cinco unidades ejecutoras (entre paréntesis, el porcentaje del presupuesto respecto al total):

1. Dirección General (89.6%)
2. Subdirección General de Estudios (5%)
3. Departamento de Tránsito (4.5%)
4. Subdirección General de Salud Policial (0.7%)
5. Secretaría de Análisis e Información Antinarcótica –SAIA– (0.2%)

De estas unidades ejecutoras, es notable el incremento del 317% en el presupuesto del Departamento de Tránsito, 82% en la Subdirección General de Estudios y 62% en la

Subdirección General de Salud Policial en los últimos 7 años. Sin embargo, el crecimiento presupuestario en dichas unidades ejecutoras se reduce y se incrementa a lo largo del periodo (ver Tabla A5 en Anexo).

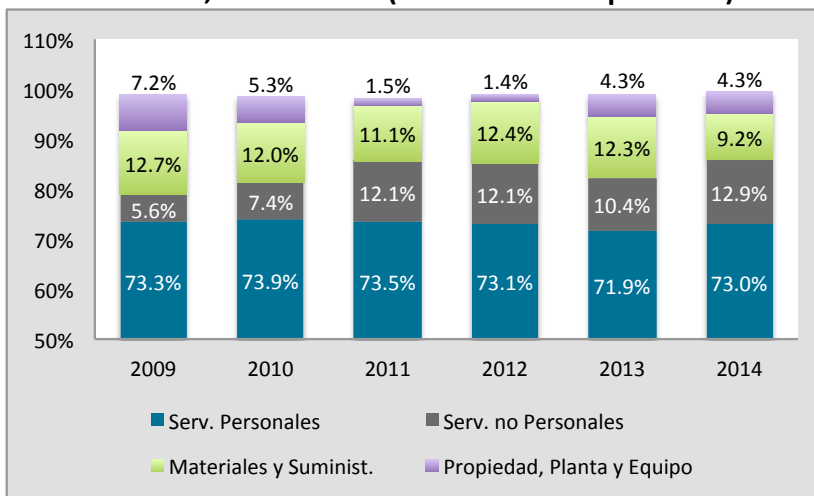
13.1.2. Ejecución presupuestaria

Al analizar la ejecución presupuestaria llama la atención que el Departamento de Tránsito ejecutó menos del 55% de su presupuesto en 2012 y en los años precedentes la ejecución fue en promedio 72%. Es hasta los últimos dos años que la ejecución presupuestaria superó el 90% (ver Tabla A6 en Anexo). Otras unidades ejecutoras con baja ejecución fueron la Subdirección General de Estudios en 2011, 2012 y 2013 (promedio de 77% en estos tres años), la SAIA en 2012 (45.4%), 2013 y 2014 (promedio de 82% en estos dos años) y la Subdirección General de Salud Policial en 2011 (78%).

13.1.3. Objeto gasto

Al hacer el análisis de cómo se gasta el presupuesto de la Dirección General de la PNC, se observa que el 73% del presupuesto devengado en 2014 se gastó en Servicios Personales, 12.9% en Servicios no Personales, 9.2% en Materiales y Suministros y 4.3% en Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles.

**Gráfica 8. Distribución del Ppto. Devengado
DGPNC, 2009 a 2015 (en millones de quetzales)**



Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN y BANGUAT.

14. Doctrina institucional

La doctrina policial fue elaborada en el primer semestre del año 2012 a través de un proceso coordinado desde una mesa técnica integrada por diez elementos de la institución de los grados de la oficialidad. Esta recoge la historia, el fundamento legal y filosófico de la institución, asimismo características propias del actuar policial, el uso de la fuerza, instrucciones policiales y control interno, según la normativa legal vigente. También contiene los principios, valores y cualidades policiales identificados por el personal de la institución.

La importancia de contar con una Doctrina Institucional reside en que a través de esta se establece la filosofía que construye la forma de ser del policía, la cual influye en la dirección y orientación de la institución a corto, mediano y largo plazo. Una doctrina considera cuestiones que sobrepasan la norma legal y que se relacionan con principios de justicia, moral y costumbre.

En junio de 2012 se ordenó la reproducción, difusión y cumplimiento de la doctrina institucional. El texto fue presentado en un evento público al Presidente de la República. En el mismo año se impartieron a los mandos medios de la Policía Nacional Civil una serie de talleres para preparar a los facilitadores que difundirían la doctrina a todos los niveles de la PNC, lo cual concluyó con éxito. Sin embargo, el proceso de difusión masiva a todos los niveles de la PNC quedó inconcluso.

Es necesario continuar el proceso de asimilación de la doctrina institucional con el fin que sea conocida e implementada íntegramente por todo el personal policial. Para ello es preciso realizar una capacitación constante. La misma doctrina establece que para cumplir la misión de la PNC no es suficiente conocerla, sino hacerla parte de las convicciones de cada elemento policial.

15. Reforma policial

En el año 2008, junto a la emisión de la Ley Marco de Seguridad Nacional, Decreto 18-2008, se inició el proceso para instaurar un órgano de reforma policial. A finales del año 2010, con la emisión del Acuerdo Gubernativo 361-2010, se creó la Comisión Nacional de la Reforma Policial –CNRP- con el fin de “promover, proponer y dar seguimiento al cumplimiento de las medidas, estrategias, planes y programas vinculados a la reforma de la Policía Nacional Civil, que permitan un proceso continuo de modernización institucional orientado al Fortalecimiento del Estado democrático de Derecho”.

Conforme su naturaleza, la CNRP es un ente colegiado, deliberativo y consultivo, más no ejecutivo. Está integrada por: a) Ministro de Gobernación, quien la preside y convoca, b) primer Viceministro de Gobernación, c) Coordinador del Consejo Asesor de Seguridad –CAS,

d) Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad, e) Director General de la PNC, f) Director General Adjunto de la PNC, g) Titular de la Jefatura de Planificación y Desarrollo Institucional de la PNC, h) Inspector General de la PNC, e i) un ciudadano notable, designado por el Presidente de la República.

La CNRP ha establecido que las líneas de acción para la Reforma Policial están integradas por ocho ejes: 1) Formación y Profesionalización, 2) Organización Institucional, 3) Recursos Humanos, 4) Gestión y Logística, 5) Inspectoría y Controles Internos, 6) Plataforma Tecnológica, 7) Prevención del Delito, y 8) Investigación Criminal. Los primeros seis ejes se consideran horizontales y los últimos dos, verticales.

De los ejes de la reforma policial, la CNRP ha destinado la mayor cantidad de personal y recursos a los ejes de formación y profesionalización, controles internos, plataforma tecnológica y organización institucional. Dentro del desarrollo de los ejes se encuentran: a) elaboración e implementación de un plan piloto del Manual que desarrolla el Modelo Policial de Seguridad Integral Comunitaria –MOPSIC-, b) fortalecimiento del área tecnológica mediante la estabilización de la plataforma tecnológica y la creación de nuevos sistemas, como el Sistema de Personal –SISPE-, el sistema de vehículos robados y de órdenes de captura, c) nuevo modelo de Inspectoría General para la PNC, d) aumento del número de elementos policiales, e) reapertura de la Academia, f) elaboración de la doctrina policial, g) diseño de la política educativa policial y del sistema educativo policial, h) creación de Escuela de Oficiales y de Escuela de Especialidades.

El presupuesto devengado por la Reforma Policial fue Q. 8.9 millones en 2011, Q. 32 millones en 2012, Q. 66.4 millones en 2013 y Q. 91.4 millones en 2014. Para el año 2015 tiene asignado un presupuesto de Q. 40 millones.

16. Conclusiones

- 1) En cuanto la estructura funcional de la PNC descrita por el Reglamento Sobre la Organización de la PNC, en lo relativo al grado jerárquico que debe ostentar quien dirija cada una de las dependencias, se determina insuficiencia. Si bien están cubiertos los puestos de mando de las distintas dependencias de las Subdirecciones, en su mayoría quienes los ocupan no cuentan con el nivel jerárquico que demanda el Reglamento. Se evidencia que en números globales, hay una cantidad suficiente oficiales superiores a nivel de la institución, pero estos no están cubriendo dichos puestos de mando.
- 2) Falta de contar con criterios sustentables y basados en una estrategia, que expliquen las razones por las cuales se formula el despliegue territorial de la PNC. No se contó con explicaciones uniformes y precisas por parte de las autoridades de la PNC, donde justifique la razón de la distribución a nivel territorial de los agentes de la PNC. Sin embargo se desprende algún grado de correlación entre el número de elementos

asignados y el porcentaje de homicidios ocurrido en cada una de las regiones.

- 3) Se aprecia un modelo de reclutamiento falto de capacidad instalada y de criterios técnicos y científicos para la admisión de nuevos agentes. Conforme investigación de campo, se precisó que el proceso de reclutamiento de la PNC tiene serios desafíos, especialmente en las fases de selección, evaluación y corroboración de la información, lo que hace sumamente vulnerable la institución por el ingreso de agentes que no se ajustan al perfil o no cuentan con vocación de servicio.
- 4) Se alcanzaron cifras significativas en el tema del reclutamiento e implementación de un modelo de regionalización. Si bien se elevó el número de agentes con relación a la cantidad de población, no se atendió la deficiente formación inicial de los agentes, a lo que se suma que no se cuenta con explicaciones plausibles por parte de la Autoridad para comprender el alcance de la regionalización propuesta.
- 5) El Reglamento del Régimen Educativo de la PNC deja bastante librados los requisitos para ascender dentro de la escala jerárquica de la carrera a la autoridad de turno, pues permite que muchos de los requerimientos se puedan normar a través de las distintas convocatorias. Esto ha incidido en muchas variaciones en cuanto los requisitos y la ponderación para obtener ascensos. En algunos casos lo han justificado por razones eminentemente prácticas, sin embargo se ha presentado muchas inconformidades por arbitrariedades y abusos que se han cometido.
- 6) Hay una evidente falta de armonización entre el Reglamento Sobre la Organización de la PNC y el Reglamento Disciplinario de la PNC. Lo que repercute principalmente en el cuestionamiento de la validez legal de Sección del Régimen Disciplinario y la Oficina de Responsabilidad Profesional.

17. Recomendaciones

- 1) Aplicar el concepto de mando contenido por el Reglamento Sobre la Organización de la PNC. Ello a efecto cubrir con el personal prescrito por el Reglamento, los distintos puestos de mando. O bien revisar la viabilidad de las disposiciones del Reglamento y en caso de discrepancia proceder a su reforma. Bajo ninguna circunstancia se deberá continuar con la práctica de desentenderse de las disposiciones normativas aduciendo su obsolescencia o complejidad.

En consecuencia, se deberá elaborar en el plazo de 1 año, un estudio que comprenda y justifique el tipo de perfil y competencias que se deben demandar para cada puesto de mando, especialmente la consideración en cuanto el rango dentro de la escala jerárquica. Plazo en que se deberá proceder a ajustar el Reglamento Sobre la

Organización de la PNC, en caso justificarse su necesidad.

En un plazo de 4 años, se deben tener cubiertos la totalidad de los puestos de mando, con el personal que reuna el nivel jerárquico y perfil que especifica la norma.

- 2) Diseñar un despliegue territorial que responda a una estrategia. Elaborar, evaluar y poner en práctica criterios para desplegar la plantilla de la PNC a nivel de unidades territoriales. Al efecto se deberá ahondar en criterios y variables para formular las políticas para el despliegue territorial, los que deberán ser revisados de manera técnica y sistemática.

En el plazo de 1 año deberán estar concluidos y documentados los criterios para determinar el despliegue territorial de la PNC, período dentro del cual se deberán formular un plan para alcanzar este criterio.

En el plazo de 4 años deben estar distribuidos en su totalidad los miembros de la PNC acorde a los criterios determinados en los planes de despliegue territorial.

- 3) Mejorar el proceso de reclutamiento. Previo a continuar con el reclutamiento de aspirantes a la Academia de la PNC, se deberá mejorar sustancialmente la capacidad instalada, los criterios técnicos y científicos de admisión. Por lo que se recomienda detener el reclutamiento hasta que se acredite fehacientemente se cuenta con mejores prácticas. En el plazo de 1 año se deberá evaluar, concluir y recomendar los cambios necesarios para transformar el proceso de reclutamiento en la PNC.

Si bien se alcanzaron cifras significativas en el tema del reclutamiento, es fundamental garantizar la calidad de los egresados de las últimas promociones, partiendo de la reapertura de la Academia en el año 2012. En el plazo de 6 meses se deberá practicar una evaluación diagnóstica a todos los agentes egresados de la Academia de la PNC a partir del año 2012, para determinar su grado de competencia y conocimientos.

En caso se detecten severas deficiencias la formación de los nuevos agentes, se deberá reforzar su conocimiento a través de cursos de nivelación, que se deberán programarse e impartirse en un plazo máximo de 3 años.

- 4) Reducir el nivel de arbitrariedad y discrecionalidad con que se realizan los procesos de ascenso en la PNC. Para evitarlo se debe normar a nivel de Acuerdo Gubernativo y al mayor grado de detalle posible los requisitos que deben de regir en tales concursos.

En el plazo de 1 año se debe elaborar y presentar un proyecto de Acuerdo Gubernativo que regule dicho procedimiento, el que deberá comprender fundamentalmente criterios objetivos de evaluación, publicidad de la actuación de los evaluadores y procedimientos de revisión.

- 5) Armonizar la legislación para tener un régimen disciplinario unificado. Armonizar el Reglamento Sobre la Organización de la PNC y el Reglamento Disciplinario de la PNC. Al efecto se deberán implementar las regulaciones que compatibilicen ambos cuerpos normativos, cuyas reformas deberán estar concluidas, discutidas y aprobadas por el Organismo Ejecutivo en el plazo de un año.
- 6) Darle continuidad de la Comisión Nacional de Reforma Policial. Se recomienda continúe el trabajo de la Comisión, a efecto se cuente con un ente técnico de propuesta, planificación y seguimiento de los planes emanados y acordados por el pleno de dicho órgano. No debe ser un ente ejecutor, sino asesor, que trabaje en coordinación con las diferentes autoridades del MINGOB relacionadas con la reforma policial, y siempre debe tomar en cuenta que quién la preside y dirige es el Ministro de Gobernación, como máxima autoridad encargada de la PNC.

Toda reforma que se promueva o pretenda practicarse en la PNC, deberá canalizarse en una única instancia a efecto de evitar la dispersión y criterios dispares. De esa cuenta se evitará la multiplicidad de planes, muchas veces contradictorios e incongruentes. Solo así se podrán considerar al más alto nivel las diferentes propuestas, para lo que la Comisión Nacional de Reforma Policial puede ser ésta instancia, siempre que se respete su concepción original.

Ministerio de la Defensa Nacional

Guatemala tiene 108,890 Km² de superficie, con fronteras que se extienden 1,687 kilómetros y 400 kilómetros de costas, con una población de más de 16 millones de habitantes. El presupuesto de Defensa del año 2015 es de 2,100 millones, lo que representa el 0.43% respecto del Producto Interno Bruto, siendo 18,500 la cantidad de elementos de maniobra (Infantería, Caballería y Fuerzas Especiales) y 4,500 elementos de la seguridad ciudadana, tomando en cuenta que la magnitud de algunas organizaciones (Batallones, Compañías, Escuadrones) es tan solo nominal, ya que en general no disponen de la cantidad de efectivos o armamento, en especial en el caso de vehículos blindados, con los que debieran estar equipadas para encuadrar en esa denominación

En esta sección se abordan los diferentes temas que conciernen al sistema defensivo del país, así como la gestión y eficiencia desarrollada en el ámbito de la seguridad, mencionando las principales acciones llevadas a cabo, tanto de desarrollo institucional como de apoyo a la seguridad ciudadana, seguridad pública y seguridad nacional.

18. Marco Legal y Organización del Ministerio de la Defensa Nacional

18.1. El Marco Legal y el actuar institucional

El Ministerio de la Defensa Nacional es el ente encargado de generar las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la defensa de la soberanía y de la integridad del territorio nacional (Ley del Ejecutivo art. 37). En el ámbito nacional, basa su cumplimiento en los Artículos 142, 244 y 249 de la Constitución Política de la República, la Ley Constitutiva del Ejército y el Decreto Legislativo 20-76, desarrollando diversas actividades, tales como: 1) el mantenimiento de la soberanía del espacio aéreo, terrestre y marítimo nacional, 2) la protección a la población, participando de manera conjunta con el Ministerio de Gobernación, en actividades de seguridad ciudadana, por medio de los Escuadrones de Seguridad, y 3) la protección a la población en casos de desastres naturales y antropogénicos, apoyando directamente a la Coordinadora Nacional de Reducción de Desastres, de la cual el Ministro de la Defensa ejerce la Coordinación del Consejo Nacional, La actuación en caso de desastres naturales o antropogénicos, se ha concretado a través de la Unidad Humanitaria de Rescate -UHR-CFAC- y sus diferentes componentes.

En el ámbito regional, y en cumplimiento al Artículo 150 de la Constitución Política de la República, el Ejército de Guatemala, mantiene relaciones de cooperación y solidaridad con los Estados que formaron parte de la Federación Centroamericana. 1) Participa en el Sistema de Integración Centroamericana –SICA-, organismo que entre sus principales atribuciones, contempla las siguientes: servir de foro político regional para el análisis e iniciativas para impulsar la democracia, la paz y la integración en Centroamérica, así como propiciar el respeto de los derechos humanos y la vigencia del derecho internacional. 2)

Forma parte de la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas –CFAC–, organismo que desarrolla planes de cooperación integral para prevenir y contrarrestar amenazas comunes a la democracia, paz y libertad de la región, tales como: el terrorismo, crimen organizado y actividades conexas, mediante la realización de actividades coordinadas, ejercicios de gabinete y recomendaciones a los presidentes de la región en aspectos de seguridad y defensa.

En el entorno internacional y en cumplimiento al Artículo 149 de la Constitución Política de la República, el Ejército de Guatemala, contribuye al mantenimiento de la paz y la libertad internacionales, por medio de la participación del Estado de Guatemala en contingentes militares en operaciones de paz, en la República Democrática del Congo y Haití, auxiliándose por medio del Comando Regional de Operaciones de Paz, institución que tiene a su cargo el entrenamiento de civiles y militares para su futura participación en operaciones de paz.

La Constitución Política de la República de Guatemala en sus artículos 183 y 246, establece las funciones del Presidente de la República en materia de defensa. La Ley Constitutiva del Ejército (Decreto No. 72-90 y sus reformas), reafirma las funciones asignadas por la Constitución Política al Presidente de la República, respecto de sus funciones de mando, para definir lineamientos generales y de carácter estratégico, orientados a “proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación” y a “mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala”.

En lo relativo a la Defensa Nacional, la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto Legislativo No. 114-97), contempla funciones específicas para el Ministerio de la Defensa Nacional, en lo relativo a la definición y formulación de la Defensa Nacional y la define como una de las funciones primarias en su accionar. Además, existen otros fundamentos legales, tales como: la Ley del Servicio Cívico (Decreto No. 20-2003) y la Ley de Orden Público (Decreto No. 7 de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala).

En el ámbito de la función legislativa, corresponde al Congreso de la República la elaboración de un marco jurídico completo que garantice el encaje del Ejército de Guatemala en el estado de derecho, correspondiéndole decretar la movilización y desmovilización, tanto en el interior del país como fuera de él en misiones internacionales, además de ejercer control y supervisión de las actividades del MDN por medio de la comisión de defensa. Así mismo, Guatemala es signataria de diversos tratados y convenios internacionales en materia de seguridad y defensa, en los ámbitos internacional, regional y subregional.

En el contexto del Sistema Interamericano, se ha contribuido al diseño de una Agenda de Seguridad Regional, perfilando una nueva institucionalidad sobre la base de la cooperación y de la transparencia en las relaciones de defensa, generando un clima de distensión y un ambiente de confianza. En cuanto a las relaciones con otros Estados y con la finalidad de

mantener relaciones de amistad, solidaridad y cooperación, el Ejército designa agregados militares, instructores militares y estudiantes hacia otros países. En el ámbito hemisférico⁴⁰, la manifestación militar se realiza tanto en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas como en el marco de la Organización de Estados Americanos –OEA-, en la Junta Interamericana de Defensa –JID-. A nivel de fuerzas armadas se tiene participación en las Conferencias Especializadas de Ejércitos Americanos –CEA-, de fuerzas navales –CNI- y de fuerzas aéreas –SICOFAA-. En lo regional, Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantiene y cultiva relaciones de cooperación y solidaridad en materia de defensa integrándose a la Subcomisión de Defensa del SICA y a la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas –CFAC-⁴¹.

18.2. Política de Defensa Nacional

La Política de Defensa como política pública, es un conjunto de directrices que tienden a la preservación del Estado e interpretan los intereses nacionales plasmados en la Constitución Política de la República, en el contexto de la seguridad nacional, emprendiendo acciones, así como asignando los recursos necesarios para la consecución de tales objetivos y previniendo las amenazas que pueda enfrentar el Estado. Para el desarrollo de la Política de Defensa, se derivan de ella políticas específicas, siendo una de ellas la Política Militar.

La Política de Defensa Nacional de Guatemala, se define a partir de los objetivos nacionales, identificando las potencialidades del Estado, entre las cuales resalta la participación en operaciones de paz, el proceso integrador y de cooperación en la región. La modernización de las instituciones de Defensa Nacional constituye uno de los pilares fundamentales en los cuales se apoya la Política de Defensa, cuyo proceso pretende dar respuesta a las tendencias respecto a la conducción y liderazgo de la Defensa Nacional, asimismo, a los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, de manera que la Política de Defensa es esencialmente disuasiva, privilegiando la resolución diplomática de los conflictos y las diferencias⁴².

La importancia de la Política de Defensa en el ámbito psicosocial enfatiza el fortalecimiento, desarrollo y promoción de una cultura de defensa, destacando: En el ámbito político, la consolidación de la democracia por medio del fortalecimiento institucional, la ampliación de espacios de participación y la integración de diferentes sectores dentro del Sistema de Defensa Nacional. En lo económico, generando en el marco de la seguridad, condiciones que permitan coadyuvar y fortalecer el desarrollo y crecimiento económico nacional, la adquisición y generación de nueva tecnología, la estabilidad para atraer inversión, así como el desarrollo de la industria de defensa. En lo militar, formulando la Política Militar, la cual determina los lineamientos generales respecto de la función propia del Ejército de Guatemala y su ámbito de acción, estructura organizacional, planeamiento y presupuesto. En el campo de la diplomacia, la Política Exterior busca la solución pacífica de las

⁴⁰ Política Militar de la República de Guatemala, diciembre de 2013.

⁴¹ Documento “Bases para la consideración de la cuestión militar en Guatemala”, agosto de 2000.

⁴² Política de Defensa de la Nación, noviembre de 2013.

controversias y conflictos y atención a las amenazas, así como al desarrollo de políticas de cooperación internacional y de alianzas.

La acción militar, comprende la organización, preparación y empleo del Ejército de Guatemala en la defensa de los Intereses y Objetivos Nacionales, así mismo le atribuye la responsabilidad de planificar, organizar, dirigir y ejecutar la estrategia de la defensa armada del Estado.

La acción económica, comprende las medidas que desarrolla el Gobierno a fin de satisfacer las necesidades de investigación, organización, preparación y ejecución de la Defensa Nacional, tanto en tiempo de paz como en tiempo de conflicto.

La seguridad interior del país, enfrenta desafíos que provienen de la seguridad exterior, especialmente si se toma en cuenta que la región es un puente del narcotráfico y el crimen organizado internacional sigue presente. La acción hacia lo interno, está referido a la necesidad de garantizar la seguridad del Estado, sus habitantes y la pervivencia del mismo, función que corresponde al Ministerio de Gobernación y otras entidades nacionales y es apoyada por la institución militar.

La acción de defensa y protección civil, comprende la prevención, mitigación y atención a desastres, sean provocados por fenómenos naturales o de carácter antropogénico, para lo que cuenta con la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED-, requiriendo para todo lo anterior del desarrollo, la investigación, la generación, la adaptación y la utilización de la tecnología apropiada a las necesidades y posibilidades del país.

La interacción e interdependencia entre la Política de Defensa y Política Exterior, se ve inmersa en lo global, por lo que en el ámbito de la defensa se fomentan las medidas de confianza mutua y la seguridad, como parte de la política exterior que constituye la primera línea de defensa nacional. Así mismo, la manifestación de integración o inserción en el sistema mundial de seguridad, se realiza por medio de la participación en Operaciones de Paz, cooperando en la implementación de las fuerzas multinacionales que en ella participan, con la legitimación de los organismos internacionales y a los entendimientos regionales y subregionales sobre el tema de Seguridad.

Los objetivos nacionales, a partir de los cuales se define la Política de Defensa Nacional de Guatemala son los siguientes⁴³:

Objetivos Permanentes:

- Proteger la vida y la libertad de sus habitantes.
- Conservar la soberanía nacional y la independencia del Estado.

⁴³ Política de Defensa de la Nación, noviembre de 2013.

- Mantener su integridad territorial, en los espacios terrestres, marítimos y aéreos.
- Desarrollar y mantener un sistema de defensa nacional moderno y adecuado a la realidad de Guatemala.
- Generar las condiciones de seguridad y defensa necesarias para hacer frente a las amenazas a la pervivencia del Estado.
- Contribuir a la promoción, mantenimiento y fortalecimiento de la paz nacional e internacional dentro de un marco de respeto a los derechos humanos.
- Asegurar condiciones de seguridad interna y externa para el logro del bien común.
- Promover el compromiso de toda la ciudadanía con la Defensa Nacional.

Objetivos Actuales:

- Desarrollar un sistema de Defensa Nacional moderno y adecuado a la realidad de Guatemala.
- Promover el compromiso de toda la ciudadanía con la Defensa Nacional.
- Definir las fronteras marítimas y terrestres del Estado.
- Ejercer control de los espacios terrestres, aéreos y marítimos.

18.3. Organización

Se describe en la Ley Constitutiva del Ejército que son integrantes del Ejército de Guatemala, los Oficiales Generales, Oficiales Superiores, Oficiales Subalternos, Cadetes de la Escuela Politécnica, Alumnos de los Centros de Educación e Instrucción Militar, Especialistas, Elementos de Tropa y demás personal que pertenezca a la Fuerza Permanente, así como los comprendidos en la Fuerza Disponible cuando estén en funciones del servicio.

Las funciones del Alto Mando se ejecutan en el Ministerio y en la Jefatura del Estado Mayor, ambas de la Defensa Nacional⁴⁴, mientras que la ejecución se logra por acción de los Comandos y Servicios Militares con la contribución que para ello brindan las Dependencias Militares Auxiliares y los Centros de Profesionalización, Formación, Educación, Instrucción y Entrenamiento Militar.

Los procesos hacia el interior de la organización están a cargo del Estado Mayor de la Defensa, quien es el ente encargado de apreciar, planificar, ejecutar y evaluar la organización y la movilización nacional dentro del esquema de defensa y tiene soporte técnico y consultivo para la conducción y empleo estratégico de las Fuerzas de Tierra, Aire y Mar manteniendo el estado de apresto del Ejército de Guatemala, considerando las reservas Terrestre, Aérea y Naval, en las situaciones de Reserva Disponible, Movilizable y Territorial, no solamente para su empleo en el orden militar, sino para atender situaciones en el quehacer nacional.

⁴⁴ Ley Constitutiva del Ejército.

El actuar del Ejército de Guatemala en seguridad interna, aún no se define en una Ley de Seguridad, Defensa y Desarrollo, que determine los objetivos, el presupuesto, los límites y las formas de relación interinstitucional, así como la forma en que actuarán las instituciones, para colaborar en el logro de los objetivos nacionales de la seguridad y defensa, el bienestar y el bien común para los guatemaltecos⁴⁵.

La organización de las Fuerzas de Tierra se constituyen por unidades tipo Brigada, gran unidad táctica del Ejército de Guatemala, y comprende los medios de los cuales dispone la Fuerza de Tierra para cumplir con su misión, identificados en sus unidades de combate, unidades de apoyo de combate, las de apoyo de servicios de combate y dependencias auxiliares, comandadas para el efecto por sus diferentes jerarquías que van desde soldado de segunda, soldado de primera, cabo, sargento segundo, sargento primero y sargento mayor en el personal de tropa, mientras que en el personal de oficiales va desde Subteniente, Teniente, Capitán segundo, Capitán primero, Mayor, Teniente Coronel, Coronel, General de Brigada y General de División.

Por su parte, la Fuerza Aérea se conforma con unidades de ala fija y rotativa, así como de Policía Militar, Batería Antiaérea y Servicios de Base, asignados en operaciones de defensa y control del espacio aéreo, apoyo a fuerzas de superficie, protección al medio ambiente y atención de emergencias.

En el ámbito de acción de las Fuerzas de Mar existen tres áreas, una es la defensa militar con dependencia directa del Estado Mayor de la Defensa Nacional mientras que con el Ministerio de la Defensa se desarrolla lo relativo al área de la diplomacia naval y a la salvaguarda naval en los espacios acuáticos para la protección de la vida humana en el mar y la preservación del medio marino, apoyando a otras entidades del Estado y haciendo efectivo el ejercicio de jurisdicción, así como el cumplimiento de los compromisos adquiridos por Guatemala dentro del régimen internacional.

En el plano político-estratégico, los procedimientos para la interacción con los organismos del Estado y otras entidades están a cargo del Ministerio de la Defensa Nacional, con el objetivo de fortalecer las relaciones interinstitucionales a nivel nacional e internacional, como parte de la Política de Defensa y en apoyo a otras políticas de Estado.

Derivado de la necesidad de contar con un aparato militar eficiente, que le permita al Estado de Guatemala, atender las demandas que surjan del Entorno Estratégico, se considera importante un desarrollo institucional ordenado, sistemático y de largo plazo, que favorezca al Ejército de Guatemala satisfacer las demandas de la sociedad. De esta forma se definen cinco ejes Estratégicos sobre los que se lleva a cabo el mayor énfasis institucional, siendo los siguientes: Transformación de la Fuerza, Gestión Administrativa y Logística, Educación Militar y Entrenamiento, Carrera Militar y Alianzas Cívicas.

⁴⁵ Constitución Política de la República de Guatemala.

En la organización del Ejército, a partir de la primera reducción desde que se firmaron los Acuerdos de Paz en 1996, hasta el año 2004 se ha excedido considerablemente con lo acordado inicialmente en la disminución de los miembros del ejército en un 38% (39,375 elementos equivalente a 71.75%). El Ejército Nacional finalizó el año 2008 con 15,500 elementos de la fuerza permanente y 3,000 soldados de la Seguridad Ciudadana.

En el año 2015, totaliza 18,500 efectivos organizados en 8 Brigadas de Infantería, 2 Brigadas de Artillería, 2 Brigadas de Fuerzas Especiales, 2 Brigadas de Policía Militar, 1 Brigada Estratégica, 1 Comando Aéreo Central, 2 Comandos Aéreos, 2 Comandos Navales y 1 Brigada de Infantería de Marina. A estos se suman 4,500 soldados de la Reserva territorial que conforman el Cuerpo Especial para la Seguridad Ciudadana.

En relación a la seguridad interna, según los Acuerdos de Paz, el Ejército dejaría de tenerla de manera inmediata, intervendría sólo de manera excepcional cuando los medios ordinarios resultaren rebasados y a solicitud del Presidente de la República, quien mantendría informado al Congreso, y este podría disponer en cualquier momento el cese de las actividades. Dicho cambio colocaba en el poder político la responsabilidad de la decisión, es así como en base a este concepto y en apoyo a la PNC⁴⁶, se efectuó en el año 2006 una movilización (acción que emprende el Estado, disponiendo de los recursos humanos y materiales de la nación para enfrentar situaciones que generen crisis)⁴⁷ de personal de la reserva del país (comprende a los ciudadanos que hubieren prestado servicio militar en la Fuerza Permanente o terminado su entrenamiento en las unidades de reservas militares) para organizar el Cuerpo Especial de Reservas para la Seguridad Ciudadana, conformado por 4,500 elementos que son desplegados en el territorio nacional con énfasis en la zona central, para cooperar en el ámbito de la seguridad ciudadana.

La estructura orgánica se plasma en la Tabla de Organización y Equipo –TOE-, instrumento que permite unir los aspectos orgánicos, con aquellos referentes al equipamiento y al personal. Debido a que el entorno estratégico imprime a las instituciones, su organización debe adecuarse sistemáticamente, por lo que la organización militar actúa en dos direcciones, la reaccionaria y la prospectiva. En la reaccionaria se enfrentan contingencias que requieren de la agrupación de unidades que les provea cualidades adecuadas al problema por solucionar. En la prospectiva se crean unidades o se reorganizan a través de la revisión sistemática de la organización en cuanto a: misión, funciones, tareas, empleos, equipamiento, entre otros.

Para llevar a cabo el comando y control de las unidades orgánicas dentro del Ejército de Guatemala es necesario contar con personal calificado y que reúna los requisitos necesarios, tanto en el nivel físico como en el académico, por lo que los aspirantes a ocupar las posiciones de mando deben reunir las características que se muestran en la Gráfica 9.

⁴⁶ Acuerdo Gubernativo 40-2000, Guatemala 2000.

⁴⁷ Libro de la Defensa Nacional de Guatemala, Guatemala 2003.

Gráfica 9. Jerarquía de los Principales Nombramientos Militares por Puesto, Grado, Instrucción Militar y Preparación Académica.



Nota: Los comandantes de Brigada son doce, ocho de Infantería, dos de fuerzas especiales, una estratégica y una de policía militar. Los Directores son cinco en el Ministerio de la Defensa Nacional y cinco en el Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional, 2015.

18.4. Funciones asignadas por la ley

Una vez identificados los aspectos constitucionales y legales, es necesario contar con los insumos externos generados por las diferentes instituciones del Estado, tanto los que conforman el Organismo Ejecutivo como Legislativo, así como los provenientes de organizaciones de la sociedad civil interesadas en la temática de defensa y que mantienen un constante monitoreo en el quehacer militar con la finalidad de retroalimentar el proceso de generación de políticas.

Las instituciones del Estado directamente involucradas con la defensa nacional, son las siguientes:

El Organismo Ejecutivo es el responsable de la definición, dirección ejecución, control de la Política de Defensa y el análisis permanente de la situación de la Defensa Nacional, delegando para ello al Ministerio de la Defensa Nacional, en la ejecución de los planes,

programas y proyectos del área de su competencia, elaborados conforme a las directrices provenientes del Ejecutivo. Así mismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores coordina, analiza, apoya y da seguimiento a la negociación de convenios de carácter político, geopolítico, de derechos humanos, sobre Belice, integración centroamericana, derecho internacional y seguridad y defensa entre otros.

Particularmente, es función del Ejército de Guatemala lo estipulado en los artículos 244 y 249 de la Constitución Política de la República –CPR-, así como lo establecido en la Ley Constitutiva del Ejército –LCE-. Por su parte, el Congreso de la República, por medio de la Comisión de Defensa, ejerce el control democrático, desde el ámbito político, por medio de decretos, reformas y derogación de legislación vinculada a la Defensa y la consolidación de la democracia por medio de la ampliación de espacios de participación dentro del Sistema de Defensa Nacional. La Comunidad de Defensa constituye un foro de participación conformado por civiles y militares representantes de las instituciones ciudadanas involucradas e interesadas en la temática para el fortalecimiento de una cultura de defensa y seguridad, sustentado en cuatro pilares: transparencia, tolerancia, respeto, legitimidad y legalidad.

Contando con el basamento legal proporcionados por las entidades involucradas en la temática de la seguridad y defensa se derivan dos grandes misiones: las operativas y las de apoyo. Las misiones operativas son productos finales en beneficio de la sociedad, mientras que las de apoyo, son productos intermedios denominados volúmenes de trabajo que alimentan a las misiones operativas para contribuir al logro del producto final. Estos productos se ven reflejados en los subprogramas y programas presupuestarios plasmados en la Red de Categoría Programática del Ministerio de la Defensa Nacional. Esta Red de Categorías Programáticas, provee de insumos para la realización de actividades centrales realizadas por el Ministerio de la Defensa Nacional y sus dependencias auxiliares, cuyas acciones son multidireccionales que pueden traducirse en la generación dentro del marco de la seguridad, de condiciones que permitan fortalecer el desarrollo y crecimiento económico nacional, así como el desarrollo de la industria de defensa, dirigidas hacia todas las acciones presupuestarias y corresponden a las acciones de dirección y apoyo en toda la gestión productiva. Las Actividades Específicas son realizadas por las unidades operativas del Ejército y constituyen la ejecución de los objetivos institucionales, tanto en lo interno como con una estrecha relación con la Política Exterior buscando la solución pacífica de las controversias y atención a las amenazas, así como al desarrollo de políticas de cooperación internacional y de alianzas.

El Ejército coopera en garantizar la seguridad ciudadana, y la del Estado, sus habitantes y la pervivencia del mismo, función que corresponde al Ministerio de Gobernación y otras entidades nacionales, a las cuales se les brinda el apoyo necesario y que se encuentra especificado en el acuerdo Gubernativo 40-2000.

El Ministro de la Defensa Nacional es quien preside el Consejo de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED–, por lo que legalmente debe de actuar en el área de acción de defensa y protección civil, interviniendo en la prevención, mitigación y atención a desastres, sean provocados por fenómenos naturales o de carácter antropogénico.

Finalmente, la Defensa Nacional de Guatemala requiere el desarrollo, la investigación, la generación, la adaptación y la utilización de la tecnología apropiada a las necesidades y posibilidades del país, al igual que la interacción e interdependencia entre la Política de Defensa y Política Exterior, va de la mano con las tendencias mundiales. En ese sentido, en el ámbito de la defensa se fomentan las medidas de confianza mutua y a los entendimientos regionales y subregionales sobre el tema de seguridad, como parte de la política exterior que constituye la primera línea de defensa nacional. Así mismo, la manifestación de integración o inserción en el sistema mundial de seguridad, se realiza por medio de la participación en Operaciones de Paz, cooperando en la implementación de las fuerzas multinacionales que en ella participan, con la legitimación de los organismos internacionales.

19. El Modelo de Defensa

La Defensa Cabal es el modelo de defensa generado para Guatemala basado en cinco requisitos mayores que la definen⁴⁸:

- Complementaria, porque se integra al Sistema Nacional de Seguridad, perfeccionando las tareas que ejecuta de manera integrada y complementaria con otras instituciones.
- Ágil y Adecuada, porque tiene la facultad de utilizar sus componentes de manera ágil, de tal forma que puede cubrir y tener presencia en cualquier parte del país, ya que consigue trasladarse de un lugar a otro de manera inmediata y de igual forma, garantiza con la trayectoria de sus acciones el éxito del cumplimiento de la misión impuesta.
- Balanceada, porque guarda el equilibrio entre las necesidades del país y los medios disponibles para ella, y entre la intención política y las expectativas de la población.
- Antropocéntrica, porque es la persona humana la principal beneficiaria de su actuación, que recibirá un bien que le permitirá su pleno desarrollo en un marco de respeto a los derechos humanos.

⁴⁸ Política de Defensa de la Nación, noviembre de 2013.

- Legal, porque ejecuta sus funciones de manera puntual, fiel y de acuerdo a lo prescrito por la ley, de forma que respete y fortalezca el Estado de Derecho, lo que contribuye a la institucionalización del Sistema Nacional de Seguridad.

Además de orientar la Defensa Nacional por un enfoque proactivo, el modelo también contempla la continuidad de tareas subsidiarias, buscando cambiar los impactos negativos que el empleo intenso de las fuerzas militares en apoyo a la seguridad ciudadana ha provocado en el Sistema Nacional de Defensa, como la degradación del sistema de capacidades de defensa, debido a la expansión de las funciones que se desarrollan sobre cadenas de valor extendidas más allá de sus límites, lo cual ha provocado que haya una necesidad de recuperar la capacidad sistemática de defensa, redefinir la fuerza y desarrollar una gestión integral que incluya el alineamiento de ciclos de decisión.

Con base en lo anterior, se establecen líneas estratégicas para el manejo y desarrollo interno de la institución, así como su accionar en el contexto del sistema estatal y también para regular sus relaciones con otros actores en el ambiente nacional e internacional. Fundamentalmente se persigue el logro de mayor eficacia operacional en las actividades propiamente militares en relación a los productos esperados por el entorno.

Es de resaltar que existe gran variedad de aspectos ya regulados o en proceso de desarrollo que por su naturaleza deben ser de dominio público, así como otros que son fundamentalmente de carácter técnico militar.

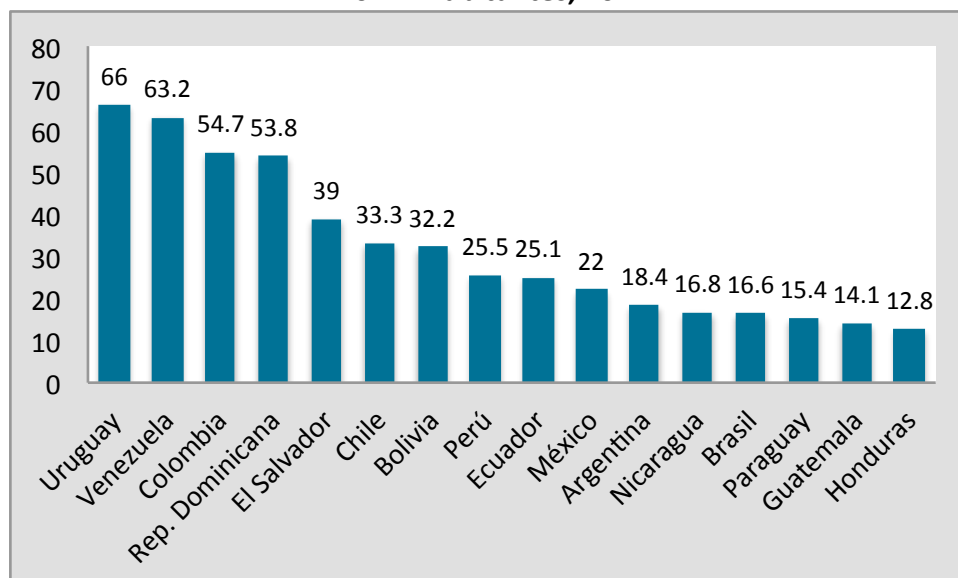
Las líneas estratégicas antes mencionadas, determinan objetivos que requieren su operacionalización; proceso que se da con la elaboración de los planes estratégicos, operativos y tácticos. En este mismo esquema y como función de su logística estratégica, identifica también los recursos humanos, materiales y económicos que tiene a su disposición o que debe procurar.

20. Recursos Humanos

20.1. Cantidad y tasa de efectivos

El recurso humano es la parte esencial de toda organización militar, como se mencionó anteriormente, el Ejército Nacional sufrió una fuerte reducción en su personal por lo que quedó relegado a los últimos lugares en Latinoamérica, logrando superar levemente en la tasa de efectivos, solamente a Honduras en la región centroamericana, y quedando muy por detrás de los países sudamericanos y México. Como se aprecia en la Gráfica 10, la cantidad de soldados por cada 10,000 habitantes en Guatemala es de 14.1, mientras en el Salvador 39, Nicaragua 16.8, Honduras 12.8, lo cual no es congruente con el grado de amenaza del crimen organizado que comparte la región.

Gráfica 10. Efectivos de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica por cada 10 mil habitantes, 2014



Fuente: elaboración propia con base en datos de Donadio, Marcela (2014), págs. 62 y 63 y proyecciones de población de CELADE.

Igualmente al hacer el cuadro comparativo por fuerza Terrestre, Naval y aérea, vemos que nos encontramos en desventaja con la mayoría de países, aunque ante países como Nicaragua y Paraguay podemos pensar que estamos mejor se debe a que también tienen una menor población.

Tabla 17. Cantidad de Efectivos de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica, 2014

País	Fuerza Terrestre	Fuerza Naval	Fuerza Aérea	Efectivos
Argentina	43,546	19,884	13,636	77,066
Bolivia (2010)	22,565	4,983	6,530	34,078
Brasil	198,167	68,395	67,411	333,973
Chile	32,151	18,307	8,573	59,031
Colombia	228,226	32,056	7,878	268,160
Ecuador	24,726	9,127	6,389	40,242
El Salvador	20,897	1,945	1,957	24,799
Guatemala	19,652	1,666	1,008	22,326
Honduras (2011)	7,200	1,100	2,250	10,550
México	212,208		53,604	265,812
Nicaragua	10,358			10,358
Paraguay	6,977	1,992	1,619	10,588

Perú	47,106	21,665	9,525	78,296
República Dominicana	28,749	11,175	16,098	56,022
Uruguay	15,407	4,672	2,484	22,563
Venezuela	194,744			194,744

Fuente: Donadio, Marcela (2014), págs. 62 y 63.

20.2. Nombramientos

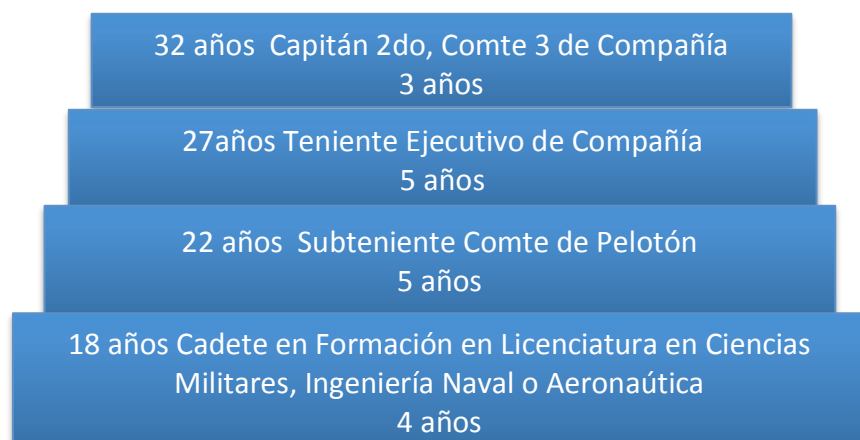
Los diferentes nombramientos dentro del Ejército de Guatemala son efectuados a partir de llenar requisitos para cada puesto como son el grado militar (que a su vez se obtiene con requisitos de tiempo de servicio, aptitud académica militar y universitaria, aptitud física, desempeño profesional y buena conducta.

Para llenar el requisito académico entre cada grado es necesario aprobar un curso que se da en el Comando Superior de Estudios del Ejército y son: Curso Básico del Arma o servicio correspondiente de Subteniente a Teniente, Curso avanzado de Teniente a Capitán, Planas Mayores de Capitán a Mayor, Comando y Estado Mayor de Mayor a Teniente Coronel, Tesis de ascenso para Coronel y Altos Estudios Estratégicos para General, como se puede apreciar en la Gráfica 11.

El eje de desarrollo en el área de recursos humanos se basa en el precepto constitucional que estipula una organización jerárquica, con base en la disciplina y obediencia como principios rectores de las fuerzas que integran el Ejército de Guatemala, en los ámbitos continental, aéreo y marítimo.

Gráfica 11. Puestos que se desempeñan según el grado militar y tiempo de servicio





Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional.

El eje de desarrollo en el área de recursos humanos se basa en el precepto constitucional que estipula una organización jerárquica, con base en la disciplina y obediencia como principios rectores de las fuerzas que integran el Ejército de Guatemala, en los ámbitos continental, aéreo y marítimo.

20.3. Reclutamiento y formación inicial

El ingreso al Ejército se puede llevar a cabo de las formas siguientes:

- Como oficial del Ejército ingresando a la Escuela Politécnica y llenando los requisitos como ser guatemalteco natural. Título o Diploma de Educación Media. No tener antecedentes de mala conducta. Altura mínima de 1.60 mts. en hombres y 1.50 en mujeres. Pasar la prueba de condición física. Pasar los exámenes médico y odontológico. Pasar los exámenes Psico-sociales y los exámenes Académicos.
- Como personal de especialidades en Contabilidad, Enfermería, etc.
- Como personal asimilado en Asesoría Jurídica, Educación, Medicina, etc.
- Como soldado llenando los requisitos de mayoría de edad, guatemalteco natural, de buena salud y buena conducta.

Algunos temas como el ingreso a la Escuela Politécnica están normados desde la creación de la institución, aunque los requisitos de ingreso han cambiado de ser de sexto primaria en su origen, a tercero básico a principio de los 70's con duración de 4 años, hasta educación media en los años 90's con acceso a la titulación universitaria, aspecto que se describe en la ley correspondiente bajo el acápite de Instrucción y Educación Militar, haciéndose notar que la carrera militar de la oficialidad constituye una de las profesiones reconocidas por el Estado. En el caso de los Oficiales de Reserva, se gradúan de Educación Media y Oficial de Reservas Militares en los Institutos Adolfo V. Hall de la República.

El desarrollo de la política de personal se puntualiza a lo largo de la Ley Constitutiva del Ejército haciendo mención de los aspectos formales como los ingresos y bajas en las distintas situaciones militares en las que se puede clasificar al personal de acuerdo a su edad y disponibilidad para su empleo como parte de la fuerza. Además se consideran los asuntos de moral y bienestar del personal en lo relativo a condecoraciones y distintivos, así como las prestaciones, el régimen de previsión y los servicios médicos hospitalarios a que tienen derecho.

Una parte importante de la política en materia de recursos humanos es la captación del mismo, el cual se realiza bajo el título de Servicio Militar, ya que el cumplimiento del mismo constituye, en base a la Constitución un deber y un derecho cívico, por medio del cual se puede materializar otro de dichos deberes cual es el servir y defender a la Patria, el personal de tropa que presta servicio militar que dura 24 meses se renueva en la misma proporción.

Uno de los aspectos importantes para el personal de tropa es el entrenamiento, para lo cual inicialmente se lleva a cabo en los diferentes Centros de Adiestramiento de Reclutas –CAR– y posteriormente para perfeccionamiento en el Centro de Entrenamiento del Ejército y la Escuela de Galonistas.

En el tema de especialidades se cuenta con las diferentes escuelas: Escuela de Aviación para formar pilotos aviadores y oficiales de aviación, la Escuela Técnica de Aviación para formar mecánicos de aviación, la Escuela de Comunicaciones e Informática para formar técnicos en comunicaciones y radio-operadores, la Escuela de Músicas Militares para formar maestros en educación musical, la Escuela de Operaciones de Paz que enseña a nivel centroamericano las acciones que se llevan a cabo en el ámbito del mantenimiento de la paz con las Naciones Unidas, la Escuela de Paracaidismo que forma al personal de fuerzas especiales, la Escuela Kaibil que forma igualmente fuerzas especiales, la Escuela de Inteligencia para formar esta especialidad, la Escuela de Auxiliares de enfermería que forma los enfermeros en filas y encargados de las enfermerías en los comandos.

Para ello, la Ley del Servicio Cívico desarrolla en su capítulo VI, las formas de prestación del servicio militar, aún cuando hay aspectos que se surgen debido al proceso de captación de personal netamente voluntario en sustitución del sistema de conscripción. Esto requiere que además del satisfactor patriótico de servir a la nación, se deba brindar al ciudadano guatemalteco valor agregado, que permita equiparar su estadía en la institución a las opciones que en el medio se presentan, debido a la competencia por recursos humanos a nivel nacional.

20.4. Formación en servicio

La carrera militar se inicia para los oficiales desde la graduación en la Academia Militar como oficial del Ejército con el grado de Subteniente y Licenciado en Ciencias Militares y Administración de recursos para fuerza de tierra, Ingeniero Naval para fuerza de mar y

Licenciado en Aeronáutica para fuerza de aire, obteniendo los ascensos siguientes al llenar el requisito académico y tiempo de servicio que se exige antes de cada grado, así como la evaluación de desempeño, comportamiento, capacidad física y médica, perfil biofísico, créditos y aptitud para el servicio militar.

Para el personal de tropa y especialidades también se da la evaluación de desempeño, tiempo de servicio y comportamiento para ascender en los distintos grados de mando y responsabilidad. Se entiende por carrera militar a las condiciones que permiten a los guatemaltecos desempeñarse dentro del Ejército de Guatemala de forma temporal o permanente y para ello se consideran todos los elementos de dicho proceso: El reclutamiento, la selección, la inducción, la evaluación, la motivación, el desarrollo, y el crecimiento personal, el retiro y su consiguiente sistema previsional.

Las diferentes leyes y reglamentos de la materia tienen como objetivo fortalecer el Escalafón Profesional, desarrollar cambios a la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, como los que se han dado al sistema de ascensos por ejemplo en los años 70's que se agregó un año más entre cada grado y se creó un intermedio como Capitán Primero lo que hizo que este grado (Capitán) fuera de 6 años, además se está en trabajo constante para lograr al personal de Tropa Profesional.

Se ha dado el proceso de fortalecimiento del Sistema Educativo Militar por medio de la readecuación de plan de estudios y la implementación de nuevos métodos, técnicas y procesos de evaluación. Se entiende por Educación Militar al proceso por medio del cual la Institución Armada capacita, forma y profesionaliza a su personal, transmitiendo conocimientos especialmente en el arte y ciencia de la guerra, tradiciones, valores y cultura, desarrollando en ellos capacidades físicas, intelectuales y espirituales, con el fin de cumplir su misión constitucional, así como mantener su existencia y permitir su constante desarrollo, para lo cual impulsa el desarrollo de Ciencia y Tecnología, Fortalece los Derechos Humanos en el Ejército de Guatemala, desarrolla la Doctrina de Naciones Unidas e Impulsa y facilita Idiomas en el Ejército de Guatemala.

Para cumplir con lo anterior se ha dado la readecuación de los planes de estudio de los cursos que se imparten en el Comando Superior de Educación del Ejército: Básico, Avanzado, Comando y Estado Mayor, Superior de Guerra, Altos Estudios Estratégicos y cursos de idioma inglés que se impartieron durante el 2014 a doscientos veintisiete (227) oficiales y a veinte (20) profesionales civiles, así mismo en la Escuela Politécnica centro de formación militar se graduaron a noventa y cuatro (94) nuevos oficiales.

20.5. Control interno

Para llevar a cabo las funciones de control interno dentro de las diferentes unidades del Ejército de Guatemala se auxilia de las siguientes dependencias:

- Inspectoría General del Ejército
- Sub-dirección de Contrainteligencia

- Auditoría Militar de Cuentas
- Fiscalía Militar
- Departamento Jurídico del MDN

La inspección tiene un papel importante puesto que es la encargada de verificar que los comandos militares cumplan con los lineamientos que se dan tanto doctrinarios como en los reglamentos, directivas, circulares y órdenes. Planifica anualmente las visitas para revisar que en los campos de Personal, Inteligencia, Operaciones, Logística y Relaciones Cívico-Militares, así como en el bienestar del personal se efectúen las acciones pertinentes para su buen desarrollo, verificando la evaluación del desempeño, la que marca el escalafón de oficiales que debe ser publicado anualmente con la finalidad de que los mismos tengan conocimiento sobre sus expectativas correspondientes al grado actual y futuro, lo cual a la vez facilita el procedimiento de asignación de puestos y salarios en una forma justa, derivada del desempeño y de las aptitudes físicas y mentales, que generen actitudes de control de calidad permanente, excelencia en la conducta y relaciones de los oficiales para con la población en general y para aquellos con los que se relaciona en su medio, ello conforme a lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala y el Reglamento de Ascensos en el Ejército de Guatemala, dichos procedimientos de evaluación deberán ajustarse a normas modernas en las áreas académica, médica, física, de conducta, así como a las necesidades del Ejército de Guatemala y a la dinámica que se requiera para mantener su evolución profesional.

Cuenta con un reglamento que tiene por objeto regular sanciones por acciones u omisiones de carácter administrativas u operativas en que incurran los Oficiales de Carrera, Oficiales de Reserva, Oficiales Asimilados, Especialistas, Tropa, personal de la Fuerza Disponible cuando se encuentren en funciones del servicio y personal por contrato de trabajo, por el incumplimiento e inobservancia de las Leyes, Reglamentos y Ordenanzas Militares, específicamente las conductas que no constituyan delito.

Como complemento de lo anterior se imparten conferencias, capacitaciones, seminarios y talleres relacionados con diferentes temas, realización de auditorías en entidades militares, actualización de la normativa jurídica y administrativa militar con el propósito de velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos militares, las políticas y acciones que promuevan el reconocimiento y observancia de los Derechos Humanos, económicos, sociales y culturales del personal militar y principalmente de la mujer, temas relacionados con: Política de Defensa de la Nación, Derecho Internacional Humanitario, discriminación y racismo, prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar, Ley del Femicidio, Protección Integral de la Niñez y Adolescencia y la Violencia Sexual Explotación y Trata de Personas.

Por su parte la sub-dirección de contra-inteligencia lleva control en los diferentes comandos militares, regularizando los reglamentos internos de los Centros de Enseñanza Cívico Militar

y la aplicación justa y correcta del régimen disciplinario militar en base al Reglamento de Sanciones Disciplinarias del Ejército de Guatemala.

20.6. Jubilación

El Instituto de Previsión Militar –IPM– es una entidad descentralizada del Estado, con personalidad jurídica, autónoma, patrimonio propio y con facultades para adquirir derechos y contraer obligaciones en el cumplimiento de sus fines, tiene por objeto atender la seguridad social en el orden militar y otorgar las prestaciones siguientes a sus afiliados: 1) jubilación, 2) prestación por retiro obligatorio. 3) pensión por invalidez o incapacidad. 4) seguro dotal por jubilación con 30 años de servicio. 5) seguro dotal por fallecimiento del afiliado en activo. Tienen derecho a jubilación quienes hayan sido afiliados en activo al instituto durante veinte años o más.

Para los que tengan treinta años o más de afiliación (aportes) en activo al instituto, el monto de la jubilación será de cien por ciento (100%) del promedio del sueldo asegurado durante los últimos sesenta meses.

Se encuentran en Régimen General los Oficiales Generales, Oficiales Superiores, Oficiales Subalternos y Especialistas Militares que devenguen sueldo proveniente de los presupuestos del Ministerio de la Defensa Nacional o del propio Instituto de Previsión Militar y los que causen baja del Ejército de Guatemala a su solicitud o por cumplir la edad de retiro, de acuerdo a las necesidades del Ministerio de la Defensa Nacional con resolución favorable de dicho Ministerio y que manifiesten su deseo de continuar dentro del Régimen de Previsión Militar cumpliendo con el pago puntual de las cuotas que establece el Reglamento General de Prestaciones y Beneficios del Instituto de Previsión Militar.

En el Régimen Especial se encuentran los elementos de tropa de alta en el Ejército de Guatemala que tienen derecho a Seguro de Vida por fallecimiento y otros seguros adicionales que se les otorgan conforme a estudios actuariales. Los beneficios que otorga este Régimen Especial son adicionales e independientes a cualquier otra prestación o beneficio que otorguen otras leyes, en virtud de que está financiado exclusivamente por el afiliado.

Actualmente el IPM, cuenta con unidades económicas que proporcionan utilidades para mejorar la capacidad de respuesta ante las necesidades de sus beneficiados que hasta el año de 2015 suman aproximadamente 6,200 personas.

21. Infraestructura

El Ejército de Guatemala obedece a un determinado despliegue, el cual consiste en el avance de las distintas unidades para ocupar territorios vinculados a una orden de defensa. El despliegue implica el desplazamiento de soldados, armamentos y vehículos para que las fuerzas estén preparadas para defender el territorio y sus habitantes.

Después de años consecutivos de recortes presupuestarios, el MDN ha afrontado despliegues con muchas misiones en escenarios estratégicos inestables y asolados por las actividades del crimen organizado. Podemos apreciar que los Presupuestos Generales del Estado del 2012 al 2015 han mejorado, por lo que en medios militares se espera que los recursos económicos del próximo ejercicio detengan el desgaste de la institución, que comenzó desde el año 1996, o se mantengan, al menos, en los mismos niveles de crecimiento.

La crítica situación debido a los recortes que han reducido el presupuesto de Defensa, ha acelerado la transformación de las estructuras operativa y orgánica de las Fuerzas Armadas, priorizando unas capacidades y postergando otras con el fin de garantizar la Defensa Nacional y cumplir los compromisos de ley ante el incremento de la criminalidad que ha causado zozobra en los diferentes departamentos y municipios del país, por lo que el Ejército Nacional se encuentra desplegado en el interior y conserva la infraestructura con mantenimiento adecuado y con capacidad para albergar mayor cantidad de elementos, como se describe en la Tabla siguiente.

Tabla 18. Ubicación de unidades del Ejército

Unidad	Localización	Jurisdicción
1ra Brigada	Petén	Este de Petén
2da Brigada	Zacapa	Zacapa, El Progreso, Chiquimula, Alta y Baja Verapaz, Izabal
3ra Brigada	Jutiapa	Jutiapa, Santa Rosa, Jalapa
4ta Brigada	Suchitepéquez	Suchitepéquez, Retalhuleu, San Marcos, Escuintla
5ta Brigada	Huehuetenango	Huehuetenango, Quetzaltenango, Quiché
6ta Brigada	Playa Grande	Playa Grande
Brigada de Montaña	San Marcos	San Marcos
Brigada de Selva	Petén	Oeste de Petén
Brigada Infamar	Izabal	Puerto Barrios
Brigada KAIBIL	Izabal	Puerto Barrios
Brigada de Paracaidistas	Escuintla	Puerto de San José
Brigada de Policía Militar	Guatemala	Guatemala

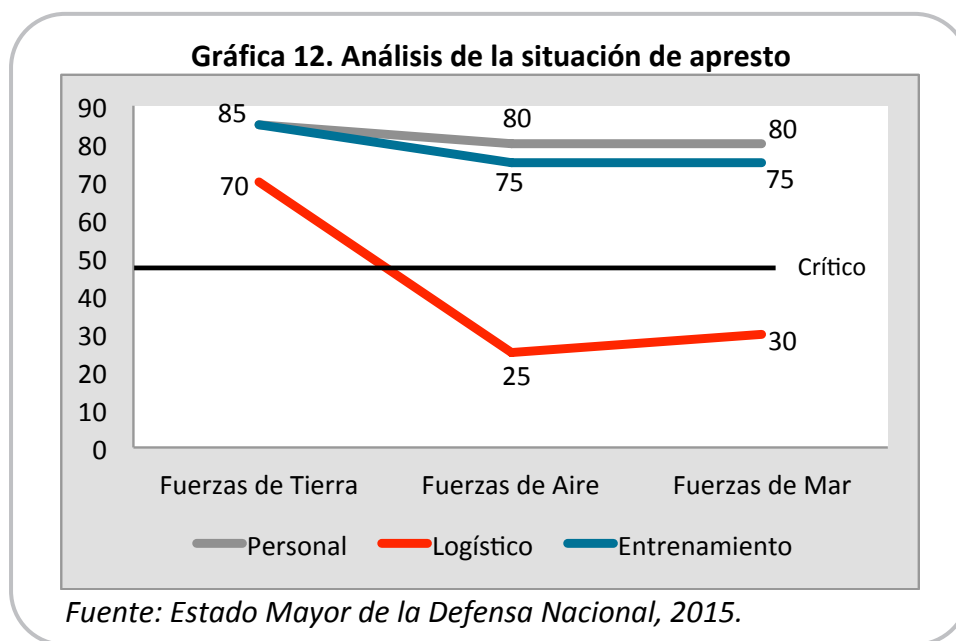
Brigada de Policía Militar	Sacatepéquez	Sacatepéquez
CONACAR	Izabal	Costas del Mar Caribe
CONAPAC	Puerto de San José	Costas del Pacífico
CANOR	Petén	Espacio Aéreo Norte
CASUR	Retalhuleu	Espacio Aéreo Sur

Fuente: Estado Mayor de la Defensa Nacional, 2015.

21.1. Equipamiento militar

La política para el equipamiento militar abarca el planeamiento y realización de acciones orientadas a la adquisición, producción, conservación y mejoramiento del armamento, equipo, municiones, semovientes, vestuario y demás implementos de combate, así como la adquisición, construcción, mantenimiento y acondicionamiento de edificios, fortificaciones, aeródromos, facilidades navales y demás instalaciones militares.

Los medios materiales que dispone el Ejército de Guatemala en las fuerzas de tierra se encuentran en condiciones bastante aceptables, pero en las Fuerzas de Aire y Mar privan condiciones muy bajas de operatividad debido a la reducción de presupuesto y las condiciones económicas del país que no han permitido cumplir con la modernización que se planteó después de la última reducción.



Se puede apreciar que en general en el área de personal y entrenamiento el Ejército se mantiene en forma satisfactoria, en el área logística la situación de las Fuerzas de tierra es aceptable mientras que en Fuerza Aérea y Fuerza de Mar la situación se ha tornado crítica.

En las Tablas 19 a 21 se hace un recuento parcial del Equipo Individual y para Movilidad de las unidades del Ejército, principalmente se detallan las adquisiciones llevadas a cabo en el periodo 2012-2015.

Tabla 19. Equipo de las Fuerzas de Aire del Ejército

Inventario Tradicional	En Funcionamiento	Adquisiciones	Recomendado
(8) aviones PC-7. (12) A37B Dragonfly. (4) Aviones Basler BT-67 (DC-3). (9) Aravá. (4) avionetas King Air. (2) aviones Fokker. (3) aviones presidenciales. (4) helicópteros Bell 412. (6) avionetas PA 31-350. (3) avionetas TU 2066. (2) avionetas King Air 65. (6) aviones Pillan. (1) avioneta Cessna 7-41. (15) helicópteros UH.	(1) avión BT-67. (3) helicópteros. (1) avioneta King. (1) avioneta Caravan. (2) avionetas Pillan.	N/A	(2) Transporte (3) Interceptores (2) Helicópteros

Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional, 2015.

Tabla 20. Equipo de las Fuerzas de Mar del Ejército

Inventario Tradicional	En Funcionamiento	Adquisiciones	Recomendado
(9) patrulleros usados adquiridos en el año, 1976. (2) barcasas rápidas.	(4) patrulleros (3) lanchas rápidas Eduardoño de dos motores de doscientos caballos en el atlántico (3) lanchas confiscadas en el pacífico. (4) lanchas tiburonerías	(3) lanchas boston whaler, (4) lanchas tiburoneras y 16 motores fuera de borda de 75 caballos; además fueron repotenciados 4 motores Detroit y 6 motores para lanchas boston whaler.	(2) Embarcaciones de tipo "vector rápido"

Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional, 2015.

Tabla 21. Equipo de las Fuerzas de Tierra del Ejército

Inventario Tradicional	En Funcionamiento	Adquisiciones	Recomendado
N/A	Cada Brigada cuenta con: (8) camiones. (6) pick-up. (4) pick-up artillados. (6) Motos (2) Ambulancias	<p><u>2012-2013</u> <i>Repararon:</i> (55) camiones seregua. (26) pick ups. (58) camionetas prado. <i>Compraron:</i> (28) camiones. (28) pick ups. (20) motos. (20) cuatrimotos.</p> <p><u>2013-2014</u> <i>Repararon:</i> (14) Camiones Hino. (122) Camionetas y Paneles. (32) Automóviles. (44) Ambulancias. (01) Pick-ups. (07) Vehículos de transporte de personal tipo Armadillo. <i>Compraron:</i> (25) Camiones Hino. (43) Pick-up Toyota Hilux (28) Motocicletas. (12) Autobuses Pullman. (12) Camiones de volteo. (02) Pick-up doble cabina. (01) Camioneta Fortuner. (01) Lowboy Equipo comprado 8,000 colchones 283 camas dobles 8,000 almohadas 12,000 ponchos de lana verde 5,000 portafusiles</p>	N/A

		3,000 suéteres verdes 6,000 mosquiteros 6,400 equipos compactos 616 cascos 10,500 ponchos para agua 22 carpas tipo pelotón 1,930 llantas para vehículos Equipo reparado 3,973 Camas 9,157 Papeleras Armamento Reparado 2,227 fusiles Radios adquiridos 197 equipos HF, VHF y UHF para la red Estratégica, Táctica y Administrativa.	
--	--	---	--

Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional, 2015.

Se adquirió equipo individual y armamento para las dos nuevas brigadas y el aumento de tres escuadrones para la seguridad ciudadana según se puede apreciar en las Tablas 22 y 23.

Tabla 22. Costos Brigadas de infantería de marina y de alta montaña

Descripción	BIAM	BIM	Total
Sueldos May-Dic	Q10,688,213	Q15,762,335	Q26,450,548
Mano de Obra CIEG			Q1,453,050
Contratos Equipamiento	Q32,200,028	Q39,926,683	Q72,126,711
Armamento			Q10,000,000
Alimentación	Q3,917,750	Q3,917,750	Q7,835,500
Funcionamiento	Q4,413,060	Q4,414,061	Q8,827,121
Total	Q51,219,051	Q64,020,829	Q126,692,930

Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional, 2012.

Tabla 23. Costos de 3 nuevos escuadrones para apoyar la seguridad ciudadana

Rubro	Costo
Equipamiento	Q46,467,416
Sueldos	Q41,638,289
Funcionamiento	Q20,753,138
Total	Q108,858,843

Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional, 2012.

21.2. Plan de inversiones

El Ministerio de la Defensa Nacional, durante la administración 2012-2015 se planteó varias alternativas y proyectos para adquisición de medios para completar el sistema de control aéreo y marítimo C4I, con resultados siguientes:

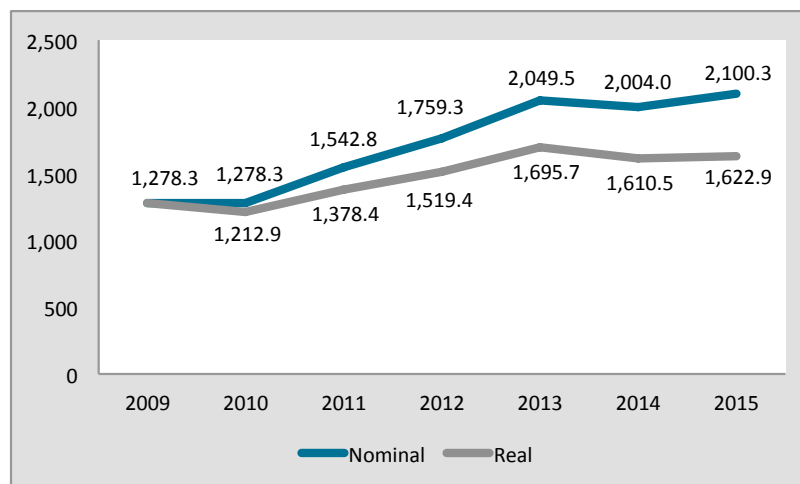
- El Gobierno canceló en agosto del 2013 la compra a Brasil de seis aviones Súper Tucano, para vigilancia, reconocimiento y combate, luego de haber señalado sobrevaloración en el negocio concretado por la administración anterior. El plan original de plataforma aérea requería de varios elementos que, por falta de presupuesto, no se incluirán, además de los radares y embarcaciones. Se buscaba comprar más helicópteros, también se analizó la reparación de tres aviones Aravá, en desuso, con la finalidad de tener control aéreo en todo el país, igualmente se descartó la reparación de 15 aviones por parte de Israel, pues el costo del proyecto ascendía a 30 millones de dólares.
- El Ejército de Guatemala espera que el Congreso anote en su agenda para los primeros meses del 2015, la aprobación de un préstamo con el Banco Santander de España, para financiar la adquisición de dos embarcaciones de tipo “vector rápido”, a la empresa española Astillero Armon Eduinter por US\$15 millones (Q114.3 millones). Estas embarcaciones poseen motores de alta potencia y veloces, en relación con los guardacostas tradicionales, para hacer persecución en mar abierto a la amenaza del narcotráfico, además tienen equipamiento militar y podrán usarse, según las necesidades, en el Atlántico y en el Pacífico.
- En abril del 2015 se espera que el primero de tres radares adquiridos con un préstamo con el Banco Bilbao-Vizcaya por US\$36 millones esté en operaciones en el Puerto San José, mientras, los otros dos está previsto que se instalen en Puerto Barrios, Izabal, y Petén, con la intención de que los tres estén totalmente instalados y en conexión con los existentes en el transcurso del año 2015. Los aparatos serán administrados por Aeronáutica Civil, haciendo la observación que el MDN en cuestión de movilidad aérea se encuentra en un nivel muy bajo, alrededor de un 25% (ver Gráfica 12 en páginas anteriores).

- Se dio la creación de dos nuevas brigadas para fortalecer las capacidades operativas del Ejército, para lo cual se efectuó readecuación Técnica Presupuestaria entre las fuentes de financiamiento 31 y 52, fondos propios y préstamos externos, que permitan incrementar la fuente 11, ingresos corrientes y garantizar la operatividad del Comando Especial de Reserva para la Seguridad Ciudadana (ver costo en Tabla 23 en página anterior).
- Se efectuó remozamiento y equipamiento de veinticinco (25) enfermerías de los diferentes Comandos Militares. Equipamiento de áreas del Centro Médico Militar. Construcciones y remozamiento de instalaciones y destacamentos militares.

22. Presupuesto

El presupuesto de la defensa, se ha definido en función porcentual del PIB, así como lo convenido en los Acuerdos de Paz que estimaron establecer el 0.66% del PIB, y en el acuerdo gubernativo 178-2004, relativo a la reducción y modernización de la institución armada en donde se modifican los montos establecidos (0.33% del PIB, designando un 0.10% del PIB para modernización). En el año 2011 se liberó este porcentaje dejándolo como piso para que pudiera aumentar según fuera necesario. A partir de esto llegó en el 2015 a un presupuesto de 2,100 millones, lo que equivale al 0.43 % del PIB.

Gráfica 13. Presupuesto vigente nominal y en términos reales MINDEF, 2009 a 2015 (en millones de quetzales)



Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN y BANGUAT.

El presupuesto vigente del MDN muestra un incremento de 64.3% en términos nominales en los últimos siete años (2009 a 2015), y 27% en términos reales⁴⁹. En los años 2011 y 2013 se registraron los mayores incrementos interanuales del presupuesto con 20.7% y 16.5% respectivamente. La ejecución presupuestaria fue cercana al 100% hasta el año 2012. En 2013 cayó a 96% y en 2014 a 95%.

Tabla 24. Presupuesto Vigente y Devengado. MINDEF, 2009 a 2015

Ppto. Vigente	Ppto. Devengado	Ejecución	Cambio interanual Ppto. Vigente
1,278,266,633	1,277,988,626	100.0%	-
1,278,266,633	1,277,988,626	100.0%	0.0%
1,542,775,013	1,537,103,560	99.6%	20.7%
1,759,254,990	1,757,560,246	99.9%	14.0%
2,049,517,712	1,961,989,300	95.7%	16.5%
2,003,985,952	1,899,631,079	94.8%	-2.2%
2,100,253,199	-	-	4.8%

Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.

22.1. Programas

En el año 2015, el presupuesto del MDN se divide en ocho programas (entre paréntesis, el porcentaje del presupuesto respecto al total):

- Defensa de la Soberanía e Integridad Territorial (37.1%)
- Actividades Centrales (25.9%)
- Servicios de Educación y Salud (14.5%)
- Prevención de Hechos Delictivos contra el Patrimonio (9.7%)
- Partidas no Asignables a Programas (7.5%)
- Proyección Diplomática y Apoyo en Misiones de Paz (3.5%)
- Movilización de Defensa, Prevención y Mitigación de Desastres (1.4%)
- Regulación de Espacios Acuáticos (0.5%)

La política presupuestaria del MDN en los últimos años implica la creación, la extinción y la readecuación de los programas. El programa de Reconstrucción fue incluido en el presupuesto entre 2012 y 2014, el programa de Construcción y Cartografía desapareció como tal desde el año 2011, el programa de Cooperación Interinstitucional y Regional solo aparece en los años 2011 y 2012, el programa Prevención de Hechos Delictivos contra el Patrimonio y el programa Mitigación de Desastres aparecen desde 2013 a la fecha (ver Tabla A7 en Anexos).

⁴⁹ Suponiendo una inflación esperada de 4% en el 2015.

Algunos programas han cambiado de nombre. El programa Proyección Diplomática y Apoyo en Misiones de Paz anteriormente se clasificaba como Misiones Diplomáticas en el exterior (2009 y 2010) o Proyección Internacional (2011 y 2012). El programa Defensa de la Soberanía e Integridad Territorial anteriormente se clasificaba como Independencia, Soberanía e Integridad del Territorio (2009 y 2010).

Por otra parte, el programa de Servicios de Educación y Salud, en los años 2009 y 2010 se dividía en dos: 1) Salud Militar y Servicio Social, y 2) Sistema Educativo Militar, los cuales representaban el 27% y 73% de la suma de los dos programas.

Se observa que el programa de Actividades Centrales es el que más ha incrementado su presupuesto en los últimos 7 años (88%), mientras el programa Regulación de Espacios Acuáticos redujo en 34% su presupuesto en el mismo periodo, principalmente porque en el año 2011 disminuyó 73% (ver Tabla A8 en Anexo). Esto ha impactado en gran manera en lo señalado en la Gráfica 12, la poca capacidad logística de las Fuerzas de Mar. Las partidas no asignables a programas experimentaron un incremento sustancial en 2011, y el monto se ha mantenido alrededor de la cifra de Q170 millones desde entonces.

La ejecución presupuestaria por programa es superior al 98% en la mayoría de los casos, sin embargo, hay algunas excepciones: en 2014 el programa Proyecciones Diplomáticas y Misiones de Paz ejecutó el 90.6%, en 2013 el programa Defensa de la Soberanía e Integridad Territorial ejecutó el 89.8% y el presupuesto destinado a Partidas no Asignables a Programas ejecutó el 86% en 2013 y 75% en 2014. Llama la atención que el programa Prevención de Hechos Delictivos contra el Patrimonio se sobre ejecutó en el año 2013 (116%).

22.2. Objeto Gasto

Al hacer el análisis de cómo se gasta el presupuesto del MINDEF, se observa que el 67% del presupuesto devengado en 2014 se gastó en Servicios Personales, 17.3% en Materiales y Suministros, 6.9% en Servicios no Personales, 4.9% en Transferencias Corrientes, 2.9% en Transferencias de Capital y 1% en Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles.

Tabla 25. Proporción del Ppto. Devengado por Objeto de Gasto. MINDEF, 2009 a 2014

Año	Servicios Personales	Materiales y Suministros	Servicios No Personales	Transferencias Corrientes	Transferencias de Capital	Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles
2009	70.0%	21.9%	5.9%	0.9%	0.0%	1.3%
2010	69.1%	21.6%	7.1%	1.2%	0.0%	1.0%
2011	63.6%	17.3%	5.9%	8.9%	2.8%	1.5%
2012	61.6%	21.5%	6.1%	5.1%	3.5%	2.2%
2013	60.5%	18.6%	8.2%	4.9%	3.3%	4.5%
2014	67.0%	17.3%	6.9%	4.9%	2.9%	1.0%

Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.

23. Acciones del MDN en los distintos ámbitos en los que participa

El Ministerio de la Defensa, en su función de apoyar a las Fuerzas de Seguridad del Estado, ha implementado varias acciones, entre las que se pueden mencionar:

23.1. De desarrollo Institucional

- Creación del Despacho Viceministerial de Asuntos Marítimos de la Defensa, para proteger la vida y la propiedad en jurisdicción marítima.
- Creación de la Brigada Especial de Operaciones de Selva en el municipio de la Libertad, Departamento de Petén, para lo cual se construyeron y reacondicionaron las instalaciones, se entrenó y equipó al personal.
- Creación de la Segunda Brigada de Policía Militar en jurisdicción del municipio de San Juan Sacatepéquez, Departamento de Guatemala con el propósito de proteger la vida y la propiedad, neutralizar al crimen organizado, maras y delincuencia común.
- Se inició el proceso de creación del Comando de Comunicaciones e Informática, a través de la fusión del Cuerpo de Transmisiones y el Servicio de Informática, para contribuir a neutralizar el crimen organizado por medio del empleo de la tecnología de información y comunicaciones.
- La Junta Directiva del Instituto de Previsión Militar, presentó una iniciativa de Ley para la asignación del incremento de pensiones y Bono 14 para el personal pensionado del Instituto de Previsión Militar y una iniciativa de Ley para el pago por parte del Estado, de la asignación extraordinaria para pago de jubilaciones al personal que se acogió al retiro voluntario en 2004.

23.2. Operaciones específicas en el ámbito de la seguridad ciudadana

- Integración de 3 fuerzas de tarea territoriales: Maya, Kaminal y Milagro, 2 fuerzas de tarea de protección fronteriza: Tecún Umán y Chortí y una Fuerza de Tarea de Interdicción Aérea, Antinarcótica y Antiterrorista (FIAAT).
- Operación Mixco seguro, en el municipio de Mixco, integrada por personal del Tercer Escuadrón de seguridad ciudadana.
- Operación Villa Nueva segura, en el municipio de Villa Nueva, integrada por personal del Sexto Escuadrón de seguridad ciudadana.

- Fuerza de Tarea Maya: Se realiza en el área que delimita la zona 18 de la ciudad de Guatemala para la interdicción de los factores adversos y amenazas con la finalidad de fortalecer el control territorial y proteger a la familia y sus bienes.
- Fuerza de Tarea Kaminal: se realiza en colonias ubicadas en las zonas 7 de la ciudad de Guatemala y zona 12 de vVilla Nueva para neutralizar al crimen organizado, mara y delincuencia común.
- Caminando Seguro: desde agosto de 2014 se realizan operaciones de Seguridad Ciudadana en apoyo a la Policía Nacional Civil en el área metropolitana de la ciudad capital, a través de patrullajes a pie o motorizados, control y seguridad de puntos críticos.

23.3. Operaciones específicas en el ámbito de la seguridad pública.

- Puestos de control permanentes fijos y móviles en los principales nodos carreteros y puntos críticos, patrullajes de seguridad de ruta, en las distintas vías de comunicación del país, control de vías alternas e interdicciones en aproximación a pasos fronterizos vehiculares no controlados, apoyo a la Policía Nacional Civil en cumplimiento a orden de juez competente, apoyo en seguridad perimétrica al sistema penitenciario, reconocimiento aéreo, seguridad en eventos deportivos, seguridad en paradas de buses, apoyo en allanamientos, apoyo en desalojos, seguridad a buses urbanos y extraurbanos, entre otras.
- Fuerzas combinadas (Ejército y Policía Nacional Civil), en al menos 10 municipios ubicados en las diferentes regiones del país, la FT Tecún Umán, con cobertura a nivel nacional y la Fuerza de Tarea Chortí para combatir el contrabando y narcotráfico y proteger la frontera con Honduras en los departamentos de Chiquimula, Izabal y Zacapa conjuntamente con Migración, la SAT e Inteligencia, equipados con 42 vehículos todo terreno como donación del Gobierno de Estados Unidos.
- Operaciones Atarraya: el Ministerio de la Defensa y el Ministerio de Gobernación, planificaron y ejecutaron operaciones para dismantelar organizaciones delictivas dedicadas a extorsiones, sicariato y contrabando, en los siguientes lugares: Canalitos, El Mezquital, asentamiento Alioto Sánchez, Colonia Nimajuyú, Villa Nueva y el departamento de Escuintla.
- El Ejército de Guatemala brindó apoyo a la Superintendencia de Administración Tributaria, en todo el territorio nacional, principalmente en áreas fronterizas y en la capital para combatir el contrabando y la defraudación fiscal, realizando 452 operaciones de seguridad.

23.4. Operaciones específicas en el ámbito de la seguridad nacional.

- El Ejército de Guatemala emplea unidades militares para realizar operaciones que permitan: el Control territorial (pistas clandestinas y autorizadas), Control del espacio aéreo (vuelos ilegales), Control marítimo, por medio de operaciones en los litorales, barras y bocabarras y Control de la Zona de Adyacencia.
- La Fuerza Especial Naval y la flota de guardacostas guatemaltecas realizaron 2 mil 400 operaciones navales, dieron seguimiento a 104 blancos sospechosos e incautaron no menos de 2 mil kilos de cocaína, con un precio aproximado en el mercado de Q150 millones, según datos de la Marina de la Defensa Nacional, quien agregó que el resguardo de la seguridad de 27 mil millas marítimas está bajo la responsabilidad del Comando Naval del Pacífico, así mismo, se llevan a cabo acciones de seguridad en 14 mil millas del Caribe, manteniendo también patrullajes y operativos contra el narcotráfico en lagos y los ríos Sarstún, Motagua y Usumacinta.
- Operación martillo, con una unidad del Cuerpo de Infantería de Marina “Marines” de los Estados Unidos de América, desarrolló operaciones con la finalidad de interdictar el tráfico marítimo, aéreo y terrestre.
- Las operaciones Blindaje Fronterizo I y II, se están llevando a cabo para asegurar las fronteras y litoral pacífico, por medio del control territorial, específicamente en los departamentos de San Marcos, Retalhuleu, Suchitepéquez, Zacapa, Chiquimula y Huehuetenango, con el fin de restringir el paso ilegal de estupefacientes, armas y personas así como la ubicación y destrucción de laboratorios para la fabricación de droga. Las brigadas con responsabilidad fronteriza realizan patrullajes en la frontera con Honduras, El Salvador, México y en el caso de la línea de adyacencia con Belice, con observancia de las medidas recomendadas por la Organización de Estados Americanos –OEA-.
- Las operaciones de ayuda humanitaria y seguridad, por parte del Ejército de Guatemala en el terremoto de 7.2 grados en la Escala de Richter, ocurrido el 07 de noviembre de 2012, búsqueda y rescate por la Unidad Humanitaria y de Rescate (UHR-CFAC-GT), en el cual se desplegaron cincuenta y cinco (55) Oficiales para realizar Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades –EDAN-, ciento cinco -105- equipos de trabajo integrados por un (1) Oficial, un (1) Especialista, un (1) Caballero Cadete y un (1) soldado, en los municipios afectados, para realizar estudios socioeconómicos y estudios de área, demolición de viviendas en los departamentos de San Marcos y Sololá, traslado de material desechable, construcción de plataformas de 6x6 mts. y punteado de lotes.
- En el Comando Naval del Pacífico, Puerto Quetzal, Escuintla, autoridades del Ministerio de la Defensa Nacional hicieron entrega de la Política de Seguridad

Marítima Nacional cuyo propósito es buscar una alternativa integral en materia de oportunidades laborales y potenciación de la actividad Marítima Nacional, combate al narcotráfico, tráficos de personas, operaciones de interdicción, vigilancia de 14 mil millas náuticas del mar Caribe, la protección del libre desempeño de los guatemaltecos en Operaciones Marítimas y Portuarias, la disminución de la amenaza transnacional, la captura de aeronaves y la realización de patrullas motorizadas contribuyendo con la Seguridad Ciudadana en disminuir los índices delincuenciales en municipios de Puerto Barrios y El Estor, Izabal.

- Guatemala y EE.UU realizan operativo conjunto contra narcotráfico 2015 denominado “Ojo de Halcón”, en cinco departamentos de la nación y cuenta con el apoyo del Ejército de Guatemala, como parte de una estrategia para evitar muertes violentas asociadas a las actividades del narcotráfico y el crimen organizado, de forma conjunta las autoridades del Ministerio de Gobernación de Guatemala y la oficina de Administración para el Control de Drogas (DEA, en inglés) de Estados Unidos, con el objetivo de vigilar el espacio terrestre, aéreo y marítimo para desarticular agrupaciones criminales en zonas que son utilizadas por narcotraficantes como rutas para el tránsito de drogas. Las operaciones conjuntas contra el narcotráfico en los dos últimos años han dado como resultado una serie de decomisos de droga como se puede apreciar en la Tabla 26.

Tabla 26. Incautaciones durante los años 2014 y 2015

Droga	2014	Ene.- Feb. 2015
Efedrina (Kilos)	40	0
Heroína (Kilos)	152.35	81
Heroína (Gramos)	8	0
Cocaína (Kilos)	5,194.52	187.36
Pseudoefedrina (Kilos)	0	0
Crack (Gramos)	4,263.00	697
Amapola (Matas)	490,560,282	150,116,080
Semillas de Amapola (Libras)	176.37	0
Marihuana (Matas)	1,560,532.00	2,220.00
Marihuana Procesada (Libras)	2,167	135
Semillas de Marihuana (Onzas)	192	2
Metanfetamina (Kilos)	1,234	21
Drogas Sintéticas (Toneles)	210	237
Drogas Sintéticas (Canecas)	419	218
Anfetaminas (Gramos)	1,531,827.36	12,700,813.99

Fuente: Policía Nacional Civil.

24. Conclusiones

- 1) Se ha cumplido con capacitar e incorporar al personal militar en la implementación de acciones conjuntas, pero no se ha adecuado la legislación nacional de manera que se aclare el rol del Ejército de Guatemala según su mandato constitucional, por lo que continúa bajo el decreto 40-2000 y solamente se dio un protocolo donde no debe de intervenir en desalojos.
- 2) El presupuesto del MDN ha mejorado en los últimos años, pero aún se mantiene (0.44% del PIB) por debajo de lo suscrito en los Acuerdos de Paz (0.66% del PIB), y no ha sido incluida en el mismo una partida que facilite la recuperación de las capacidades del Ejército, tanto en personal como en medios logísticos, para mejorar la respuesta ante las amenazas del siglo XXI.
- 3) Se ha dado un crecimiento de la cantidad de personal (3,000 de la fuerza permanente y 1,500 de Seguridad Ciudadana) pero no la suficiente para llenar la necesidad de cobertura en todo el territorio nacional, fortaleciendo con más personal a las Brigadas, especialmente a las que tienen frontera con los países vecinos.
- 4) Se han hecho algunas adquisiciones mínimas de equipo de comunicaciones y de transporte de personal, pero aún persisten las limitadas condiciones de movilidad, especialmente en las fuerzas de aire y de mar.

25. Recomendaciones

- 1) Adequar la legislación nacional de manera que se aclare el rol del Ejército de Guatemala, según su mandato constitucional. Los fines establecidos para el Ejército de Guatemala en el artículo 244 de la Constitución Política de la República de Guatemala incluyen el mantenimiento de la soberanía, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior. Todos esos aspectos implican obligaciones del Ejército en materia de seguridad interior, sin embargo, en la práctica ordinaria se han encontrado una serie de debilidades, que incluso se pueden señalar de inconstitucionalidades, por lo que en virtud de las mismas se proponen reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo, la Ley de la Policía Nacional Civil y la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, al tiempo que se proponen ciertas reformas a la Ley Constitutiva del Ejército para incluir en una forma más expresa y detallada la función del Ejército en materia de seguridad interna.

La Ley Constitutiva del Ejército menciona las funciones en materia de seguridad interior del Ejército, pero no las desarrolla en una forma amplia, lo que indica que la función de

seguridad interna debería estar más desarrollada en la Ley Constitutiva del Ejército, para determinar exactamente cuales serán sus responsabilidades en materia de seguridad interior, y de esa manera evitar traslapes, dualidad o una desafortunada intervención de funciones con otros cuerpos de seguridad del Estado. Esto se hace necesario al tomar en cuenta que por disposición Constitucional el Ejército sí tiene responsabilidades en el tema de la seguridad interna, por lo que debería establecerse con mayor certeza cuál será esa tarea, para desarrollarla en una forma integral con las funciones de la Policía Nacional Civil y los otros cuerpos internos de seguridad.

En el mismo sentido, existe una inconstitucionalidad en la Ley de la Policía Nacional Civil al indicar el artículo 8 de la misma que “La Policía Nacional Civil es la Institución encargada de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y de sus bienes...” puesto que al afirmar que la Policía es “la institución” que tiene a su cargo el tema de la seguridad “de las personas y sus bienes”, se está excluyendo al Ejército de cualquier función en materia de seguridad interna.

Por su parte, la Ley Marco del Sistema de Seguridad Nacional establece, en su artículo 19, que “El ámbito de la seguridad interior enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, delincuencia común, en defensa del estado democrático de derecho. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación”. Este artículo adolece de la misma inconstitucionalidad a la que nos referimos anteriormente, en relación al artículo 36 inciso m) de la Ley del Organismo Ejecutivo y 8 de la Policía Nacional Civil. Se estima que una ley como la Ley Marco es totalmente necesaria para definir el alcance de cada uno de los cuerpos de seguridad del Estado y para que estos funcionen en forma coordinada, pero esa definición de funciones se tiene que hacer sin incurrir en inconstitucionalidades.

Finalmente, se proponen ciertas modificaciones a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, que no están relacionadas exactamente con el tema del Ejército, sino se refieren a la función del Presidente de la República como el encargado de proveer la seguridad interna conforme el artículo 183 de la Constitución de la República.

- 2) Aumentar el personal y adecuar el presupuesto para mejorar las capacidades del Ejército de Guatemala y potenciar su presencia en el territorio nacional y sus fronteras. Para efectos de poder viabilizar la presente propuesta se ha hecho un cálculo estimado en retomar lo pactado en los acuerdos de paz que consistió en presupuestar al Ministerio de Defensa sobre la base del 0.66% del Producto Interno Bruto. Se estima que en base a esto se podría tener en el corto plazo un Ejército que haya superado las carencias que le ha tocado enfrentar durante estos últimos años. Se ha calculado además un porcentaje para el tema de la modernización posteriormente a la última reducción en el año 2004 que pretendía tener un Ejército pequeño, versátil, moderno y defensivo, pero con suficiente movilidad y recursos para cumplir satisfactoriamente la

misión que le fuera asignada para la Defensa y Seguridad del país, así como misiones de cooperación en casos de desastres naturales y antropogénicos. Por lo tanto se sugiere que la cantidad de elementos que actualmente tiene el Ejército de Guatemala sea incrementada en las cantidades y los períodos que se detallan en la Tabla 27, con lo que se estaría mejorando la capacidad de respuesta a nivel nacional.

Tabla 27. Cantidad de efectivos y asignación presupuestaria

Año	Efectivos	Presupuesto (millones de Quetzales)	Recursos adicionales	PIB*	% del PIB	Población	Efectivos por c/10 mil hab.
2015	22,326	2,100	0	491,558	0.43%	16,176,133	13.8
2016	23,326	2,300	200	531,297	0.43%	16,548,168	14.1
2017	24,326	2,500	200	574,711	0.44%	16,924,190	14.4
2018	25,326	2,700	200	621,199	0.43%	17,302,084	14.6
2019	26,326	2,900	200	671,030	0.43%	17,679,735	14.9

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala, Ministerio de la Defensa e Instituto Nacional de Estadística.

Como se puede apreciar en la presente proyección, se calcula hasta el año 2019, que se estima se habrán llenado las expectativas que se tienen y tampoco se llegaría al cálculo de presupuesto de Defensa con base en el 0.66% del Producto Interno Bruto.

- 3) Recuperar las capacidades de la Fuerza Aérea Guatemalteca para incrementar su nivel de apresto y estar en condiciones aceptables para cubrir el espacio aéreo del país. La Fuerza Aérea está organizada, equipada y entrenada para planificar, conducir y ejecutar las acciones que impone la Defensa Militar del Estado en lo referente al empleo del poder aéreo. Proporciona en coordinación con las Fuerzas de Tierra y Mar la seguridad y defensa de la República de Guatemala, incluyendo el mar territorial, zona contigua y la zona económica exclusiva. Actualmente carece de equipo, tecnificación, y armamento moderno. Tiene tres comandos, y cuenta únicamente con dos aviones de transporte de personal, tres avionetas, cuatro helicópteros y dos avioneta de entrenamiento Pillan.

Para efectos de mejoramiento de capacidades se propone que se lleven a cabo las acciones, siguientes:

- Reparación y repotenciación de aeronaves de transporte, interceptores, entrenamiento y helicópteros.
- Stock de repuestos
- Reparación y reequipamiento de mantenimiento.

Para llevar a cabo esta acción se recomiendan los periodos siguientes:

Corto Plazo (reparación) de 1 a 2 años. Inicialmente se recomiendan las mínimas repotenciaciones del material volante que se encuentra en los hangares del Comando

Aereo Central, tomándo en cuenta las limitaciones presupuestarias del Estado, como se describe en la Tabla siguiente.

Tabla 28. Costo de reparación de aeronaves

Descripción	Costo aproximado (dólares)
Reparación y repotenciación de Aeronaves	\$6,000,000
Repuestos	\$500,000
Reparación y mantenimiento	\$300,000
Total	\$6,800,000

Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional.

Mediano plazo (adquisición) de 2 a 4 años. Según las posibilidades se recomienda hacer algunas adquisiciones de aeronaves, como se muestra a continuación.

Tabla 29. Costo de adquisición de aeronaves

Descripción	Costo aproximado (dólares)
Transporte (2)	\$3,000,000
Interceptores (3)	\$15,000,000
Helicópteros (2)	\$8,000,000
Total	\$26,000,000

Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional.

- 4) Mejorar las capacidades de la Marina de la Defensa Nacional elevando su nivel de apresto y estar en capacidad de proteger los intereses marítimos del país. La Fuerza de Mar está constituida por la Marina de la Defensa Nacional y fundamenta su desempeño en la Constitución de la República, legislación militar, civil y marítima nacional vigente, así como todos los acuerdos y tratados nacionales e internacionales firmados y ratificados por el Estado de Guatemala. Tiene a su cargo el poder naval de Guatemala, el cual por definición está constituido por todos aquellos recursos y medios militares de un Estado en el mar, que se utilizan en la defensa nacional y contribuyen a la seguridad y desarrollo del país, siendo el brazo armado del Estado en el mar.

Proporciona el poder naval como la capacidad de disuadir y coaccionar para respaldar los intereses marítimos nacionales, y dicha Fuerza Naval, dividida en los comandos Pacífico y del Caribe, cuenta con 4 guardacostas (antiguos) y 6 lanchas rápidas y 4 tiburonerías.

Corto Plazo 2016-2017. Inicialmente se recomiendan la adquisición de una embarcación de motores de alta potencia y veloces, en relación con los guardacostas tradicionales, que además tiene equipamiento militar y podrá usarse en el Atlántico, además de

mejorar las condiciones del taller de mantenimiento, tomando en cuenta las limitaciones presupuestarias del Estado.

Tabla 30. Costo de adquisición de embarcaciones CP

Descripción	Costo aproximado (dólares)
Compra de una embarcación de tipo “vector rápido”	\$7,500,000
Reparación y mantenimiento	\$100,000
Total	\$7,600,000

Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional.

Mediano plazo 2018-2019. Igualmente se recomienda la adquisición de una embarcación de motores de alta potencia y veloces, para usarse en el Pacífico, y mejorar las condiciones del taller de mantenimiento, lo cual tendría un costo igual al mostrado en la Tabla 30.

Sistema Penitenciario

El Sistema Penitenciario –SP– es la institución encargada de todo lo relacionado con la privación de libertad de las personas mayores de edad. Su propósito es mantener la custodia y la seguridad de las personas reclusas y proporcionar las condiciones favorables para que las mismas se puedan rehabilitar.⁵⁰ El concepto de la privación de libertad que adoptó Guatemala a través de la Ley del Régimen Penitenciario es uno orientado hacia la rehabilitación y resocialización, y no hacia el castigo.

La cárcel suele ser un tema incómodo. Poco interés se ha puesto al SP hasta hace algunos años que la crisis de la institución se hizo muy evidente con una de las tasas de hacinamiento más altas a nivel mundial, un recurso humano laborando sin perspectivas de carrera ni condiciones dignas y con cárceles lejos de ser lugares ordenados en donde se rehabilita a los reclusos, pero en las cuales reina el desorden, la inseguridad y las reglas de los mismos internos. La administración de los penales se vuelve cada vez más difícil ante las múltiples carencias y un perfil de privados de libertad más demandante, mientras que la situación de los internos se torna más precaria por la creciente sobrepoblación y sus respectivos efectos negativos.

En el medio guatemalteco se habla de mejorar la seguridad y la justicia, pero no se suele incluir al SP en estas reformas. Las cárceles son un elemento clave en toda la cadena de seguridad y justicia. Se necesita voluntad y determinación para lograr un verdadero cambio en la institución, iniciando por la recuperación del control interno en las cárceles, lo cual se considera el mayor reto actual de la institución. Para lograr cambiar una cultura tan arraigada no basta con emitir nuevas leyes, se necesitan cambios más amplios como en el tema de infraestructura, recurso humano y gestión de la institución.

26. Marco Legal y Organización del Sistema Penitenciario

26.1. Marco Legal

26.1.1. Constitución de la República

El tema de la privación de libertad tiene su fundamento legal en el artículo 19 de la Constitución de la República⁵¹. Este artículo norma como finalidad del SP la readaptación social y la reeducación de los reclusos.

⁵⁰ Artículo 3 de la Ley del Régimen Penitenciario.

⁵¹ Artículo 19: El sistema penitenciario debe tender a la readaptación social y a la reeducación de los reclusos y cumplir en el tratamiento de los mismos, con las siguientes normas mínimas: a) deben ser tratados como seres humanos; no deben ser discriminados por motivo alguno, ni podrán infligírseles tratos crueles, torturas físicas, morales, psíquicas, coacciones o molestias, trabajos incompatibles con su estado físico, acciones denigrantes a su dignidad, o hacerles víctimas de exacciones, ni ser sometidos a experimentos científicos; b) deben cumplir las penas en los lugares destinados para el efecto. Los centros penales son de carácter civil y con personal especializado; y c) tienen derecho de comunicarse, cuando

El inciso a norma las reglas mínimas del tratamiento que deben recibir las personas privadas de libertad, garantizando que se les respete como seres humanos.

El inciso b establece que deben existir lugares específicos para cumplir las penas y que los centros carcelarios deben ser de carácter civil con personal especializado. Esto con el propósito de contar con penales que no forman parte del ejército y que las personas privadas de libertad sean atendidas por personal profesional en la materia de privación de libertad.

El inciso c garantiza el derecho a la comunicación por parte de los privados de libertad.

El segundo párrafo deja claro que el Estado debe cumplir con lo expuesto en el presente artículo, ya que de lo contrario se le puede demandar. En consecuencia, la Constitución norma explícitamente que la materia penitenciaria es responsabilidad del Estado, ya que es el único ente al cual le corresponde cumplir el artículo 19.

26.1.2. Ley del Régimen Penitenciario

En septiembre del 2006 se aprobó la Ley del Régimen Penitenciario, la primera ley que regula la materia penitenciaria en su conjunto. Anteriormente se contaba con distintos decretos que normaron únicamente aspectos aislados del tema de privación de libertad. Dicha ley entró en vigencia el 7 de abril del 2007.

Los temas más importantes de la misma se detallan a continuación:

- La ley establece dos fines para el SP: 1) Mantener la custodia de las personas reclusas y velar por su seguridad, y 2) Garantizar la readaptación social y la reeducación de los privados de libertad, así como el respeto de sus derechos humanos.
- Se determinan los cuatro órganos del SP: a) Dirección General del Sistema Penitenciario –DGSP–, b) Comisión Nacional del SP, c) Escuela de Estudios Penitenciarios, y d) Comisión Nacional de Salud, Educación y Trabajo.
- Se norma la organización mínima de la DGSP con sus respectivas Subdirecciones.
- Se estipula la creación de la carrera penitenciaria.
- Se clasifican los centros carcelarios en centros de detención preventiva con sectores de mínima, mediana y máxima seguridad, así como centros de cumplimiento de penas con diferentes niveles de seguridad.
- La ley exige que se debe adecuar la infraestructura carcelaria para eliminar la sobrepoblación.

lo soliciten, con sus familiares, abogado defensor, asistente religioso o médico, y en su caso, con el representante diplomático o consular de su nacionalidad.

La infracción de cualquiera de las normas establecidas en este artículo, da derecho al detenido a reclamar del Estado la indemnización por los daños ocasionados y la Corte Suprema de Justicia ordenará la protección inmediata. El Estado deberá crear y fomentar las condiciones para el exacto cumplimiento de lo preceptuado en este artículo.

- En el tema de la rehabilitación se introduce el régimen progresivo, el cual contempla cuatro fases para que el privado de libertad se logre rehabilitar y reinsertar a la sociedad: 1) Diagnóstico y ubicación, 2) Tratamiento, 3) Pre-libertad, y 4) Libertad controlada. Se deben conformar equipos multidisciplinarios a cargo de llevar a cabo el régimen progresivo y realizar las evaluaciones e informes que el mismo demanda.
- Se norma el régimen disciplinario para las personas privadas de libertad, estableciendo faltas leves, graves y gravísimas con sus respectivas sanciones.
- La ley exige un sistema de información pública acerca de las personas privadas de libertad, el cual debe contener los datos más relevantes de cada interno.

Tabla 31. Proceso de implementación de la ley del régimen penitenciario hasta la fecha

Objetivo	Plazo	Vencimiento plazo	Fecha implementación
Emisión del reglamento general	3 meses	6 de julio 2007	31 de diciembre 2011
Emisión reglamentos centros carcelarios	6 meses	6 de octubre 2007	Pendiente
Reorganización administrativa DGSP	2 años	6 de abril 2009	Durante del 2008
Implementación equipos multidisciplinarios	2 años	6 de abril 2009	Parcialmente, desde el 2009
Implementación carrera penitenciaria	4 años	6 de abril 2011	Pendiente, algunos avances aislados
Readecuar infraestructura	10 años	6 de abril 2017	Pendiente y atrasado
Implementación régimen progresivo	10 años	6 de abril 2017	Menos de un 10% de los condenados, solo la primera fase
Implementación completa de la ley	10 años	6 de abril 2017	

Fuente: elaboración propia.

Analizando el proceso de implementación de la ley, se puede concluir que a la fecha, transcurridos ya 8 de los 10 años para cumplir con la ley, la misma no se ha logrado implementar a la velocidad prevista y se presentan atrasos importantes que no permitirán cumplir con el plazo previsto de los 10 años.

Los obstáculos que no han permitido una pronta aplicación de la ley se pueden dividir en tres grupos:

- Obstáculos financieros: La falta de un presupuesto adecuado dificulta el debido funcionamiento de cualquier institución.

- En el caso del SP, la institución cuenta con un presupuesto muy ajustado desde hace varios años, tomando en cuenta que la cantidad de personas privadas de libertad a atender ha crecido de manera sobre proporcional sin que se haya compensado ese gasto de manera periódica en el presupuesto.
- Los fondos que fueron asignados a la institución hasta antes del año 2012 alcanzaban solo para el funcionamiento. Sin embargo, la ley establece nuevos compromisos cuyo cumplimiento requiere inversiones importantes en personal e infraestructura. Dichos fondos adicionales no se han asignado después de haberse aprobado la ley en el 2006.

B. Obstáculos legales: La ley contiene vacíos legales cuya interpretación dejó incertidumbre:

- Mientras que la Ley del Régimen Penitenciario derogó expresamente la Ley de Redención de Penas, la nueva ley no aclara todos los temas regulados en la ley derogada.
- Asimismo la nueva ley no deroga otros cuerpos legales que a su vez norman la misma materia.

A parte, la misma Ley del Régimen Penitenciario contiene varias disposiciones que han dificultado la aplicación de la misma:

- Hay contradicciones en la normativa que regula la estructura organizativa de los órganos del SP, en especial el caso de la Escuela de Estudios Penitenciarios.
- No queda clara la posición jerárquica del Inspector General del SP.
- La ley norma que todo lo respectivo a la carrera penitenciaria debe ser regulado en un reglamento, sin embargo las bases debieran estar definidas en la ley, ya que se trata de un aspecto medular del SP.
- Falta un régimen disciplinario para el personal penitenciario.
- No pueden co-existir el régimen progresivo y la redención de penas, ya que uno anula el otro en la práctica.

Además, la tardanza en emitir el reglamento general (más de 4 años) y la falta de otros reglamentos importantes que requieren la ley, son parte de las dificultades para lograr una eficiente aplicación del marco legal.

C. Obstáculos de gestión: Una eficiente gestión es clave para lograr una buena gerencia de la institución cuyos actos se basan en su marco legal:

- La frecuente rotación de personal de nivel alto y medio implica la necesidad de capacitar frecuentemente al nuevo recurso humano para garantizar la plena comprensión de las bases legales de la institución. Particularmente al personal que labora como directores y subdirectores en los centros carcelarios.

- Implementar el régimen progresivo requiere de personal calificado en el tema de rehabilitación. Sin embargo, ante las condiciones laborales actuales es difícil atraer y retener personal técnico con las capacidades necesarias.
- Adecuar y ampliar la infraestructura penitenciaria necesita una minuciosa planificación a mediano y largo plazo, para lograr ejecutar los proyectos y para que los recursos financieros sean asignados. Sin embargo, la institución se ha caracterizado por la ausencia de una planificación a mediano y largo plazo por lo cual no ha sido posible avanzar en el tema de infraestructura.
- La falta de un régimen disciplinario para el personal penitenciario no ha permitido una eficiente depuración del recurso humano.

La Ley del Régimen Penitenciario demanda cambios profundos para convertir el actual SP en uno más moderno, pero existe una gran brecha entre lo estipulado en la ley, la realidad y los recursos disponibles.

26.1.3. Reglamento de la Ley del Régimen Penitenciario

En diciembre del 2011 se publicó el Acuerdo Gubernativo 513-2011, el cual contiene el Reglamento de la Ley del Régimen Penitenciario. El reglamento entró en vigencia a partir del 31 de diciembre del 2011, cuatro años y medio más tarde de lo que estipula la Ley.

El reglamento está dividido en tres partes, al igual que la ley. En la primera se regulan los derechos, obligaciones y prohibiciones de los privados de libertad. Se refuerzan especialmente los derechos humanos de los reclusos. La segunda parte aborda la organización administrativa y las funciones de los órganos y dependencias del SP. La tercera se refiere al régimen progresivo, al régimen de redención de penas y al régimen disciplinario de los privados de libertad. Se establecen los procedimientos administrativos y organizativos para poder cumplir con lo establecido en la ley, logrando una aplicación sistemática y uniforme de la misma. El tema no abordado es, como en la ley, el recurso humano del SP.

26.1.4. Otros reglamentos

Tanto la ley como el reglamento general norman la emisión de reglamentos adicionales para tratar temas específicos. Sin embargo, hasta la fecha no se ha emitido ninguno de esos instrumentos, lo cual significa que la institución sigue operando sin una base legal adecuada, actualizada y sistematizada (ver Tabla 32).

Tabla 32. Reglamentos que se deberían de emitir según la ley

Artículo de la ley	Materia del reglamento	Plazo para la emisión	Emitido
Artículo 99	Reglamento general de la ley	3 meses	Si, en diciembre 2011.
Artículo 40 y 41	Reglamento general debe contener: <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de concursos y oposiciones para ascensos y nombramientos de personal • Proceso de selección, capacitación y evaluación del personal 		<ul style="list-style-type: none"> • El reglamento no contiene disposiciones al respecto. • Se refiere a un manual de jerarquización, de puestos y salarios. No hay claridad si este manual ya ha sido aprobado.
Artículo 100	Reglamentos de cada centros	6 meses	No

Fuente: elaboración propia.

26.1.5. Política Pública Penitenciaria

Por primera vez se construyó una política pública en materia penitenciaria. La misma fue elaborada durante el año 2014, con la asesoría de expertos internacionales en la materia y mesas de trabajo integradas por distintos sectores de la sociedad. La misma se hizo oficial en marzo del 2015.

La política pública se plasma para un periodo de 10 años de 2014 a 2024, como una política de estado. Sin embargo se cuestiona su presentación hasta el cuarto año de gobierno, ya que queda poco tiempo para sentar las bases para su implementación antes del cambio de gobierno, lo cual pone en riesgo su continuidad. De acuerdo al documento se instalará un observatorio integrado por varios actores para monitorear la implementación de la política pública.

La política pública penitenciaria tiene los siguientes 10 ejes estratégicos⁵²:

1. Coordinación interinstitucional
2. Ordenamiento administrativo y presupuesto
3. Carrera penitenciaria y especialización permanente
4. Aplicación del régimen progresivo
5. Modernización de infraestructura
6. Seguridad interna y externa
7. Promoción de la refamiliarización, involucramiento comunitario y empresa privada
8. Reinserción socioeconómico de los privados de libertad
9. Promoción de la paz social
10. Atención especializada a grupos vulnerables.

⁵² Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014–2024 (2015), pág. 73.

Si bien se considera adecuado elaborar una política pública en el tema penitenciario, la cual puede servir de “guía” a largo plazo, así como la selección de los ejes estratégicos, la política no alcanza el nivel técnico deseado. El documento muestra deficiencias, ya que contiene propuestas irreales e incongruentes con los recursos financieros disponibles, propuestas incoherentes que además podrían convertirse en incentivos perversos, se mezclan lineamientos generales con acciones específicas de implementación y hay poca claridad sobre la forma de priorizar los temas. La priorización es especialmente importante, ya que los recursos son limitados y se requieren de muchas intervenciones para reformar la institución.

El reto de la próxima administración será evaluar los avances en la implementación de la política pública y luego establecer las prioridades para el tiempo de su administración, así como ajustar el cronograma de implementación acorde a esas prioridades y en función de los recursos que estarán disponibles para ese período.

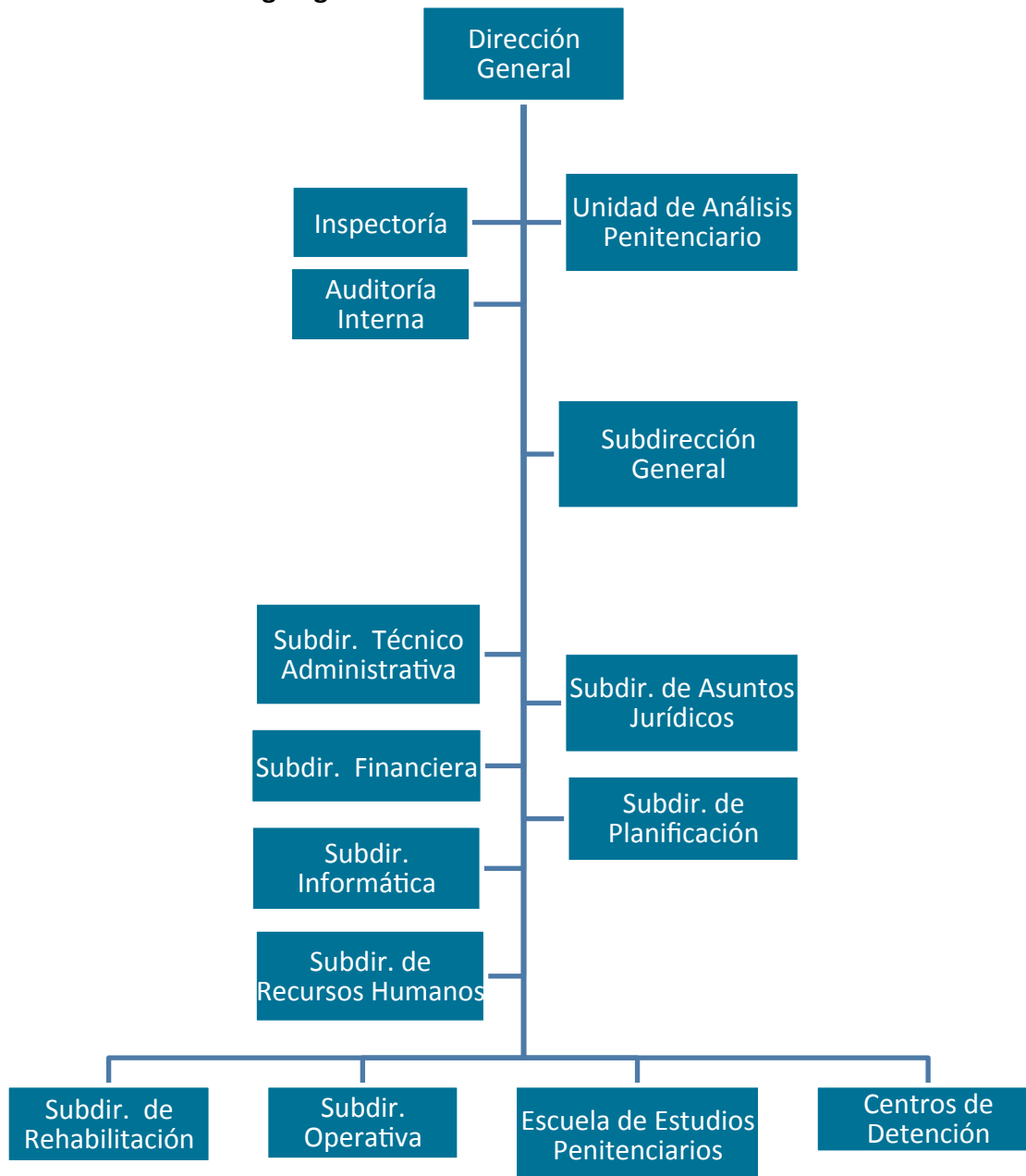
26.2. Organización interna

La Ley del Régimen Penitenciario establece las bases de la organización de todo el Sistema Penitenciario. En el artículo 34 se detalla que el mismo tiene cuatro órganos:

1. **Dirección General del SP:** responsable de la planificación, organización y ejecución de las políticas penitenciarias. Es el encargado del funcionamiento de la institución.
2. **Comisión Nacional del SP:** responsable de proponer políticas penitenciarias, de lograr un presupuesto adecuado y fortalecer la escuela de estudios penitenciarios. Es un órgano asesor y consultivo integrado por el Viceministro de Seguridad del Ministerio de Gobernación –MINGOB-, Director General del SP, un fiscal del Ministerio Público –MP-, el jefe de la unidad de ejecución del Instituto de la Defensa Pública Penal –IDPP- y un juez de ejecución.
3. **Comisión Nacional de Salud integral, Educación y Trabajo:** responsable de proponer las políticas en el tema de la rehabilitación. Es un órgano asesor y consultivo de índole técnico integrado por un representante de la Dirección General del SP, Ministerio de Educación –MINEDUC-, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Salud pública y Asistencia Social, Sector empresarial organizado, Sector laboral organizado y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad –INTECAP-.
4. **Escuela de Estudios Penitenciarios:** encargada de los programas de formación y capacitación del personal penitenciario y de garantizar una carrera penitenciaria en base a méritos y excelencia profesional. Es un órgano educativo integrado por personal propio.

La Dirección General del Sistema Penitenciario –DGSP- está estructurada de la siguiente manera y cumple con los requisitos mínimos establecidos en el artículo 35 de la ley:

Ilustración 3. Organigrama de la Dirección General del Sistema Penitenciario



Fuente: elaboración propia con base en información de la DGSP.

De acuerdo a la ley, el Director General del SP debe cumplir por lo menos los siguientes requisitos: a) ser guatemalteco, b) tener más de 30 años de edad, y c) poseer un título

universitario. Tanto el director general como el subdirector general son nombrados por el Ministro de Gobernación.

El más reciente nombramiento del director general en noviembre de 2014 se realizó mediante un proceso nuevo, en el cual participó la sociedad civil. Se llevó a cabo de la siguiente manera:

1. Elaboración de los requisitos para el cargo por la sociedad civil.
2. Publicación de la convocatoria pública.
3. Primera revisión y depuración de los expedientes por la comisión evaluadora del MINGOB⁵³.
4. Calificación de los candidatos por la sociedad civil de acuerdo a una tabla de gradación que incluye aspectos académicos, profesionales y proyección humana.
5. Pruebas psicométricas.
6. Entrevista por la comisión evaluadora del MINGOB.
7. Elaboración de terna con tres candidatos de los cuales el Ministro de Gobernación nombró el director general.

Este procedimiento quedó establecido en la política pública en el punto 3.2.2. literal f. Sin embargo no es legalmente vinculante. El CIEN considera que el nuevo procedimiento establecido no es el indicado para elegir a un director general del SP, ya que el mismo debiera provenir del equipo del Ministro de Gobernación, por ser un puesto de mucha importancia que requiere confianza, conocimiento técnico y habilidad para dirigir.

Los dos órganos asesores, la Comisión Nacional del SP y la Comisión Nacional de Salud Integral, Educación y Trabajo no han logrado cumplir con la función para la que fueron creados. Mientras que la primera ha sido inoperante⁵⁴, la segunda dedica la mayor parte del tiempo al trabajo técnico de la emisión de dictámenes en materia de redención de penas⁵⁵. Por lo mismo, ninguna de las dos comisiones está cumpliendo con las funciones que les fueron atribuidas por la ley.

Acerca de la Escuela de Estudios Penitenciarios no existe claridad en su ubicación dentro de la estructura organizacional del SP. Si bien la Ley del Régimen Penitenciario establece que la escuela es considerada como uno de los cuatro órganos del Sistema Penitenciario⁵⁶, en el organigrama actual la institución se coloca como una dependencia de la Dirección General (considerado órgano del SP también), al mismo nivel de las Subdirecciones, ya que el reglamento en su artículo 46 establece que la escuela está subordinada jerárquicamente a

⁵³ La comisión evaluadora del MINGOB se integró con el siguiente personal del MINGOB: a) Director de Recursos Humanos, b) Director de Planificación, c) Director de Servicios Administrativos y Financieros, d) Subdirector de Recursos Humanos, e) Director de Auditoría Interna, f) Subdirector Administrativo.

⁵⁴ Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014 – 2024 (2015), pág. 45.

⁵⁵ CIEN (2013), “La rehabilitación de los privados de libertad, ¿mito o realidad?”, pág. 9.

⁵⁶ Artículo 34 de la Ley del Régimen Penitenciario: “Son órganos del Sistema Penitenciario: a) La Dirección General del Sistema Penitenciario, b) La Comisión Nacional del Sistema Penitenciario, c) La Escuela de Estudios Penitenciarios, d) La Comisión Nacional de Salud, Educación y Trabajo.”

la Dirección General. Existe una contradicción entre la ley y el reglamento. El hecho de que la Escuela pertenece a la Dirección General, lo cual se considera apropiado, significa que el Director de la Escuela debe responder al Director General del SP. En caso que fuera considerado un órgano del SP, la misma estaría ubicada en el mismo nivel jerárquico que la Dirección General, y debería reportar a nivel de ministerio, lo cual no hace sentido.

27. ¿Cómo opera el Sistema Penitenciario?

27.1. Las Teorías de la Pena y el Modelo Penitenciario

El suplicio que acompañaba a las penas impuestas en el Siglo XVI dista mucho de cómo evolucionó la penología en los siguientes siglos a partir de las reformas realizadas a los códigos penales y al cambio en la forma de entender el derecho del Estado a castigar, lo cual estableció una nueva era en la justicia penal.⁵⁷

En esta nueva era de justicia penal se reduce de forma gradual el castigo físico y la teatralidad-espectáculo en la forma en que se realizaba, hasta lograr su desaparición a inicios del Siglo XIX⁵⁸. El castigo se convierte en la parte más oculta del proceso penal, evolucionando del tormento hacia los derechos suspendidos, otorgándosele a la pena un carácter esencialmente correctivo. La cárcel aparece como una pena más humanitaria que las existentes hasta entonces y su objetivo es el reformar al delincuente modificando su conducta y actitudes para reintegrarlo a la sociedad convertido en una persona que no volverá a delinquir.

En la actualidad el derecho del Estado a castigar es entendido desde dos perspectivas: las teorías absolutas de la pena y las teorías relativas o utilitarias.

La teoría absoluta se basa en el principio de retribución: la compensación del mal causado por el delito. Bajo esta teoría, el único fin de la pena es castigar. La teoría de retribución es insostenible en un Estado social y democrático de derecho como el establecido en nuestra Constitución, pues en un Estado con tales características, la pena debe tener un fundamento racional en función de los objetivos del derecho penal: preservar la paz social y la seguridad jurídica.⁵⁹

Por su parte, las teorías relativas se dividen en dos posturas: la prevención general (dirigida a la colectividad) y la prevención especial (dirigida al delincuente en particular). Estas a su vez se subdividen en dos tipos cada una.⁶⁰

⁵⁷ Foucault(1975), "Vigilar y Castigar", págs. 15-18 y 38-39.

⁵⁸ *Ibid.*, pág. 22.

⁵⁹ Díez Ripollés & Giménez-Salinas (2001), "Manual de Derecho Penal Guatemalteco", págs. 525 y 526.

⁶⁰ Fernández Muñoz, pág. 908; Díez Ripollés & Giménez-Salinas (2001), págs. 526-535.

Las dos formas de la teoría de prevención general son:

- a) teoría de prevención general negativa o intimidatoria: tiene como fin enviar una señal a la sociedad sobre las consecuencias de delinquir. Para lograrlo se castiga al transgresor para que su castigo sirva de ejemplo.
- b) teoría de prevención general positiva: justifica la pena como un modo de estabilizar a la sociedad a través de reafianzar los valores éticos. Su fin es reforzar la confianza jurídica de la sociedad y pretende ser un mecanismo para calmar la ansiedad o el miedo de la población hacia ciertos hechos delictivos.

Las dos formas de la teoría de prevención especial son:

- a) teoría de prevención especial negativa: busca evitar que el delincuente siga delinquiendo en libertad (para ello usa el confinamiento en una prisión).
- b) teoría de prevención especial positiva: su fin es evitar que quien delinquiró vuelva a hacerlo (para ello hace uso de programas de rehabilitación).

La crítica hacia la prevención general es que no es admisible en una sociedad democrática intentar fines pedagógicos con el derecho penal. Diversos autores han concluido que ni el castigo ni la amenaza de penas rigurosas han sido capaces de impedir la comisión de hechos punibles, por lo que la única justificación de la pena está en la teoría de prevención especial positiva: la resocialización del delincuente.⁶¹ En ese sentido, el objetivo de la pena de prisión en la actualidad es suprimir o reducir la reincidencia a través del tratamiento penitenciario, aunque así mismo se reconoce que no todos los delincuentes pueden ser resocializados.⁶²

Este es el modelo penitenciario que adoptó Guatemala con la Ley del Régimen Penitenciario: un modelo orientado hacia la rehabilitación implementado a través del sistema progresivo⁶³. Eso significa que uno de los propósitos primordiales del SP es proporcionar las condiciones para que los reclusos puedan rehabilitarse y no vuelvan a delinquir. Sin embargo, existen desafíos grandes en el tema del control interno, ya que las cárceles carecen de autoridad a lo interno, lo cual dificulta o imposibilita cumplir con el mandato de la rehabilitación.

27.1.1. El desafío del control interno

El control interno es el reto más grande que enfrenta el SP, ya que el descontrol en las cárceles es evidente. La ausencia de la institución en los centros carcelarios -originada por el déficit de personal operativo y las dificultades que conlleva el hacinamiento para supervisar pero también por la corrupción que permite que los internos dispongan de objetos ilícitos con los cuales cometen delitos, p.e. celulares para extorsionar o armas de fuego para

⁶¹ Roxin (1972), "Las nuevas corrientes de política criminal en la República Federal Alemana", pág. 389, citado en Fernández Muñoz, pág. 908.

⁶² Muñagorri (1977) "Sanción penal y política criminal", pág. 136.

⁶³ Ley del Régimen Penitenciario, artículos del 56 al 69.

disputas internas- pone en peligro la seguridad interna de los centros penales.⁶⁴ Además de la falta de seguridad interna, tampoco hay capacidad de hacer cumplir las normas del régimen interno. A lo largo de tiempo, debido al aumento drástico de la población y con más reclusos con liderazgos fuertes, los penales se han convertido en espacios desordenados, sin adecuada supervisión y en donde no se cumplen las reglas internas y manda la corrupción y la extorsión.

Un factor que dificulta particularmente mantener el orden interno es que actualmente no existe una separación de los privados de libertad de acuerdo a su perfil criminológico y su peligrosidad, su etapa judicial y su reincidencia o primer ingreso. Los únicos criterios que se aplican a la fecha para separarlos es la pertenencia a una pandilla (lo cual es cuestionado por varios expertos⁶⁵), ser capo del narcotráfico o líder de otras organizaciones criminales que no son pandillas, o ser ex funcionario o miembro de la seguridad pública.

Durante el 2014 se iniciaron acciones aparentemente encaminadas a recuperar el control interno: a) la aprobación de la Ley de Control de Telecomunicaciones en abril, la cual prohíbe la señal de la telefonía móvil en el perímetro de los penales como medida para contrarrestar las extorsiones que salen de las cárceles, y b) la adquisición de módulos de deshacinamiento para aliviar la sobrepoblación e implementar medidas de seguridad más estrictas para reclusos que lo ameriten. El éxito de la primera medida no ha sido el deseado hasta el momento, ya que aparentemente no se ha logrado implementar la ley y aún siguen saliendo llamadas extorsivas desde las cárceles. El éxito dependerá de si el SP, a pesar de sus carencias, y las empresas de telecomunicaciones logren conjuntamente, cada uno en su ámbito que le corresponde, un bloqueo efectivo de las telecomunicaciones. Respecto a la segunda medida, se cuestiona el mecanismo de adquisición, ya que la nueva infraestructura será realizada mediante compra por excepción. Según las autoridades, los nuevos módulos serán inaugurados en octubre del presente año.

27.1.2. Oportunidades de rehabilitación

A pesar de haber adoptado un modelo penitenciario rehabilitador, a la fecha la rehabilitación de los privados de libertad aún es el tema olvidado en el SP. Por un lado se dificulta inmensamente llevar a cabo verdaderas actividades de rehabilitación con las condiciones actuales en las cárceles, y por otro lado no hay conciencia aún en la institución de la importancia del tema de rehabilitación. La mayoría de los recursos económicos se concentran en temas de control y seguridad. En el año 2013, la institución emprendió un

⁶⁴ Según datos de la DGSP, en las requisas realizadas durante el 2014 se incautaron más de 2,000 celulares y 1,400 chips.

⁶⁵ Se inició la práctica de separar a los pandilleros por su grupo de pertenencia, para evitar problemas entre ellos en la cárcel. Sin embargo expertos aseguran que tener a todos los integrantes de una sola pandilla juntos es contraproducente porque se logran fortalecer, ejercen mayor poder y control en la cárcel y siguen con sus actividades criminales. El Salvador anunció en el segundo semestre del 2014 terminar con la política de separación de las pandillas en cárceles, la cual había iniciado a implementar en el año 2004. (Bargent, James (2014). "Gobierno de El Salvador planea terminar la segregación de pandillas en las cárceles"; Valencia, Roberto (2014a). "El país que entregó las cárceles a sus pandilleros"; y Valencia, Roberto (2014b). "La separación fue indispensable para conservar el control de los centros penales", entrevista con Rodolfo Garay Pineda, ex director de Centros Penales).

esfuerzo de sensibilizar a su personal acerca de la importancia del tema de la rehabilitación para cambiar la mentalidad en la institución. Este esfuerzo se refleja por ejemplo en que el tema de rehabilitación ahora ocupa más importancia en la formación inicial de los guardias, ya que antes prácticamente no se abordaba ese tema.

Actualmente todos los reclusos reciben la misma atención y tienen a su disposición un Equipo Multidisciplinario –EM- integrado por un médico, un psicólogo, un trabajador social, un pedagogo, un encargado laboral y un abogado.⁶⁶ Solo hay dos centros que cuentan con un EM completo, los otros comparten personal.⁶⁷ Dichas personas proporcionan los siguientes servicios:

- Atención médica: el médico proporciona atención médica básica a los internos. Sin embargo para exámenes, atención especializada o emergencias graves los privados de libertad deben ser trasladados hacia un centro hospitalario para ser atendidos.⁶⁸ Hay una enfermera a disposición las 24 horas. Actualmente hay 14 médicos contratados, lo cual da una relación de un médico por 1,264 privados de libertad⁶⁹.
- Atención psicológica: los psicólogos están a cargo de brindar apoyo psicológico a los reclusos. Sin embargo este consiste básicamente en una sesión de evaluación cada 6 meses para el informe del juzgado. La escasez de los profesionales no permite una atención periódica y personalizada. A la fecha hay 16 psicólogos contratados, lo cual da una relación de un psicólogo por 1,120 reclusos⁷⁰.
- Trabajador social: está a cargo de estimular un entorno favorable en el centro para el privado de libertad y una sana relación con su familia.
- Pedagogo: es el encargado de organizar y asignar las actividades de estudio en el centro penal. Debe verificar las necesidades y niveles de estudio de los privados de libertad, así como la posibilidad de reclusos que puedan impartir clases, ya que el MINEDUC no proporciona suficientes maestros. Asimismo debe controlar el cumplimiento de los requisitos por parte de los internos para concluir exitosamente su ciclo escolar y recibir el diploma correspondiente.

⁶⁶ De acuerdo al artículo 102 del Reglamento de la Ley del Régimen Penitenciario.

⁶⁷ Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014 – 2024 (2015), pág. 47.

⁶⁸ Lo riesgoso que son estos traslados se evidenció recientemente en hechos que incluyen diversas fugas de privados de libertad durante el traslado hacia o durante la estadía en un centro médico e incluso un atentado al transporte del SP al llegar a un hospital. De acuerdo a las autoridades se transportan 25 privados de libertad a diario a un centro asistencial. A raíz de esos sucesos se abrió una clínica médica en el complejo carcelario ubicado en Fraijanes el 8 de abril del 2015 y está previsto abrir otra en junio en el Centro de Detención Preventiva de la Zona 18. (La Hora y Diario de Centroamérica, 9 de abril de 2015), sin embargo, en visitas de campo realizadas se evidenció la falta de personal y equipo en el espacio destinado a las clínicas.

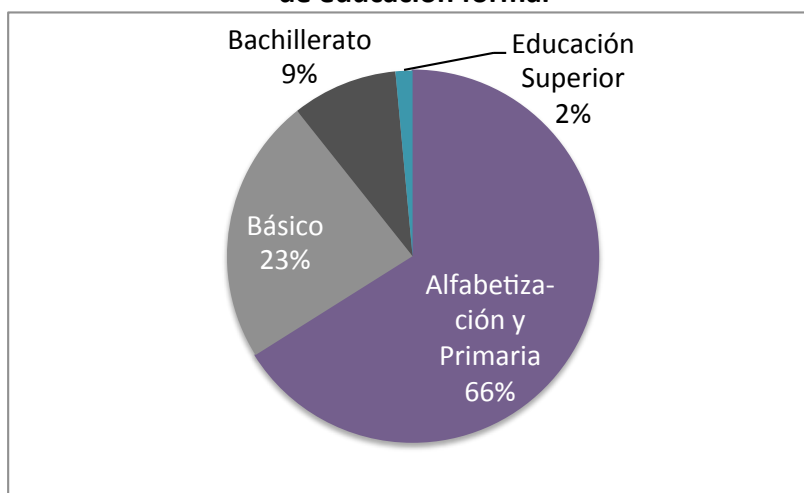
⁶⁹ Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014 – 2024 (2015), pág. 48.

⁷⁰ *Ibid*, pág. 47.

- Encargado laboral: debe supervisar y llevar el registro de las actividades laborales en los centros penitenciarios. Además debe proveer orientación vocacional a los privados de libertad.
- Abogado: le corresponde llevar toda la correspondencia necesaria entre el centro de penal y el Organismo Judicial –OJ-. No funge como consejero de los privados de libertad, sino únicamente como encargado de cumplir con los requerimientos del OJ.

En el tema educativo se ha logrado formalizar los programas. Un 13% de los privados de libertad está participando en una actividad de educación formal y un 20% en actividades de educación extra escolar, cuyos cursos varían entre idiomas, música, lectura, computación y bisutería, ajedrez, yoga y otros. De los privados de libertad estudiando en un nivel de educación formal, la mayoría se encuentran en programas de alfabetización o en el nivel de educación primaria como se muestra en la Gráfica 14.

Gráfica 14. Porcentaje de privados de libertad en los programas de educación formal

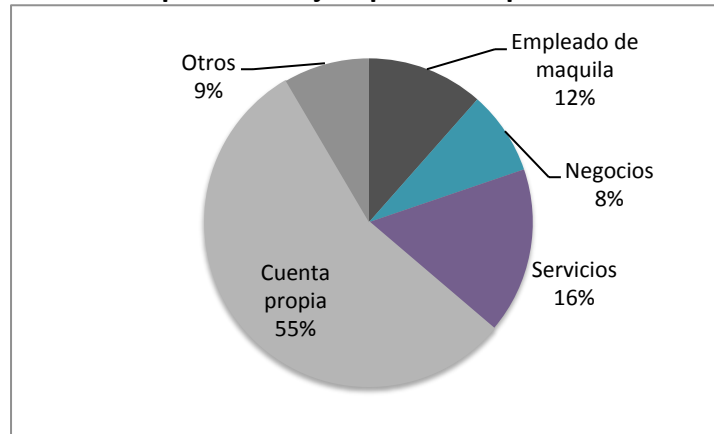


Fuente: CIEN (2013), con base en datos de la DGSP.

El tema laboral es aún insatisfactorio. Además de la escasez de fuentes de trabajo, se ha observado que las actividades se rigen por el modelo que prevalece a raíz de la dinámica y cultura interna del centro y no por un concepto formal que impulsa el SP. La poca presencia que tiene la institución en los penales y la ausencia de estructura y reglas es aprovechada por algunos privados de libertad para imponer su orden. En consecuencia, los sistemas de trabajo tienen en común que se basen en la discrecionalidad, privilegios y desigualdad debido a las relaciones de poder interno y recursos económicos disponibles. No existe ninguna sistematización de los negocios adentro de las cárceles, una supervisión adecuada ni espacios ordenados. De los privados de libertad que realizan una actividad laboral, la

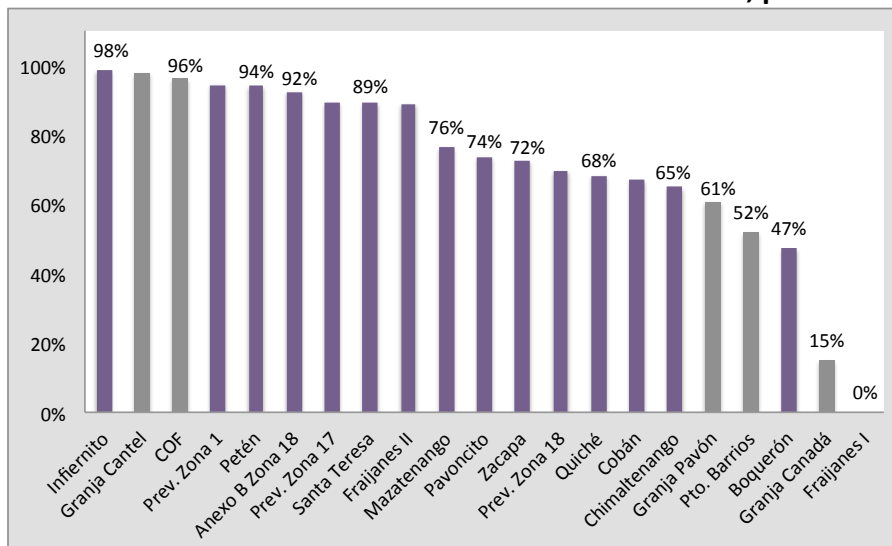
mayoría lo hacen en un trabajo por cuenta propia según se muestra en la Gráfica 15. Además, el nivel de ocupación varía de un centro a otro pues hay centros donde más del 90% de los internos trabajan, mientras que en otros centros la proporción de privados de libertad que trabaja no llega al 50% (ver Gráfica 16).

Gráfica 15. Tipo de trabajos que desempeñan los reclusos



Fuente: CIEN (2013), con base en datos de la DGSP.

Gráfica 16. Reclusos desarrollando actividades laborales, por centro



Fuente: CIEN (2013), con base en datos de la DGSP.

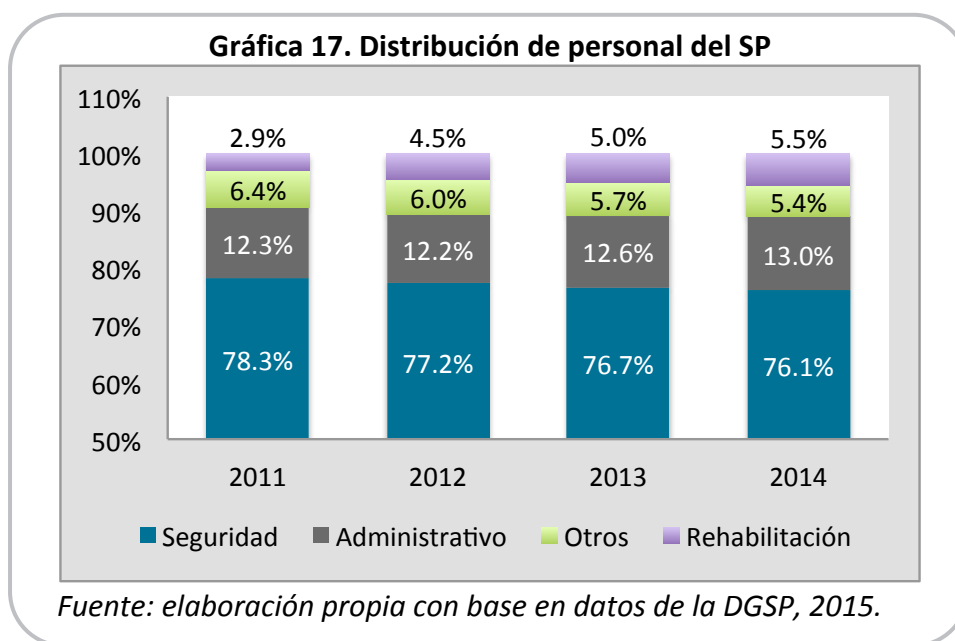
Preocupa que el problema de adicciones suele ser subestimado. A la fecha no existen intervenciones específicas llevadas a cabo por personal especializado en el proceso de

tratamiento de adicciones. Según un estudio realizado por la SECCATID⁷¹, un 53% de los privados de libertad afirma que se consumen drogas dentro de los penales, siendo las de mayor consumo el tabaco, la marihuana y el alcohol. Además, un 30% admite que es fácil conseguir drogas en la cárcel. Sin embargo, el estudio no permite concluir qué porcentaje de la población reclusa consume regularmente drogas. Según estimaciones propias y de la DGSP, se asume que es por lo menos un 35%.

27.2. Recurso Humano

27.2.1. Reclutamiento de los agentes penitenciarios

El SP diferencia cuatro categorías de personal: a) personal de seguridad (guardias penitenciarios), b) personal de rehabilitación (personal del EM), c) personal administrativo, y d) otro personal. La Gráfica 17 muestra que el 76% del recurso humano de la institución es personal de seguridad y que la categoría con menos personal es la de rehabilitación, lo cual evidencia la concentración del recurso humano en temas de seguridad y control.



A la fecha, el SP cuenta con 3,811 agentes penitenciarios. El proceso de reclutamiento se lleva a cabo de la siguiente manera:

1. Convocatoria y requisitos

La convocatoria para los agentes penitenciarios se publica en tres diarios de cobertura nacional. Los requisitos para poder aplicar son:

- Ser guatemalteco de origen

⁷¹ SECCATID, "Estudio sobre el consumo de drogas en la población privada de libertad y su relación con la conducta delictiva", págs. 27 y 28.

- De 19 a 28 años
 - Nivel académico de diversificado
 - Estatura de 1.60 metros para hombres y 1.55 para mujeres
2. Revisión de papelería y convocatoria para primeros exámenes
Todos los aspirantes que cumplen con los requisitos son invitados a participar en las primeras evaluaciones en la Escuela de Estudios Penitenciarios. Se les realiza un examen de condición física, así como un examen médico para determinar si el aspirante goza de buena salud y si no tiene tatuajes.
 3. Exámenes psicométricos y entrevista psicológica
El aspirante debe someterse a una serie de exámenes psicométricos para conocer a más detalle su personalidad. También es entrevistado por una psicóloga.
 4. Estudio socioeconómico
Por último, se debiera realizar un estudio socioeconómico del aspirante, en el cual se analiza su entorno familiar y social y su situación económica actual, sin embargo este no suele realizarse. Desde el 2013 se investiga si el aspirante tiene algún familiar privado de libertad o ha realizado visitas a algún centro penal anteriormente.

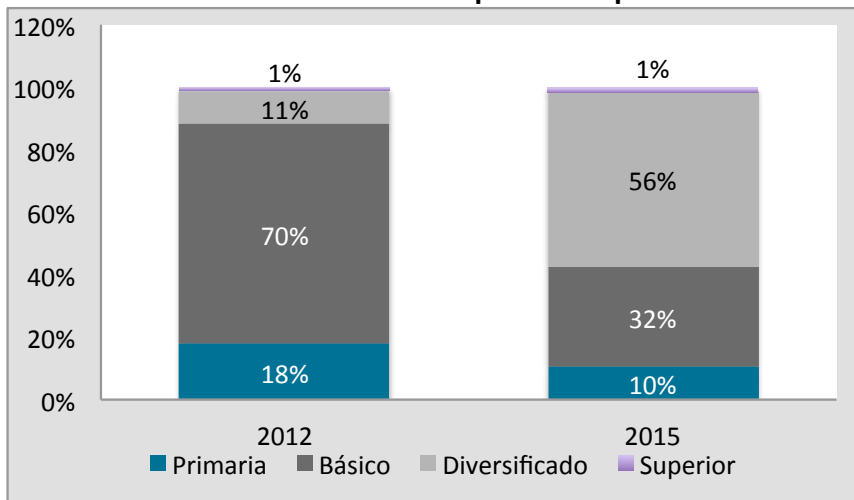
En promedio se reciben de 500 a 700 aplicaciones y se reclutan a 300 aspirantes para formar una promoción.

Las Gráficas 18 y 19 muestran que se lograron avances importantes en el reclutamiento del personal operativo en dos aspectos:

1. Incremento del nivel educativo: El hecho de establecer el nivel de diversificado como requisito de admisión, y no como antes el nivel básico, ha contribuido a alcanzar un nivel educativo más alto. Además, el SP puso a disposición un programa educativo de diversificado para su personal durante varios años. Estas dos medidas lograron que actualmente más de la mitad del personal operativo tenga un nivel educativo de diversificado, mientras que hace tres años todavía la mayoría contaba con un nivel académico de tercero básico. También se redujo la cantidad de agentes con educación primaria, ya que suele ser personal que ya está cumpliendo sus años de servicio y se está retirando.
2. Mayor diversidad en el origen del personal operativo: Mientras que hace tres años casi la mitad del personal operativo provino del departamento de Jutiapa, actualmente el porcentaje se redujo a menos del 30%. Los departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz y Santa Rosa continúan como los principales lugares de origen del personal operativo y han incrementado su participación respecto al total. Actualmente se observa una mayor dispersión del lugar de origen, pues el porcentaje del personal que proviene de los departamentos que no son los cinco principales ha incrementado del

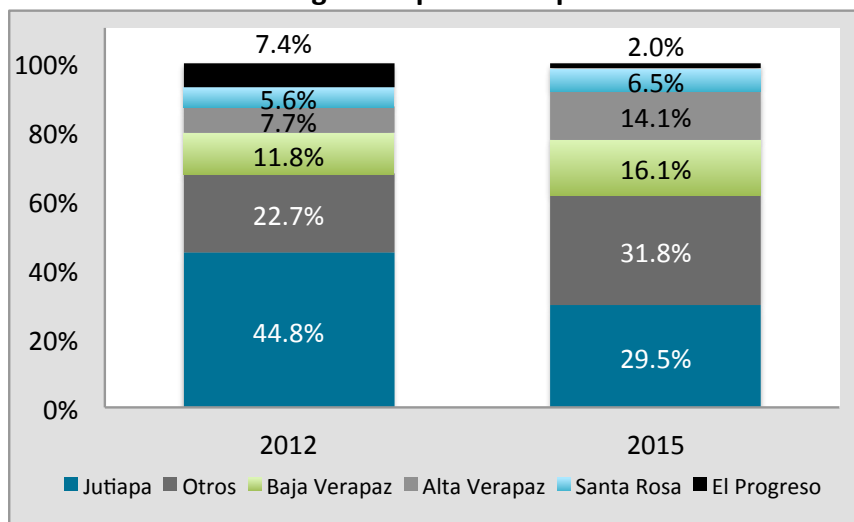
23% al 32%. Esto cobra importancia ya que anteriormente se estimadaba que un 85% de los agentes venían referidos por familiares que ya laboraban en la institución.

Gráfica 18. Nivel educativo del personal operativo del SP



Fuente: elaboración propia con base en datos de la DGSP, 2015.

Gráfica 19. Origen del personal operativo del SP



Fuente: elaboración propia con base en datos de la DGSP, 2015.

La alta presencia de agentes provenientes del departamento de Jutiapa se explica porque hasta el año 2012 la formación inicial de los guardias se llevaba a cabo en la base militar de ese departamento, lo cual favorece que las personas de esta área tengan conocimiento de esas oportunidades laborales. Otra explicación es la alta representación de personas de ese departamento en todas las instituciones de seguridad como fenómeno general.

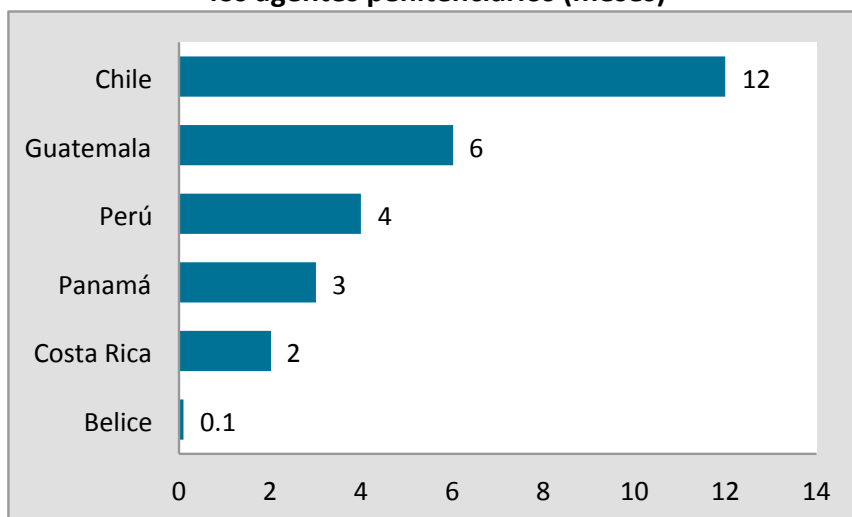
27.2.2. Formación inicial de los agentes penitenciarios

Los aspirantes a guardias reciben una formación inicial de 5 meses. Seguido realizan una práctica en un centro carcelario durante 4 semanas para luego graduarse de agente penitenciario al haber recibido entrenamiento por 6 meses.

Actualmente los guardias son capacitados en temas de técnicas y tácticas penitenciarias, marco legal del SP, derechos humanos, relaciones interpersonales, rehabilitación, planes de emergencia, condición física, defensa propia, entre otros. El fin es familiarizarlos con los protocolos que se manejan con los privados de libertad y reforzarles sus valores para que no cometan actos delictivos.

En el año 2006 con la creación de la Escuela de Estudios Penitenciarios, el SP inició a entrenar a sus agentes, anteriormente fueron capacitados en la PNC. En los nueve años de funcionamiento, la escuela ha graduado 19 promociones y un total de 3,440 agentes. El pensum de estudio ha pasado por diversas modificaciones. Las primeras promociones se capacitaron durante 3 meses nada más, pero el tiempo de formación fue incrementado paulatinamente hasta llegar a 6 meses como lo es actualmente. En comparación con otros países latinoamericanos, la duración de la formación no destaca por ser particularmente corta.

Gráfica 20. Duración de la formación inicial de los agentes penitenciarios (meses)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Dammert & Zúñiga (2008) y Escuela de Estudios Penitenciarios de Guatemala.

Del 2006 al 2011 la formación inicial se impartió en una base militar ubicada en Jutiapa. El SP contaba con un convenio con el Ministerio de la Defensa. Sin embargo, a partir del 2012 este apoyo fue eliminado. En consecuencia, durante el primer semestre del 2012 no se capacitaron agentes, ya que la escuela no tenía espacio físico donde entrenarlos. Después

de haber acomodado un área de entrenamiento y alojamiento en Fraijanes, la escuela reinició sus actividades de formación inicial con una promoción en 2012, la cual fue albergada en carpas por carecer de infraestructura física. A finales del mismo año, la escuela logró el acceso a un edificio en las cercanías del área de entrenamiento para albergar a los aspirantes. Durante el 2013 se graduaron dos promociones y una más durante el 2014. Esta última se capacitó durante 11 meses, recibiendo la formación inicial y la de especialización, con la idea de poder colocarlos en puestos operativos de mayor responsabilidad (alcaide, jefe de seguridad y jefe de servicio).

27.2.3. Carrera Penitenciaria

Por carrera penitenciaria se entiende una clasificación de puestos de acuerdo a un sistema jerárquico, que consiste de distintos niveles y que establece los requisitos para ascender al siguiente nivel, con el fin de que el personal pueda lograr ascensos de acuerdo a su desempeño y mérito profesional. El SP no cuenta con una carrera para su recurso humano como sí lo poseen de alguna forma otras instituciones de seguridad como el Ejército o la PNC. Actualmente el personal operativo se desempeña como “Agente Penitenciario I” y no tiene posibilidad de ascender a otro rango. En la práctica los agentes asumen distintas responsabilidades durante sus turnos, desde revisión de visita y supervisión de celdas hasta jefe de seguridad, alcaide o grupo élite. El rango y la remuneración es la misma para todos.

Tabla 33. Desglose del salario de los Agentes Penitenciarios

Salario base	Q1,925
Bono de riesgo	Q300
Bono Acuerdo Gubernativo 66-200	Q250
Bono específico DGSP	Q1,200
Total	Q3,675
Bono de antigüedad:	
5 años de servicio	Q35
10 años de servicio	Q50
20 años de servicio	Q75

Fuente: elaboración propia con base en información de la Escuela de Estudios Penitenciarios, 2015.

Tabla 34. Salario del personal directivo⁷² de los centros carcelarios

Director de centro	Q17,000
Subdirector de centro	Q15,500

Fuente: elaboración propia con base en información de Recursos Humanos de la DGSP, 2015.

⁷² Los directores y subdirectores de centro no suelen ser contratados en el renglón 011, sino en el renglón 022. Pero se ha visto la práctica de nombrar agentes penitenciarios como directores y subdirectores de centros, siempre manteniendo su plaza de agente en el renglón 011 y ganando el salario de un agente.

Según las autoridades, los agentes de mandos bajos son rotados cada 3 meses a un penal diferente, mientras que los mandos medios se cambian cada 6 a 9 meses a otra cárcel. El propósito de la frecuente rotación es no permitir que los guardias se familiaricen con los privados de libertad, ni con sus compañeros. Respecto a la asignación de los puestos durante los turnos hay poca claridad, ya que queda a criterio del Jefe de seguridad y Jefe de Servicio de turno.

La Ley del Régimen Penitenciario establece en el artículo 40 la creación de la carrera penitenciaria. Según la ley, la misma “... comprende el proceso de formación con capacitación, profesionalización, evaluación y promoción, a través del cual la administración penitenciaria se garantiza personal debidamente calificado, con vocación de servicio y ética en el desempeño de sus funciones.”⁷³ En el segundo párrafo del mismo artículo se detalla que “el personal deberá estar sujeto a un manual de clasificación de puestos y salarios, en el que se determina como mínimo: denominación, especializaciones, funciones, responsabilidades y requisitos de cada puesto, su escala jerárquica y el salario correspondiente, así como las condiciones para los ascensos, remociones y traslados en donde se consideran las calificaciones de mérito y evaluaciones permanentes de desempeño”. El párrafo 4 del mismo artículo norma que el Reglamento de la ley deberá establecer el sistema de concursos de oposición para los ascensos y nombramientos. Sin embargo, el Reglamento General no contiene ninguna disposición al respecto y hace referencia al manual de clasificación de puestos y salarios.⁷⁴

A pesar que la ley establece un plazo de cuatro años máximo⁷⁵ para la implementación de la carrera penitenciaria, la misma no ha sido creada. Según las autoridades actuales, durante el 2014 se ha trabajado un manual de puestos, pero el mismo no ha sido socializado ni hecho público.⁷⁶ Se encuentra pendiente de ser aprobado por la ONSEC y la DIPLAN. A la fecha no existe un diseño consensuado de la carrera penitenciaria que podría ser implementado.

La implementación de la carrera penitenciaria y la clasificación de puestos y salarios también son metas establecidas en la Política Pública Penitenciaria. De acuerdo al cronograma de implementación de la misma, durante el primer semestre del 2015 se deberá contar ya con “una ley de ascensos y recompensas, la homologación y reclasificación de los empleados y la implementación de una escala jerárquica para la guardia penitenciaria”⁷⁷ para luego a partir del segundo semestre del presente año garantizar salarios y condiciones laborales dignos.⁷⁸

⁷³ Artículo 40, párrafo 1 de la Ley del Régimen Penitenciario.

⁷⁴ Artículo 88 del Reglamento de la Ley del Régimen Penitenciario.

⁷⁵ Artículo 97, párrafo 1, literal d de la Ley del Régimen Penitenciario.

⁷⁶ Según entrevista con la Directora interina, septiembre de 2014.

⁷⁷ Guía operativa de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria (2015), pág. 36.

⁷⁸ *Ibid*, pág. 39.

27.2.4. Régimen Disciplinario

Actualmente el SP no cuenta con un propio régimen disciplinario para su personal. La Ley del Régimen Penitenciario no aborda este tema. En ausencia de un régimen disciplinario propio, lo referente al personal se rige por las disposiciones de la Ley del Servicio Civil.

Sin embargo, el reglamento de la misma ley en el artículo 9, establece explícitamente que la DGSP es un cuerpo de seguridad. Y los mismos, de acuerdo al artículo 32, numeral 11 de la Ley del Servicio Civil, son exentos al servicio civil y por lo tanto, deberán contar con su propio régimen para el recurso humano.

A raíz de la ausencia de un propio régimen para el personal, a los agentes penitenciarios se les aplican las disposiciones del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil. Esta situación conlleva las siguientes dificultades:

- Procesos burocráticos y tardados para poder depurar el personal
- Sanciones no aptas para ese tipo de personal (personal de seguridad)
- La clasificación de puestos debe ser aprobada previamente por la ONSEC
- Reinstalación del recurso humano
- Dificultad para pagar sueldos caídos, porque no suelen ser contemplados en el presupuesto anual.

27.2.5. Jubilación

A raíz de la ausencia de un propio régimen para el personal penitenciario, tanto su contratación como su jubilación se rigen de acuerdo a la Ley del Servicio Civil. Para los guardias aplica el sistema de las Clases Pasivas Civiles del Estado en el tema de la jubilación. Eso significa lo siguiente:

- Los agentes penitenciarios tienen una tasa de cotización del 11% de su remuneración.⁷⁹
- En beneficio de vejez reciben desde el 37% al acumular 10 años de contribución hasta el 100% con 30 años de contribución. Adicionalmente se suma un bono mensual de Q 500.⁸⁰

27.3. Infraestructura Penitenciaria

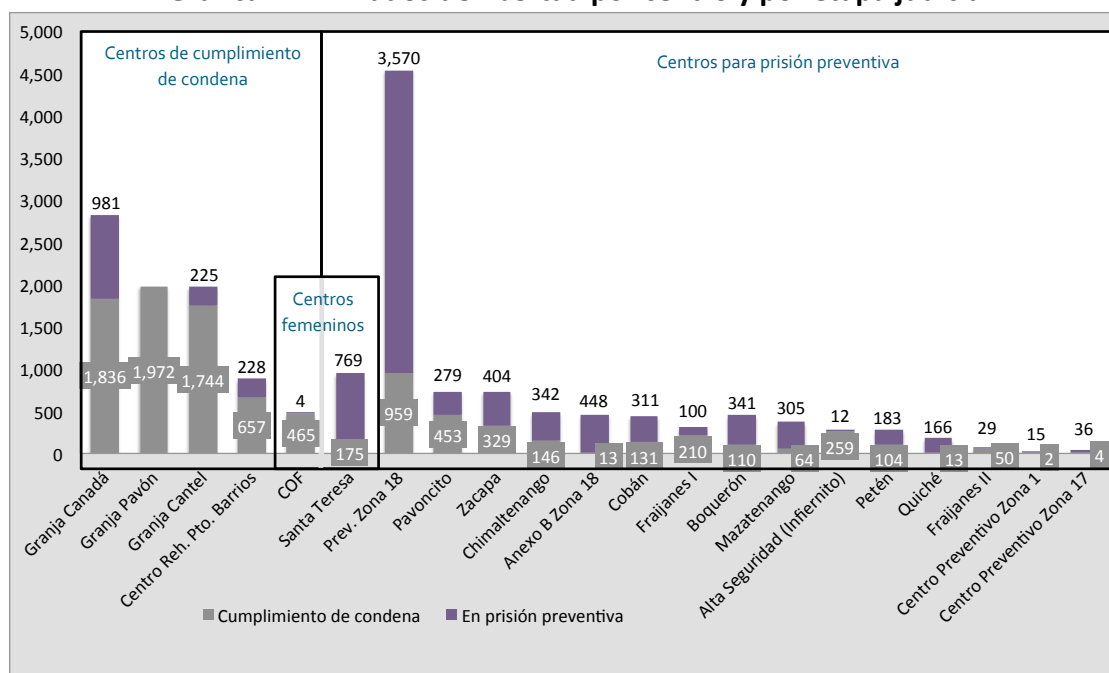
En Guatemala existen actualmente 22 centros carcelarios que suman 6,500 espacios disponibles. Sin embargo, uno de ellos, un centro preventivo departamental, está deshabilitado por el momento por sus malas condiciones. Hay dos penales exclusivamente para mujeres y varias cárceles que tienen algunos espacios para la población femenina. En el 2010 se habilitaron dos centros de 16 espacios cada uno en dos bases militares ubicadas en la capital (San Rafael de Matamoros z.1 y Brigada Mariscal Zavala z.17). Dichos centros se crearon para albergar a privados de libertad involucrados en casos de alto impacto, en especial para aislar a capos del narcotráfico del resto de la población, garantizando su

⁷⁹ Artículo 18, literal c de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

⁸⁰ CIEN (2011), "Previsión Social" pág. 39.

integridad física y evitar una eventual fuga o rescate. Cabe añadir que la Constitución de la República norma explícitamente en el artículo 19 que todo lo relativo al SP debe ser de carácter civil, por lo mismo no se deben habilitar cárceles en bases militares. La ocupación carcelaria por etapa judicial en cada centro y el tipo de centro se muestra en la Gráfica 21.

Gráfica 21. Privados de libertad por centro y por etapa judicial



Fuente: elaboración propia con base en datos de la DGSP, 2015.

27.3.1. Ocupación carcelaria y hacinamiento

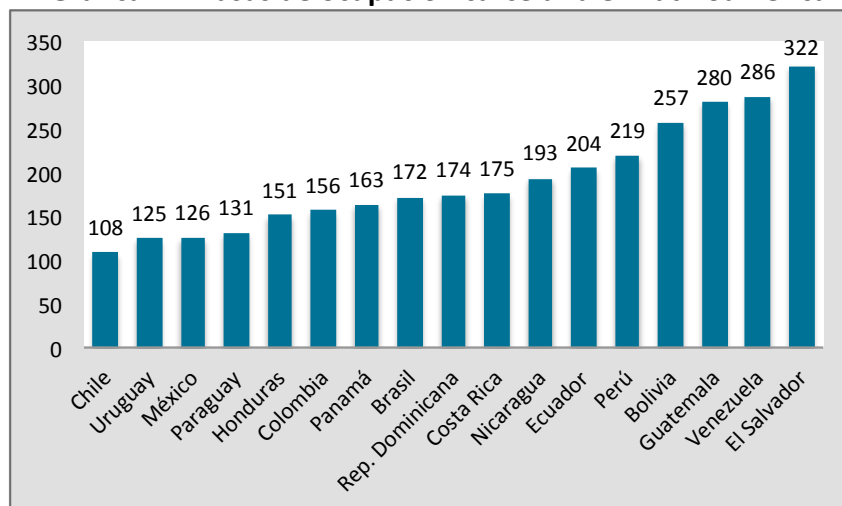
El tema de la adecuación de la infraestructura carcelaria es uno de los desafíos más grandes que tiene el SP. Actualmente, la capacidad de la infraestructura carcelaria guatemalteca ha sido rebasada casi dos veces, lo cual significa que existe un alto grado de hacinamiento en los penales. El hacinamiento es sinónimo de sobrepoblación penitenciaria crítica, o sea cuando la densidad penitenciaria es igual o mayor a 120⁸¹.

En la Gráfica 22 se puede observar que el problema del hacinamiento no es únicamente de Guatemala, sino un fenómeno regional. Sin embargo al comparar los niveles de ocupación carcelaria en Latinoamérica, Guatemala (280%), El Salvador (322%) y Venezuela (286%) destacan por sus altos niveles de ocupación. De hecho, Guatemala se sitúa entre los 10 países con mayor hacinamiento carcelario a nivel mundial⁸².

⁸¹ Densidad penitenciaria es la relación entre la capacidad de la prisión y el número de personas alojadas. La sobrepoblación penitenciaria existe cuando la densidad es mayor a 100. Se considera una sobrepoblación crítica (hacinamiento) en caso de que la densidad alcanza 120 o más.

⁸² International Center for Prison Studies en www.prisonstudies.org.

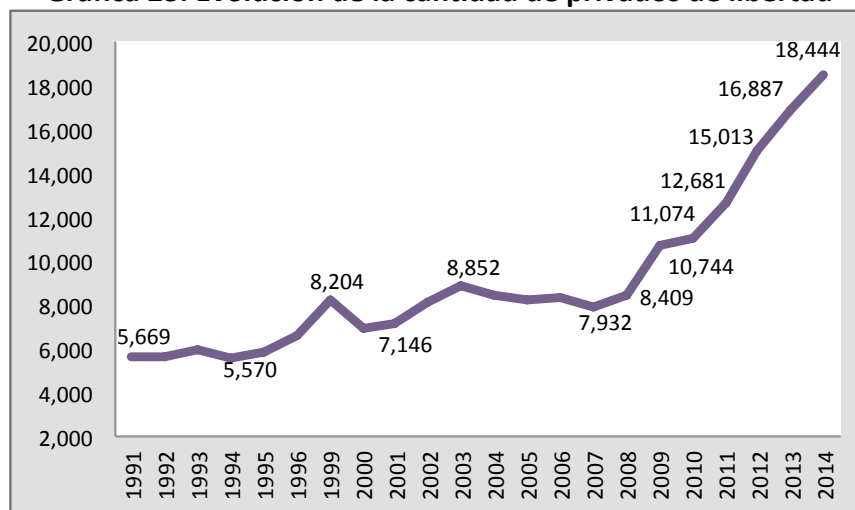
Gráfica 22. Tasas de ocupación carcelaria en Latinoamérica



Fuente: International Center for PrisonStudies y DGSP, 2014.

Mientras que la población privada de libertad se había mantenido relativamente estable por muchas décadas (entre 6,000 a 8,000 personas), a partir del 2008 se registra un crecimiento acelerado duplicándose en cinco años, alcanzando 18,444 personas a finales del 2014 y 18,726 reclusos a marzo del 2015 (ver Gráfica 23). A diciembre de 2014, el 49% del total de privados de libertad estaban en prisión preventiva y 51% se encontraban cumpliendo condena.

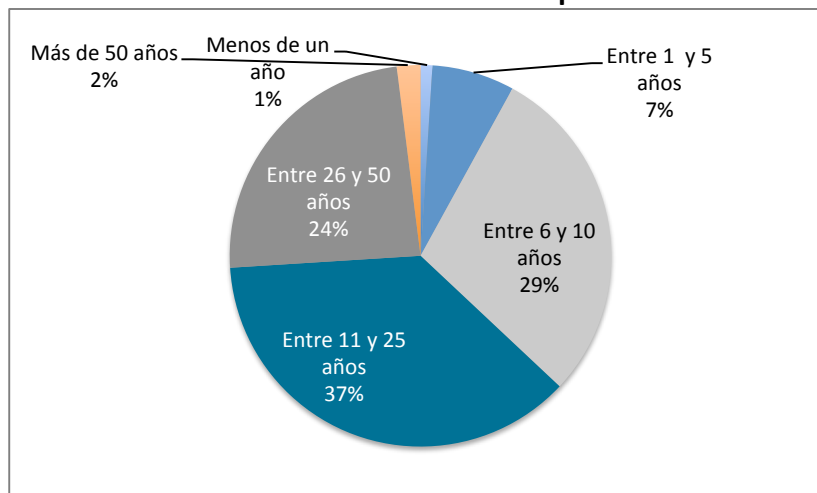
Gráfica 23. Evolución de la cantidad de privados de libertad



Fuente: CIEN (2014a), con base en datos de la DGSP.

Adicionalmente al crecimiento veloz, otra característica de la población son las condenas largas de los privados de libertad: 24% de los condenados tiene sentencias entre 26 y 50 años de prisión y 37% tienen sentencias entre 11 y 25 años de prisión.

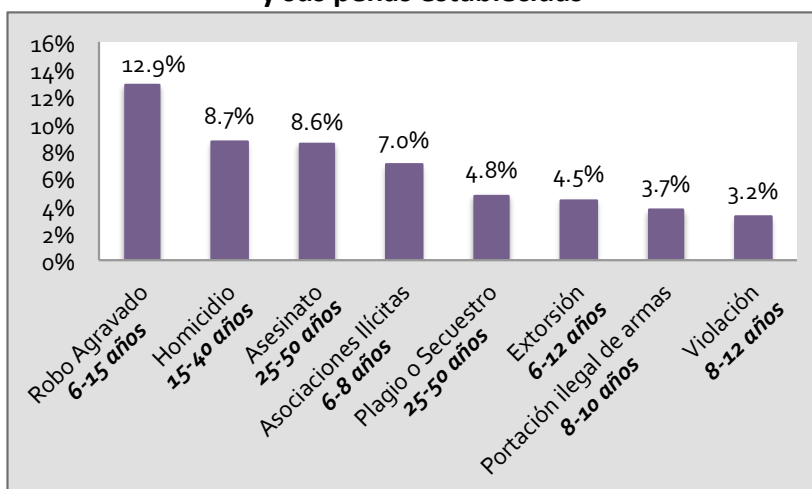
Gráfica 24. Duración de las condenas de los privados de libertad



Fuente: elaboración propia con base en datos de la DGSP, 2014 y Política Pública Penitenciaria, 2015.

Este fenómeno está relacionado con los delitos que cometieron las personas privadas de libertad. De los ocho delitos más frecuentes ninguno establece una condena menor de seis años, y varios de ellos penas de 40 o hasta 50 años de cárcel y excluyen la redención de pena.

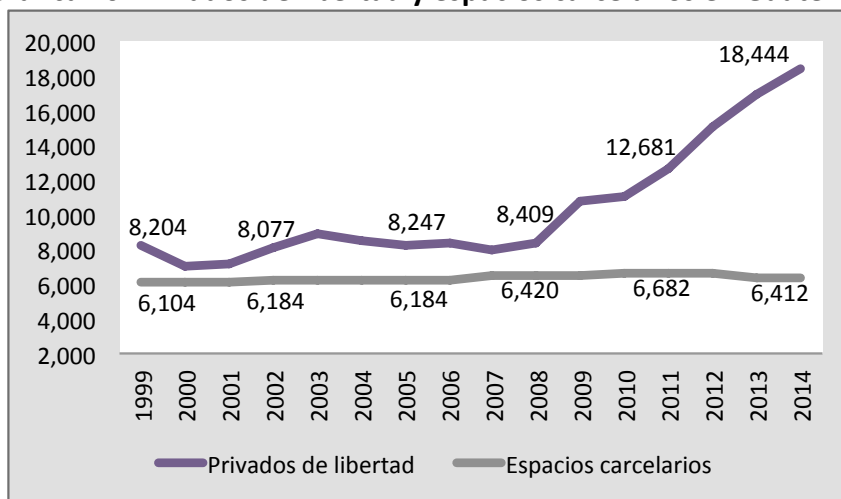
Gráfica 25. Los delitos más comunes de los reclusos y sus penas establecidas



Fuente: CIEN (2014a), con base en datos de la DGSP y Código Penal.

Mientras que la población reclusa ha aumentado rápidamente, los espacios carcelarios no registran cambios significativos en 15 años. Otros países latinoamericanos han aumentado su capacidad carcelaria entre 1999 a 2014 (Colombia 92%, Brasil 75%, México 65% y El Salvador 36%), sin embargo en Guatemala solo aumentó 5%.⁸³

Gráfica 26. Privados de libertad y espacios carcelarios en Guatemala



Fuente: CIEN (2014a), con base en datos de la DGSP.

27.3.2. Efectos del hacinamiento

El hacinamiento no solo conlleva consecuencias para los privados de libertad, sino también para la institución y la seguridad ciudadana.

Los pocos recursos y servicios disponibles para los reclusos (camas, duchas, agua, luz, trabajo, estudio, etc.) deben ser repartidos entre más personas y la escasez origina problemas como aburrimiento por la falta de ocupación, alteración del sueño por no tener un lugar idóneo para dormir, falta de privacidad y constante exposición al ruido, agresividad y violencia. Esa inseguridad interna origina que las personas vivan con constante miedo de sus compañeros. Además no es posible proporcionarles un tratamiento apropiado, ya que por la escasez de espacios, no se logra una adecuada separación de los reclusos de acuerdo a sus perfiles. En un ambiente así se hace sumamente difícil pensar en una exitosa rehabilitación.

Para la institución el hacinamiento significa un desgaste acelerado de la infraestructura por su uso sobreproporcional y la falta de un mantenimiento adecuado agrava esa situación aún más. Además, la institución tiene una presencia débil a lo interno, ya que opera con un déficit de personal cada vez más grande porque la población reclusa crece más

⁸³ CIEN (2014a), "Cárceles hacinadas, ¿un problema de pocos o de todos?", pág. 8. Datos de Carranza et al. (2009) y del International Center for Prison Studies, 2014.

aceleradamente que el personal operativo. Por lo mismo ya no se puede garantizar el cumplimiento de los protocolos y normas internas. Ese poco control de las autoridades resulta en espacios desordenados sin consecuencias para los reclusos en caso de incumplir el régimen interno.

Lo anteriormente expuesto afecta a la sociedad guatemalteca, ya que la mayoría de los privados de libertad en algún momento sale de la cárcel. Sin embargo la escasa rehabilitación dificulta su exitosa reintegración a la sociedad. Otro desafío son los crímenes que se cometen o coordinan desde adentro de las cárceles y van dirigidos a la sociedad. Se estima que el 80% de las extorsiones provienen de algún centro carcelario.⁸⁴

27.3.3. Factores que impiden construir nueva infraestructura

Llama la atención que no se ha invertido en actualizar a la infraestructura a pesar de que el hacinamiento creció durante varios años y la Ley del Régimen Penitenciario norma específicamente la readecuación de la infraestructura penitenciaria en el artículo 96. En cumplimiento al párrafo 2 de ese artículo, se deberían construir 19 penales adicionales en un plazo de 10 años⁸⁵, el cual vencerá en el 2017. Sin embargo, no se ha iniciado con ese proceso.

Se identificaron tres factores principales que impiden la construcción de nueva infraestructura:

1. Recursos económicos: La falta de recursos es el argumento más frecuente. Al revisar el presupuesto de los últimos años asignado a la DGSP (que en promedio representa entre un 8-10% del presupuesto del MINGOB), se puede ver que este mismo se gasta en un 95% en gastos de funcionamiento. El resto se usa para pequeñas remodelaciones y mejoras, pero no alcanza para las grandes inversiones requeridas para la ampliación de la infraestructura. Eso era el caso hasta el año 2011. A partir del 2012, se asignaron durante tres años consecutivos Q. 300 millones al renglón de construcción de infraestructura. Pero no se lograron ejecutar durante ninguno de los tres años. Una parte de los fondos del 2013 y 2014 fue transferida a otras instituciones (Vicepresidencia y PNC entre otras). La priorización de otros proyectos que se manifiesta a través de transferencias de los recursos hacia otras unidades, revela una vez más que el tema carcelario no es prioritario.
2. Planificación: Lo que se observa es una falta de planificación en el tema de infraestructura, lo cual ha sido uno de los mayores obstáculos para crear espacios carcelarios. La frecuente rotación de los directores generales y de altos mandos del

⁸⁴ De acuerdo a la Fuerza de Tarea contra las Extorsiones, octubre 2014.

⁸⁵ Ley del Régimen Penitenciario, Artículo 96, párrafo 2: "Como mínimo, se deberá contar con un centro de detención preventiva en cada departamento, un centro de cumplimiento de condena por región y dos de máxima seguridad en el país. Actualmente hay 9 centros preventivos, hay centros de cumplimiento en 4 regiones y no hay ninguna cárcel de alta seguridad.

Ministerio de Gobernación no permitieron una planificación a mediano y largo plazo, y menos aún, continuidad entre las gestiones. Lo único que existen son proyectos aislados, pero no hay un plan de inversión y proyectos a mediano y largo plazo. La falta de una planificación a mediano y largo plazo dificulta asimismo la planificación, gestión y ejecución de los recursos financieros. Al no contar con proyectos de infraestructura no se puede invertir el dinero asignado a ese rubro. Se observó a lo largo del 2013 que no existe una planificación clara en ese tema, ya que el ministro comunicó cuatro planes distintos en el tema de cárceles.⁸⁶

3. Proceso burocrático: Otro argumento para explicar la falta de inversión en infraestructura es el proceso largo y burocrático que este conlleva y que atrasan o imposibilitan las adquisiciones grandes. Las múltiples opciones que permite la Ley de Contrataciones del Estado para interponer impugnaciones legales y también la dinámica de mercado pueden dificultar el proceso de adquisición. Las autoridades prefieren recurrir a la modalidad de la compra por excepción, la cual es más corta aunque menos transparente. Sin embargo, no es una modalidad que deba ser usada recurrentemente. Una buena planificación, bases de licitación sin errores y respetando las formalidades pueden contrarrestar los obstáculos de la ley.

27.3.4. Los módulos de deshacinamiento

El actual gobierno reveló en el año 2014 la intención de adquirir 40 módulos de deshacinamiento, para generar de manera rápida espacios carcelarios adicionales. Dichos módulos agregarían 5,700 espacios nuevos de la siguiente forma:

- Granja Modelo de Rehabilitación Canadá, Escuintla: construcción de 24 módulos para proveer 3,400 espacios nuevos por un costo total de aprox. Q 700 millones. (previsto para 2014)
- Granja Modelo de Rehabilitación Cantel, Quetzaltenango: construcción de 16 módulos para proveer 2,300 espacios nuevos por un costo total de aprox. Q 400 millones. (previsto para 2015)

Con base a estos datos, cada espacio carcelario tiene un costo de Q 192 mil, o US\$ 24,700, un costo similar al costo por espacio carcelario de la cárcel La Nueva Joya de Panamá (US\$ 28,000) pero está marcadamente más caro que los espacios de las cárceles mexicanas (US\$ 12,800).⁸⁷

⁸⁶ Primero el ministro habló de volver a licitar la mejora de diez cárceles y adquisición de equipo tecnológico que había fracasado el año anterior. Luego cambió de opinión y comunicó la posible construcción de cuatro cárceles regionales. Unos meses después estaba en mención la posible construcción de una cárcel de alta seguridad y durante los últimos meses del año se empezó a hablar de la adquisición de los módulos de deshacinamiento.

⁸⁷ CIEN (2014a), "Cárceles hacinadas, ¿un problema de pocos o de todos?", pág. 35.

El 9 de septiembre del 2014 se publicó el Acuerdo Gubernativo No. 307-2014 mediante el cual se autorizó realizar la contratación para la ampliación del centro de cumplimiento de condena Canadá por modo de excepción. Se autorizó el monto máximo de Q. 755 millones para esa compra y se otorgó un plazo de tres meses para firmar el contrato. El respectivo contrato se firmó el 21 de noviembre con la empresa Ingenieros Civiles Asociados, S.A. y la aprobación del contrato se efectuó dos días después⁸⁸. Se concretó únicamente la primera fase de los módulos planificados. De acuerdo al contrato, la nueva infraestructura deberá ser entregada en noviembre del 2015.

27.3.5. Los bloqueadores de señal de telecomunicaciones

El tema de las llamadas telefónicas que salen de los centros carcelarios sigue vigente. De acuerdo a la Fuerza de Tarea contra las Extorsiones, el 80% de ese delito proviene de algún penal. Las autoridades han buscado contrarrestar las extorsiones que salen desde las cárceles ya en varias oportunidades:

- El Artículo 33 de la Ley del Régimen Penitenciario (2006) menciona entre los objetos prohibidos en las cárceles el teléfono celular. Sin embargo, no se establece sanción alguna en caso de incumplir la norma.
- Se adquirieron equipos bloqueadores de señal de telecomunicaciones para 11 centros del SP en el 2007. Los bloqueadores no cumplieron su función.
- Los Artículos 26-28 de la Ley de Equipos de Terminales Móviles (2013) prohíben el ingreso y la tenencia de celulares en los centros carcelarios. En caso de incumplimiento es penado con privación de libertad de 3-6 años. Sin embargo, durante el 2014 se incautaron más de 2,000 celulares y más de 1,400 chips.
- El Artículo 3 de la Ley de Control de las Telecomunicaciones Móviles (2014) establece que las empresas de telefonía son las responsables de eliminar la señal de telecomunicaciones en los perímetros de los penales.

La medida más reciente generó altas expectativas para combatir las extorsiones. El Artículo 3 estableció un plazo de 8 meses para contar con las soluciones técnicas que impidan la señal de telefonía. El SP debe efectuar un monitoreo cada 15 días con el fin de establecer cuales de las empresas de telefonía cumplen con la norma.

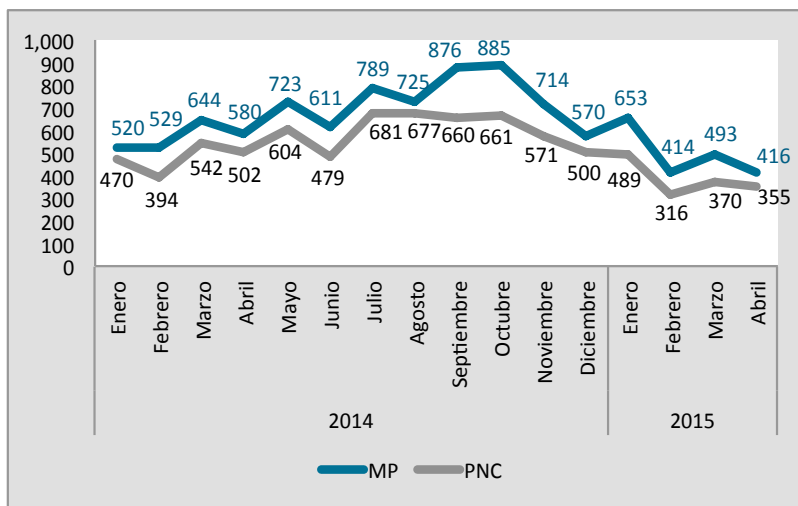
El primer monitoreo se efectuó hasta el 20 de enero del 2015, interpretando el plazo de los 15 días contando únicamente los días hábiles. La información comunicada acerca del monitoreo es contradictoria: el Ministerio de Gobernación aseguró un bloqueo en un 75% mientras que el MP afirmó que no existía ningún bloqueo, mientras las empresas de telefonía garantizaban haber cumplido al 100% con el bloqueo.

Las denuncias de extorsión registran una baja desde el mes de noviembre del 2014, tanto en los registros de la PNC como en el MP. En el mes de enero, cuando el servicio de las

⁸⁸ De acuerdo a Guatecompras, NOG 3700143.

telecomunicaciones ya debería haber sido bloqueado, no se registra un incremento en las denuncias. Eso se puede explicar con que el servicio de las telecomunicaciones no había sido bloqueado satisfactoriamente hasta ese momento, lo cual coincide con la versión del MINGOB y del MP. Sin embargo, durante los meses siguientes se observa una tendencia hacia la reducción de las denuncias respecto al año anterior, lo cual se puede explicar con la puesta en marcha del bloqueo de señal en las cárceles. Es importante entender que el comportamiento de denuncias no necesariamente refleja la realidad del delito y puede haber otros factores adicionales que estimulen o desestimen las denuncias.

Gráfica 27. Denuncias de extorsión, año 2014 a abril de 2015

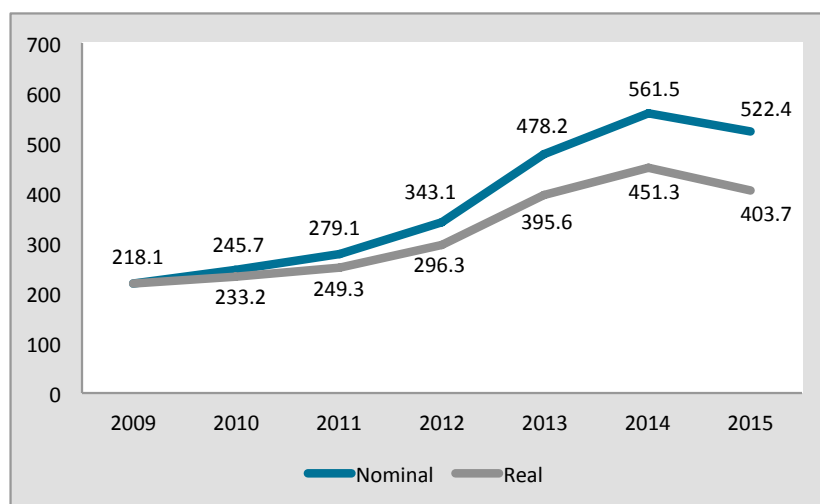


Fuente: elaboración propia con base en datos de la PNC y MP, 2014 y 2015.

28. Análisis Presupuestario

El presupuesto vigente de la Dirección General del Sistema Penitenciario para el año 2015 es Q. 522.4 millones. Esto representa un incremento de 140% en términos nominales en los últimos siete años (2009 a 2015), y 85% en términos reales⁸⁹.

Gráfica 28. Presupuesto vigente nominal y en términos reales DGSP, 2009 a 2015 (en millones de quetzales)



Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN y BANGUAT.

En los años 2012 y 2013 se registraron los mayores incrementos interanuales del presupuesto con 23% y 39.4% respectivamente. La ejecución presupuestaria fue superior al 90% hasta el año 2012. A partir de dicho año la ejecución se redujo alcanzando solo el 66.6% en 2014. Esto se explica porque a partir del 2012 se asignó presupuesto para el renglón de construcción de nueva infraestructura, el cual no fue ejecutado.

Tabla 35. Presupuesto Vigente y Devengado. DGSP, 2009 a 2015

Año	Ppto. Vigente	Ppto. Devengado	Ejecución	Cambio interanual Ppto. Vigente
2009	218,089,943	209,993,127	96.3%	-
2010	245,738,933	244,760,364	99.6%	12.7%
2011	279,070,081	266,152,460	95.4%	13.6%
2012	343,086,277	318,891,962	92.9%	22.9%
2013	478,155,192	341,919,110	71.5%	39.4%
2014	561,542,444	374,022,258	66.6%	17.4%
2015	522,370,675	-	-	-7.0%

Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.

⁸⁹ Suponiendo una inflación esperada de 4% en el 2015.

28.1. Presupuesto vigente por renglón

En el año 2015, el presupuesto de la DGSP se divide en seis renglones (entre paréntesis, el porcentaje del presupuesto respecto al total):

1. Servicios Personales (38.7%)
2. Materiales y Suministros (29.7%)
3. Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles (17.7%)
4. Servicios no Personales (13.1%)
5. Transferencias Corrientes (0.6%)
6. Asignaciones Globales (0.1%)

El renglón Propiedad, Planta y Equipo es el que más incrementó su presupuesto en los últimos 7 años (2348%), principalmente por los incrementos en los años 2011 (1342%) y 2012 (2136%). Servicios Personales incrementó 113%, mientras Materiales y Suministros 108% (ver Tabla A10 en Anexo).

28.2. Ejecución presupuestaria

Los tres principales renglones (donde se tiene asignado el 82% del presupuesto de 2015) han logrado una ejecución superior al 95% en el periodo analizado, a excepción de Materiales y Suministros en 2011 que ejecutó 93.7%. En tanto que Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles ejecutó más del 90% en 2010 y 2011, pero solo 42% en 2009 y 7% en 2012 y menos de 2% en 2013 y 2014 (ver Tabla A11 en Anexo).

28.3. Objeto gasto

Al hacer el análisis de cómo se gasta el presupuesto en la DGSP, se observa que el 56.3% del presupuesto devengado en 2014 está se gastó en Servicios Personales, 31.7% en Materiales y Suministros, 13.6% en Servicios no Personales, 0.5% en Transferencias Corrientes, 0.3% en Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles y 0.2% en Asignaciones Globales. Esto muestra que a pesar que el presupuesto vigente para Propiedad Planta y Equipo en los últimos tres años fue 27%, 33% y 18% del presupuesto total, en realidad solo se devengó 0.1%, 0.6% y 0.3%.

Tabla 36. Proporción del Ppto. Devengado por Objeto de Gasto. DGSP, 2009 a 2014

Año	Servicios Personales	Materiales y Suministros	Servicios No Personales	Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles	Transferencias Corrientes	Asignaciones Globales
2009	45.0%	34.9%	18.2%	0.8%	1.1%	0.1%
2010	43.8%	38.0%	16.2%	1.3%	0.7%	0.0%
2011	49.5%	37.6%	12.1%	0.1%	0.6%	0.1%
2012	42.9%	45.2%	10.9%	0.1%	0.8%	0.0%
2013	51.3%	34.5%	12.9%	0.6%	0.6%	0.0%
2014	53.6%	31.7%	13.6%	0.3%	0.5%	0.2%

Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.

29. Conclusiones

- 1) No se ha logrado implementar la Ley del Régimen Penitenciario en un plazo de ocho años de vigencia. A pesar de que ya se cuenta con el reglamento general de la ley y recientemente también con una política pública, hay múltiples obstáculos de índole financiero, legal y de gestión que no han permitido avanzar con la implementación de la ley para que se logren cumplir los plazos establecidos en la misma en temas importantes como la emisión de reglamentos, carrera penitenciaria, programas de rehabilitación y actualización de infraestructura entre otros.
- 2) A pesar de que existe una nueva ley que contempla un concepto penitenciario moderno, la cultura y el desorden en las cárceles siguen siendo las mismas de antes. Si bien el marco legal va encaminado hacia un SP moderno, la cultura interna en los penales no ha cambiado: perdura el desorden y descontrol que ha reinado en las centros por décadas y lejos de que con la nueva legislación las cárceles evolucionaran a lugares ordenados con supervisión estricta y una verdadera rehabilitación, el descontrol persiste. Un ambiente tan arraigado por décadas no se puede cambiar únicamente con una nueva ley, requiere cambios estructurales y sobre todo voluntad política de querer generar esos cambios en el SP.
- 3) Hay un serio desafío del control interno en las cárceles. La autoridad penitenciaria tiene poca presencia en los centros carcelarios. Esta ausencia de autoridad deja espacio para que algunos privados de libertad con liderazgos fuertes impongan sus reglas y negocios, lo cual se genera por la discreción, desorden, favores y actividades comerciales ilícitas.

Se puede observar que la falta de control interno es el desafío más grande que enfrenta el SP actualmente. Si bien anteriormente las cárceles se manejaron con bastantes privilegios para los privados de libertad, a lo largo del tiempo el perfil de los reclusos ha ido cambiando (miembros del crimen organizado, pandilleros, ex funcionarios, entre otros), lo cual hubiera requerido un ajuste en las medidas de seguridad y significa una logística interna más desafiante. Sin embargo, ante el creciente hacinamiento y las múltiples carencias para funcionar, la institución perdió cada vez más autoridad y se ha tornado difícil hacerle frente a las dinámicas internas impuestas por los mismos privados de libertad. Esa falta de control institucional, en la cual se mezcla el poder del más fuerte, la extorsión mutua y la discrecionalidad, se presta para la corrupción del personal y permite que se puedan llevar a cabo actividades ilícitas y negocios prohibidos.

La frecuente rotación del personal en los niveles superiores de la jerarquía institucional durante los últimos dos gobiernos no ha permitido afianzar la presencia institucional en las cárceles, ni tener planes para reformar el SP. La evolución de la tecnología que permite acceso a nuevas formas de delincuencia, el gran poder económico de algunos privados de libertad y la incapacidad de poder romper los vínculos entre los internos y

sus contactos fuera de la cárcel, son factores que han contribuido a que los privados de libertad puedan seguir delinquir desde los centros carcelarios.

- 4) No existe una debida separación de los privados de libertad, lo cual dificulta la seguridad interna y cumplir con el mandato de rehabilitación. No se realiza una adecuada clasificación de la población reclusa. Al mezclar a los privados de libertad de mayor peligrosidad delictiva con el resto de la población, se vuelve difícil para la institución garantizar la seguridad interna en los penales, así como lograr una verdadera rehabilitación de los privados de libertad. Además no se cuenta con atenciones diferenciadas que toman en cuenta las necesidades y la situación de los diferentes grupos de privados de libertad. Esto no permite priorizar ni focalizar los escasos recursos para lograr mejores resultados.
- 5) La infraestructura actual ha sido rebasada y el obstáculo que impide adquirir nueva infraestructura no solo es de índole financiero, sino también de deficiente gestión. Los espacios carcelarios existentes no solo son insuficientes ante la creciente población reclusa, sino también ya no reúnen las condiciones necesarias para cumplir lo que requiere la seguridad, la atención y la logística de la población reclusa actual. Ningún centro reúne los requisitos de una verdadera cárcel de alta seguridad. Ante la ausencia de un plan de inversión en infraestructura se vuelve imposible planificar, gestionar y ejecutar los recursos financieros necesarios.
- 6) El recurso humano no cuenta con una carrera penitenciaria. A la fecha no existe un sistema con ascensos y jerarquías para el personal operativo del SP. Todos, independientemente de sus responsabilidades, devengan el mismo salario. El hecho de no contar con una carrera, ni con un propio régimen disciplinario, dificulta la motivación y la depuración del personal.

30. Recomendaciones

Tomando en cuenta lo anterior expuesto, a continuación se presentan unos lineamientos que van encaminados a lograr ese cambio de cultura en el SP, permitiendo que las cárceles evolucionen a lugares seguros, supervisados, en donde se respetan las reglas internas y no se siga delinquir y afectando a la sociedad.

- 1) Instalar una Comisión de alto nivel para la reforma penitenciaria: Debido a la complejidad del tema penitenciario, las múltiples carencias que deben ser abordados y la escasez de los recursos, es sumamente importante lograr una priorización de las acciones, la cual debiera ser orientada en un primer paso a recuperar paulatinamente el control interno en los centros carcelarios mediante un estricto régimen interno y nueva infraestructura; y una vez encaminado ese objetivo, reforzar las acciones dirigidas a la rehabilitación de los privados de libertad.

Recomendación a corto plazo (6 meses): Se recomienda integrar una Comisión de alto nivel para la reforma penitenciaria. Idealmente la misma debiera ser un equipo multidisciplinario, integrado por expertos y técnicos conocedores de la materia penitenciaria, criminología y legal, pero también expertos financieros y económicos, para determinar un concepto penitenciario que es viable de ser implementado en Guatemala. Es importante tomar en cuenta los documentos y las recomendaciones existentes en materia penitenciaria, pero que la propuesta sea realista en términos financieros y tome en cuenta las distintas proyecciones necesarias (p.e. evolución de la población, del crimen, de la población privada de libertad, de los recursos financieros disponibles etc.) a mediano y largo plazo. La comisión deberá elaborar un plan a 20 años para reformar la institución, un cronograma de implementación y una proyección de costos basada en el presupuesto de la institución.

Recomendación a mediano plazo (4 años): Una vez elaborado el plan para 20 años, la comisión deberá velar por y acompañar el proceso de implementación. Además se debe realizar una evaluación periódica para así poder efectuar ajustes si son necesarios.

- 2) Operativizar el marco legal: La aprobación de la Ley del Régimen Penitenciario en el 2006 promovía la idea de reformar el SP en su conjunto, especialmente en el tema de infraestructura, del recurso humano y también del orden interno. La ley pretendía implementar un régimen interno nuevo para garantizar el orden, así como promover las actividades de rehabilitación. Sin embargo, hasta la fecha, ocho años después de entrar en vigencia, no se han alcanzado los cambios deseados. A pesar de la nueva ley, las condiciones carcelarias no han cambiado: el recurso humano no recibe la formación necesaria y carece de una carrera penitenciaria, la infraestructura no ha sido adecuada como la ley lo manda, el régimen progresivo en el tema de rehabilitación no se ha logrado implementar aún y en los penales hay poco control por la ausencia de autoridad.

La ley no ha logrado reformar a la institución porque su funcionamiento está atada a un marco legal que no se puede implementar por la gran brecha que hay entre lo que aspira la ley y la realidad del SP. Además al no contar con los recursos necesarios para los cambios que demanda la ley, es imposible lograr implementarla.

Recomendación a corto plazo (1 año): Se recomienda proceder con la emisión de los reglamentos pendientes, especialmente los reglamentos sistematizados de los centros carcelarios. Es importante que la institución cuente con esos instrumentos legales, para contar con un marco legal completo que permita un mejor funcionamiento, así como eliminar espacios para discrecionalidades. Lograr una sistematización en los reglamentos de los centros sería un paso importante.

Recomendación a mediano plazo (4 años): La Ley del Régimen Penitenciario necesita ser evaluada para determinar que tan realista es su implementación. A partir de esta

evaluación, conjuntamente con el plan de 20 años que elabore la Comisión de alto nivel, se recomienda trabajar una propuesta que contenga las reformas necesarias, tomando en cuenta la realidad nacional de los centros carcelarios y los recursos disponibles para operar la institución, así como el concepto penitenciario que se requiere para Guatemala.

Será importante revisar particularmente los siguientes temas: a) determinar un único concepto de rehabilitación funcional que puede ser implementado, b) establecer requisitos de infraestructura carcelaria basados en criterios técnicos y la viabilidad de los recursos, c) incluir los lineamientos de un régimen interno para el personal penitenciario, conteniendo un propio régimen disciplinario, y d) diseñar un régimen interno para los privados de libertad que permita un ambiente de orden, respeto y cumplimiento a las normas, con sanciones claras y factibles de emplear, para evitar que sean aplicadas arbitrariamente por parte del funcionario a cargo de centro carcelario.

- 3) Invertir en nueva infraestructura carcelaria: La infraestructura existente ya ha sido rebasada tanto en espacios disponibles, como también en los requisitos de seguridad y logística que debe cumplir un centro carcelario actual. Es necesario invertir en nueva infraestructura, no solo para aliviar el hacinamiento, sino también para aprovechar a implementar un nuevo régimen interno con mayor orden y supervisión en cada nuevo centro carcelario. De esta manera se van relevando paulatinamente los centros antiguos por nuevos en los cuales se aplica un régimen interno con mayor control.

Recomendaciones a corto plazo (1 año): Se recomienda diseñar y socializar un plan de inversión en infraestructura a mediano y largo plazo (como parte de la recomendación 1), con criterios técnicos y basados en proyecciones de población general, la ocupación carcelaria, evolución del crimen y perfil de los reclusos. Este plan servirá de guía para lograr y mantener una infraestructura penitenciaria adecuada. Con una planificación actualizada y de largo plazo se podrán planificar, gestionar y ejecutar los recursos económicos necesarios a tiempo.

Se considera importante darle el mantenimiento debido y mejora a la infraestructura existente dentro de lo que permiten los recursos financieros asignados.

Recomendaciones a mediano plazo (4 años): Ante la ausencia de una verdadera cárcel de máxima seguridad en el país y tomando en cuenta la evolución del crimen y de la población reclusa, se hace evidente la necesidad de contar con una cárcel de máxima seguridad, para albergar a las personas de mayor peligrosidad.

En vista de que la inversión para nuevos centros carcelarios es costosa, se recomienda estudiar y analizar otros modelos de gestión penitenciaria en el tema de infraestructura, en especial la posibilidad de Alianzas Público Privadas, para poder agilizar la construcción de nueva infraestructura en un tiempo prudente.

- 4) Iniciar la recuperación del control interno en las cárceles con una debida separación y ubicación de los privados de libertad: Actualmente no existe una adecuada separación de los reclusos por su grado de peligrosidad, sino únicamente por su pertenencia a una mara u otros grupos criminales. El hecho de mezclar distintos perfiles de delincuentes no es ideal, ya que los mismos debieran ser ubicados con perfiles similares. Especialmente los privados de libertad de mayor peligrosidad deberían ser separados del resto de la población reclusa. Según estimaciones de la DGSP aproximadamente unos 1,000 privados de libertad necesitarían ser reclusos en condiciones de alta seguridad.

Recomendación a corto plazo (1 año): Realizar un análisis detallado de la población reclusa y sus perfiles criminológicos y pertenencia a organizaciones criminales. De acuerdo a la evaluación, definir los distintos criterios de separación de los privados de libertad que se deben aplicar para una reclasificación de la población reclusa. Esto ayuda a tener claridad de las personas que deberán ser resguardados con medidas de seguridad más estrictas. Además, una debida separación de los reclusos permitiría enfocar los servicios de rehabilitación a las necesidades reales de los distintos grupos, y priorizar los escasos recursos en donde hay mejores probabilidades de éxito.

Adicionalmente, se recomienda trabajar estrechamente con las otras autoridades y las empresas de telefonía para poder cumplir la Ley de Telecomunicaciones que prohíbe la señal de telefonía en los perímetros de los centros carcelarios y reforzar los controles de ingreso a los penales con tecnología moderna.

Recomendaciones a mediano plazo (4 años): Conforme avance la adquisición de nueva infraestructura, se deberán reubicar los distintos grupos de privados de libertad a los diferentes penales. Se deberá priorizar la separación de la población reclusa de mayor peligrosidad delictiva del resto de la población. Con esta estrategia se va creando un nuevo modelo carcelario que paulatinamente sustituye el modelo actual.⁹⁰

Para lograr y mantener una debida ubicación de los privados de libertad, será necesaria una eficiente coordinación interinstitucional con el Organismo Judicial, ya que son los jueces quienes determinan el centro carcelario del privado de libertad. Se debe evaluar la forma adecuada de capacitar a los jueces para que puedan decidir de la mejor manera sobre la ubicación para el recluso, conociendo el contexto y la realidad del SP.

- 5) Profesionalizar al recurso humano: El personal operativo del SP es quien brinda el servicio de la institución y está en permanente contacto con los privados de libertad. Se han visto esfuerzos para mejorar el nivel del personal operativo y se considera esencial seguir con la profesionalización del mismo.

⁹⁰ Este sistema se ha aplicado en varios países latinoamericanos que han realizado reformas penitenciarias exitosas, como p.e. Colombia y República Dominicana.

Recomendaciones a corto plazo (1 año): En el tema del recurso humano se hace necesario un reordenamiento de las plazas disponibles y del personal contratado, así como una planificación de las plazas y del personal adicional que la institución necesita. Debido a que se dio la práctica de nombrar personal administrativo en plazas de personal operativo, se creó un desorden administrativo, el cual se debe eliminar.

Además se sugiere socializar el manual de puestos y salarios que la presente administración ha creado, para lograr un consenso al respecto y que el mismo pueda servir de base para la creación de la carrera penitenciaria.

El plan de 20 años de la Comisión de alto nivel para la reforma penitenciaria debería incluir el tema del personal. Hasta la fecha no existe una carrera penitenciaria. Se sugiere evaluar cual sería el modelo de carrera más apropiado para posteriormente lograr un diseño de la carrera penitenciaria apta para el país. De todas formas se sugiere la homologación de la carrera penitenciaria a nivel regional con la academia penitenciaria regional. Es importante tomar en cuenta el costo que implicará implementar la misma, ya que será necesario crear escalafones salariales y ajustar el presupuesto respectivo, así como fortalecer la Escuela de Estudios Penitenciarios para que la misma pueda proporcionar los cursos y capacitaciones que serán requeridos por la carrera para lograr ascensos.

Con la carrera penitenciaria también se deberá crear un propio régimen disciplinario para el personal de presidios. La ley actual no aborda ese tema, pero se hace necesario que el personal cuente con su propio régimen disciplinario, el cual deberá ser elaborado paralelamente a la carrera y tener sus fundamentos en la ley.

Recomendaciones a mediano plazo (4 años): Lograr la implementación de los cambios al sistema del recurso humano. Se recomienda trabajar en el fortalecimiento de la Escuela de Estudios Penitenciarios, para que la misma pueda convertirse en el ente académico del tema penitenciario, brindando todas las capacitaciones exigidas por la carrera, pero también para mantenerse actualizado de las actuales tendencias penitenciarias, para formar no solo personal operativo, sino también otros profesionales en esta materia.

ANEXOS

Tabla A1. Acciones Programáticas de Prevención en la Política de Seguridad Nacional

Acciones Programáticas	Indicadores
Desarrollar programas de prevención social y situacional para la reducción de la violencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la convivencia pacífica. • Mejora de las actividades cotidianas. • Incremento de la confianza en las autoridades. • Reduce la violencia intrafamiliar, femicidios y de los jóvenes en riesgo. • Aumenta la participación del poder local.
Desarrollar programas cívicos y sociales con participación multisectorial al privilegiar la resolución alternativa de conflictos y la convivencia pacífica.	<ul style="list-style-type: none"> • Reduce la conflictividad social relacionada a maras, drogas y estupefacientes. • Aumenta la participación ciudadana en esfuerzos efectivos para desarticular la estructura organizacional de las maras.
Desarrollar la seguridad pública, ciudadana y comunitaria.	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperación de las áreas públicas que han sido tomadas por la criminalidad. • Mejora el control y colaboración de las empresas de seguridad privada.
Establecer mecanismos eficaces de coordinación interinstitucional para enfrentar, reducir y neutralizar organizaciones criminales: maras y delincuencia organizada.	<ul style="list-style-type: none"> • Disminuye la necesidad de proteger a los operadores de justicia por amenaza de la delincuencia organizada. • Reduce los índices de criminalidad. • Aumenta la inversión y actividad económica.
Desarticular el mercado de armas y municiones ilegales en todo el territorio nacional, asociado con campañas de información para disminuir la cultura de portación de armas.	<ul style="list-style-type: none"> • Disminuye los delitos en los cuales se utilizan armas de fuego.

Fuente: Política Nacional de Seguridad, págs. 31 y 32.

Tabla A2. Deber ser y realidad de los mandos a cargo de los Comisarios

Comisarios	Dirección General	Jefatura de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional	Tribunal Disciplinario de Oriente	Inspectoría General	Secretaría Técnica de Operaciones	División de operaciones conjuntas	División de Protección de Personas y Seguridad	División de Fuerzas especiales	División de Seguridad Turística	Comisarías	Secretaría Técnica	División Especializada en Investigación Criminal	Gabinete Criminalístico	División de Información Policial	Subdirección General de Apoyo y Logística	Secretaría Técnica (STEL)	Escuela de Formación de Oficiales de Policía	Escuela de Estudios Superiores de Policía	Escuela de Especialidad de Policía
Presidencia Tribunales Disciplinarios (1)			1																
Agregadurías Policiales (1)																			
Secretaría General Técnica de la Dirección General Adjunta (1)											1								
División de Operaciones Conjuntas (1)						1													
División de Policía de Mercados (1)																			
División de Fuerzas Especiales de Policía (1)								3											
División de Protección de Personas y Seguridad (1)							1												
División de Seguridad Turística (1)									1										
División de Protección a la Naturaleza (1)																			
División Motorizada (1)																			
División de Puertos, Aeropuertos y Puestos Fronterizos (1)																			
Comisarías (29)										40									
División Especializada en Investigación Criminal (1)												5							
División de Policía Internacional INTERPOL (1)																			
División de Investigación y Desactivación de Armas y Explosivos (1)																			
Gabinete Criminalístico (1)													1						
División de Fuerza de Tarea de Interdicción Aérea, Antinarcótica y Antiterrorismo (1)																			
Centro de Información Conjunta Antidrogas de Guatemala (1)																			
División de Intervención en Relaciones Comunitarias (1)																			
Director de la Academia de la Policía Nacional Civil (1)																			
	1	2		3	1										1	1	1	1	1
Debe Ser:	48																		
Realidad	67																		

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Subdirección General de Personal y Reglamento sobre la Organización de la PNC.

Secretario Técnico de la Subdirección General de Análisis de Información Antinarcótica (1)																			4					
Secretario Técnico de la Subdirección General de Estudios y Doctrina (1)																				1				
Secretario Técnico de la Subdirección General de Prevención del Delito (1)																								
Departamento de Orientación Preventiva (1)																								
Departamento Especializado en Niñez y Adolescencia (1)																								
Departamento de Multiculturalidad (1)																								
Departamento de Equidad y Género (1)																								
Departamento de Cultura y Deportes (1)																								
Secretario Técnico de la Subdirección General de Tecnologías de la Información y la Comunicación. (1)																						1		
Departamento de Operaciones de Seguridad Informática (1)																								
Departamento Planificación y Gestión de Proyectos Tecnológicos (1)																								
Departamento de Auditoría de Sistemas y Control de Calidad (1)																								
Secretario Técnico de la Subdirección General de Salud Policial (1)																								
	1	1	3	1	3	2	1	1	76	5	1	1	1	1	1					1		4		1
Debe ser	28																							
Realidad	114																							

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Subdirección General de Personal y Reglamento sobre la Organización de la PNC.

Tabla A4. Presupuesto Vigente por Unidad Ejecutora. PNC, 2009 a 2015.

Año	Dir. General de la PNC	Sub. Gral. de Estudios	Depto. de Tránsito	Sub. Gral. de Salud Policial	SAIA	TOTAL
2009	1,903,105,054	84,610,753	33,310,382	13,505,925	4,716,006	2,039,248,119
2010	1,902,025,747	73,168,570	11,716,818	16,470,029	8,353,957	2,011,735,121
2011	2,275,530,978	30,264,136	16,827,300	23,291,340	0	2,345,913,754
2012	2,341,422,543	82,401,638	30,027,715	20,512,913	4,872,000	2,479,236,809
2013	2,849,806,090	152,164,526	68,883,424	21,815,589	9,500,000	3,102,169,629
2014	2,801,500,203	113,479,995	62,936,737	16,073,846	7,154,168	3,001,144,949
2015	2,765,857,540	154,000,000	138,899,140	21,884,351	7,000,000	3,087,641,031

Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.

Tabla A5. Crecimiento interanual del presupuesto. PNC, 2010 a 2015.

Año	Dir. General de la PNC	Sub. Gral. de Estudios	Depto. de Tránsito	Sub. Gral. de Salud Policial	SAIA	TOTAL
2010	-0.1%	-13.5%	-64.8%	21.9%	77.1%	-1.3%
2011	19.6%	-58.6%	43.6%	41.4%		16.6%
2012	2.9%	172.3%	78.4%	-11.9%	-41.7%	5.7%
2013	21.7%	84.7%	129.4%	6.4%	95.0%	25.1%
2014	-1.7%	-25.4%	-8.6%	-26.3%	-24.7%	-3.3%
2015	-1.3%	35.7%	120.7%	36.1%	-2.2%	2.9%
2009 a 2015	45.3%	82.0%	317.0%	62.0%	48.4%	51.4%

Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.

Tabla A6. Ejecución presupuestaria por Unidad Ejecutora. PNC, 2009 a 2014.

Año	Dir. General de la PNC	Sub. Gral. de Estudios	Depto. de Tránsito	Sub. Gral. de Salud Policial	SAIA	TOTAL
2009	92.8%	96.3%	70.4%	82.9%	100.0%	92.5%
2010	98.4%	91.7%	77.9%	95.9%	95.3%	98.0%
2011	95.4%	77.8%	68.0%	77.8%	n/a	94.8%
2012	93.6%	71.2%	53.6%	94.2%	45.4%	92.3%
2013	87.0%	82.1%	91.7%	91.6%	82.3%	86.8%
2014	97.1%	96.9%	97.1%	95.6%	81.2%	97.1%

Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.

Tabla A7. Presupuesto Vigente por Programa. MINDEF, 2009 a 2015.

Año	Proy. Diplo. y Misiones de Paz	Defensa, Sob. e Integridad Terr.	Actividades Centrales	Part. no Asignables a Programas	Prev. de Hechos Delictivos	Servicios de Educ. y Salud	Mitigación de Desastres	Regulación de Esp. Acuáticos	Reconstrucción	Construcción y Cartografía	Coop. Interinst. y Regional	TOTAL
2009	63,023,672	563,288,895	289,598,279	1,386,391	0	301,520,054	0	15,444,979	0	44,004,363	0	1,278,266,633
2010	63,023,672	563,288,895	289,598,279	1,386,391	0	301,520,054	0	15,444,979	0	44,004,363	0	1,278,266,633
2011	91,749,718	605,831,618	335,642,084	170,958,663	0	220,729,274	0	4,161,799	0	0	113,701,858	1,542,775,013
2012	87,843,407	706,963,368	360,267,646	140,864,888	0	240,667,160	0	8,022,656	77,144,863	0	137,481,002	1,759,254,990
2013	90,624,369	804,361,281	422,744,246	171,624,813	236,573,242	264,276,044	24,484,007	8,392,430	26,437,280	0	0	2,049,517,712
2014	81,915,543	701,999,226	465,760,467	180,624,813	265,150,734	264,291,596	25,397,219	8,546,354	10,300,000	0	0	2,003,985,952
2015	74,273,314	778,605,009	544,535,729	156,822,731	202,916,098	303,897,678	28,972,972	10,229,668	0	0	0	2,100,253,199

Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.

Tabla A8. Crecimiento interanual del presupuesto. MINDEF, 2010 a 2015.

Año	Proy. Diplo. y Misiones de Paz	Defensa, Sob. e Integridad Terr.	Actividades Centrales	Part. no Asignables a Programas	Prev. de Hechos Delictivos	Servicios de Educ. y Salud	Mitigación de Desastres	Regulación de Esp. Acuáticos	Reconstrucción	Construcción y Cartografía	Coop. Interinst. y Regional	TOTAL
2010	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	n/a	0.0%	n/a	0.0%	n/a	0.0%	n/a	0.0%
2011	45.6%	7.6%	15.9%	12231.2%	n/a	-26.8%	n/a	-73.1%	n/a	n/a	n/a	20.7%
2012	-4.3%	16.7%	7.3%	-17.6%	n/a	9.0%	n/a	92.8%	n/a	n/a	20.9%	14.0%
2013	3.2%	13.8%	17.3%	21.8%	n/a	9.8%	n/a	4.6%	-65.7%	n/a	n/a	16.5%
2014	-9.6%	-12.7%	10.2%	5.2%	12.1%	0.0%	3.7%	1.8%	-61.0%	n/a	n/a	-2.2%
2015	-9.3%	10.9%	16.9%	-13.2%	-23.5%	15.0%	14.1%	19.7%	n/a	n/a	n/a	4.8%
2009 a 2015	17.8%	38.2%	88.0%	n/a	n/a	0.8%	n/a	-33.8%	n/a	n/a	n/a	64.3%

Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.

Tabla A9. Presupuesto Vigente por Renglón. DGSP, 2009 a 2015.

Año	Servicios Personales	Servicios No Personales	Materiales y Suministros	Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles	Transferencias Corrientes	Asignaciones Globales
2009	94,841,418	42,214,879	74,843,110	3,783,006	2,282,030	125,500
2010	107,849,581	39,601,945	93,168,351	3,284,315	1,834,741	0
2011	136,055,575	33,841,816	106,793,726	393,763	1,789,328	195,873
2012	137,747,457	36,672,460	149,483,242	5,678,405	2,895,219	23,000
2013	180,783,900	46,250,479	121,723,693	126,999,600	2,298,050	99,470
2014	200,714,751	51,123,779	121,501,342	185,499,600	2,000,058	702,914
2015	202,271,812	68,399,969	155,302,144	92,630,000	2,989,450	777,300

Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.

Tabla A10. Crecimiento interanual del presupuesto. DGSP, 2010 a 2015.

Año	Servicios Personales	Servicios No Personales	Materiales y Suministros	Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles	Transferencias Corrientes	Asignaciones Globales	TOTAL
2010	13.7%	-6.2%	24.5%	-13.2%	-19.6%	-100.0%	12.7%
2011	26.2%	-14.5%	14.6%	-88.0%	-2.5%	n/a	13.6%
2012	1.2%	8.4%	40.0%	1342.1%	61.8%	-88.3%	19.1%
2013	31.2%	26.1%	-18.6%	2136.5%	-20.6%	332.5%	43.8%
2014	11.0%	10.5%	-0.2%	46.1%	-13.0%	606.7%	17.4%
2015	0.8%	33.8%	27.8%	-50.1%	49.5%	10.6%	-7.0%
2009 a 2015	113.3%	62.0%	107.5%	2348.6%	31.0%	519.4%	51.4%

Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.

Tabla A11. Ejecución presupuestaria por Renglón. DGSP, 2009 a 2014.

Año	Servicios Personales	Servicios No Personales	Materiales y Suministros	Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles	Transferencias Corrientes	Asignaciones Globales	TOTAL
2009	99.7%	90.5%	97.9%	42.1%	98.2%	99.9%	96.3%
2010	99.4%	99.9%	99.9%	94.5%	98.4%	n/a	99.6%
2011	96.9%	95.0%	93.7%	92.5%	85.3%	95.7%	95.4%
2012	99.3%	95.2%	96.5%	7.2%	89.6%	0.0%	92.9%
2013	97.1%	95.2%	97.0%	1.6%	94.4%	100.0%	71.5%
2014	99.9%	99.7%	97.6%	0.6%	100.0%	100.0%	66.6%

Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos

1. Abad, José Miguel (2006). ***“Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en jóvenes”***. Organización Panamericana de la Salud. Washington.
2. Acuerdos de Paz Firma y Duradera. ***“Acuerdo Sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática”***. México, 1996.
3. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. ***“La Policía que queremos: Plan de continuidad Reforma Policial”***. Guatemala, 2011.
4. Arévalo, Bernardo (2000). ***“Función militar y control democrático”***. Conferencia internacional, ciudad de Guatemala, junio de 2000.
5. Azpuru, Dinorah (2014). ***“Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2014”***. Universidad Rafael Landívar y Universidad de Vanderbilt, marzo de 2014.
6. Banco Mundial (2014). ***“Soluciones para la prevención del crimen y la violencia”***. Washington DC.
7. Bayley, David. ***“Democratizing the police abroad: What to do and how to do it.”*** Issues in International Crime. U.S. Department of Justice. Washington, 2001.
8. Castellanos Tana, Fernando (2004). ***“Lineamientos Elementales del Derecho Penal”***. Editorial Porrúa. México.
9. Carranza, Elías et al. (2009). ***“Cárcel y Justicia en América Latina y El Caribe: cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas”***. México: Siglo XXI Editores: Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.
10. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.
 - (2011a) ***“Análisis del Plan de Continuidad de la Reforma Policial. Lineamientos para una Política, Económica, Social y de Seguridad 2011-2021”***. Guatemala, 2011.
 - (2011b), ***“Previsión Social”***. Guatemala, mayo de 2011.
 - (2011c) ***“Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad para Guatemala 2011-2021. Resumen de las propuestas”***. Julio de 2011.
 - (2012) ***“Adolescentes privados de libertad”***. Noviembre de 2012.

- (2013a) ***“La rehabilitación de los privados de libertad, ¿mito o realidad?”***. Noviembre de 2013.
 - (2013b) ***“Armas de fuego y violencia homicida”***. Noviembre de 2013.
 - (2014a), ***“Cárceles hacinadas, ¿un problema de pocos o de todos?”*** Guatemala, agosto de 2014.
 - (2014b), ***“Estudio exploratorio sobre el Fenómeno de las Extorsiones”***. Guatemala, noviembre de 2014.
11. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía -CELADE-. ***“Estimaciones y Proyecciones de la Población Total por País”***. División de Población de la Comisión Económica de América Latina y el Caribe –CEPAL- Disponible en: http://www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos_bd.htm
 12. Comisión Nacional de la Reforma Policial.
 - (2011) ***“Plan Estratégico Institucional 2012-2021”***. Guatemala, 2011.
 - (2013) ***“Plan Estratégico Institucional 2013”***. Guatemala, 2013.
 - (2014) ***“Informe 2012-2014”***. Guatemala, 2014.
 13. Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos –COPREDEH- (2005). ***“Política nacional de prevención de la violencia juvenil”***.
 14. Congreso de la República de Guatemala
 - (2003) ***“Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia”***. Decreto número 27-2003.
 - (2008) ***“Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad”***. Decreto número 18-2008.
 15. Cunningham, Wendy et al (2008). ***“Juventud en Riesgo en América Latina y el Caribe. Entendiendo las causas, realizando su potencial”***. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Washington, DC. Resumen de libro.
 16. Dammert, Lucía & Liza Zúñiga (2008). ***“La cárcel: problemas y desafíos para las Américas”***. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-. Santiago de Chile, agosto de 2008.
 17. Díez Ripollés, Jose & Estér Giménez-Salinas, coordinadores (2002). ***“Manual de Derecho Penal Guatemalteco. Parte general”***. Librerías Artemis Edinter, S.A. Guatemala, C.A.
 18. Dirección General del Sistema Penitenciario (2015). ***“Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014 – 2024”***. Guatemala, febrero de 2015.

19. Donadio, Marcela (2014). ***“Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, edición 2014”***. Red de Seguridad y Defensa de América Latina –RESDAL-. Buenos Aires, Argentina. Septiembre de 2014.
20. Dowdley, Luke (2006) ***“Ni Guerra ni Paz. Comparaciones internacionales de niños y jóvenes en la violencia armada organizada.”*** COAV/VIVA RIO/ISER/IANSA.
21. Fernández Muñoz, Dolores E. ***“La rehabilitación en las prisiones: ¿éxito o fracaso?”*** Revista de Derecho Comparado. Biblioteca de la Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM–
22. Foucault, Michel (1975). ***“Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión”***. 1ª. Ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. Argentina, 2002.
23. Gobierno de Guatemala
 - (2012a) ***“Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz”***.
 - (2012b) ***“Política Nacional de Seguridad de Guatemala”***. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. Guatemala, julio de 2012.
 - (2012c) ***“Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación”***. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. Guatemala, octubre de 2012.
 - (2012d) ***“Plan Estratégico de Seguridad de la Nación”***. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. Guatemala, noviembre de 2012.
 - (2012e) ***“Política Nacional de Juventud 2012-2020”***. Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y Consejo Nacional de la Juventud.
24. Guerra, Nancy (2005). ***“Juventud, Crimen y Violencia. Prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina y El Caribe”***. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Washington, DC.
25. Instituto Nacional de Estadística –INE- (2014). ***“República de Guatemala: Hechos Delictivos 2013”***. Guatemala, noviembre de 2014.
26. Interpeace (2000). ***“Bases para la consideración de la cuestión militar”***. Proyecto hacia una política de Seguridad para la Democracia. Guatemala, agosto de 2000.
27. Ministerio de la Defensa Nacional
 - (2003), ***“Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala”***. Guatemala, noviembre de 2003.
 - (2011), ***“Plan Estratégico 2012-2016, Camino al Bicentenario”***. Guatemala, 2011.
 - (2013a), ***“Memoria de labores 2012”***. Guatemala, 2013.
 - (2013b), ***“Política de Defensa de la Nación”***. Guatemala, noviembre de 2013.

- (2014), ***“Memoria de labores 2032”***. Guatemala, 2014.
28. Ministerio de Gobernación.
- (2012a) ***“Reformas al Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Gobernación, Acuerdo Gubernativo número 635-2007 de fecha 28 de diciembre de 2007”***. Acuerdo Gubernativo número 265-2012.
- (2012b) ***“Reformas al Acuerdo Gubernativo número 635-2007 de fecha 28 de diciembre de 2007, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Gobernación”***. Acuerdo Gubernativo número 313-2012.
- (2012c) ***“Reformas al Acuerdo Ministerial número 2244-2007 de fecha 31 de diciembre de 2007, Reglamento Interno que Establece la Estructura Orgánica de las Direcciones del Ministerio de Gobernación”***. Acuerdo Ministerial número 420-2012.
- (2012d) ***“Plan Estratégico 2012-2016”***.
- (2014a) ***“Avances del Plan Estratégico: logros 2013 y desafíos 2014”***. Enero de 2014.
- (2014b) ***“Política Nacional Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034”***. Mayo de 2014.
- (2014c) ***“Plan de Acción de la Política Nacional Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034”***. Agosto de 2014.
29. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. ***“Cuarto Informe de la Misión”***, Guatemala, 1999.
30. Muñagorri, Ignacio (1977). ***“Sanción penal y política criminal. Confrontación con la nueva defensa social”***. Instituto Editorial Reus S.A. Madrid, 1977.
31. Organización de los Estados Americanos –OEA- (1995). ***“Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica”***. Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Comisión de Seguridad Hemisférica.
32. ONU-HABITAT (2010). ***“Guía para la prevención con jóvenes. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana”***. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) en copublicación con Universidad Alberto Hurtado de Chile.
33. Organización Mundial de la Salud –OMS-. ***“Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud”***. Ginebra, Suiza. 2002.
34. Policía Nacional Civil. ***“Doctrina Institucional”***. Guatemala, 2012.
35. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-

- (2009). ***“Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano”***. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Octubre de 2009.
- (2013). ***“Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina”***. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Nueva York, Estados Unidos de América, noviembre de 2013.
- 36. Rodríguez Manzanera, Luis (1981). ***“Criminología”***. Editorial Porrúa, S. A. Segunda Edición. México.
- 37. Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas –SECCATID-
 - (2009). ***“Política Nacional Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas”***. Guatemala, enero de 2009.
 - (2010). ***“Estudio sobre el consumo de drogas en la población privada de libertad y su relación con la conducta delictiva”***. Guatemala, 2010.
- 38. Sistema de la Integración Centroamericana –SICA- (2011). ***“Conferencia internacional de apoyo a la estrategia de seguridad de Centroamérica”***. Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. Guatemala, 22 de junio de 2011.
- 39. United Nations Office on Drugs and Crime –UNODC-
 - (2010). ***“Cómo hacer que funcionen las directrices de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito”***. Informe del 12º. Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Justicia Penal. Salvador, Brasil, 12 a 19 de abril de 2010.
 - (2011). ***“Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito”***. Serie de manuales sobre justicia penal. Naciones Unidas, Nueva York.
 - (2013a). ***“Estudio Mundial sobre el Homicidio, 2013. Resumen Ejecutivo”***. Vienna, 2013.
 - (2013b). ***“Global Study on Homicide, 2013”***. Vienna, 2013.

Legislación y otros documentos legales

1. Constitución Política de la República de Guatemala.
2. Acuerdos de Paz Firme y Duradera, septiembre de 1996.
3. Acuerdo Gubernativo 40-2000 del Congreso de la República, Ley de apoyo a las fuerzas de Seguridad Civil.

4. Acuerdo Gubernativo 513-2011 del Ministerio de Gobernación, Reglamento de la Ley del Régimen Penitenciario.
5. Acuerdo Gubernativo 277-2013 del Ministerio de Gobernación, Fuerza de Tarea Interinstitucional Tecún Umán.
6. Acuerdo Gubernativo 141-2014 del Ministerio de Gobernación, Fuerza de Tarea Chortí.
7. Decreto Gubernativo 6-2014 del Consejo de Ministros, Estado de Prevención en el municipio de San Juan Sacatepéquez.
8. Acuerdo Gubernativo 304-2014 del Ministerio de Gobernación, Colaboración de la PNC y el Ejército de Guatemala.
9. Acuerdo Gubernativo No. 307-2014 del Ministerio de Gobernación, Ampliación Centro de Cumplimiento de Condena Canadá.
10. Acuerdo gubernativo 31-2015 del Ministerio de la Defensa Nacional, Escuadrones del Cuerpo Especial de Reserva para la Seguridad Ciudadana.
11. Decreto 20-76 del Congreso de la República.
12. Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Servicio Civil.
13. Decreto 63-88 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado
14. Decreto número 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Orden Público.
15. Decreto 72-90 del Congreso de la República, Ley constitutiva del Ejército de Guatemala.
16. Decreto 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo.
17. Decreto 33-2006 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Régimen Penitenciario.
18. Decreto 8-2013 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Equipos Terminales Móviles.
19. Decreto 12-2014 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Control de las Telecomunicaciones Móviles en Centros de Privación de Libertad y Fortalecimiento de la Infraestructura para la Transmisión de Datos.

20. Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto 11-97 del Congreso de la República de Guatemala.
21. Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008 del Congreso de la República de Guatemala.
22. Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República.
23. Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, Decreto 72-90 del Congreso de la República.
24. Reglamento Sobre la Organización de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Gubernativo 97-2009.
25. Régimen Interior de la Academia de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Ministerial 299-97.
26. Reglamento del Régimen Educativo de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Gubernativo 587-97.
27. Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Ministerial 1829-2003.
28. Orden General No. 09.2013, Dirección General de la Policía Nacional Civil, Orden General del Régimen de Previsión Social Complementario de la Policía Nacional Civil.
29. Orden General No. 04-003, Dirección General de la Policía Nacional Civil, Orden General de Auxilio Póstumo y Ayuda por Jubilación para el Personal de la Policía Nacional Civil.
30. Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.