



¡Marcando el rumbo!

Avances y Desafíos en la Policía Nacional Civil

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

Guatemala, abril de 2015

DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN

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. El mismo servirá como base de discusión para ser retroalimentado y mejorado por expertos y miembros de distintos partidos políticos. 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. Investigador responsable: Francisco Quezada.

CONTENIDO

1. Introducción	3
2. Marco legal	4
2.1. Marco constitucional	4
2.2. Antecedentes históricos	5
2.3. Marco de la seguridad pública	7
3. Organización	8
4. Carrera y mando	12
4.1. Dependencias que deben ser comandadas por Comisarios Generales	13
4.2. Dependencias que deben ser comandadas por Comisarios	13
4.3. Dependencias que deben ser comandadas por Subcomisarios	14
5. Ubicación y despliegue	16
6. Recursos Humanos	18
6.1. El proceso de reclutamiento	18
6.2. Formación	19
6.2.1. Academia de la Policía Nacional Civil	19
6.2.2. Escuela de formación de oficiales de policía	21
6.3. Carrera policial y ascensos	22
6.3.1. Escala de dirección	23
6.3.2. Escala de oficiales superiores	23
6.3.3. Escala de oficiales subalternos	23
6.3.4. Escala básica	23
6.4. Bienestar policial	24
6.4.1. Ingresos	24
6.4.2. Régimen de previsión social	25
6.5. Régimen disciplinario	26
6.5.1. Sanciones leves	27
6.5.2. Sanciones graves	27
6.5.3. Sanciones muy graves	28
7. Infraestructura, equipamiento y recursos financieros	30
7.1. Presupuesto	30
7.1.1. Unidades ejecutoras	31
7.1.2. Ejecución presupuestaria	31
7.1.3. Objeto gasto	32
8. Doctrina institucional	32
9. Reforma policial	33
10. Conclusiones	34
ANEXOS	38
BIBLIOGRAFÍA	42

1. Introducción

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 el presente trabajo 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. Análisis que contempla la institución de la Policía Nacional Civil, desde la perspectiva constitucional, histórica, legal, organizativa, su carrera y mando, ubicación y despliegue, el reclutamiento, la Academia de la Policía Nacional Civil, el proceso de ascenso en la carrera, el régimen disciplinario y lo relativo al tema presupuestario y el proceso de Reforma Policial. Finalmente se presenta dos apartados referentes a conclusiones y recomendaciones.

2. Marco legal

2.1. 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.

2.2. 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.

2.3. 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.

3. 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.

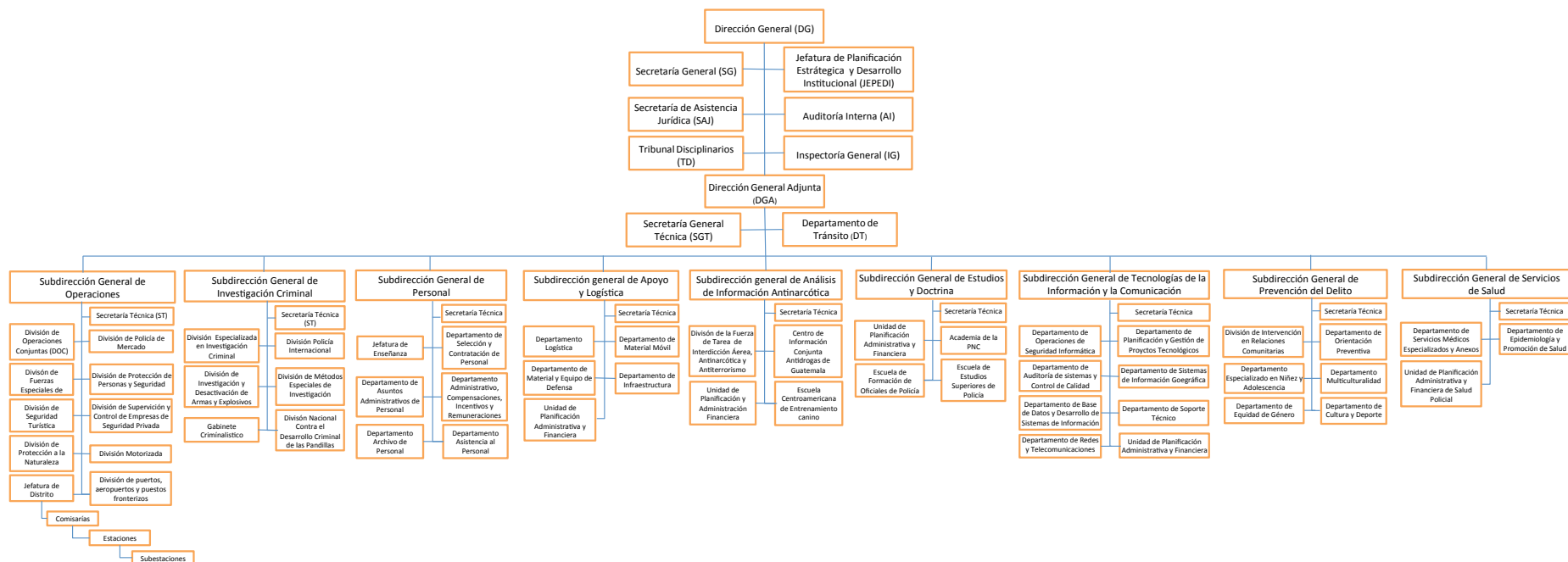
10) Subdirección General de Tecnologías de la Información y la Comunicación:

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.

Figura 1. Organigrama de la Policía Nacional Civil conforme su Reglamento de Organización



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

4. 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 1 (de los cuales 31,619 están activos).

Tabla 1. 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:

4.1. 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

4.2. 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

4.3. 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 Administrativa y Financiera de la Subdirección General de Investigación 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 Subdirección 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 Subdirección General de Tecnologías de la Información y la Comunicación.

- 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 1 hay:

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

Tabla 2. 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	Inspectoría 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)											
Inspectoría 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 2). 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 A1 y A2 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.

5. 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, Nororiente
 - 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 3¹. Los 14,236 restantes se encuentran distribuidos en las Direcciones y Subdirecciones de la PNC realizando tareas específicas.

Tabla 3. 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%
Sololá	72	367	18	1.9%	0.4%

¹ En la tabla se excluye el personal asignado a las Jefaturas de Distrito, los cuales suman 336 elementos más.

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 3.

6. 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.

6.1. 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.

6.2. Formación

6.2.1. 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 4. En la Tabla 5 se detallan los aspirantes a agentes en cada una de las sedes de la Academia.

Tabla 4. 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 5. 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.²

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.

6.2.2. 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 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 aisladamente de la formación de los elementos de la Policía a nivel inicial, esto es, en la Academia.

² 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.

La cantidad de oficiales graduados entre los años 2012 y marzo de 2015 son:

Tabla 6. 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.

6.3. 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:

6.3.1. 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.

6.3.2. 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.

6.3.3. 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.

6.3.4. 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.

6.4. Bienestar policial

6.4.1. 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 7 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.³

Tabla 7. 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
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.

³ 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

6.4.2. 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 8. 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.

6.5. 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:

6.5.1. 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.

6.5.2. 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.

6.5.3. 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.

7. 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 9. Armas de fuego de la PNC, junio de 2014

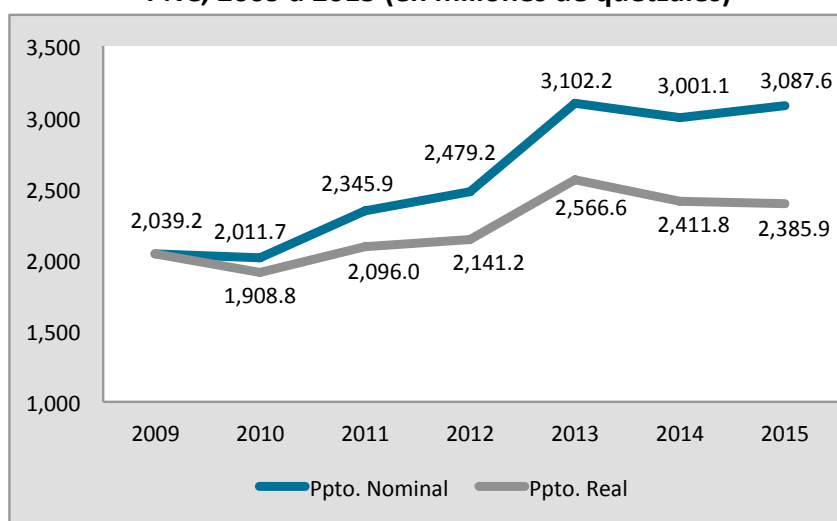
Tipo de Arma	Cantidad
Pistolas	38,780
Fusiles	3,066
Subametralladora	3,348
Escopeta	507
Total	45,701

Fuente: Subdirección General de Apoyo y Logística, PNC.

7.1. 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 reales⁴.

Gráfica 1. 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.

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

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.

Tabla 10. 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.

7.1.1. 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 A4 en Anexo).

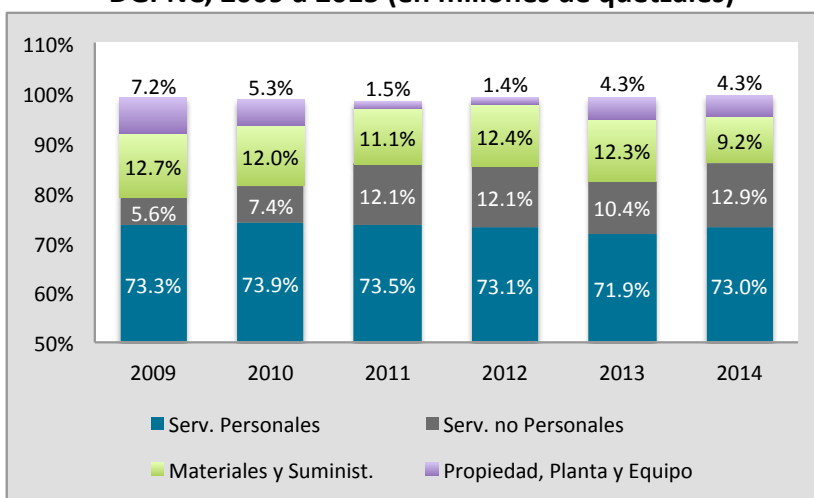
7.1.2. Ejecución presupuestaria

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 A5 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%).

7.1.3. 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 y Equipo.

**Gráfica 2. Distribución del Ppto. Devengado
DGPNC, 2009 a 2015 (en millones de quetzales)**



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

8. 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.

9. 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.

10. 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.

11. Recomendaciones

1) Concepto de mando:

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 reúna el nivel jerárquico y perfil que especifica la norma.

2) Desliegue territorial:

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) 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.

4) Academia de 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.

5) Cursos de ascenso:

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.

6) Régimen disciplinario:

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.

7) Reformas a 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



¡Marcando el rumbo!

Nacional de Reforma Policial puede ser ésta instancia, siempre que se respete su concepción original.

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.

ANEXOS

Tabla A1. 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	Comisarias	Secretaría Técnica	División Especializada en Investigación Criminal	Gabinete Criminalístico	División de Información Policial	Subdirección General de Apoyo y Logística	Secretaría Técnica (STFL)	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)																			
Comisarias (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 A3. 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 A4. 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 A5. 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.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acuerdos de Paz Firma y Duradera. ***“Acuerdo Sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática”***. México, 1996.
2. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. ***“La Policía que queremos: Plan de continuidad Reforma Policial”***. Guatemala, 2011.
3. 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.
4. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. ***“Análisis del Plan de Continuidad de la Reforma Policial. Lineamientos para una Política, Económica, Social y de Seguridad 2011-2021”***. Guatemala, 2011.
5. Comisión Nacional de la Reforma Policial. ***“Plan Estratégico Institucional 2012-2021”***. Guatemala, 2011.
6. Comisión Nacional para la Reforma Policial. ***“Informe 2012-2014”***. Guatemala, 2014.
7. Comisión Nacional para la Reforma Policial. Borrador. ***“Plan Estratégico Institucional 2013”***. Guatemala, 2013.
8. Constitución Política de la República de Guatemala.
9. Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto 11-97 del Congreso de la República de Guatemala.
10. Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008 del Congreso de la República de Guatemala.
11. Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República.
12. Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, Decreto 72-90 del Congreso de la República.
13. Reglamento Sobre la Organización de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Gubernativo 97-2009.
14. Régimen Interior de la Academia de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Ministerial 299-97.
15. Reglamento del Régimen Educativo de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Gubernativo 587-97.
16. Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Ministerial 1829-2003.



¡Marcando el rumbo!

17. 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.
18. 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.
19. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. ***“Cuarto Informe de la Misión”***, Guatemala, 1999.
20. Policía Nacional Civil. ***“Doctrina Institucional”***. Guatemala, 2012.