



¡Marcando el rumbo!

Agenda de Desarrollo: Seguridad Ciudadana y Justicia Criminal

Documento final

Guatemala, marzo de 2019

Este documento forma parte de una serie de investigaciones en distintos campos en el marco del Proyecto Ruta para el Desarrollo de Guatemala 2020-2024. Investigadores responsables: Walter Menchú (Diagnóstico sobre la delincuencia), Francisco Quezada (Policía Nacional Civil), Francisco Jiménez (Seguridad Privada, Inteligencia e Investigación Criminal), Corinne Dedik (Sistema Penitenciario) y David Casasola (Justicia Criminal). Coordinado y editado por María del Carmen Aceña, directora del Área de Seguridad Ciudadana del CIEN. Se agradece el apoyo financiero del Centro para la Empresa Privada Internacional -CIPE- y de la Fundación ATLAS.

Tabla de contenido

1. Resumen Ejecutivo.....	4
1.1. Desafíos a superar.....	5
1.2. Prioridades.....	6
2. Introducción	8
3. Diagnóstico General sobre la Delincuencia en Guatemala.....	9
3.1. Introducción.....	9
3.2. Violencia homicida a nivel mundial y regional.....	12
3.3. Violencia homicida en Guatemala	13
3.4. Focalización de la violencia homicida.....	14
3.5. Modelo de convivencia y seguridad ciudadana.....	17
4. Policía Nacional Civil	19
4.1. Introducción.....	19
4.2. Situación actual.....	20
4.2.1. Carrera policial	20
4.2.2. Despliegue policial	26
4.2.3. Infraestructura y equipamiento.....	29
4.3. Propuestas	30
5. Servicios Privados de Seguridad	31
5.1. Introducción.....	31
5.2. Situación actual.....	33
5.3. Marco legal	36
5.4. Marco institucional	38
5.5. Desafíos	39
5.6. Propuestas	41
6. Sistema Nacional de Inteligencia.....	42
6.1. Introducción.....	42
6.2. Situación actual.....	43
6.3. Marco legal	43
6.4. Marco institucional	44
6.5. Desafíos	46
6.6. Propuestas	47
7. Investigación Criminal.....	48
7.1. Introducción.....	48
7.2. Situación actual.....	49
7.3. Marco legal	51
7.4. Marco institucional	54
7.5. Desafíos	56
7.6. Propuestas	56

8.	Sistema Penitenciario.....	57
8.1.	Introducción.....	57
8.2.	Situación actual.....	58
8.2.1.	Tasa de prisionalización	58
8.2.2.	Tasa de ocupación carcelaria y hacinamiento	58
8.2.3.	Personas en prisión preventiva	60
8.2.4.	Delitos frecuentes.....	60
8.2.5.	Otras características de la población reclusa	61
8.3.	Marco legal	61
8.3.1.	Rehabilitación.....	61
8.3.2.	Infraestructura penitenciaria.....	61
8.3.3.	Recurso Humano	62
8.4.	Marco institucional	63
8.5.	Desafíos	64
8.5.1.	Infraestructura y hacinamiento	64
8.5.2.	Personal y carrera penitenciaria.....	65
8.5.3.	Unidades de control interno	66
8.5.4.	Nuevo modelo de gestión penitenciaria	66
8.6.	Propuestas	67
8.6.1.	Infraestructura y hacinamiento	67
8.6.2.	Personal y carrera.....	68
8.6.3.	Unidades de control interno	69
8.6.4.	Nuevo modelo de gestión penitenciaria	69
9.	Eficiencia del Sistema de Justicia Criminal	70
9.1.	Introducción.....	70
9.2.	Antecedentes.....	71
9.3.	Explicación del Flujograma	72
9.4.	Análisis de los principales resultados del Flujograma	75
9.4.1.	Evolución de la eficiencia global del sistema.....	75
9.4.2.	Análisis de las eficiencias institucionales	76
9.5.	Análisis de las asignaciones presupuestarias.....	78
9.6.	Oportunidades de mejora y pasos a seguir	80
9.7.	Conclusiones.....	81
9.8.	Propuestas	81
10.	Bibliografía y fuentes de información.....	83

1. Resumen Ejecutivo

Los datos muestran que, contrario a lo que sucede con otros indicadores sociales como educación o salud, en seguridad ciudadana se han logrado avances importantes en los últimos diez años.

Una encuesta realizada por CID-Gallup donde se pregunta a los entrevistados si alguien en su hogar ha sido víctima de algún delito en los últimos cuatro meses arroja que la victimización se redujo del 32% de los hogares en 2010 a 18% en 2019. Asimismo, la tasa de homicidios bajó de 46.4 por cada 100 mil habitantes en 2008 a 22.4 en 2018, una reducción que influyó en que el país saliera de la lista de los diez países más violentos del mundo.

Los registros de denuncias de delitos contra las personas y contra el patrimonio se han reducido, aunque las denuncias por extorsión han aumentado, lo cual muestra que este delito se convirtió en un problema real para los guatemaltecos. Es preciso mencionar que aún no se publican los resultados de una encuesta de victimización realizada en años recientes, lo cual daría más información respecto al comportamiento de la victimización en el país y serviría de base para futuras encuestas con las que se pueda complementar los registros administrativos de denuncias.

Los indicadores de seguridad ciudadana y justicia criminal dependen de muchos factores así como del actuar de varias instituciones, es por ello que el análisis y el abordaje de las estrategias para su mejora debe realizarse bajo un enfoque interinstitucional. Para este documento se investigó el funcionamiento de la Policía Nacional Civil -PNC-, el Sistema Nacional de Inteligencia, la Investigación Criminal, la regulación de los Servicios de Seguridad Privada, el Sistema Penitenciario, y las instituciones del sector de justicia criminal (Ministerio Público -MP-, Organismo Judicial -OJ-, Instituto de la Defensa Pública Penal -IDPP- e Instituto Nacional de Ciencias Forenses -INACIF-).

En la PNC hubo un aumento considerable en la cantidad de agentes pasando de 19,470 en 2008 a 38,700 en 2018 lo que equivale a tasas por cada 10 mil habitantes de 14.2 en 2008 y 22.4 en 2018. Esto se logró con la graduación de varias promociones en las distintas sedes de la academia, aunque se observa un descuido en el reclutamiento y en los procesos de ascenso. La agenda de seguridad también debe considerar como un tema sustantivo el Sistema Nacional de Inteligencia (estratégica, criminal y militar), para lo cual es necesario fortalecer el trabajo de las instituciones a cargo. La Investigación Criminal es necesaria en el sistema de seguridad y justicia, pues es una herramienta para reducir los índices de delincuencia e impunidad. Es la base del éxito de la persecución penal. En este ámbito, se observa una disminución de las capacidades debido a que en el año 2018 se redujo en 220 la cantidad de investigadores de la PNC destinados a esta tarea al pasar de 3,920 a 3,970 los agentes asignados a la División Especializada de Investigación Criminal -DEIC-.

En relación a los servicios de seguridad privada es la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada -DIGESSP- del MINGOB la encargada de su regulación. A la fecha aún hay

52 empresas que operan bajo el antiguo esquema previo a que entrara en vigencia la Dirección, con lo cual se observa un incumplimiento de la norma que establecía que lo deberían haber hecho en un periodo de entre 6 meses y un año desde su entrada en vigencia. Respecto al Sistema Penitenciario se observa un incremento constante de los privados de libertad desde 2008, pero no una ampliación de la capacidad carcelaria acorde a las necesidades. La tasa de ocupación en diciembre de 2018 era 250%, aún cuando se cuenta con la tasa de prisionalización más baja de la región: 141 privados de libertad por cada 100 mil habitantes.

Por último, las mediciones del Flujograma de la Justicia Criminal muestran que, de cada 100 casos en el sistema, en 2018 se le dio salida a 33. La tendencia de las instituciones muestra que la eficiencia ha mejorado en el MP, pero ha empeorado en el OJ.

1.1. Desafíos a superar

En la Academia de la PNC se observa que, debido a los procesos constantes de formación, su capacidad instalada no ha sido suficiente para la calidad en el proceso de reclutamiento de los nuevos agentes, pues se ha descuidado la verificación de la documentación presentada, los exámenes médicos y físicos de los aspirantes y las visitas domiciliarias que debieran realizarse para conocer el entorno en el que estos han vivido. En relación a la carrera policial, recientemente se realizaron ascensos que obviaron los procesos de convocatoria abierta y cursos de formación. A ello se suma un tema crucial en el despliegue de la institución: solo un 15% de las sedes policiales está en instalaciones propias, con lo cual no se pueden realizar inversiones en infraestructura, siendo esto un impedimento para el bienestar de los agentes.

El Sistema Nacional de Inteligencia carece de un reglamento en el que se establezcan funciones de coordinación interinstitucional, la cual es necesaria para su adecuada articulación. Asimismo, aún falta mucho para que la DIGICI asuma el rol que le corresponde en el análisis estratégico de la inteligencia criminal. Por otra parte, no se cuenta con una carrera del servidor público en inteligencia, a pesar que la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad así lo establece.

En la Investigación Criminal, a pesar que en 2017 se emitió su reglamento interno y en 2018 se aprobó el manual de organización, la DIGICRI aún no ha sido constituida en pleno y desde mediados de 2018 no cuenta con director. No existe una metodología para la recopilación de la información y aún hay desafíos en la coordinación institucional para lograr un modelo articulado. Tampoco se cuenta con una carrera específica para el servidor público de las distintas instituciones que realizan investigación criminal.

Respecto a la regulación de los servicios de seguridad privada, se observa que la DIGESSP no cumple adecuadamente con su rol regulador y existen debilidades en la coordinación interinstitucional con otros entes para el cumplimiento de su rol fiscalizador: Dirección General de Armas y Municiones -DIGECAM-, MP, OJ, Superintendencia de Administración

Tributaria -SAT-, Ministerio de Trabajo -MINTRAB- e Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-.

En el Sistema Penitenciario se carece de una carrera profesional, aún cuando la Ley General del Régimen Penitenciario lo establece. Tampoco se ha emitido el reglamento que la regule, o el manual de puestos y salarios. La falta de una carrera del personal operativo penitenciario dificulta su labor, pues todos tienen el mismo nivel jerárquico, lo cual es inadecuado para las funciones que realizan. El otro desafío es la ausencia de una planificación de mediano y largo plazo acorde a las necesidades de la institución, especialmente en la infraestructura que ya fue sobrepasada hace tiempo. Esto ha impedido la construcción de nuevos espacios y la implementación gradual del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria.

1.2. Prioridades

Corto Plazo:

1. Mejorar la información existente sobre seguridad ciudadana. Para implementar políticas públicas basadas en evidencia, es necesario crear un sistema de información que reúna datos de distintas fuentes. Como primer paso, es importante conocer la información de la encuesta de victimización realizada recientemente y programar su elaboración periódica (cada dos años).
2. Elaborar un plan estratégico integral para el sector de seguridad ciudadana y justicia criminal que incluya metas. Se debe trabajar un presupuesto de forma conjunta para el año 2020 a fin de que el mismo vaya acorde a las cargas de trabajo que cada institución debe enfrentar.
3. Retomar el sistema de ascensos por mérito a través de convocatorias abiertas y cursos de ascenso en la PNC. Una adecuada carrera policial requiere el cumplimiento de los procesos de ascenso que están normados para mantener la legitimidad jerárquica de la institución.

Mediano Plazo:

1. Fortalecer las carreras profesionales en las instituciones del sector: agentes de la PNC, agentes penitenciarios, personal de inteligencia y de investigación criminal. Se deben tener adecuados controles de acceso, una buena formación inicial y en servicio, mejores controles internos para garantizar la idoneidad del personal.
2. Lograr la coordinación interinstitucional por medio de los espacios existentes. En estas instancias se debe revisar el plan estratégico, las acciones y el logro de las metas, actividades que se deben realizar de forma permanente y retroalimentar el sistema para la mejora continua.
3. Diseñar y poner en marcha proyectos de infraestructura policial y penitenciaria. Para mejorar las instalaciones policiales debe diseñarse un plan de infraestructura para aumentar la cantidad de sedes en propiedad. La infraestructura penitenciaria debe

planificarse bajo la dinámica de la implementación del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria que implica una política de cero ocio y espacios adecuados para actividades de rehabilitación. También es necesaria la construcción de una cárcel de máxima seguridad para resguardar a los perfiles que lo requieran.

Largo Plazo:

1. Reformar los procesos en las instituciones del sistema de justicia criminal para agilizarlos. Identificar los cuellos de botella que provocan retrasos en los procesos por los cuales la eficiencia del sector es baja. Realizar los cambios legales que sean necesarios.
2. Avanzar en la implementación del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria. Se debe ampliar la capacidad del sistema penitenciario y cambiar el modelo de gestión que se ha usado hasta ahora. Es necesario continuar con la implementación paulatina del nuevo modelo para que en el largo plazo todas las cárceles se administren bajo esta lógica.
3. Modernizar la Academia de la PNC. El proceso de reclutamiento del personal policial es un momento crítico que debe ser fortalecido. Se debe evaluar al cuerpo docente para garantizar que los formadores de los agentes tengan las capacidades necesarias. Asimismo, revisar el currículo para identificar cambios que se requieran para el fortalecer el trabajo policial. Lo que se debe buscar en el largo plazo es que la Academia alcance un alto estándar de confiabilidad en el reclutamiento para que exista un adecuado proceso de depuración desde el inicio.

2. Introducción

Según una encuesta reciente (febrero de 2019) elaborada por CID-Gallup, en el 18% de los hogares guatemaltecos vive una persona que fue víctima de delincuencia en los últimos cuatro meses. Este porcentaje ha bajado de cifras de alrededor del 22% en 2017 y 2018 y de 32% en el año 2010. Esto indica que aunque la victimización ha bajado respecto a años anteriores, aún se encuentra en niveles altos.

La tasa de homicidios registrada en 2018 según los datos oficiales de la Policía Nacional Civil -PNC- fue 22.4 por cada 100 mil habitantes, misma que continúa la tendencia a la baja después de que en el año 2009 se registrara la cifra más alta (46.4).

Frente a esta problemática que afecta al país desde hace varios años, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN-, ha elaborado investigaciones y propuestas para mejorar las condiciones de seguridad ciudadana en el país. Asimismo, ha acompañado procesos de implementación de políticas públicas en diversas instituciones del sector a través de diferentes procesos de coaching. En este documento se hace una nueva entrega de propuestas basadas en la situación actual de distintas instituciones del sector a fin de que sean tomadas en cuenta por los actuales y futuros funcionarios de las distintas instituciones del sistema de seguridad y justicia.

Este documento se divide en seis secciones: En la primera sección se hace un diagnóstico general sobre la delincuencia en Guatemala, repasando datos de victimización y de denuncias de delitos. Se hace énfasis en los datos de homicidios. En las otras cinco secciones se aborda la situación actual, el marco legal e institucional y los principales desafíos en la Policía Nacional Civil, la regulación de los servicios privados de seguridad, el sistema nacional de inteligencia, la investigación criminal y el sistema penitenciario. Por último se hace un planteamiento respecto a la Justicia Criminal y la eficiencia del sistema. Cada sección termina con propuestas de corto, mediano y largo plazo.

3. Diagnóstico General sobre la Delincuencia en Guatemala

3.1. Introducción

Durante el tiempo que el CIEN lleva estudiando el fenómeno delincriminal en Guatemala, se hizo necesaria la sistematización de datos que pudieran dar una idea de la situación de la seguridad ciudadana y su evolución en el tiempo. Es común que la información sobre la situación de seguridad ciudadana en un país sea recogida mediante registros administrativos de denuncias de delitos y complementada por medio de la elaboración periódica de encuestas de victimización, por lo general cada dos años.

En Guatemala no se han elaborado sistemáticamente encuestas de victimización siguiendo una misma metodología a través de la cual se puedan obtener estimaciones de victimización por delitos y que sean fuentes de datos oficiales¹. A pesar de esa ausencia de información, las Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida -ENCOVIs- realizadas por el Instituto Nacional de Estadística -INE- en los años 2006, 2011 y 2014, tienen un capítulo de seguridad ciudadana a partir del cuál se ha recopilado alguna información valiosa².

La victimización reportada por los hogares en estas encuestas bajó del 24% en 2006 a 14% en 2014. Es decir, en 2006 casi en uno de cada cuatro hogares encuestados vivía una persona que había sido víctima de la delincuencia en el último año, situación que bajó a cerca de uno de cada diez hogares en 2014. Además, dos de cada tres víctimas fue víctima de robo o asalto. Ver Tabla 2.

Tabla 1. Cantidad y proporción de hogares víctimas un incidente de violencia

Descripción/año	2006	2011	2014
Cantidad de hogares víctimas (a)	636,358	654,880	468,879
Total de hogares (b)	2,652,990	2,983,543	3,353,495
Prevalencia (a/b)	24.0%	21.9%	14.0%

Fuente: elaboración propia.

¹ Los resultados de una encuesta de victimización realizada por el Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito del Ministerio de Gobernación en el año 2017 no han sido publicados hasta la fecha y se desconoce si se publicarán en un futuro cercano.

² El propósito de las ENCOVIs es conocer y evaluar las condiciones de vida de la población, así como determinar los niveles de pobreza. Aún así, dada su representatividad estadística, las preguntas contenidas en el capítulo de seguridad ciudadana y la periodicidad de la encuesta, hacen de la misma una importante fuente de información.

Tabla 2. Victimización por hogar

En los últimos 12 m. fue víctima de:	2006		2011		2014		Share de crimen por año			
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	2006	2011	2014	Promedio
Robo	10.6%	89.4%	8.0%	92.0%	5.9%	94.1%	44.2%	36.3%	42.1%	40.9%
Asalto	7.4%	92.6%	9.1%	90.9%	4.8%	95.2%	30.8%	41.4%	34.1%	35.4%
Agresión física	1.6%	98.4%	1.3%	98.7%	0.9%	99.1%	6.6%	6.1%	6.4%	6.4%
Extorsión	1.0%	99.0%	1.7%	98.3%	0.9%	99.1%	4.4%	7.9%	6.6%	6.3%
Estafa	1.7%	98.3%	0.9%	99.1%	0.5%	99.5%	7.2%	4.1%	3.4%	4.9%
Maltrato Físico	0.7%	99.3%	0.5%	99.5%	0.5%	99.5%	3.1%	2.3%	3.4%	2.9%
Vandalismo	0.5%	99.5%	0.3%	99.7%	0.2%	99.8%	1.9%	1.1%	1.6%	1.5%
Violación			0.1%	99.9%	0.1%	99.9%	0.0%	0.5%	0.4%	0.3%
Otro	0.4%	99.6%	0.1%	99.9%	0.3%	99.7%	1.9%	0.4%	1.9%	1.4%

Fuente: elaboración propia a partir de ENCOVIS.

Además de los datos provistos por estas encuestas, CIEN vio la necesidad de elaborar un Índice de Denuncias de Delitos -IDD- en el que de manera periódica (una vez al mes) se sistematiza de manera representativa un resumen de la situación de la seguridad ciudadana en el país.

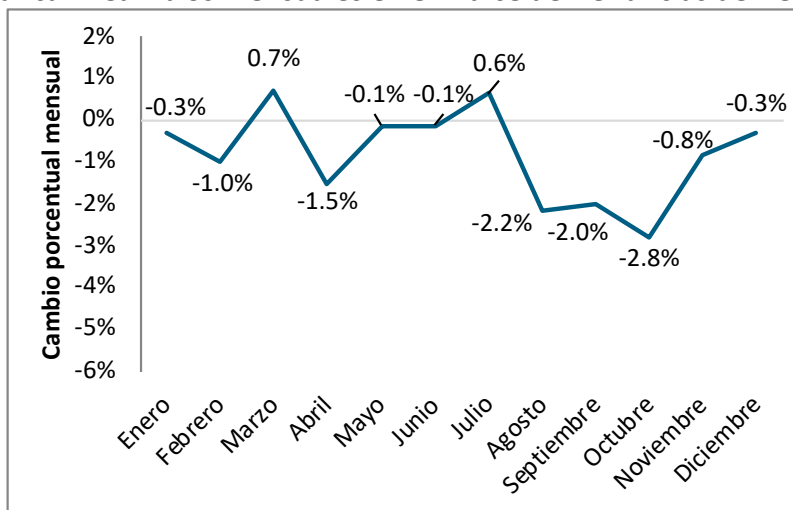
Para la elaboración del IDD se decidió tomar nueve distintos delitos reportados mediante denuncias en la PNC, que fueran relevantes para la población y la situación de seguridad ciudadana. Por lo tanto, se tomaron en cuenta delitos contra las personas y contra su patrimonio, así:

- Delitos contra las personas:
 - Homicidios
 - Lesiones
 - Secuestros
 - Violaciones
- Delitos contra el patrimonio:
 - Extorsiones
 - Robo de:
 - Vehículos
 - Motocicletas
 - Viviendas
 - Furgones con mercadería

Para la elaboración del IDD en un mes determinado se toman las tasas por cada 100 mil habitantes de las denuncias de los delitos acumuladas en los últimos doce meses. A partir de esto, se le da seguimiento a la evolución del índice. Un mes en el que el índice sea negativo significa que las tasas en su conjunto bajaron, con lo cual es una mejora de la situación de la seguridad ciudadana.

Al igual que la victimización mostrada en las Tablas 1 y 2, los datos del IDD también muestran que la delincuencia bajó en los últimos años. Particularmente en el año 2018, el IDD se redujo en diez de los doce meses (excepto marzo y julio).

Gráfica 1. Cambios mensuales en el Índice de Denuncias de Delitos



Fuente: elaboración propia con datos de PNC e INE.

A nivel general, las tasas de los nuevos delitos disminuyeron, excepto las denuncias por extorsión y secuestro.

Tabla 3. Denuncias y tasas por cada 100 mil habitantes de los delitos del IDD

Delito	Cantidad				Tasa por 100 mil hab.		
	2017	2018	Cambio	Cambio %	2017	2018	Cambio
Homicidios	4,411	3,871	-540	-12.2%	26.1	22.4	-3.7
Lesionados	5,234	4,249	-985	-18.8%	30.9	24.6	-6.4
Denuncias por violación	552	408	-144	-26.1%	3.3	2.4	-0.9
Denuncias por secuestro	18	23	5	27.8%	0.11	0.13	0.03
Denuncias por extorsión	7,923	8,672	749	9.5%	46.8	50.1	3.3
Denuncias por robo de vehículos	3,262	2,836	-426	-13.1%	19.3	16.4	-2.9
Denuncias por robo de motocicletas	5,312	5,051	-261	-4.9%	31.4	29.2	-2.2
Denuncias por robo de furgones con mercadería	48	49	1	2.1%	0.28	0.28	0.00
Denuncias por robo a viviendas	628	511	-117	-18.6%	3.7	3.0	-0.8

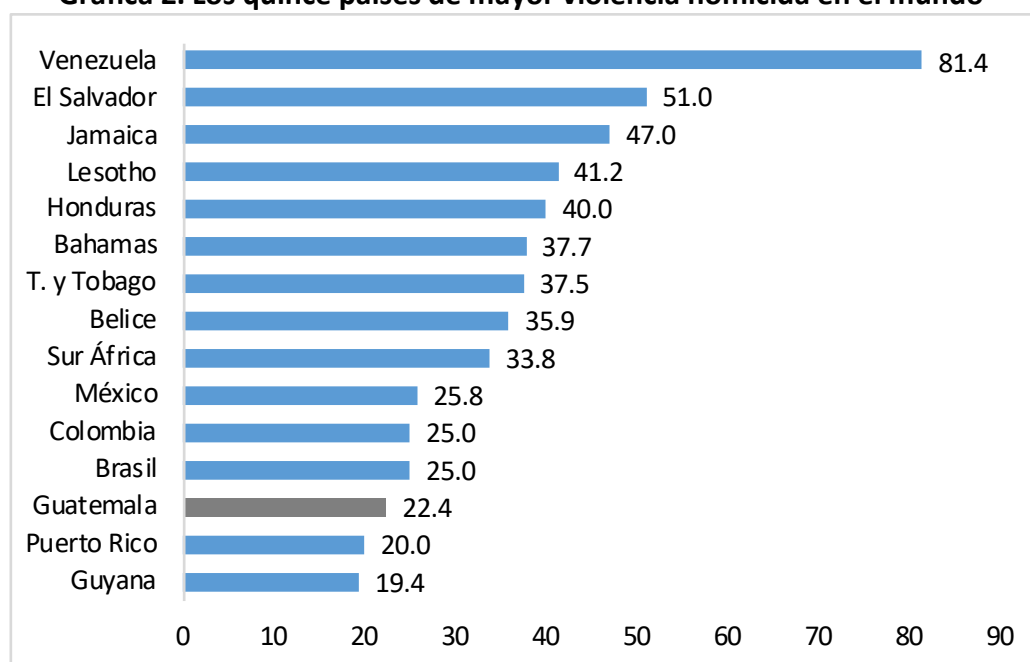
Fuente: elaboración propia con datos de PNC e INE.

Para entender la dinámica delictiva en Guatemala es necesario comprender su evolución reciente y hacer una comparación a nivel regional. Uno de los indicadores relevantes en la comparación de la delincuencia a nivel internacional es la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes.

3.2. Violencia homicida a nivel mundial y regional

Usando los datos recopilados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– para el año 2015 para 161 países, y los datos actualizados de homicidios de países latinoamericanos para el año 2018, recopilados por InSight Crime, se puede concluir que Guatemala ya salió de la lista de los primeros diez países con las mayores tasas de violencia homicida del mundo (en donde estuvo por varios años), pero aún se encuentra entre los primeros quince.³ Es de resaltar que trece de los quince países de mayor violencia homicida en el mundo son de Latinoamérica y El Caribe. Solo Lesotho y Suráfrica son de otra región.

Gráfica 2. Los quince países de mayor violencia homicida en el mundo⁴



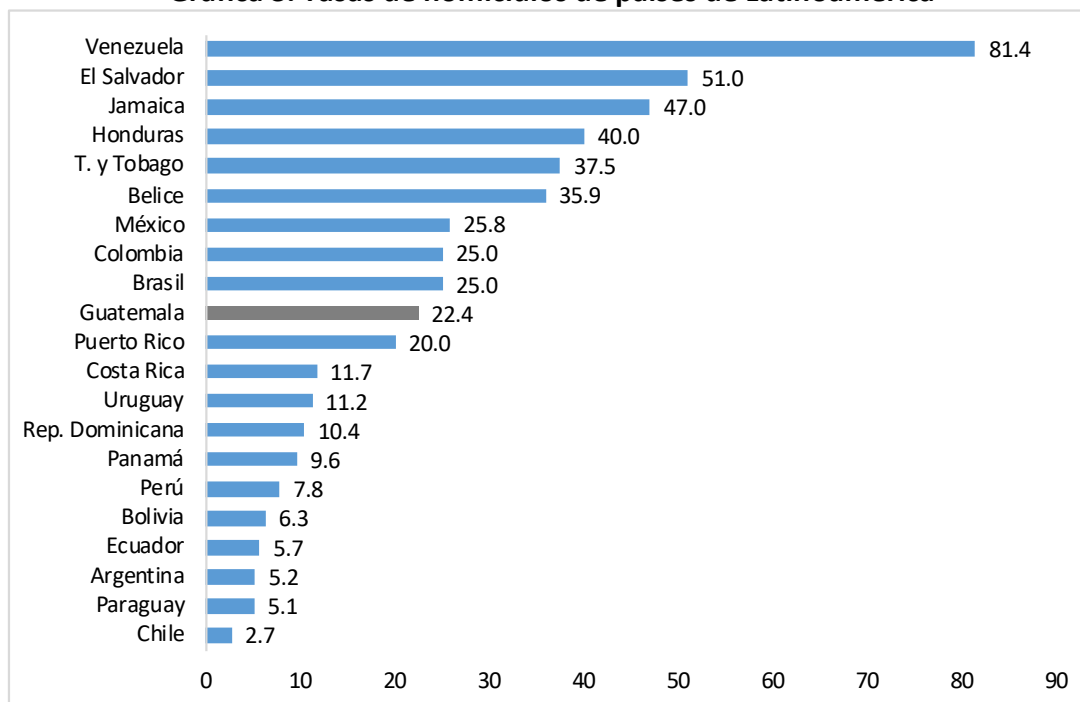
Fuente: elaboración propia con base en datos recopilados por UNODC (2015) e InSight Crime (2018). Los datos de UNODC se pueden consultar aquí: <https://data.unodc.org>, los datos de InSight Crime, ver fuente de la Gráfica 3.

³ Se excluye la isla de Anguilla, con una tasa de 27.7 homicidios por cada 100 mil habitantes y una población de 17 mil personas.

⁴ En la lista de UNODC se consignan 230 países. Se tomaron los 161 países que tienen datos actualizados a 2015 o al menos a 2014. Para los países de Latinoamérica, se tomó el dato del año 2018.

Según datos de homicidios de 2018 recopilados por InSight Crime, Guatemala es el décimo país de mayor violencia homicida en Latinoamérica⁵. Catorce de los 21 países de la región tienen tasas superiores a 10 homicidios por cada 100 mil habitantes, lo cual es considerado por la Organización Mundial de la Salud –OMS- como una epidemia.

Gráfica 3. Tasas de homicidios de países de Latinoamérica



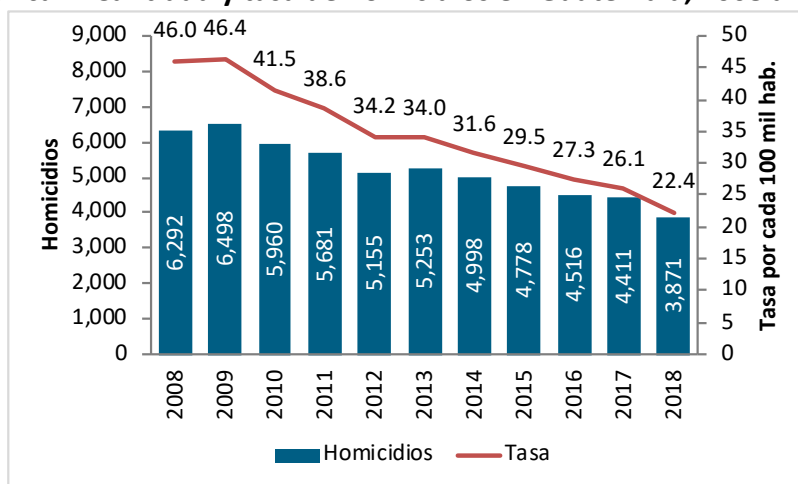
Fuente: elaboración propia con base en datos recopilados por InSight Crime. Los datos y las fuentes de información se pueden consultar aquí: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-los-homicidios-en-2018/>

3.3. Violencia homicida en Guatemala

En Guatemala, en el año 2009 se registró la cantidad y la tasa más alta de homicidios (6,500 y 46.4). Desde entonces, la tasa se ha reducido cada año, registrándose una tasa de 22.4 homicidios por cada 100 mil habitantes en el año 2018 y 3,817 homicidios (casi la mitad). Ver Gráfica 4.

⁵ Los datos de Perú y Argentina son de 2017.

Gráfica 4. Cantidad y tasa de homicidios en Guatemala, 2008 a 2018

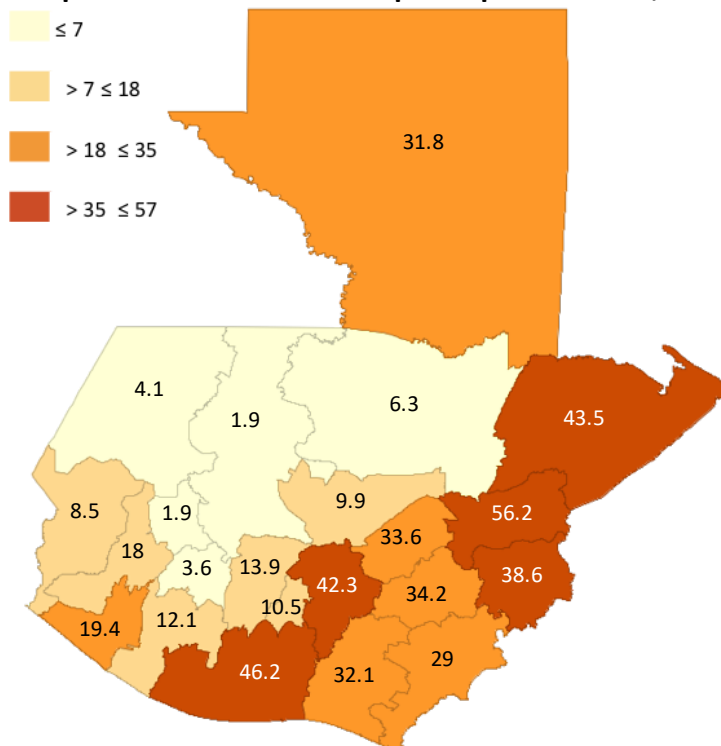


Fuente: CIEN, con datos de la PNC e INE.

3.4. Focalización de la violencia homicida

Guatemala se divide territorialmente en 22 departamentos y 340 municipios. En el año 2018, 15 de los 22 departamentos superaron la tasa de 10 homicidios por cada 100 mil habitantes. Los departamentos las tasas más altas de homicidios fueron Zacapa, Escuintla e Izabal y Chiquimula. Por otra parte, tres departamentos concentran el 54% del total de homicidios: Guatemala, Escuintla y Petén. Ver Tabla 4.

Mapa 1. Tasa de homicidios por departamentos, 2018



Fuente: CIEN, con datos de la PNC e INE.

Tabla 4. Cantidad de homicidios por departamento, 2018

No.	Departamento	Homicidios	Porcentaje	Acumulado
1	Guatemala	1,476	38.1%	38.1%
2	Escuintla	372	9.6%	47.7%
3	Petén	257	6.6%	54.4%
4	Izabal	213	5.5%	59.9%
5	Chiquimula	168	4.3%	64.2%
6	Quetzaltenango	166	4.3%	68.5%
7	Jutiapa	146	3.8%	72.3%
8	Zacapa	140	3.6%	75.9%
9	Jalapa	132	3.4%	79.3%
10	Santa Rosa	128	3.3%	82.6%
11	Chimaltenango	103	2.7%	85.3%
12	San Marcos	102	2.6%	87.9%
13	Alta Verapaz	87	2.2%	90.2%
14	Suchitepequez	74	1.9%	92.1%
15	Retalhuleu	69	1.8%	93.9%
16	El Progreso	60	1.5%	95.4%
17	Huehuetenango	55	1.4%	96.8%
18	Sacatepéquez	38	1.0%	97.8%
19	Baja Verapaz	32	0.8%	98.6%
20	Quiché	23	0.6%	99.2%
21	Sololá	19	0.5%	99.7%
22	Totonicapán	11	0.3%	100.0%
Total		3,871		

Fuente: CIEN, con datos de la PNC.

A nivel municipal la violencia homicida también está focalizada. En 18 municipios se registró el 51% del total de los homicidios de 2018. Resalta que de los 18, diez son del departamento de Guatemala (en *itálicas* en la Tabla 5) y otros cinco son cabeceras departamentales (en **negrita** en la Tabla 5). Además, en el 20% de los municipios (67 de 340) se registró el 80% del total de homicidios.

También es importante mencionar que en 2018 hubo 79 municipios en donde no se cometieron homicidios (23% del total). El municipio de Guatemala (la capital), es el que mayor casos de homicidio reporta (15.6% del total) seguido por Villa Nueva (6%) y Mixco (3.8%).

Tabla 5. Los 18 municipios con mayor cantidad de homicidios, 2018

No.	Municipio	Cantidad	Porcentaje	Acumulado
1	Guatemala	605	15.6%	15.6%
2	<i>Villa Nueva</i>	234	6.0%	21.7%
3	<i>Mixco</i>	146	3.8%	25.4%
4	Escuintla	100	2.6%	28.0%
5	<i>Amatitlán</i>	82	2.1%	30.1%
6	Chimaltenango	77	2.0%	32.1%
7	<i>Villa Canales</i>	70	1.8%	33.9%
8	Jalapa	70	1.8%	35.8%
9	La Libertad (P)	67	1.7%	37.5%
10	La Nueva Concepción	65	1.7%	39.2%
11	Puerto Barrios	64	1.7%	40.8%
12	<i>San Pedro Ayampuc</i>	63	1.6%	42.4%
13	Morales	60	1.5%	44.0%
14	<i>San Juan Sacatepéquez</i>	55	1.4%	45.4%
15	Zacapa	53	1.4%	46.8%
16	<i>Santa Catarina Pinula</i>	52	1.3%	48.1%
17	<i>Chinautla</i>	51	1.3%	49.4%
18	<i>San Miguel Petapa</i>	50	1.3%	50.7%

Fuente: CIEN, con datos de la PNC.

En el año 2018, 20 municipios registraron tasas superiores a 55 homicidios por cada 100 mil habitantes. Entre los 20 municipios con las tasas más altas se encuentran cinco del departamento de Escuintla (en *italicas* en la Tabla 6). En tanto que 85 municipios registran tasas de un dígito (tasas menores de 10, no incluye los 79 municipios en los que no hubo homicidios).

Tabla 6. Los 20 municipios con las tasas de homicidios más altas, 2018

No.	Municipio	Tasa
1	<i>La Nueva Concepción</i>	101.9
2	Melchor de Mencos	96.3
3	Santa María Ixhuatán	79.0
4	Huité	73.8
5	Colomba	72.0
6	San Pedro Ayampuc	71.3
7	Zacapa	71.1
8	Estanzuela	71.1
9	Teculután	70.6
10	Los Amates	70.2

No.	Municipio	Tasa
11	<i>Tiquisate</i>	66.3
12	Amatitlán	66.1
13	Esquipulas	63.0
14	San Manuel Chaparrón	61.7
15	Guatemala	60.8
16	<i>San José (E)</i>	60.4
17	<i>Escuintla</i>	59.4
18	<i>Iztapa</i>	58.7
19	Sanarate	56.1
20	San Antonio La Paz	55.4

Fuente: CIEN, con datos de la PNC e INE.

Para abordar la problemática de la delincuencia, violencia e inseguridad en Guatemala, es necesario hacerlo desde un punto de vista integral y tomando en cuenta que es un trabajo que compete a diversas instituciones del estado y al sector privado. A continuación se describe el marco conceptual con el que CIEN ha abordado el estudio del tema de seguridad ciudadana.

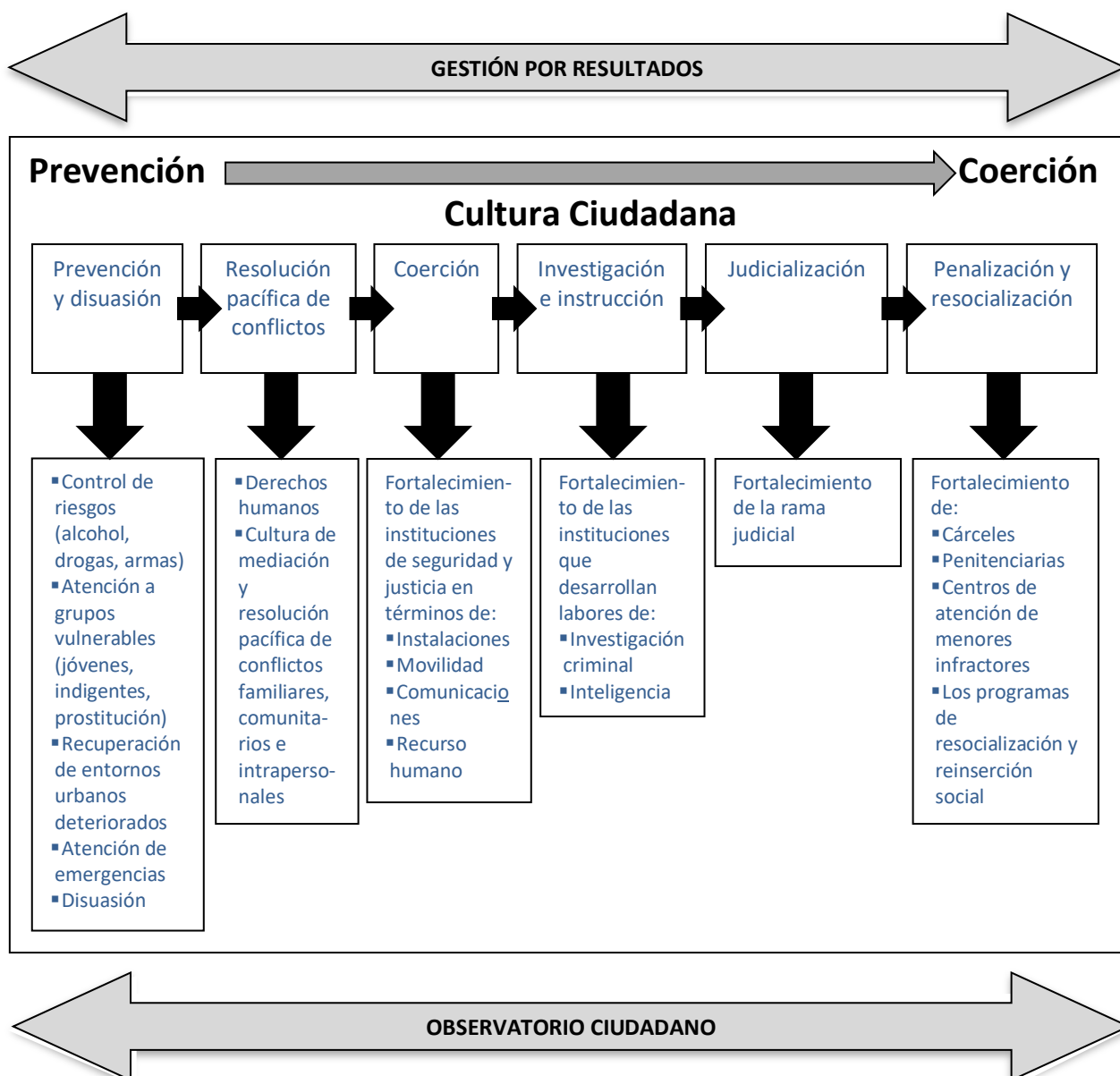
3.5. Modelo de convivencia y seguridad ciudadana

El delito y la violencia han sido temas abordados por el CIEN partiendo de un modelo integral de convivencia y seguridad ciudadana por medio de un marco conceptual con seis pilares que abarcan desde la prevención, pasando por la coerción, hasta la penalización y resocialización. Ver Ilustración 1.

Este modelo de atención a la seguridad ciudadana es el marco de referencia en el que se analizan los distintos campos y relaciones entre las instituciones del sector seguridad y justicia. Estos abordajes son considerados integrales y necesarios para afrontar el fenómeno de la inseguridad ciudadana, fomentando a su vez, una cultura ciudadana para la convivencia en una sociedad pacífica.

Crear las condiciones para la mejora de la seguridad ciudadana en Guatemala inicia por propiciar acciones de prevención que vayan enfocadas en el control de riesgos, atención a grupos vulnerables, la recuperación de entornos urbanos deteriorados y la disuasión del delito. Es decir, se toman en cuenta diversas concepciones de la prevención. Luego, es necesaria la resolución pacífica de conflictos. En toda sociedad surgen los conflictos producto de la convivencia, lo que se debe buscar es que la forma de solucionar estos conflictos sea por la vía pacífica. Para ello es necesario promover una cultura de mediación de dichos conflictos en distintos niveles: personal, familiar y comunitario.

Ilustración 1. Marco Conceptual – Modelo de Convivencia y Seguridad Ciudadana



Fuente: CIEN, 2011.

En el tema de la coerción, es necesario el fortalecimiento institucional de la Policía Nacional Civil en términos de su infraestructura física, movilidad (pick up, motocicletas y bicicletas patrulla), comunicaciones (sistema eficiente de comunicación por radio) y el fortalecimiento del recurso humano desde su reclutamiento y sistema de ascensos.

En cuanto a investigación, también se deben fortalecer las instituciones que hacen tareas de investigación criminal e inteligencia. Asimismo, la rama judicial debe fortalecerse para dar

agilidad a los procesos judiciales y por último, en el tema de penalización y resocialización es importante poner atención a un tema que ha quedado relegado por mucho tiempo: el fortalecimiento del sistema penitenciario para que cumpla con sus funciones del resguardo de las personas privadas de libertad y la creación de condiciones adecuadas para la rehabilitación (infraestructura, programas de educación y trabajo, etc.).

Tomando en cuenta este marco conceptual, se han realizado los análisis e investigaciones sobre seguridad ciudadana y justicia criminal en Guatemala. A continuación se describe la situación actual, el marco legal e institucional así como los principales desafíos en:

- La Policía Nacional Civil,
- La regulación de las empresas privadas de seguridad,
- El Sistema Nacional de Inteligencia.
- La Investigación Criminal,
- El Sistema Penitenciario, y
- La eficiencia del sistema de justicia criminal.

Para cada uno de los temas anteriores se presentan propuestas de mejora en el corto, mediano y largo plazo.

4. Policía Nacional Civil

4.1. Introducción

Conforme la legislación, la Policía Nacional Civil -PNC- es la institución encargada de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública.

Atribuciones que involucran varios campos de acción y especialización, dentro de ellos, la prevención de hechos delictivos, que en caso consumarse, su combate, contención e impedimento con fines de evitar consecuencias ulteriores, y para ello cuentan con capacidad para el uso de la fuerza y la potestad de aprehender a los infractores con el fin de ponerlos disposición de las autoridades competentes, así como investigar y perseguir delitos.

La Policía Nacional Civil es una institución profesional armada, de naturaleza jerárquica y su funcionamiento se rige por la más estricta disciplina. El mando supremo de la Policía Nacional Civil es ejercido por el Presidente de la República, a través del Ministro de Gobernación y su funcionamiento está a cargo de su Director General, bajo la inmediata y exclusiva autoridad del Ministro de Gobernación.

La tendencia por lograr una autogestión de la Policía Nacional Civil, hace se respete la carrera policial e invierta en su institucionalidad, a lo que la legislación, salvo excepciones, gradualmente haya ido apuntando a perseguir que la promoción y la dirección de la institución se confíe a sus cuadros permanentes inmersos en un escalafón, bajo un principio jerárquico y así ir evitando injerencias externas. De esa cuenta para ocupar cargos de dirección se demandan determinadas competencias adquiridas al escalar por los distintos rangos hasta llegar a la Dirección General a cargo de un Comisario General. Sin embargo, toda esa disciplina y progresión encuentra un valladar insalvable, inevitablemente pasa por los erráticos enfoques que le imponen los gobiernos de turno, quienes aún no asimilan la idea de un proceso de largo aliento que rebaza el ejercicio temporal de poder, muy especialmente cuando la Ley establece que el Ministro de Gobernación es la autoridad superior de la institución, y es quien nombra y remueve a los cuadros de dirección.

La PNC, indudablemente juega un papel preponderante, aunque no único, dentro de la prevención y contención del delito. Es importante reiterar que la vida y la integridad del individuo por precepto constitucional, representa el valor supremo del Estado y la razón de vivir en sociedad, y cuando se hace referencia al papel de la institución policial, se asocia muy directamente a la preservación y conservación de la vida y el patrimonio de los ciudadanos.

4.2. Situación actual

4.2.1. Carrera policial

Número de efectivos. En octubre de 2018, la PNC estaba integrada por 39,292 personas; de las cuales 38,714 pertenecen a la carrera operativa y 578 a la carrera administrativa. La cantidad de efectivos en la carrera operativa se muestran por rango en la Tabla 7.

Tabla 7. Personal policial de la carrera operativa desglosado por rango

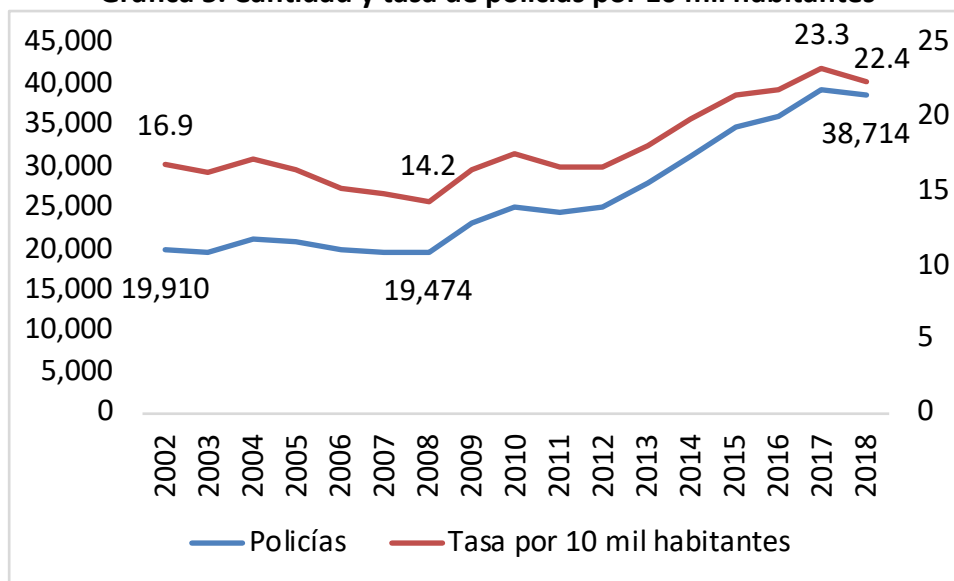
Grado	Cantidad
Director General	1
Director General Adjunto	1
Sub Director General	8
Comisario General	6
Comisario	65
Sub Comisario	110
Oficial I	209
Oficial II	282
Oficial III	327
Inspector	627
Sub Inspector	816
Agente	36,262
Total	38,714

Fuente: Sub Dirección General de Personal, PNC.

El anterior cuadro resulta significativo, en contraste, con un estudio realizado por el CIEN durante el año 2011, el cual evidenció una baja tasa de agentes de policía por cada 10,000 habitantes, comparado a otros países latinoamericanos que compartían cifras similares de criminalidad con Guatemala, tal el caso de México, Colombia, Honduras y El Salvador. También se evidenció que durante el año 2011 no había estado en funciones la Academia de la Policía Nacional Civil. A partir del año 2012 se reinstauró el proceso de reclutamiento en la ciudad capital, y en 2013 se abrieron dos sedes regionales de la Academia, en Huehuetenango, el 15 de marzo y Santa Rosa, el 21 de junio. Finalmente, otra en Salamá, Baja Verapaz, que dejó de operar por razones administrativas. La apertura de las nuevas sedes de la Academia se hizo bajo el justificativo de descentralizar la formación de agentes y captar recurso humano a nivel regional, para asignarlos a las regiones con similitudes culturales.

La sistemática graduación de nuevos agentes, como se indicó, marcó importancia a partir del año 2012 y el resultado de ello es que a finales de octubre de 2018 había 38,714 policías, lo que se traduce en una tasa de 22.4 policías por 10 mil habitantes, después de registrar una tasa de 14 en el año 2008 como se muestra en la Gráfica 5. Ahora bien, la pregunta obligada en principio resultaría ser cuál es el número óptimo de agentes a alcanzar y bajo qué parámetros se debe formular, tema que a nivel mundial es objeto de múltiples consideraciones y discusiones, dado involucra amplicos criterios de ponderación, como lo es la efectividad y nivel de preparación de los agentes, servicios de apoyo, recursos tecnológicos, movilidad, equipamiento, incidencia criminal, licencias y descansos, entre otros. Significa que la eficiencia del sistema no descansa en alcanzar un mayor número de agentes, sino en su preparación y efectividad, lo que resulta de una combinación del nivel de profesionalismo con los recursos de apoyo.

Gráfica 5. Cantidad y tasa de policías por 10 mil habitantes



Fuente: CIEN, con datos de PNC.

4.2.1.1. El ingreso a la PNC

El artículo 2 de la Ley de la Policía Nacional Civil (Decreto número 11-97 del Congreso de la República) establece que es una institución profesional armada, integrada por los miembros de la Carrera Policial y de la Carrera Administrativa.

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 PNC son 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.

4.2.1.2. 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 es 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. Ingresan 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, son 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 reúnen 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 son clasificados por orden de mayor a menor puntuación obtenida en la prueba de nivel de conocimientos e ingresan por orden de clasificación como Policías Alumnos en la Academia de la Policía Nacional Civil, hasta cubrir el número de plazas convocadas.

Desde el reinicio del reclutamiento en el año 2012, la capacidad instalada para practicar los procesos de admisión se vio rebasada y saturada, especialmente para la corroboración de la validez de la documentación de soporte, la práctica de exámenes médicos, psicológicos y físicos exhaustivos y especialmente las visitas domiciliarias para verificar el entorno en que

conviven familiarmente los aspirantes, donde la admisión de referidos políticos aún sigue siendo una práctica viciada. Se aprecia que el proceso gradualmente ha mejorado, hay una mejor organización para la evaluación de los aspirantes y el proceso de validación del cumplimiento de requisitos es más preciso, sin embargo, no ha sido suficiente para alcanzar el alto estándar de confiabilidad que una institución de seguridad ciudadana debe garantizar. Continúa siendo muy delicado no solo la fiabilidad y discrecionalidad de los instrumentos de evaluación, sino su pertinencia al no entrar a considerar el perfil idóneo de los reclutas, pues todo se reduce a una verificación formal del cumplimiento de requisitos. Significa entonces que la vocación no es ponderada, por lo que en la mayoría de casos, los candidatos ven a la PNC como un lugar para obtener un empleo remunerado y no precisamente formar parte de una institución disciplinada y profesional, donde se alcanzan grandes aspiraciones por medio del servicio.

A finales del mes de octubre de 2018 había 3,173 policías alumnos en las distintas sedes de la Academia: 1,710 en la sede de la zona 6 de la capital; 899 en la extensión de Cuilapa, Santa Rosa; y 564 en la extensión de Huehuetenango, los cuales terminaron su formación a mediados del mes de diciembre quedando pendiente el acto de graduación y contratación.

La promoción de estos alumnos que quedaron pendientes de graduarse enfrenta serias dificultades para su contratación dada la presión presupuestaria, que no lo permite por no contar con el soporte financiero para la creación de las plazas. Por lo que el proceso está detenido. Tema que resulta grave y recurrente, especialmente en el campo de la planificación financiera. El tema presupuestario es crucial para iniciar un proceso de admisión, al igual que su proyección de mediano y largo plazo, pues se trata de una carrera laboral que inclusive continúa con el retiro de sus elementos.

La admisión de nuevos agentes, en condiciones ordinarias, persigue una lógica elemental de reemplazar a todo elemento que se retire parcial o totalmente, esencialmente cubrir las plazas vacantes, inclusive superar la cifra del personal en activo, para compensar el natural aumento en la demanda del servicio o en el mejor de los casos ofrecer mayor cobertura o proyección. Aparte de lo considerado, no hay evidencia que las políticas de reclutamiento sean motivadas por criterios cualitativos para obtener resultados puntuales en el mediano y largo plazo, o sea basados en una planificación gerencial que persiga un reclutamiento basado en competencias o calidades específicas y diferenciadas, con la idea de irlos formando e insertando dentro del área de su fortaleza y llevarlos a ocupar en el futuro cuadros técnicos o especializados. Por ejemplo admitir elementos con un perfil idóneo para que ocupen cargos en direcciones administrativas, financieras, de planificación, cargos docentes, investigación, inteligencia u operativos, entre otros.

4.2.1.3. Formación

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

Sin embargo, pese haber alcanzado cifras significativas el tema del reclutamiento e implementar medianamente un modelo de regionalización, no se atendió una falencia que le es añeja, la baja calidad educativa. Debilidad que significativamente repercute en la entrega del servicio. La deficiente formación inicial difícilmente encuentra correctivo o equiparación con cursos de capacitación y actualización durante el servicio, dado que no alcanzan una cobertura general, no parten de una evaluación diagnóstica, son aislados y quizá lo más importante, esa deficiencia en muchos casos no es responsabilidad de la Academia, sino del débil proceso educativo a nivel escolar que acompañó a los reclutas. La falta de preparación, salvo notables excepciones, muchas veces no solo refleja debilidades en campos de la lógica y la comprensión, sino en una resistencia a la adquisición de nuevos conocimientos.

Durante la fase de reclutamiento masivo vivida después del año 2012, el resultado de sacrificar la calidad por cantidad, fue visible. El curso de formación inicial para agentes duraba 6 meses, aunque en las últimas promociones fue de 14. Lo que siempre resulta insuficiente desde todo punto de vista, especialmente cuando se trata de aspirantes que fueron expuestos a una baja calidad educativa a nivel escolar.

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 ESFOP constituyó un avance significativo dentro del contexto de formación y profesionalización, en la cual se implementó el programa académico de formación de Oficial Tercero de Policía. El esfuerzo organizativo y académico de dicha escuela dio buenos resultados. Desafortunadamente durante el año 2018, los agentes formados en dicha Escuela y pendientes de graduarse, no fueron tomados en cuenta para los ascensos o bien no les fueron adjudicadas las plazas, debido a grupos que fueron ascendidos sin pasar por la escuela.

Por todo ello se debe insistir en que cualquier formación a nivel superior o especializada siempre se verá limitada, cuando el nivel de los egresados de la Academia de la PNC no reúnen los estándares esperados, ya que la profesionalización a nivel de mandos medios (Oficial Tercero) no puede verse como una grada sino como parte de un proceso ascendente que parte del reclutamiento y la formación inicial. De ello es medular invertir en la base.

Al comparar esta carrera profesional con otros países de América Latina se observa que en Guatemala los requerimientos académicos para optar a rangos de oficiales son menores a

otros países de la región. Esto debido a que en Guatemala solo se tienen que superar (en el mejor de los casos) 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.

4.2.1.4. Ascensos

Por disposición legal, es un derecho de los miembros de la PNC ser promovidos al grado inmediato superior, quienes además de los requisitos mínimos para el puesto y la existencia de una vacancia, deben estar en servicio activo, contar con el tiempo de servicio, evaluaciones anuales, asistencia a cursos de formación, especialización y capacitación para el ascenso, aprobar exámenes de condiciones físicas y mentales y otros méritos.

Las convocatorias para los cursos de capacitación para el ascenso se formalizan por Acuerdo del Ministerio de Gobernación, a propuesta de la Dirección General de la Policía Nacional Civil. Cada convocatoria determina 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.

De esa cuenta, los candidatos que aspiran a un ascenso dentro de cada una de las distintas escalas jerárquicas, deben observar los siguientes requisitos legales:

a) Escala Básica (ascenso):

El acceso a los demás grados (Subinspector e Inspector) de la escala básica debe ser de forma sucesiva, por promoción interna, superar el concurso por oposición, haber cumplido dos años de servicio desde que fueron promovidos al grado de agentes de Policía, aprobar el curso de ascenso de al menos tres meses de duración y demás méritos.

b) Escala de Oficiales Subalternos:

- a. Concurso por oposición al grado de Oficial Tercero de Policía, al que pueden optar Inspectores o Subinspectores de Policía, con dos y tres años de servicio en el grado y también pueden participar personas externas. Para lo que deben superar las pruebas de aptitud física, suficiencia intelectual y las particulares de cada convocatoria. El curso de formación tiene una duración de un año escolar. Es la Escuela de Formación de Oficiales de Policía, quien elabora y presenta las convocatorias, realiza la selección, y coordina los planes de estudios universitarios.

- b. El acceso a los demás grados (Oficial Segundo y Primero) es por promoción interna, determinado por capacitación, tiempo de servicio y otros méritos. Para lo que a la Escuela de Estudios Superiores de Policía le corresponde elaborar y presentar propuestas de convocatorias para el curso de ascenso, realizar el proceso de selección y la capacitación.

c) Escala de Oficiales Superiores:

Por promoción interna desde el grado de Oficial Primero, Subcomisario y Comisario hasta el grado de Comisario General de Policía, de forma sucesiva por promoción interna y determinada por capacitación, tiempo de servicio y otros méritos. Generalmente una vez al año, se realiza el curso de acceso que consta de dos fases: a) Introducción a Distancia, que se realiza en los puestos de trabajo de los alumnos; y b) Fase de presencia, que se realiza en la Academia de la PNC y tiene una duración mínima de tres meses.

d) Escala de Dirección:

El Director General, el Director General Adjunto y los Subdirectores Generales, deben ser Comisarios Generales en servicio activo y son nombrados por el Ministro de Gobernación. El Director General Adjunto y los Subdirectores Generales lo son a propuesta del Director General, quienes pueden ser cesados en el cargo en cualquier momento por la autoridad que otorgó el nombramiento. Para acceder a la escala jerárquica, se atiende un curso de capacitación para adquirir conocimientos de dirección, planificación, administración y gestión.

4.2.2. Despliegue policial

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

Según el Reglamento Sobre la Organización de la PNC, el despliegue operativo y territorial a nivel nacional debe ser 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 PNC.

El despliegue territorial 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 (38,714), a octubre de 2018 había 23,779 (61%) asignados a las 27 comisarías tal como se muestra en la Tabla 8. Los 14,935 restantes se encontraban distribuidos en las Direcciones y Subdirecciones de la PNC realizando tareas específicas.

Tabla 8. Elementos por comisaría y homicidios por departamento, 2018

Departamento	Comisaría Número	Cantidad de elementos	Cantidad de homicidios, 2018	Porcentaje elementos	Porcentaje homicidios
Guatemala	11	1,167	---	---	---
	12	1,544	---	---	---
	13	1,185	---	---	---
	14	1,366	---	---	---
	15	1,375	---	---	---
	16	1,615	---	---	---
	Total Guatemala	8,252	1,476	34.7%	38.1%
Jalapa	22	486	132	2.0%	3.4%
Alta Verapaz	51	710	87	3.0%	2.2%
Baja Verapaz	52	433	32	1.8%	0.8%
El Progreso	53	435	60	1.8%	1.5%
Escuintla	31	1342	372	5.6%	9.6%
Santa Rosa	32	655	128	2.8%	3.3%
Suchitepéquez	33	838	74	3.5%	1.9%
Retalhuleu	34	701	69	2.9%	1.8%
El Quiché	71	568	23	2.4%	0.6%
Sololá	72	431	19	1.8%	0.5%
Chimaltenango	73	596	103	2.5%	2.7%
Sacatepéquez	74	568	38	2.4%	1.0%
Jutiapa	21	946	146	4.0%	3.8%
Chiquimula	23	708	168	3.0%	4.3%
Zacapa	24	537	140	2.3%	3.6%
Izabal	61	694	213	2.9%	5.5%
Quetzaltenango	41	1,238	166	5.2%	4.3%
San Marcos	42	1,280	102	5.4%	2.6%
Huehuetenango	43	1,031	55	4.3%	1.4%
Totonicapán	44	374	11	1.6%	0.3%
Petén	62	956	257	4.0%	6.6%
Total	---	23,779	3,871	100%	100%

Fuente: elaboración propia con datos de PNC.

En estudios previos del CIEN se evidenciaba un grado cercano de correlación entre el número de elementos asignados y el porcentaje de homicidios en la región o delimitación geográfica, lo que permitía inferir que ese era el factor preponderante utilizado en la política de despliegue. Sin embargo, durante el año 2018, a pesar que en términos generales

esa constante es la que priva, se aprecian diferencias notorias en algunas regiones donde no se puede precisar qué política se siguió para determinar esa distribución del recurso humano policial. Las discrepancias más grandes se observan en Escuintla, Izabal y Petén, que están entre los departamentos con las tasas más altas de criminalidad homicida. Ver Mapa 1.

4.2.3. Infraestructura y equipamiento

Según informe del Departamento de Infraestructura de la Subdirección General de Apoyo y Logística de la PNC existen 896 sedes policiales, distribuidas en comisarías, estaciones y subestaciones. De tales instalaciones el 10.5%, es decir 94 les son en propiedad. El informe también refiere que 195 están en usufructo (21.76%), 44 son propiedad del Estado (4.91%), 146 propiedad municipal (16.29%), 6 propiedad de la Juntas Locales (0.66%), 3 propiedad del Organismo Judicial (0.33%), 10 arrendadas por particulares a las Municipalidades (1.11%), 3 prestadas por las Municipalidades (0.33%), 6 están prestadas por particulares (0.66%), 4 en propiedad de Cocodes (0.44%) y 385 arrendadas (42.96%).

Conforme las cifras anotadas en el párrafo anterior, si se toman las instalaciones en propiedad (10.5%) y las propiedad del Estado (4.91%), se evidencia la fuerte carencia de infraestructura que padece la PNC lo que representa muchos desafíos. Al no ocupar inmuebles propios, se corre el riesgo que puedan ser desocupados o desalojados, es decir, no existe ninguna certeza de permanencia. Adicional a ello y quizá el punto más delicado, es que conforme las leyes presupuestarias, se prohíbe la posibilidad de realizar proyectos de inversión sobre inmuebles que no estén registrados a favor del Estado, lo que para efectos prácticos equivalen al 85% de las sedes policiales. Adicional a ello y como un aspecto relevante a considerar, es que los inmuebles prestados o arrendados a la PNC, por lo general resultan infuncionales para la dinámica policial.

Al 31 de octubre de 2018, la PNC cuenta con 1,396 radiopatrullas en circulación, 296 motocicletas y 15 bicicletas. Asimismo, la institución tiene 48,801 armas, de las cuales 41,780 son armas cortas y 7,021 armas largas⁶.

⁶ Fuente: Sub Dirección General de Apoyo y Logística, PNC.

4.3. Propuestas

Corto Plazo (1 año)

- 1) **Desarrollar un nuevo modelo de gestión en la PNC.** Los procesos de planificación, compras y adquisiciones no deben seguir basándose en necesidades inmediatas y anuales, sino desarrollar una proyección que traspase el corto plazo.
- 2) **Rediseñar el modelo de reclutamiento de nuevos agentes,** donde debe imperar un sistema de evaluación y selección de aspirantes imparcial y objetivo, basado en procesos de planificación de mediano y largo plazo. La admisión del nuevo recurso humano no debe continuar rigiéndose en criterios simples como reponer bajas o aumentar el estado de la fuerza del personal, sino en admitir aspirantes que cuenten con competencias específicas para ocupar en el futuro cuadros especializados y técnicos dentro de la carrera operativa o administrativa. Para ello el modelo de reclutamiento deberá obedecer a una selección basada en perfiles.
- 3) **Implementar un programa de evaluación y capacitación del personal docente** de la Academia de la PNC.
- 4) **Revisar y calendarizar los procesos de ascenso dentro de la carrera policial.** Ello no solo con el objeto de convertirlo en estrictamente transparente y garantista, sino en planificado y publicitado. Así evitar improvisación, discrecionalidad y advertir a los interesados con antelación para que se preparen.
- 5) **Seguir fortaleciendo la Inspectoría General** con el fin de ir creando una institución cuyos integrantes estén apegados al derecho y sean respetuosos de la ley, especialmente incentivar supervisiones recurrentes, como una medida preventiva.

Mediano Plazo (4 años)

- 1) **Revisar y compilar toda la normativa vigente de la institución,** así como actualizar el Reglamento Sobre Organización de la Policía Nacional Civil, que dado sus múltiples y dispersas reformas, dificultan su lectura. Al efecto redactar una nueva normativa.
- 2) **Diseñar un plan integral de seguridad ciudadana** enfocado en la disminución de los principales índices delictivos, y a partir de ello desarrollar toda una planificación basada en resultados y metas concretas, perceptibles, cuantificables y sujetas a plazos determinados.
- 3) **Mejorar la efectividad de los recursos invertidos en la PNC.** Esto se logra con el diseño y puesta en marcha de un modelo de gestión administrativa moderna.

- 4) **Rediseñar de manera integral todo el proceso de formación inicial** a cargo de la Academia de la PNC.
- 5) **Seguir consolidando la coordinación con el Ministerio Público** en materia de investigación.

Largo Plazo (Más de 4 años)

- 1) **Vincular la eficiencia de la Policía Nacional Civil a una gestión por resultados**, metodología que debe llegar a todos los niveles del servicio. Para lo que se deben basar en planes estratégicos desde lo mas particular a lo general. Se debe vincular la eficiencia de la Policía Nacional Civil a su asignación presupuestaria.
- 2) **Crear una política salarial basada en el reconocimiento de méritos** particularizados y metas alcanzadas, para abandonar la práctica de aumentos masivos, generalizados o asignaciones por antigüedad.
- 3) **Revisar la edad de retiro** o el tiempo de servicio dentro de la Policía Nacional Civil.

5. Servicios Privados de Seguridad

5.1. Introducción

Importante es partir considerando que los datos muestran que la seguridad privada es una tendencia en aumento a nivel mundial⁷. Varias razones se identifican para explicar esta tendencia y muchas aplican para el caso de Guatemala. A continuación, las tres más importantes:

El incremento de la delincuencia en muchos países y un deterioro de la percepción sobre la seguridad, ha dado lugar a una intensificación del miedo y la incertidumbre general del futuro típico de la sociedad, lo que ha llevado a que los particulares se organicen para reforzar su propia seguridad, desarrollando una capacidad para protegerse.

Estas condiciones permiten la construcción de un imaginario que maximiza el entorno objetivo de la inseguridad, y desarrolla una sensación que se vive una situación extrema de

⁷ Palmer R. & Button M. (2011), pág. 3, afirman que “...es indiscutible que en la mayoría de los países, el sector de la seguridad privada ha crecido considerablemente. Así, por ejemplo, en Francia, el sector pasó de 100,000 empleados en 1982 a 160,000 en 2010; en el Japón, de 70,000 guardias, en 1975, a 460,000 en 2003; en Sudáfrica, de 115,000 en 1997, a 390,000 en 2010. En la India hay 7 millones de personas empleadas en servicios de seguridad, que superan a los agentes de la policía en una proporción de 4.98 a 1. En Guatemala esa proporción es de 6.01; en Honduras, de 4.88; en Sudáfrica, de 2.57; en los Estados Unidos de América, de 2.26; y en Australia, de 2.19. Algunas grandes empresas transnacionales emplean a más de 500,000 agentes de seguridad en todo el mundo”.

riesgo constante, lo que deriva en una permanente percepción que se haga lo que se haga desde el Estado, resulta ineficiente y de poca atención a la ciudadanía. Esta sería en gran medida la razón por que la demanda de seguridad privada ha aumentado.

La percepción negativa sobre la seguridad es uno de los aspectos determinantes en la manera como las políticas públicas en materia de seguridad son formuladas, que recurre normalmente solo a los procesos reactivos del Estado, que si bien responden al contexto exigido por la opinión pública, no resultan ni a mediano y largo plazo una solución al problema, sino más bien lo agudizan; generando una sensación de abandono y frustración en la ciudadanía dando lugar a un pesimismo sobre el futuro, y manteniendo “el miedo” como una condición permanente en la sociedad.

Los insuficientes recursos del Estado en general y en particular la policía para prestar los servicios que exige la sociedad para su seguridad; en un contexto donde la contratación de servicios privados resulta ser la solución a muchos de los problemas que el Estado no logra resolver. Ante la ineficiencia de los estados de controlar la criminalidad, en un entorno de percepción desfavorable y un debilitamiento de los roles del estado en las funciones tradiciones como la salud, la educación y la seguridad, las personas buscan una solución a la incertidumbre y la vulnerabilidad que vive ante un riesgo permanente a su seguridad. La respuesta se encuentra en la capacidad del privado de organizarse para prestar un servicio y obtener el lucro respectivo; surge con el objetivo de prestar un servicio de seguridad privada enfocado a prevención situacional; como señala Arias (2009): “se busca básicamente inhibir, y disuadir pequeños delitos o incivildades a los que la policía no tiene posibilidad de atender ante la sobredemanda proveniente de la delincuencia violenta o grave”⁸.

La concesión al privado del Estado de su función de garante de la seguridad, abriendo el espacio al desarrollo de la industria de la seguridad privada; esto como resultado de un reconocimiento de sus propios límites para asumir en pleno su responsabilidad de dar seguridad a sus ciudadanos. Ahora bien esta concesión no es absoluta, ya que nunca el Estado cede en su totalidad esta responsabilidad, siendo que está referida al resguardo de los intereses privados consignados en un contrato entre particulares, de cuya esfera no puede escapar. Lo que hace que el Estado tenga que establecer las normativas de control del servicio privado de seguridad, quedando fuera del mismo aspectos de la seguridad que le competen exclusivamente al Estado, como aquellos vinculados a la seguridad pública y la defensa, que aunque la modernidad cada día borra más es línea, es un hecho que la autoridad pública no se cede.

Esta concesión puede generar una distorsión en la responsabilidad de las instituciones al reducir su capacidad de otorgar seguridad a los ciudadanos, dejando excluidos de este servicio a quienes no pueden pagar por él. Al respecto, el Informe de Desarrollo Humano 2009/2010 para Guatemala, denomina a esto la falacia de la seguridad privada: “El sector

⁸ Arias, P. (2009). “Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria”, pág. 14.

privado de la seguridad realimenta la debilidad de las instituciones públicas y, al mismo tiempo, se nutre de dicha situación.”⁹

5.2. Situación actual

El Decreto número 52-2010 del Congreso de la República, Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada, fue aprobado el 23 de noviembre de 2010 e inicia su implementación a mediados del 2011. Su objetivo primario es controlar y fiscalizar las empresas prestadoras del servicio de seguridad privada, en cuya normativa se crea la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada -DIGESSP- del Ministerio de Gobernación, quien tiene el rol rector del control del sector de los servicios de seguridad privada. Antes de la vigencia del relacionado Decreto, no había claridad en la normativa y el control carecía de parámetros definidos, lo que implicaba operar sin reglas del juego claras. Como antecedente, en el año 1970 fue aprobado el Decreto número 73-70 del Congreso de la República, Ley de Policías Particulares. Con esta normativa se institucionalizó el reconocimiento de los servicios de seguridad privada, su contenido sustantivo y los requisitos para el reconocimiento de los servicios de seguridad privada, así como la regulación del control dirigidas a la contratación o suspensión de los agentes que laboraban en ellas. La amplitud del procedimiento de aprobación y control de los servicios de seguridad privada, permitió la elasticidad en la decisiones de la Dirección General de la Policía Nacional Civil en esta materia. La Ley carecía de mecanismos específicos para el control y la fiscalización de los servicios.

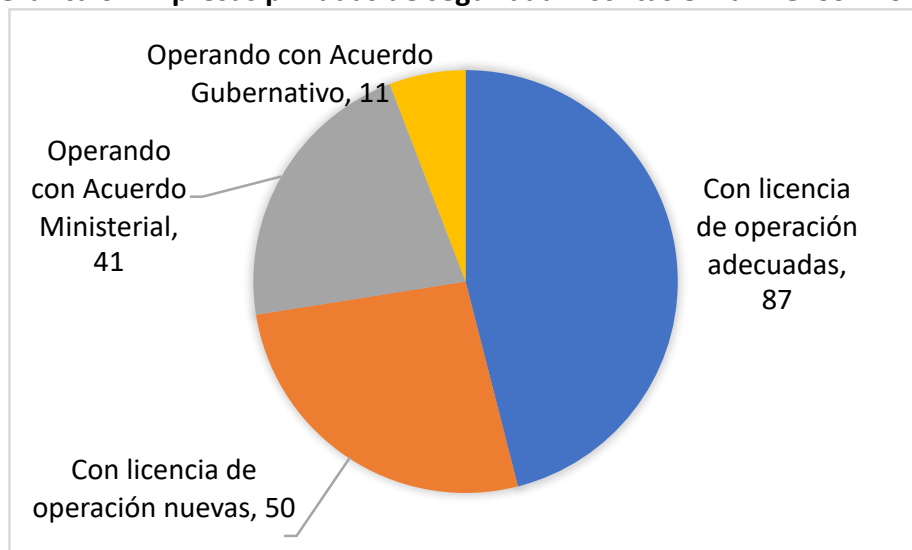
Al final del proceso de autorización de una empresa de seguridad y cumplidos los requisitos y pasos correspondientes, el Ministerio de Gobernación trasladaba el expediente, con informe y opinión al Presidente de la República para que decidiera si procedía o no a la emisión del Acuerdo Gubernativo que concedía la autorización¹⁰; en algunos casos previo a la emisión del Acuerdo Gubernativo las empresas funcionaban con un Acuerdo Ministerial provisional. La entrada en vigencia del Decreto número 52-2010 hizo necesario que la empresas ya autorizadas se ajustaran a los procedimiento de la nueva normativa, para quienes contempló un período de actualización.

Al mes de octubre de 2018, de acuerdo a la información proporcionada por la DIGESSP, había 189 empresas inscritas. En la Gráfica 6 se detalla su situación legal a dicha fecha.

⁹ Informe de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: hacia un Estado para el Desarrollo Humano, pág. 203.

¹⁰ Estos requisitos esta desarrollados en los artículos 1 al 5 del Decreto 73-70 del Congreso de República.

Gráfica 6. Empresas privadas de seguridad inscritas en la DIGESSP 2018



Fuente: DIGESSP.

Este dato muestra que 52 empresas aún deben adecuarse en comparación con 87 que ya lo han hecho, lo cual implica un rezago importante para la implementación de la legislación vigente, que conforme su artículo 67 debió hacerse dentro de seis meses y un año, según el caso, plazo que ya transcurrió. Con la entrada en vigencia del Decreto número 52-2010, los prestadores de servicios de seguridad privada estaban obligados a cumplir los nuevos requisitos de ley, sumando la documentación e información que anteriormente no se consideró.¹¹ De manera esquematizada, en la Tabla 9 se describen las actividades específicas que dentro del mandato de control y fiscalización de la DIGESSP realizó durante 2018.

De estas cifras cabe destacar la cantidad de agentes de seguridad acreditados y reportados: 26,621. Además, hay otros 43,638 de seguridad reportados trabajando en empresas prestadoras de servicios de seguridad privada que aún deben ser acreditados de acuerdo a los requisitos establecidos por ley.

Tabla 9. Actividades de la DIGESSP en 2018

Acciones	Cantidad	Unidad responsable
Supervisiones y fiscalizaciones de carácter preliminar	106	Departamento de Seguridad Integral
Hallazgos constituyentes de delitos	352	
Supervisiones y fiscalizaciones especializadas en verificar los recursos, materiales y equipamiento	29	Departamento de materiales y equipo
Actualización y estatus de armas registradas (ubicadas y no ubicadas)	82,802	

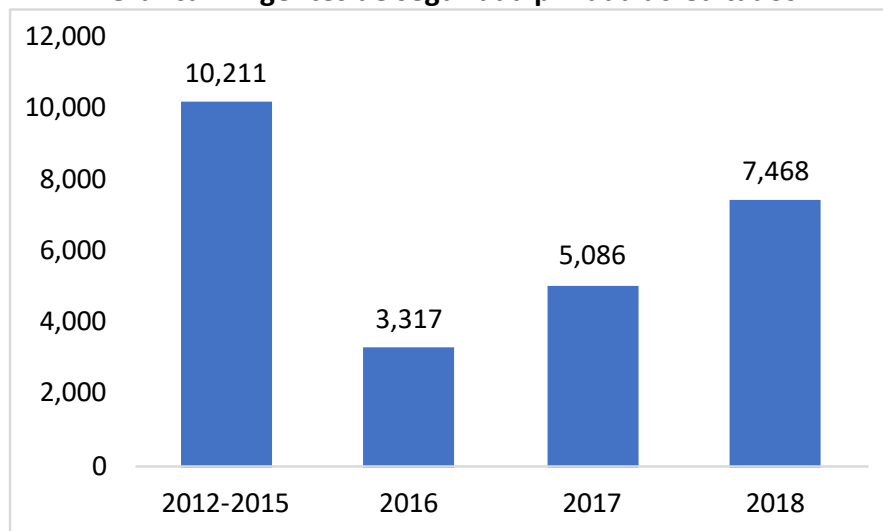
¹¹ Artículo 67, "Adecuación legal", Decreto 52-2010.

Acciones	Cantidad	Unidad responsable
Cantidad de agentes acreditados y renovaciones (vigilantes, guardias, escoltas, investigadores, instructores, capacitadores y directores)	26,621	Departamento de Capacitación y desarrollo tecnológico
Centros de capacitación certificados	Permanentes: 41 Temporales: 27	
Supervisión y fiscalización de centros de capacitación	23	
Supervisión y fiscalización especializada de las operaciones a empresas de servicios de seguridad privada operando	58	Departamento de supervisión y fiscalización
Verificación de denuncias por anomalías en la prestación de servicios de seguridad privada	26	
Incidentes reportados por la PNC, que involucra guardias de seguridad privada	140	
Licencias de operación de los prestadores de servicios de seguridad privada –PSSP-	186	Secretaría General

Fuente: DIGESSP.

Desde la entrada en vigencia del Decreto 52-2012 han acreditado continuamente agentes de seguridad privada, siendo un desafío importante la acreditación de aquellos que han sido solamente reportados. La cantidad de agentes acreditados ha aumentado en los últimos años como se muestra en la Gráfica 7.

Gráfica 7. Agentes de seguridad privada acreditados



Fuente: DIGESSP.

5.3. Marco legal

La adopción del Decreto Legislativo 52-2010, Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada, se realizó en cumplimiento de lo dispuesto por el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática firmado en 1996. Este acuerdo contenía la necesidad de regular los servicios de seguridad privada con el objetivo que el Estado pueda “supervisar su actuación y la profesionalidad del personal”¹². Asimismo, el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos en su numeral IV indica que “para mantener un irrestricto respeto a los derechos humanos, no deben existir cuerpos ilegales, ni aparatos clandestinos de seguridad. El Gobierno de la República reconoce que es una obligación combatir cualquier manifestación de los mismos”. Lo que implica que los prestadores de servicios de seguridad privada no reconocidos por las normas legales respectivas pueden constituir un cuerpo ilegal de seguridad y por ende un riesgo a la ciudadanía.

El Decreto número 52-2010 esta subdivido por un grupo de considerandos y el cuerpo normativo, distribuido en cuatro títulos. La parte considerativa recoge los cuatro principios fundamentales que conforman la Ley, y son:

1. La idea que los servicios de seguridad privada están contenidos en la materia constitucional de la seguridad, como bien a proteger de los ciudadanos.
2. Se enfatiza el sentido del control y la fiscalización, que en términos de seguridad privada no es una actividad privada como cualquier otra, pues está vinculada directamente a la seguridad como bien constitucional.
3. Que si bien el servicio regulado es de carácter privado y lucrativo, no está fuera de las dinámicas del Estado, por lo que estos servicios deben estar relacionados con el combate a los grupos armados ilegales y a los cuerpos de seguridad al margen de la ley.
4. Que la normativa que regula las acciones de los servicios de seguridad privada, no solo respeta la ley vigente en Guatemala, sino además debe buscar el beneficio de los derechos humanos, en el plano personal y colectivo.

Sobre estos principios es importante enfatizar algunos aspectos, en primer lugar se fundamenta la importancia del control del Estado sobre los servicios de seguridad privada, no como la regulación de una “actividad privada” con fines de lucro. La ley no la concibe como una simple “actividad mercantil”, sino como una “actividad de seguridad”, ya que está relacionada directamente con la organización del Estado para proteger a la persona, la familia y sus bienes. Esto significa que el espíritu de la ley no es la regulación de una actividad económica, sino normar las acciones e implicaciones que la prestación de un servicio de esa naturaleza pueda tener en la condiciones de la seguridad como bien público.

¹² Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC), Numeral 32, “Empresas privadas de seguridad: El Gobierno se compromete a promover ante el Congreso de la República una ley que regule el funcionamiento y los alcances de dichas empresas, con miras a supervisar su actuación y la profesionalidad de su personal...”

En segundo lugar cabe destacar la importancia que el control y la fiscalización tienen en “(...) el combate del Estado a los grupos armados ilegales y a los cuerpos de seguridad al margen de la ley, en beneficio de los derechos humanos y del derecho personal y colectivo a la seguridad”¹³, lo que significa el reconocimiento del riesgo que se corre, al no existir controles adecuados, que algunas actividades en la prestación del servicio de seguridad privada pueda derivar en actos ilícitos y de violación a los derechos humanos de las personas con la cuales se podría tener relación, como clientes, usuarios o personas que estén en el entorno de la actividad de prestación del servicio de seguridad privada.

Una de las razones de contexto de la formulación de la propuesta de esta ley fue ir más allá de la consideración que la prestación de un servicio de seguridad privada era simplemente una “actividad empresarial”, sino una “actividad de seguridad” que debía considerar la triada: empresa, cliente y Estado, donde el segundo implicaba un sujeto de derecho definido no por su relación de usuario a pago de un servicio, sino la relación de un ciudadano que accede a la seguridad por la concesión a un privado que hace el Estado sobre el bien público de la seguridad, de ahí la relación con los Derechos Humanos.

En cuanto al cuerpo de la ley misma, está estructurada por cuatro títulos que permiten la sistematización de su contenido:

Título I: Disposiciones generales. En un primer capítulo se desarrolla el objeto y la naturaleza de la ley, su régimen legal y las definiciones pertinentes de los conceptos técnicos en materia de servicios de seguridad privada referidos en la ley. El segundo capítulo regula todos los aspectos de la organización de la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada, sus funciones y atribuciones.

Título II: Prestadores de los servicios de seguridad privada. Aquí se norma sobre todos los aspectos relacionados con las empresas prestadoras de servicios de seguridad privada en términos de su autorización como sociedades anónimas, las licencias de operación, el tipo de servicios, los requerimientos de capacitación, la regulación sobre las armas, municiones, uniforme e insignias utilizadas por la empresa.

Título III: Infracciones y sanciones. Establecimiento de las penalidades ante el incumplimiento de la normativa establecida sobre la prestación de los servicios de seguridad privada.

Título IV: Disposiciones transitorias y derogatorias. Desarrollo de los ajustes de las normativas existentes y en algunos casos derogatorias.

El eje de la ley se constituye a partir de cómo se entenderá un servicio de seguridad privada: “la función organizada que prestan personas individuales o jurídicas para proteger a las

¹³ Cuarto Considerando del Decreto Legislativo 52-2010.

personas, bienes, valores y patrimonio de particulares e instituciones, para garantizar el normal desarrollo de las actividades lícitas llevadas a cabo en el ámbito privado y público” (art. 5).

Partiendo de esta definición, en el propio artículo 5 se proponen la definiciones de los “servicios de investigación privada”, “prestador de servicios de seguridad privada” y “agente”. Establecido el eje de la ley, se regulan los aspectos de autorización, obligaciones, licencias de operación, prestación de servicios, capacitación, armas y municiones utilizadas. Para cada uno de estos aspectos se establecen criterios e indicadores de cumplimiento de estándares de realización de los servicios de seguridad privada, estableciendo la garantía que estos respeten las leyes vigentes y derechos humanos.

5.4. Marco institucional

El diseño institucional de la DIGESSP fue realizado desde la perspectiva de la razón de ser de la ley: el control y fiscalización de los servicios de seguridad privada. Aquí cabe destacar que al crearse dicha Dirección, se le atribuye el rol rector del control del sector de los servicios de seguridad privada, para ello instándola a que “(...) deberá coordinar las instituciones y entidades del Estado que corresponda”.

En esta tarea de control y fiscalización la DIGESSP debe coordinarse con la Policía Nacional Civil (art. 4). Esto se logra llevando a cabo las funciones y atribuciones indicadas en los artículos 7 y 8, siendo estas: Controlar y supervisar los servicios de seguridad privada, a través de la exigencia del cumplimiento de las normas y procedimientos legales; en los niveles de eficiencia técnica, profesional y administrativa que les permitan atender sus obligaciones. Así como otorgar la autorización y licencia de operación, y cancelarlas de ser necesario, establecer y mantener actualizado un registro de los prestadores de servicio de seguridad privada, con información precisa y verificable sobre su estructura administrativa y de funcionamiento, personal directivo, administrativo y operativo, así como su equipo.

Aquí se trata además sobre la autorización de las empresas, donde se hace una distinción de las personas individuales y sociedades de servicios de seguridad privada, lo que permite establecer en cada caso qué tipo de licencia y servicios puede prestar cada uno. Así las personas individuales podrán prestar solo los servicios de investigación privada y escolta. Por la naturaleza de los servicios, para que se lleve a cabo no se necesita de una organización administrativa y logística.

La DIGESSP deberá además impedir que personas individuales o jurídicas no autorizadas por la ley, presten servicios de seguridad privada. Por otro lado deberá definir y autorizar los contenidos de los programas de formación y capacitación de agentes, personal administrativo y operativo de los prestadores de servicios de seguridad. En el caso que se falten a las normas establecidas para los servicios de seguridad privada debe imponer las sanciones administrativas y pecuniarias correspondientes.

El diseño institucional del control y fiscalización de los servicios de seguridad privada, donde se le otorga al Estado el acceso a todas las actividades esenciales de las empresas prestadoras de servicios de seguridad privada, como a las empresas reguladas con regímenes especiales. Lo que significa además, que dicha Dirección tiene la facultad de requerir información en materia de su competencia a cualquier institución, que le permita hacer efectivo el principio de control y fiscalización de los servicios de seguridad privada. Asimismo se manda a que deba intervenir para impedir que grupos u organizaciones no autorizadas presten el servicio de seguridad privada.

5.5. Desafíos

Con relación a la situación normativa actual y a las actividades realizadas por la DIGESSP, se han detectado tres desafíos importantes que deben abordarse para lograr lo siguiente:

1. Fortalecer la institucionalidad de la Dirección General de Servicios Seguridad Privada -DIGESSP-, en su función de control y fiscalización de la prestación de servicios de seguridad privada y su funcionamiento.

El Decreto número 52-2010, indica en sus primeros tres artículos que el objeto y naturaleza de la DIGESSP es la regulación de los servicios que presten las personas individuales o jurídicas en el área de seguridad. El éxito de su implementación está orientado al cumplimiento de este propósito, en dos sentidos: por un lado a que sus acciones sean eficientes y eficaces, y por el otro en el modo cómo se realiza la prestación de servicios en materia de seguridad privada, particularmente referido a proporcionar seguridad a las personas y su patrimonio, sin que esto vulnere los derechos humanos, y se dé en el marco de los principios constitucionales y de la legislación vigente.

En lo institucional la DIGESSP requiere de ciertos procesos de gestión que le permitan una asimilación y práctica de los principios que la rigen y que deberán impactar en el comportamiento de las organizaciones empresariales.

2. Fortalecer la coordinación interinstitucional de la DIGESSP con las instituciones relacionadas con las funciones establecidas en el Decreto número 52-2010.

Para el desarrollo de sus funciones de control y fiscalización establecidos por el Decreto número 52-2010 y sus reglamentos, la DIGESSP debe establecer mecanismos y herramientas que le permitan tener la capacidad principalmente de:

- a) Verificar la información ofrecida por las empresas con relación a lo dispuesto en el Decreto 52-2010 y en particular en relación a la nómina de guardias de seguridad privada, el pago de salarios y prestaciones, número y uso de armas, entre otros.
- b) Supervisar in situ que las disposiciones del Decreto sean respetadas y cumplidas por la empresa, así como los guardias que trabajan para ella.

- c) Construir una línea de base que le permita tener una visión integral de las actividades de la prestadoras de servicios de seguridad privada, identificando aquella información que sin ser generada por la Dirección le permita cumplir con sus funciones de control y fiscalización, al mismo tiempo identificar las instituciones y los mecanismos que le permitan acceder a dicha información.
- d) Cruzar información con otras instituciones para tener toda la información necesaria sobre la actividad de los servicios de seguridad privada en el país.

La importancia de la DIGESSP radica en su condición de constituirse en el ente “rector” del Estado sobre el sector de los servicios de seguridad privada, ya que su misión no la puede realizar de manera aislada. Para llevar a cabo estas acciones de rectoría, la DIGESSP requiere de la colaboración de otras instituciones del gobierno y del Estado. Estas instituciones son:

- a) PNC a través de División de Supervisión y Control de Empresas de Seguridad Privada de la Subdirección General de Operaciones.
- b) Dirección General de Control de Armas y Municiones –DIGECAM- del Ministerio de la Defensa Nacional.
- c) Ministerio Público, a través de las fiscalías.
- d) Organismo Judicial a través de los órganos jurisdiccionales correspondientes.
- e) Ministerio de Trabajo, a través fundamentalmente de la Inspectoría de Trabajo.
- f) Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

3. Fortalecer los mecanismos que permitan que se reduzca la oposición de algunas empresas prestadoras de servicios de seguridad privada, al Decreto número 52-2010.

La implementación efectiva del Decreto 52-2010 implica la participación de dos actores, uno institucional público y las empresas prestadoras de servicios de seguridad privada. Partiendo del principio que la seguridad es un deber constitucional del Estado de Guatemala y del derecho de los particulares de defender su propia vida y la de los miembros de su familia, los servicios de seguridad privada, son al final un reconocimiento que el Estado mismo ha otorgado a la iniciativa privada, con el propósito de alcanzar el bien común en materia de garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, por ello es primordial la comprensión, que si bien la prestación de los servicios de seguridad privada, son como cualquier iniciativa empresarial una actividad de lucro, el servicio que prestan tiene su particularidad que obliga al Estado mismo a constituir un ordenamiento jurídico específico que permita autorizar, controlar y fiscalizar la prestación de los servicios de seguridad privada y su funcionamiento.

5.6. Propuestas

Corto Plazo (1 año)

Identificar los procesos y procedimientos requeridos en ley que permitan reforzar los avances mostrados en las actividades de control y fiscalización de la DIGESSP.

En particular llevando acabo las siguientes acciones:

- 1) **Establecer una estrategia para adecuar a todas las empresas** prestadoras de servicios de seguridad privada a la normativa vigente.
- 2) **Formular una política pública expresa de la seguridad privada**, considerando la función de la DIGESSP como ente rector del control y fiscalización de la empresas prestadoras de servicios de seguridad privada y dimensionar el rol de las empresas en la seguridad de la nación.
- 3) **Crear una mesa técnica donde se monitoreen las acciones de coordinación interinstitucional** que permitan mejoras en el acompañamiento de la PNC, DIGECAM y MP en función de control y fiscalización de la DIGESSP.
- 4) **Generar un mecanismo de trabajo de revisión permanente de la seguridad privada**, donde participe las instituciones vinculadas al tema, empresas y usuarios.

Mediano Plazo (4 años)

- 1) Fortalecer la capacidades institucionales para **que la DIGESSP asuma la rectoría** en el control y fiscalización de los servicios privados de seguridad.
- 2) **Implementar mecanismos de coordinación eficientes y eficaces** para el cumplimiento de las funciones de control y fiscalización de la DIGESSP.
- 3) Para la **realización efectiva de la rectoría en materia de servicios de seguridad privada**, la DIGESSP necesita fortalecer las acciones de **coordinación interinstitucional** en las siguientes áreas:
 - **Explicitar en qué aspectos** se realiza o debería realizarse la coordinación interinstitucional entre DIGESSP y las instituciones antes indicadas.
 - Desarrollar las **mesas de coordinación interinstitucional** acorde a los aspectos de relacionamiento entre las instituciones.
 - Elaborar **manuales de coordinación interinstitucional**, que permitan plasmar en el plano formal el trabajo coordinado con la institucional rectora del control y fiscalización de los servicios de seguridad privada.

- **Implementar una mesa política de coordinación interinstitucional**, que permita a los responsables de las instituciones tomar decisiones y retroalimentar las mismas, para el fortalecimiento de las acciones de control y fiscalización de las empresas que son proveedoras de los servicios de seguridad privada.
- **Establecer con precisión el papel de la PNC en las funciones de la DIGESSP**, pero además establecer los criterios de coordinación y ejecución de la funciones y tareas que la propia normativa de la PNC (Decreto 11-97 Ley de la Policía Nacional Civil, su reglamento orgánico interno y las Órdenes Generales en la materia), establecen al respecto de la División de Supervisión y Control de Empresas de Seguridad Privada.

Largo Plazo (Más de 4 años)

Que la implementación del Decreto legislativo 52-2010, Ley Que Regula Los Servicios De Seguridad Privada, permita que sus acciones sean eficientes y eficaces, y por el otro lado incida en el modo cómo se realiza la prestación de servicios en materia de seguridad privada, particularmente en lo referido a proporcionar seguridad a las personas y su patrimonio, en el marco de los principios constitucionales y la legislación vigente.

6. Sistema Nacional de Inteligencia

6.1. Introducción

La toma de decisiones es una condición necesaria para la buena gestión pública y el buen gobierno, en este sentido quienes toman las decisiones en el Estado requieren de conocimiento oportuno y veraz. Para esto se puede recurrir a las fuentes de información abierta, pero en muchas ocasiones esto no es suficiente, siendo el procesamiento de información y su análisis una necesidad para proporcionar insumos adecuados a los tomadores de decisiones, en especial aquellos que tienen la responsabilidad de la conducción estratégica de las instituciones del Estado. Esta actividad de construcción de conocimiento para la toma de decisiones, es lo que normalmente se denomina actividades de inteligencia.

Según la literatura especializada se define a la inteligencia como el “producto obtenido tras aplicar a la información técnicas de análisis, de forma que resulte útil al decisor a la hora de tomar sus decisiones con el menor nivel de incertidumbre posible, siguiendo el ciclo de inteligencia”¹⁴. Entendiendo este último como “el proceso periódico de la secuencia de actividades jerarquizadas, planificadas y programadas, que realizan las agencias de inteligencia para satisfacer de manera oportuna las necesidades de información para la toma de decisiones en los diversos niveles de conducción”¹⁵.

¹⁴ Díaz Fernández, Antonio (2013). “Diccionario LID Inteligencia y Seguridad”, pág. 162.

¹⁵ *Ibíd.*, pág. 64

Hay una línea histórica del desarrollo de los Estados modernos donde la actividad de inteligencia se constituye como un hábito institucional hasta el día de hoy. De hecho en la reflexión que en la última década se ha hecho sobre lo que ha de entenderse como gestión pública y gestión de la gobernanza, se introduce la gestión estratégica¹⁶ como una aproximación que impone la necesidad no solo de formular planes con objetivos claros, sino además un conocimiento del entorno en toda sus dimensiones, de tal manera que el Estado no puede ser simplemente un operador de programas o prestador de servicios, sino un **gerente de los riesgos** que puedan amenazar la realización de los objetivos del bien común y de la seguridad de las personas en sus diferentes dimensiones¹⁷. Para esto se requiere de conocimiento útil y completo de información oportunamente elaborada para la promoción del interés público y la adecuada toma de decisiones para lograrlo.

6.2. Situación actual

Es fundamental que en la agenda de seguridad se considere como un tema sustantivo el Sistema Nacional de Inteligencia, que de acuerdo a la normativa vigente es quien tiene la responsabilidad de la inteligencia del Estado en Guatemala. En ese sentido, la Secretaría de Inteligencia de Estado -SIE- es la encargada de dar a su usuario específico, el Presidente de la República, los productos que le permitan tener un horizonte de mediano y largo plazo al respecto de las diferentes áreas de importancia para el país. A su vez, la Dirección de Inteligencia Civil -DIGICI- del Ministerio de Gobernación -MINGOB-, debe asumir su papel para la formulación de productos de inteligencia criminal que le corresponden.

6.3. Marco legal

El Sistema Nacional de Inteligencia esta normado por el Decreto número 18-2008, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad -LMSNS- de fecha 11 de marzo de 2008. Delineándolo de manera explícita en su artículo 24 como “(...) el conjunto de instituciones, procedimientos y normas que abordan con carácter preventivo, las amenazas y riesgos a la seguridad de la Nación, mediante la necesaria coordinación de las funciones de inteligencia estratégica, civil y militar, así como de cada una de ellas en su ámbito de actuación”. (...) Está integrado por la SIE, quien lo coordina, la DIGICI del MINGOB, la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional del Ministerio de la Defensa Nacional”.

La LMSNS indica en su artículo 1 que “(...) la presente ley tiene por objeto establecer las normas jurídicas de carácter orgánico y funcional necesarias para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia por parte del Estado de Guatemala, para que en forma integrada, sistematizada, eficiente y eficaz esté en capacidad de anticipar y dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas y vulnerabilidades, a fin de estar preparado para prevenirlos, enfrentarlos y contrarrestarlos en observancia de la

¹⁶ Interesante ejemplo de esto se encuentra en el capítulo III “Gestión Estratégica” del libro “Gobernanza y Gestión Pública”; Aguilar V., Luis (2006).

¹⁷ Cf. Velasco, Ernesto (2010). “Gestión Estratégica”.

Constitución Política de la República, el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por Guatemala”.

Para ello delimita los ámbitos de seguridad en cuatro: 1. Seguridad Exterior; 2. Seguridad Interior; 3. Gestión de Riesgos y Defensa Civil; y 4. Inteligencia, definiendo en su artículo 21 el ámbito de Inteligencia del Estado como “(...) la capacidad del Estado de articular, en los ámbitos de funcionamiento establecidos en la presente ley, la información e inteligencia de amenazas, riesgos y vulnerabilidad internas y externas. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por conducto del Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado.”

La LMSNS le dedica el capítulo VI a desarrollar el Sistema Nacional de Seguridad, donde indica sus funciones, prohibiciones y delimita los ámbitos específicos de la inteligencia estratégica, criminal y militar en sus artículos 27, 28, 29 y 30, donde crea y norma a la SIE, que es la responsable y coordinar el Sistema Nacional de Inteligencia.

6.4. Marco institucional

El modelo del Sistema Nacional de Inteligencia es un modelo sistémico, basado en el criterio de funcionalidad, autónomo entre las instituciones, pero con un nivel alto de coordinación interinstitucional que debe garantizar la visión integral en los productos de inteligencia, referido a los diferentes ámbitos de actuación de la misma. La Ilustración 2 permite visualizar mejor los distintos ámbitos de la inteligencia.

Ilustración 2. Ámbitos de inteligencia



Fuente: elaboración propia.

El sistema según la ley, debe dotar al Estado información oportuna, veraz y pertinente para la toma de decisiones, con el fin de garantizar la Seguridad de la Nación a través del cumplimiento del ciclo de inteligencia.

El Sistema Nacional de Inteligencia lo integran la SIE, quien lo coordina, la DIGICI del MINGOB, la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional del Ministerio de la Defensa Nacional. Por ende, la coordinación está integrada por el Secretario de la SIE, el Director de la DIGICI y el Director de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Estas competencias y procedimientos especiales asignados legalmente a instituciones públicas para que en diferentes ámbitos obtengan y analicen información para la toma de decisiones al más alto nivel son el producto de una serie de cambios en el modelo y forma de hacer las tareas de inteligencia por parte del Estado guatemalteco. Es importante mencionar los siguientes:

Dirección estratégica y política. La LMSNS en el artículo 26 dota al Sistema Nacional de Inteligencia de una dirección estratégica, pues obedece al Consejo Nacional de Seguridad, el cual define las políticas y estrategias específicas en inteligencia. Dicha normativa define el corazón de la inteligencia, al señalar en el artículo 2 literal h, que el Ciclo de Inteligencia es el conjunto de actividades realizado por las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia, que incluye: planificar, identificar información, recolectar, procesar, analizar, producir, distribuir y difundir información de manera oportuna, para la toma de decisiones al más alto nivel del Sistema Nacional de Seguridad. Este sistema está bajo la responsabilidad del Presidente de la República por conducto del Secretario de la SIE.

Pérdida de exclusividad. Una de las variantes más importantes derivadas de los Acuerdos de Paz y de las posteriores reformas del sector seguridad que introduce la LMSNS en las tareas de inteligencia, es la introducción de un modelo sistémico bajo principios de seguridad democrática, alejado de un modelo contrainsurgente del Estado, donde las tareas de inteligencia las centralizaba la inteligencia militar. Con la nueva normativa se define en los artículos 27, 28 y 29, el principio de delimitación de funciones y con la creación de SAE (ahora SIE) y DIGICI se establecen ámbitos de actuación de cada servicio de inteligencia, estratégica, criminal y militar.

Coordinación interinstitucional. De la pérdida de exclusividad se pasa al trabajo en conjunto. La inteligencia militar deja de ser el órgano exclusivo de inteligencia y debe pasar a operar bajo un nuevo modelo: el trabajo interinstitucional. La LMSNS, artículo 24, establece el carácter sistémico de la inteligencia y señala al Sistema Nacional de Inteligencia como “(...) el conjunto de instituciones, procedimientos y normas que abordan con carácter preventivo, las amenazas y riesgos a la seguridad de la Nación, mediante la necesaria coordinación de las funciones de inteligencia estratégica, civil y militar, así como de cada una de ellas en su ámbito de actuación.”

Definición de ámbitos. Uno de los cambios en el Acuerdo de Fortalecimiento y la LMSNS es diseñar una diferenciación de competencias institucionales para las tareas de inteligencia. Este aspecto significa la especialidad, la complementariedad, y la civilidad en las tareas de

cada institución. Además de ejercer un control de pesos y contrapesos para cada institución (no se concentra en una sola institución, toda la información de inteligencia de todos los ámbitos). La ley busca evitar los errores del pasado y darle un sentido técnico-especializado a cada institución.

Los ámbitos tal cual los menciona la ley son los siguientes:

- Inteligencia Estratégica: Secretaría de Inteligencia del Estratégica del Estado.
- Inteligencia Criminal: Dirección General de Inteligencia Civil.
- Inteligencia Militar (amenaza militar externa): Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Sistema de Carrera. La creación de la Carrera del Sistema Nacional de Inteligencia es un aspecto novedoso de la LMSNS, que en el artículo 30 brinda una herramienta indispensable sobre todo en la formación de cuadros civiles en inteligencia. El sistema de carrera debe realizarse en conjunto con el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos, el cual deberá aprobar los criterios generales teniendo en cuenta las particularidades de cada institución.

Controles. La LMSNS en su capítulo VI, desarrolla para todo el Sistema Nacional de Seguridad la forma en que van a operar los controles internos y externos. La ley hace una distinción clara del tipo del control que tendrán, no solo las instituciones de inteligencia, si no todo el sistema en sí.

6.5. Desafíos

El Sistema Nacional de Inteligencia tiene aún algunos desafíos que resolver. Los más importantes son:

- Fortalecer los dos niveles transversales de la actividad de inteligencia: 1) la dimensión estratégica cuyo fin es proporcionar un horizonte prospectivo en la toma de decisiones a nivel de formulación de líneas estratégicas y políticas, y 2) la dimensión operativa (táctica en términos militares), es decir, decisiones vinculadas a casos concretos.
- En el área de inteligencia estratégica del Estado fortalecer las capacidades en la obtención y análisis para identificar los riesgos y amenazas a la Nación, en los ámbitos de los objetivos nacionales consagrados en la Constitución y las prioridades y objetivos de gobierno.
- Que se especialice la inteligencia militar en la obtención y producción de información referente a amenazas militares a la Nación, en su nivel estratégico militar y en lo operativo y táctico.
- En el ámbito de la inteligencia criminal, llamada civil, se espera que proteja a las personas y su patrimonio por medio de la identificación y generación de insumos para la neutralización del riesgo; es un tema de naturaleza preventiva. Esto se realiza en el nivel operativo, para lograr un resultado específico en términos del cumplimiento de la ley, es decir la identificación de perfiles de criminales, de vínculos de sospechosos y su participación en crímenes y como parte de estructuras,

etc. El nivel estratégico, permite la identificación de modus operandi, tendencias y patrones de la delincuencia, nuevas amenazas y un impacto potencial de los factores externos.

- Que la inteligencia producida en la DIGICI no deba ser concebida solo como un soporte para la investigación criminal, sino para la toma de decisiones estratégicas y operativas que permitan la contención de la criminalidad organizada y la delincuencia común, más allá del proceso de persecución penal. De lo contrario se pone en riesgo la investigación criminal misma, ya que esta dependería de un método no convencional para determinar los campos de acción de la propia tarea investigativa, y si es intrusivo, ilegal.
- Limitar el uso de los métodos intrusivos que le son permitidos por Ley a la DIGICI, en particular la escuchas telefónicas. Son actividades que no deben estar vinculadas a “(...) investigaciones de casos sujetos a procedimientos judiciales iniciados, ni a operaciones policiacas que se deriven de la inteligencia producida”, Ley DIGICI, art. 5 y 6.

6.6. Propuestas

Corto Plazo (1 año)

- 1) **Formular de ser necesario o actualizar, la doctrina de Inteligencia de Estado** en el plano estratégico, de combate a la criminalidad y en materia militar.
- 2) Crear los mecanismos e instrumentos adecuados para la **facilitación oportuna de productos de inteligencia** a los tomadores de decisiones, en el marco de la prevención de las amenazas y riesgos a la seguridad y defensa de la nación.
- 3) **Reglamentar el funcionamiento del Sistema Nacional de Inteligencia**, que establezca las funciones de coordinación, los mecanismos de intercambio de información, criterios para la difusión de los productos de inteligencia, procedimientos para la elaboración de la agenda de riesgos y amenazas a la seguridad y defensa de la nación, y formatos homologados para los documentos de inteligencia de acuerdo a los niveles de difusión.

Mediano Plazo (4 años)

- 1) **Elaborar la normativa reglamentaria** del Sistema Nacional de Inteligencia a través de una propuesta de **ley marco de inteligencia**.
- 2) **Crear la carrera del servidor público en materia de inteligencia**, que permita la permanencia de cuadros técnicos en materia de inteligencia estratégica, criminal y militar.

- 3) **Poner en marcha un programa de formación y actualización permanente** en materia de inteligencia con criterios homologados de inteligencia de Estado, y en niveles de especialización de inteligencia estratégica, criminal y militar.

Largo Plazo (Más de 4 años)

- 1) Constituir en la práctica institucional el Sistema Nacional de Inteligencia, como **espacio de coordinación de las instancias** responsables que permita la generación de información y análisis oportuno para la toma de decisiones en materia de seguridad y defensa de la nación.
- 2) Que los tomadores de decisiones a nivel estratégico, Presidencia de la República, Consejo Nacional de Seguridad, Ministros y Secretarios, tengan **acceso a información y análisis pertinente y en tiempo oportuno** para el ejercicio de sus responsabilidades.
- 3) Que las tareas de inteligencia de Estado, cumplan con los **niveles de eficiencia y eficacia**, bajo el respeto del Estado de Derecho, y en el marco de sus acciones no se vulneren los derechos humanos de los ciudadanos.

7. Investigación Criminal

7.1. Introducción

El crimen es un fenómeno social, las acciones delictivas individuales resultan en eventos que impactan a otros individuos y la relación entre ellos. Para afrontar esto, las sociedades han generado mecanismos y herramientas; de hecho una de las razones de la existencia del Estado es precisamente esto, responder al crimen y limitarlo al menor daño posible que pueda afectar a la vida de los individuos en sociedad. Desde los orígenes de la sociedad, los comportamientos dañinos que en ella se manifiestan se les ha tratado como un comportamiento inaceptable, y por lo tanto punible, de ahí que el castigo resultó la respuesta inevitable para reducir el daño que provoca el crimen.

Es necesaria la existencia de normas jurídicas que definan cuáles son las conductas que han de calificarse como infracciones (delitos o faltas) y que se disponga además de normas que formulen las sanciones (penas) a quienes las cometen, reacción necesaria frente a conductas que hacen peligrar la vida en sociedad. El conjunto de estas normas constituye el “Derecho Penal”, que se puede definir como un conjunto de normas dirigidas a la protección de la sociedad frente a los comportamientos más gravemente antisociales. El derecho penal tiene como misión la protección de la sociedad, castigando las infracciones ya cometidas.

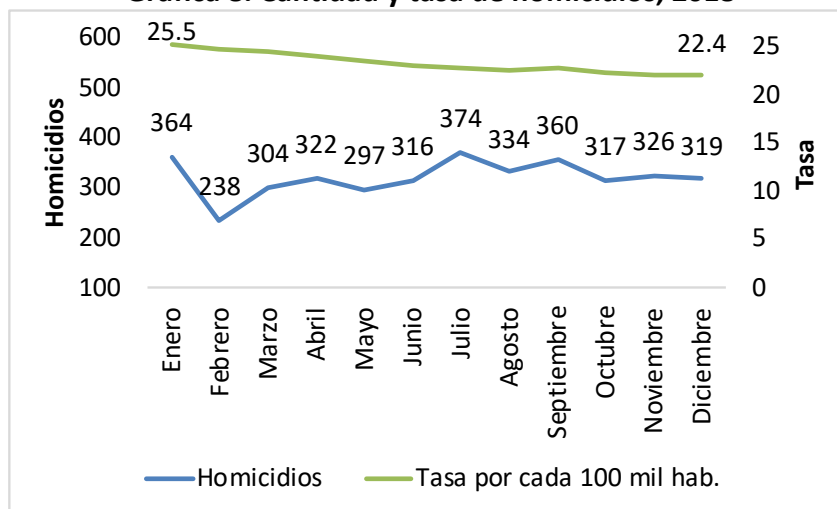
La investigación criminal se define como el esfuerzo para el establecimiento de la verdad de los hechos delictivos y la identificación de la responsabilidad sobre ellos, establece las relaciones causales del fenómeno delictivo para determinar evidencia que lo explique en su autoría y sus condiciones de posibilidad. Entendida de esa manera, la investigación criminal es la base de todo éxito en la persecución penal y es esencial para reducir los niveles de impunidad. En este sentido el sustento adecuado de los procesos penales desde la perspectiva del ente responsable de la investigación y la judicialización correspondiente, resultan un factor determinante para su éxito. En términos del diseño institucional guatemalteco su coordinación es responsabilidad del Ministerio Público.

7.2. Situación actual

Según el Índice de Denuncias de Delitos sistematizado por el CIEN, en conjunto, las tasas interanuales de denuncias de nueve delitos bajaron en diez de los doce meses del año 2018, como se puede apreciar en la Gráfica 1 en la página 7.

De los nueve delitos monitoreados sobresalen dos: la violencia homicida y las denuncias por extorsiones. Por un lado, la cantidad de homicidios se redujo en el año 2018 de tal manera que la tasa que fue 26.2 homicidios por cada 100 mil habitantes a finales del año 2017, en 2018 cerró en 22.4.

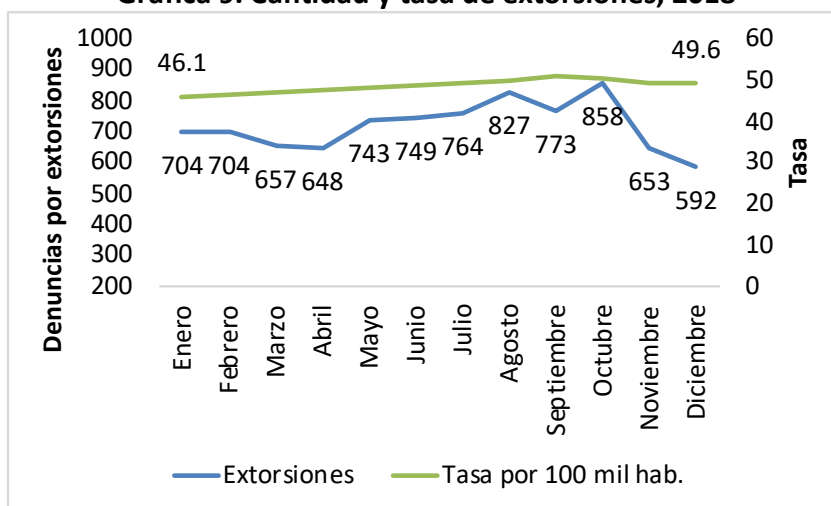
Gráfica 8. Cantidad y tasa de homicidios, 2018



Fuente: CIEN, con datos de PNC e INE.

Por otra parte, la tasa interanual de denuncias por extorsiones aumentó en todo el año. Ver Gráfica 9.

Gráfica 9. Cantidad y tasa de extorsiones, 2018



Fuente: CIEN, con datos de PNC e INE.

Las gráficas anteriores muestran un comportamiento del fenómeno delictivo donde pareciera que las acciones criminales empiezan a desarrollar mayor atención a la obtención de un beneficio económico, y circunscribir la violencia a un delito patrimonial. Lo que significa una probable diversificación de la economía delictiva, donde derivarían probablemente los beneficios de la extorsión a una inversión en otras esferas de la criminalidad. En este contexto el abordaje de estos fenómenos sigue siendo deficitario desde la perspectiva del sistema de la justicia criminal, donde la investigación criminal juega un papel determinante para los éxitos en la gestión del sistema.

Según datos del Sistema Integrado de Justicia –SIJ-, los casos ingresados al sistema de justicia criminal fueron 428,107. Desde la perspectiva de la impunidad para el periodo 2008-2016 el total de impunidad en todos los delitos fue del 92.86%, con una tendencia a la baja, siendo 96.40% la anual en 2008 y del 90.87% en 2016, con una reducción del 5.53%.

En términos de eficiencia, de acuerdo al análisis del Flujograma de la Justicia Criminal realizado por el CIEN para el 2017, de cien casos que entraron en el sistema se dio salida a 27, siendo el MP como ente rector de la investigación criminal quien mostró una eficiencia de 29.8% en ese año.

Los datos anteriores muestran que la eficiencia del sistema es baja y no logra reducir considerablemente la impunidad. Si bien el contexto delictivo disminuye, la fluidez de la investigación criminal en su impacto en la justicia criminal aún muestra desafíos considerables.

En la práctica la coordinación de la investigación criminal, más allá del diseño formal institucional actualmente es responsabilidad de MP y la PNC, a través de la División Especializada en Investigación Criminal -DEIC- adscrita a la Subdirección General de Investigación Criminal, quien proporciona el soporte para dar inicio a las pesquisas de la

investigación, por lo que los resultados que proporcione son cruciales para el trabajo exitoso del proceso penal.

En el 2018 se trasladaron 222 agentes que estaban asignados a la DEIC hacia comisarías, debido a la disolución del Grupo de Apoyo Operativo –GAO–, que tenía asignaciones de apoyo a las unidades sustantivas de investigación.

Tabla 10. Agentes asignados a DEIC en 2018

	Agentes asignados a DEIC
Enero 2018	3,918
Diciembre 2018	3,696
Traslados a comisarías	222

Fuente: CIEN, con datos de PNC.

7.3. Marco legal

El Ministerio Público es la institución responsable de la investigación criminal y la persecución penal, su naturaleza está constituida en el Decreto número 40-94, Ley Orgánica del Ministerio Público y las modificaciones instituidas en el Decreto número 18-2016, Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público de fecha 17 de marzo de 2016.

- i. El artículo 1) lo define como “(...) una institución con funciones autónomas, promueve la persecución penal y dirige la investigación de los delitos de acción pública; además velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país.”
- ii. Sus funciones se indican el artículo 2:
 - a. “Investigar los delitos de acción pública y promover la persecución penal ante los tribunales, según las facultades que le confieren la Constitución, las leyes de la República, y los Tratados y Convenios Internacionales.”
 - b. “Ejercer la acción civil en los casos previstos por la ley y asesorar a quien pretenda querellarse por delitos de acción privada de conformidad con lo que establece el Código Procesal Penal.”
 - c. “Dirigir a la policía y además cuerpos de seguridad del Estado en la investigación de hechos delictivos.”
 - d. “Preservar el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, efectuando las diligencias necesarias ante los tribunales de justicia.”

En el contexto de estos dos primeros artículos se dispone que el Ministerio Público “(...) actuará independientemente, por propio impulso y en cumplimiento de las funciones que le atribuyen las leyes sin subordinación a ninguno de los Organismos del Estado ni autoridad alguna.” (art. 3)

El trabajo del Ministerio Público se vincula a todo el aparato estatal, así en el artículo 6 (reformado en el Decreto número 18-2016) establece que podrá pedir la colaboración de cualquier funcionario y autoridad administrativa de los organismos del Estado y de sus

entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas, para el cumplimiento de sus funciones, estando estos obligados a prestarla sin demora y proporcionar los documentos e informes que les sean requeridos. Las autoridades, los funcionarios y los organismos requeridos por el Ministerio Público, en ejercicio de las facultades que le otorga la ley, deberán atender inexcusablemente el requerimiento dentro de los límites legales y el término establecido en el requerimiento.

Por otro lado la PNC tiene como tarea esencial “(...) proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades y prevenir, investigar y combatir el delito, preservando el orden y la seguridad pública.”¹⁸

Específicamente en materia de investigación criminal tiene asignada las siguientes funciones, están consignadas en su ley y son:

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

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

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

Como se indicó, al hacer referencia al artículo 2 de la Ley Orgánica del MP a:

- 1) Dirigir a la Policía y a otros cuerpos de seguridad del Estado en la investigación de hechos delictivos.

Ello hace necesaria una relación interinstitucional entre MP y la PNC, donde resulta de suma importancia el papel de los agentes fiscales, cuyas atribuciones las delimita el artículo 42, en el sentido que asistirán a los fiscales de Distrito o fiscales de Sección y tendrán a su cargo el ejercicio de la acción penal de acuerdo a las funciones que la ley le asigna al MP, es decir “Ejercerán la dirección de la investigación de las causas criminales: formularán acusación o el requerimiento de sobreseimiento, clausura provisional y archivo ante el órgano jurisdiccional competente. Asimismo, actuarán en el debate ante los tribunales de sentencia y podrán promover los recursos que deban tramitarse en las Salas Penales de la Corte de Apelaciones y la Corte Suprema de Justicia”.

El artículo 51 de la Ley del MP, tiene un carácter especial, ya que exige al Director de la PNC, a las autoridades policíacas departamentales y municipales que operan en el país y a cualquier otra fuerza de seguridad pública o privada, a cumplir las órdenes que emanen de los fiscales del MP y deberán dar cuenta de las investigaciones que efectúen. “Los funcionarios y agentes de las policías ejecutarán sus tareas bajo las órdenes y la supervisión del Ministerio Público. La supervisión incluirá el correcto cumplimiento de la función auxiliar

¹⁸ Artículo 9 del Decreto Legislativo 11-97, Ley de la Policía Nacional Civil.

de la Policía y de las demás fuerzas de seguridad cuando cumplan tareas de investigación. Los fiscales encargados de la investigación podrán impartirles instrucciones al respecto, cuidando de respetar su organización administrativa. La policía y las demás fuerzas de seguridad no podrán realizar investigaciones por sí, salvo los casos urgentes y de prevención policial. En este caso, deberán informar al Ministerio Público de las diligencias practicadas, en un plazo no mayor de veinticuatro horas, el que correrá a partir del inicio de la investigación. El Fiscal General y los fiscales de distrito y de sección podrán nominar por sí o por solicitud del fiscal encargado del caso, a los funcionarios o agentes policiales que auxiliarán en la investigación de un asunto”.

Por otro lado la PNC en materia de investigación criminal establece una relación de coordinación con el MP, en tanto que este último le concierne la dirección de la investigación, como ente responsable. Para lo que el MP es el organismo público que representa los intereses de la sociedad mediante el ejercicio de las facultades de dirección de la investigación de los hechos que revisten las características de delito.

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

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

El antes mencionado esquema institucional de la investigación criminal se encuentra con la necesidad de un ajuste importante. Durante la primera década del 2000, surge un debate sobre la naturaleza policial de la investigación criminal, si esta debe o no estar adscrita a la institucionalidad de la PNC o más bien, siguiendo el modelo chileno¹⁹, optar por un modelo dual, donde la PNC se debería concentrar en las tareas específicas de prevención, seguridad ciudadana y seguridad pública, dejando a una nueva institución la responsabilidad de soporte a la investigación del MP. Discusión que se dio en esos años por la afirmación de los bajos niveles de capacidad instalada en la PNC en materia de investigación criminal, que la

¹⁹ En Chile desde 1993 existe la Policía de Investigaciones, quien tiene la responsabilidad de la investigación criminal, asignándole a la Fuerza de Carabineros las tareas de policía de prevención, de seguridad ciudadana y seguridad pública. Este modelo que tiene sus matices en la práctica, los segundos también realizan investigación, en su diseño establece ámbitos de competencia definidos.

realizaba desde una perspectiva de policía preventiva y no con el carácter de especialización en materia de investigación criminal. Este debate, que fue intenso en los espacios académicos y de sociedad civil, fue trasladado a plano parlamentario y dio pauta a la creación de la Dirección General de Investigación Criminal –DIGICRI- del Ministerio de Gobernación, a través del Decreto número 15-2012 del 7 de agosto del 2012.

¿Cuál es su función en el esquema del modelo institucional de la investigación criminal? En la ley se establece en su artículo 2 que es un “(...) órgano del Estado de carácter civil, especializado en investigación criminal, auxiliar de la administración de justicia y con competencia en toda la República. Su organización es de naturaleza jerárquica y profesional. Su funcionamiento se rige bajo normas disciplinarias y éticas. Para los efectos legales correspondientes se equipara con los cuerpos de seguridad del Estado.” El artículo 3 establece que dependerá administrativamente del Ministerio de Gobernación, pero para “(...) el cumplimiento de sus funciones de investigación criminal, los efectivos de la DIGICRI están subordinados a los Fiscales del Ministerio Público desde el inicio de la investigación hasta la firmeza de la sentencia.” Investigaciones que no podrá realizar de manera autónoma a no ser en casos de delito flagrante, artículo 16.

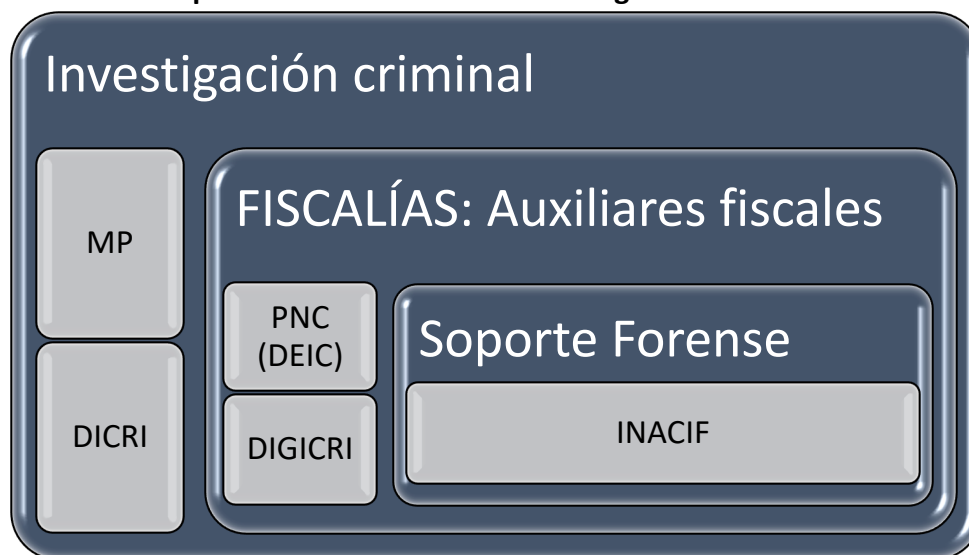
7.4. Marco institucional

El diseño institucional actual del sistema de investigación criminal esta constituido por cuatro instancias:

1. El MP que a través de sus fiscalías coordina la investigación criminal y realiza las tareas de la persecución penal, con el apoyo de la Dirección de Investigaciones Criminalísticas -DICRI-, que realiza tareas de análisis y estudio de pruebas.
2. La División de Investigación Criminal -DEIC- de la Subdirección General de Investigación de la Policía Nacional Civil que tiene a su cargo las tareas operativas de la investigación criminal, la que puede actuar de oficio o bajo indicaciones del Ministerio Público.
3. La Dirección General de Investigación Criminal -DIGICRI- del Ministerio de Gobernación, que de acuerdo a su ley es “(...) un órgano del Estado de carácter civil, especializado en investigación criminal, auxiliar de la administración de justicia y con competencia en toda la República”.
4. El Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala -INACIF-, que tiene como finalidad dar el servicio de investigación científica de forma independiente, a través de dictámenes técnicos científicos que doten a la función jurisdiccional con medios de prueba válidos y fehacientes en los procesos judiciales. Presta sus servicios a requerimiento de jueces y fiscales, no actúa de oficio.

El esquema institucional en la práctica es como se describe en la Ilustración 3:

Ilustración 3. Esquema Institucional de la Investigación Criminal en Guatemala



Fuente: elaboración propia.

El esquema institucional es el de un modelo dual implícito, que si bien no denomina a la DIGICRI con el calificativo de policía, en la práctica resulta ser eso, una policía de investigaciones.

Ahora bien, ¿cómo funciona este esquema planteado en el diseño institucional? Por un lado está la DIGICRI que aún no esta constituida en pleno. Hasta el año 2017, mediante el Acuerdo Ministerial 203-2017 del 17 de julio de 2017 se aprobó el Reglamento Interno que desarrolla los órganos que la integran y en julio de 2018 se aprobó el Manual de Organización de Funciones y desde junio de 2018 estaba sin Director y solamente tenía dos personas contratadas.²⁰

Otro engranaje importante en la investigación criminal es el Instituto Nacional de Ciencias Forenses –INACIF–, que en su ley orgánica, Decreto número 32-2006 establece en su artículo 2 que su “(...) finalidad principal es la prestación del servicio de investigación científica de forma independiente, emitiendo dictámenes técnicos científicos”. Lo que significa que proporciona, en la averiguación de la verdad, los elementos de evidencia y sustentos de carácter científico que permiten el soporte de las hipótesis formuladas por el ente rector de la investigación criminal. Lo que implica que existe una relación de coordinación interinstitucional con la MP y a través de él con PNC y DIGICRI.

²⁰ Memoria de Labores 2018, Ministerio de Gobernación, pág. 56.

7.5. Desafíos

Los desafíos detectados en cuanto a la investigación criminal en Guatemala son:

- Fortalecer las capacidades del recurso humano asignado a la investigación criminal en la División Especializada de Investigación Criminal de la PNC, dotando de recurso humano adecuado, en número y con un perfil profesional para las tareas de investigación criminal.
- Priorizar en la agenda de investigación criminal los delitos que representan mayor impacto a las personas y sus bienes, además de concentrar esfuerzos en las áreas geográficas más vulnerables.
- Esclarecer en el plano de la gestión estratégica interinstitucional el modelo del diseño institucional de la investigación criminal, particularmente el rol de PNC y DIGICRI, para que no exista duplicidad de funciones y no se dé un conflicto entre ambas.
- Asignar los recursos presupuestarios adecuados que permitan el desarrollo de nuevas herramientas para el soporte forense de la investigación criminal, en todas las instituciones con responsabilidades en la materia.

7.6. Propuestas

Corto Plazo (1 año)

- 1) **Formular una agenda de priorización de los delitos** de mayor impacto a la población, considerando como criterio para establecerlos aquellos de mayor daño a la seguridad vital de las personas y sus bienes.
- 2) **Organizar y fortalecer la investigación criminal** a través de unidades especializadas articuladas interinstitucionalmente entre las entidades competentes en la materia.
- 3) Revisar y de ser necesario **reformular los aspectos sobre la investigación criminal contenidos en la Política Criminal Democrática del Estado**, con el propósito de trazar las líneas estratégicas para la gestión estratégica integral de la misma, abordando en particular la articulación de los roles de PNC y DIGICRI.
- 4) **Crear una mesa técnica de coordinación interinstitucional** que genere instrucciones integrales para las entidades competentes en la investigación criminal.

Mediano Plazo (4 años)

- 1) **Desarrollar herramientas para la recopilación de la información** estadística, que uniforme los mecanismos de obtención de datos y facilite el desarrollo de análisis estratégicos para el abordaje de los hechos de criminalidad priorizados.

- 2) Implementar un plan para **profesionalizar a los actores responsables de la investigación criminal** de todas las entidades competentes, que capacite efectivamente a los encargados de esa tarea, con el fin de producir cuerpos investigativos efectivos y especializados.
- 3) **Proponer rubros presupuestarios integrados** de las instituciones competentes en materia de investigación criminal.

Largo Plazo (Más de 4 años)

- 1) **Contar con un modelo coordinado y articulado** de las entidades competentes en materia de investigación (DEIC-DICRI-DIGICRI-INACIF), con plena observación del principio de objetividad, legalidad, razonabilidad y respeto a los derechos humanos, **bajo la dirección funcional del Ministerio Público**, a fin de evitar la dispersión de los esfuerzos institucionales.
- 2) **Implementar un mecanismo de planificación integral** entre las entidades competentes en materia de investigación criminal, que permita la formulación de un presupuesto articulado a objetivos estratégicos integrales.
- 3) **Una gestión sostenida de la disminución de los índices delictivos**, particularmente el fenómeno de la extorsión.

8. Sistema Penitenciario

8.1. Introducción

Al abordar los temas de Seguridad y Justicia, el Sistema Penitenciario usualmente es la institución a la cual menos atención se presta, sin embargo, debe cumplir una función importante como lo es el resguardo seguro y la rehabilitación y reinserción de las personas privadas de libertad.

En Guatemala el tema del Sistema Penitenciario ha llamado mayor atención en años recientes, debido al crecimiento de la población reclusa. Entre 2008 y 2018 la población privada de libertad creció 190%, de 8,400 a 24,400 personas. Esto ha empeorado las condiciones en las cárceles por la escasez de espacio y servicios, así como las malas condiciones de vida. El hacinamiento ha generado un descontrol en los establecimientos carcelarios, porque la institución opera con un déficit de personal e instalaciones sobrecargadas. Debido a la sobrepoblación carcelaria y la necesidad de buscar opciones para deshacinar las cárceles, la población en prisión preventiva se ha vuelto el foco de atención. A pesar que dichas personas aún son consideradas inocentes por no haber culminado su proceso penal, algunos de ellos guardan prisión durante varios años.

Para lograr un Sistema Penitenciario que verdaderamente cumpla con su propósito es necesario implementar reformas institucionales profundas e integrales.

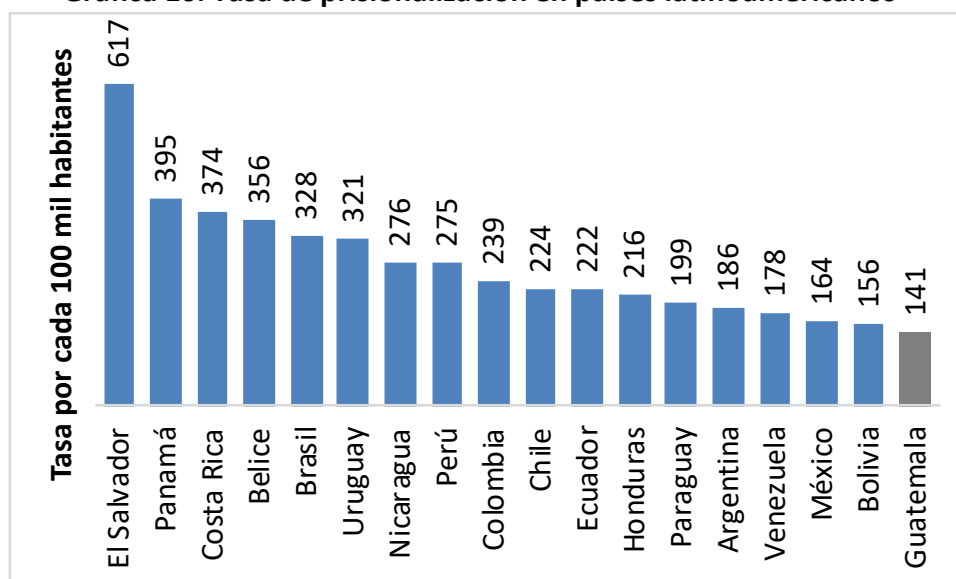
8.2. Situación actual

A continuación se presentan unos datos importantes, para entender la evolución del Sistema Penitenciario a lo largo del tiempo y cómo ha llegado a la situación actual.

8.2.1. Tasa de prisionalización

Con un total de 24,442 personas privadas de libertad en septiembre de 2018, Guatemala tenía una tasa de prisionalización de 141 reclusos por cada 100 mil habitantes -pcch-, la cual es la más baja de Latinoamérica. Ver Gráfica 10. Este dato llama mucho la atención, especialmente por los aún altos niveles de tasas de homicidios que hay en el país.²¹

Gráfica 10. Tasa de prisionalización en países latinoamericanos²²



Fuente: CIEN, con datos del Centro Internacional para Estudios Penitenciarios -CIEP- y de la Dirección General del Sistema Penitenciario -DGSP-.

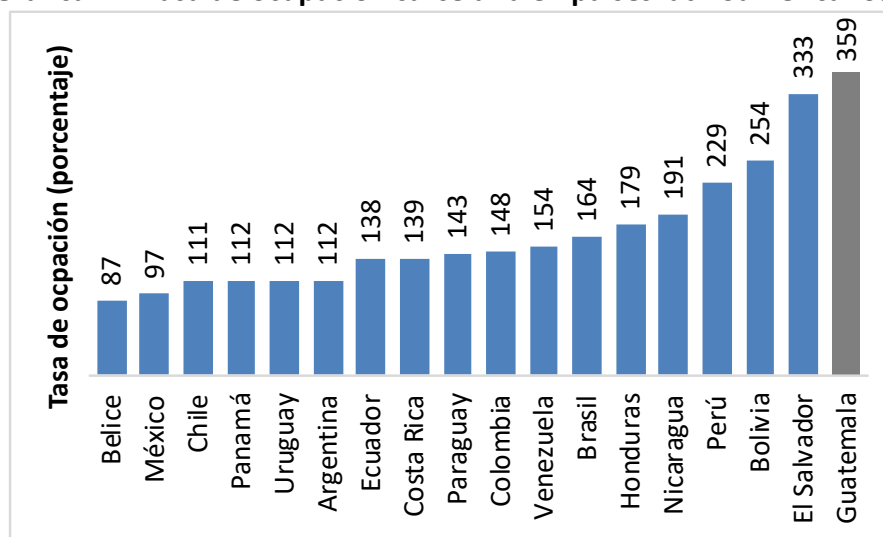
8.2.2. Tasa de ocupación carcelaria y hacinamiento

A pesar de la baja tasa de prisionalización, Guatemala tiene la tasa de ocupación carcelaria más alta en la región latinoamericana. Ver Gráfica 11. De una comparación realizada con 205 países, solo Filipinas (464) y Haití (454) tienen tasas de ocupación carcelaria más altas que Guatemala.

²¹ Con una tasa de 22.4 homicidios por cada 100 mil habitantes en el año 2018, Guatemala se encuentra entre los quince países de mayor violencia homicida en el mundo (Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -2015- y de InSight Crime -2018-).

²² La tasa de prisionalización a nivel mundial en promedio es 171 con una mediana de 141 para 214 países.

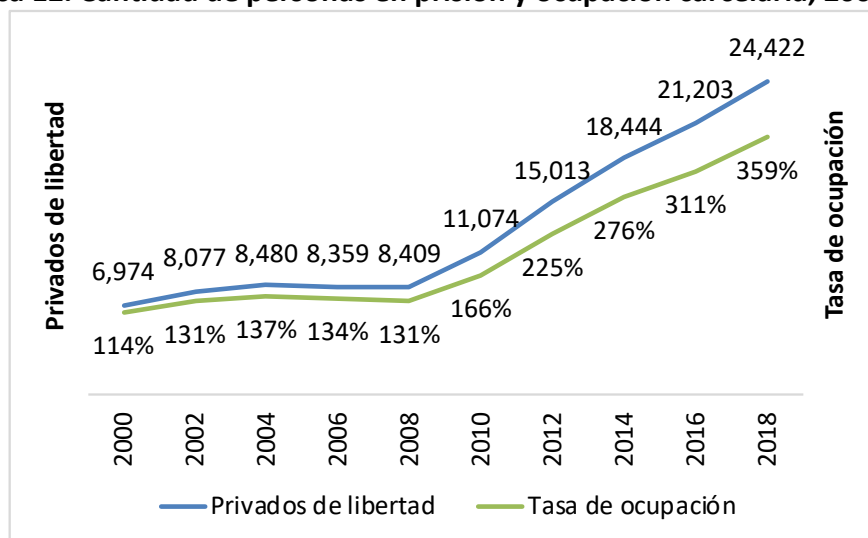
Gráfica 11. Tasa de ocupación carcelaria en países latinoamericanos²³



Fuente: CIEN, con datos del CIEP y de la DGSP.

La infraestructura carcelaria en Guatemala resulta insuficiente. La capacidad total de las 21 prisiones del país es de 6,812 espacios, con lo cual la tasa de ocupación alcanza actualmente el 359%, es decir, existe un 239% de hacinamiento²⁴. Esto no es un fenómeno reciente. Los datos muestran que el hacinamiento aumentó a partir del año 2008, debido al aumento más acelerado de los privados de libertad, el cual no fue atendido con una ampliación de la infraestructura carcelaria y otros ajustes necesarios.

Gráfica 12. Cantidad de personas en prisión y ocupación carcelaria, 2000-2018



Fuente: CIEN, con datos de la DGSP.

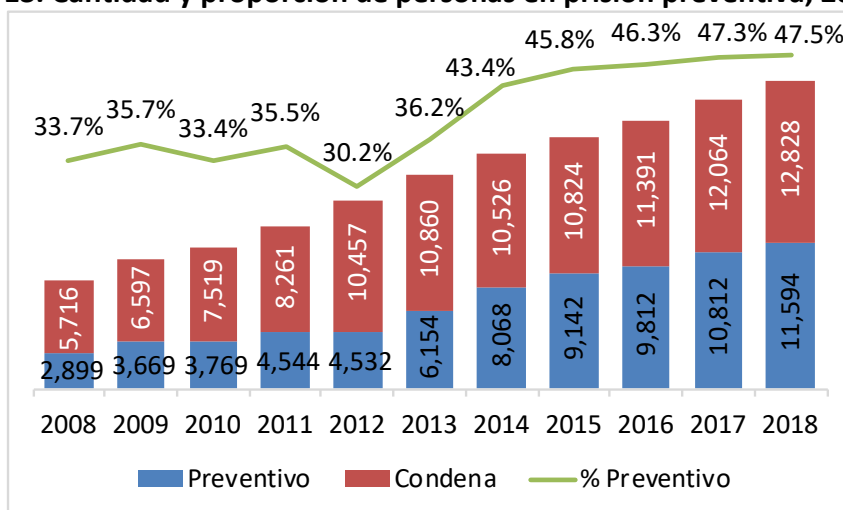
²³ La tasa de ocupación carcelaria a nivel mundial en promedio es 127 personas por cada 100 mil habitantes con una mediana de 109 para 205 países.

²⁴ El hacinamiento es definido como una tasa de ocupación superior al 120%.

8.2.3. Personas en prisión preventiva

La cantidad de personas en prisión preventiva ha crecido a un ritmo superior a lo que ha crecido la población reclusa total: entre 2008 y 2018, la población reclusa total creció 190% (de 8,400 a 24,400); las personas en prisión preventiva aumentaron 300% (de 2,900 a 11,600) y las personas cumpliendo condena 125% (de 5,700 a 12,800).

Gráfica 13. Cantidad y proporción de personas en prisión preventiva, 2004-2018



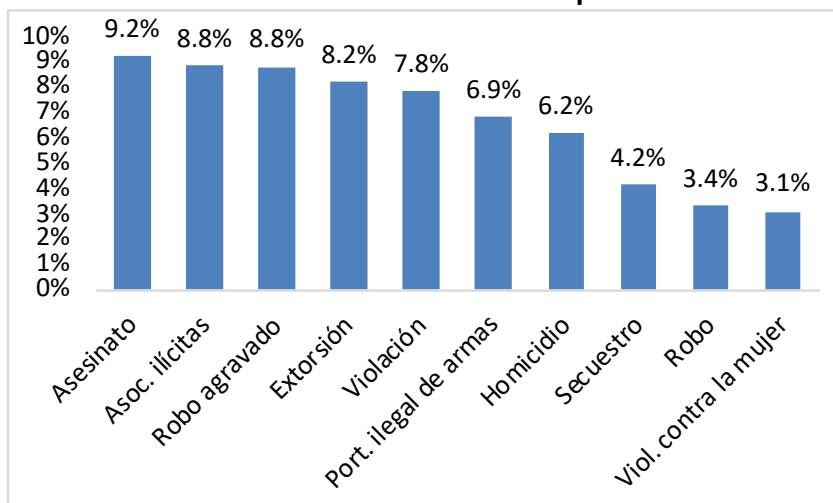
Fuente: CIEN, con datos de la DGSP.

Según estándares internacionales, en un sistema de justicia penal sano y eficiente, el porcentaje de la población carcelaria sin sentencia firme no debe superar el 30%.

8.2.4. Delitos frecuentes

Se puede observar que la mayoría de las personas privadas de libertad están en esta situación por haber cometido un delito violento.

Gráfica 14. Delitos más frecuentes de la población reclusa



Fuente: CIEN, con datos de la DGSP.

8.2.5. Otras características de la población reclusa

Actualmente 2,630 mujeres están privadas de libertad, lo cual equivale a un 11% del total de la población reclusa. Si bien este porcentaje representa una minoría, la proporción de mujeres en el Sistema Penitenciario guatemalteco es la mayor en Latinoamérica, cuyo promedio ronda el 6%. La mayoría de mujeres en prisión en Guatemala están recluidas por los delitos de Asociación ilícita (20%) y Extorsión (20%).

Respecto a la pertenencia a una pandilla, los datos indican que un 6% de la población total tiene afiliación a uno de estos grupos, alrededor de 930 reclusos pertenecen al Barrio 18 y 510 a la Mara Salvatrucha.

8.3. Marco legal

El Sistema Penitenciario tiene su base legal en el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Se establece que la institución debe ser de carácter civil y contar con personal especializado en la materia. Además se norma que el régimen penitenciario debe estar orientado a la reeducación y readaptación social de las personas privadas de libertad y se establecen algunas garantías mínimas que se deben cumplir. En el año 2006 se emitió la Ley del Régimen Penitenciario, Decreto número 33-2006, primera ley que regula el tema penitenciario de manera más amplia.

8.3.1. Rehabilitación

En el tema de la rehabilitación se introduce el régimen progresivo, un proceso de rehabilitación que consta de cuatro fases²⁵ y que permite a las personas relacionarse paulatinamente con el exterior. Sin embargo, dicho régimen no se ha logrado implementar en la práctica aún 10 años después de haber sido normado, ya que únicamente se aplica la primera fase para una minoría de personas reclusas – en su mayoría mujeres. Solo existe un centro de cumplimiento de condena para mujeres que aplica la fase de tratamiento²⁶. En lo posible, los reclusos aún prefieren optar por la redención de pena, régimen estipulado en la misma ley, que no debería coexistir con el régimen progresivo²⁷.

8.3.2. Infraestructura penitenciaria

La ley también incluye el tema de la infraestructura penitenciaria y establece que la institución debe contar como mínimo con un centro preventivo por departamento y un centro de cumplimiento por región, así como dos centros de máxima seguridad en el país.

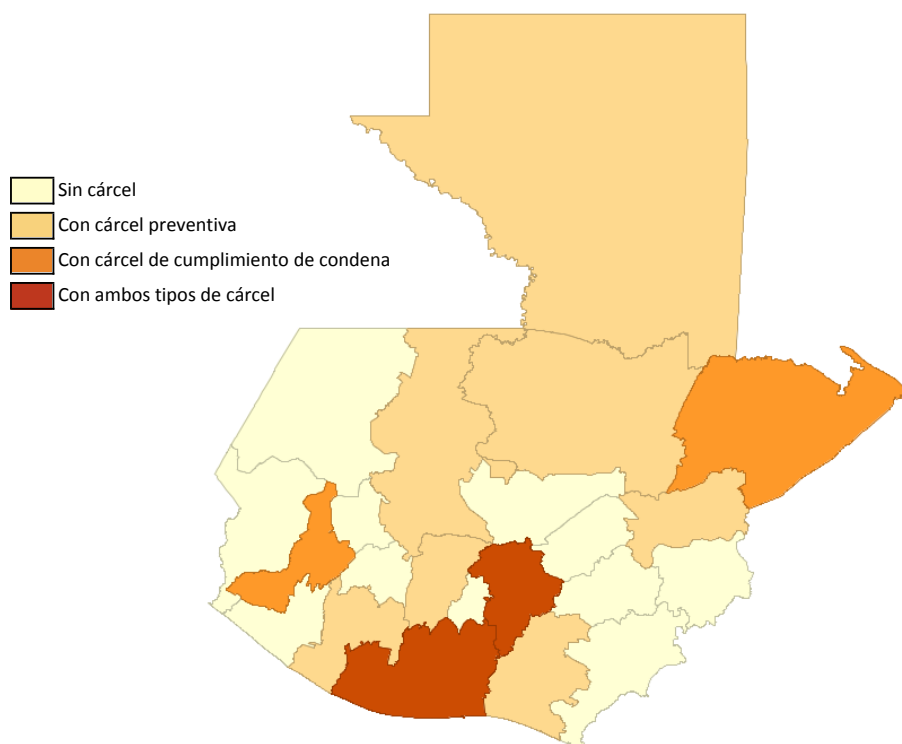
²⁵ Las cuatro fases que estipula la ley son: Fase de diagnóstico y ubicación, Fase de tratamiento, Fase de pre libertad y Fase de libertad controlada.

²⁶ Es el centro de cumplimiento de condena Fraijanes 1, el cual, desde mayo de 2017 es administrado bajo el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria. Es el único centro que cuenta con un Equipo Multidisciplinario de Tratamiento, el cual es requisito para implementar esta fase.

²⁷ Debido a que el Régimen Progresivo en su totalidad dura más que la mitad de la pena, las personas optan por aplicar a la redención de pena al cumplir la mitad de la sentencia. Sin embargo, el acogerse al Régimen Progresivo, existe la posibilidad de salir en pre libertad antes de haber cumplido la mitad de la sentencia.

Como se mencionó anteriormente, en la actualidad la capacidad instalada del Sistema Penitenciario solo es un tercio de lo requerido (tasa de ocupación mayor a 300%). De hecho, no se ha construido ningún espacio carcelario desde el año 2010, y los que se habilitaron en esa oportunidad fueron centros con muy pocos espacios.²⁸ En el Mapa 2 se señala los departamentos que tienen instalaciones carcelarias. La mayoría de éstas se encuentran en el departamento de Guatemala: de las 21 cárceles del país, 10 se encuentran en el departamento de Guatemala, las cuales suman 4,493 espacios, equivalente a dos tercios del total (6,812).

Mapa 2. Actual infraestructura carcelaria en el país



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

8.3.3. Recurso Humano

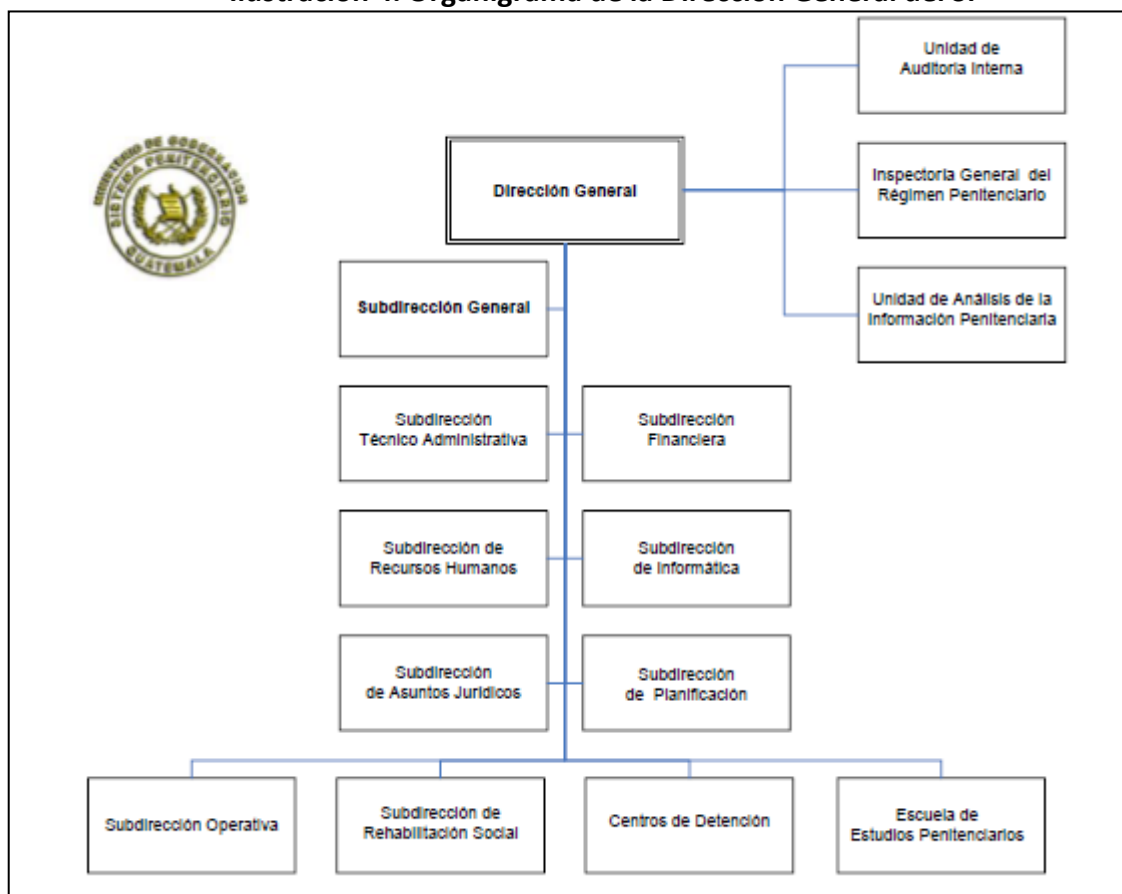
En el tema del recurso humano, la ley introduce el concepto de la carrera penitenciaria y se indica que el personal debe estar sujeto a un manual de clasificación de puestos y salarios. Se establece que tanto la carrera penitenciaria como lo relativo a la Escuela de Estudios Penitenciarios deben ser normados en un reglamento. Sin embargo, ni el manual de clasificación de puestos y salarios, ni los reglamentos requeridos han sido emitidos hasta la fecha. En consecuencia, el personal penitenciario en ausencia de un régimen propio, se rige por la Ley del Servicio Civil, disposiciones que no se adaptan a la naturaleza de la institución.

²⁸ Centro Matamoros con 32 espacios y Centro Mariscal Zavala con 124 espacios.

8.4. Marco institucional

La Dirección General del Sistema Penitenciario -DGSP- está bajo la dirección institucional del Ministerio de Gobernación, bajo la supervisión del primer Viceministerio de Seguridad. Además de la DGSP existe la Comisión Nacional del Sistema Penitenciario -CONASIP-²⁹, con función de órgano asesor y consultivo en el tema de políticas penitenciarias y el fortalecimiento de la institución. Además está la Comisión Nacional de Salud Integral, Educación y Trabajo -CONSIET-³⁰, con función de órgano asesor y consultivo en el tema de rehabilitación. La CONSIET ha estado integrada de manera regular desde hace algunos años, mientras que la CONASIP solo ha funcionado muy esporádicamente sin resultados concretos.

Ilustración 4. Organigrama de la Dirección General del SP



Fuente: DGSP, 2018.

²⁹ Integrado por el primer Viceministro de Seguridad, el Director General del Sistema Penitenciario, un fiscal del Ministerio Público, un defensor del Instituto de la Defensoría Pública Penal y un juez de ejecución.

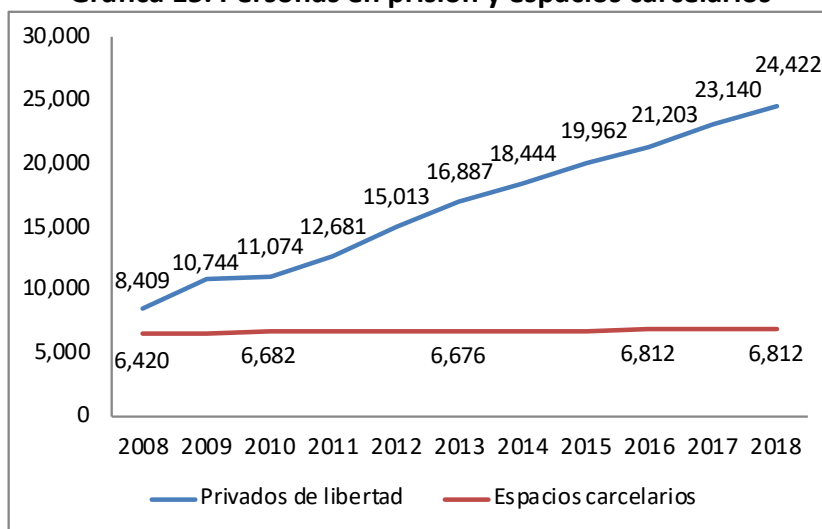
³⁰ Integrado por un representante de la Dirección General del Sistema Penitenciario, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, del Sector empresarial organizado, del sector laboral organizado y del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad -INTECAP-.

8.5. Desafíos

8.5.1. Infraestructura y hacinamiento

El Sistema Penitenciario guatemalteco tiene un serio problema de hacinamiento. No solo está entre los países con la mayor sobrepoblación carcelaria a nivel mundial, sino también buena parte de la infraestructura existente ya es obsoleta y ya no se adapta a las necesidades actuales.

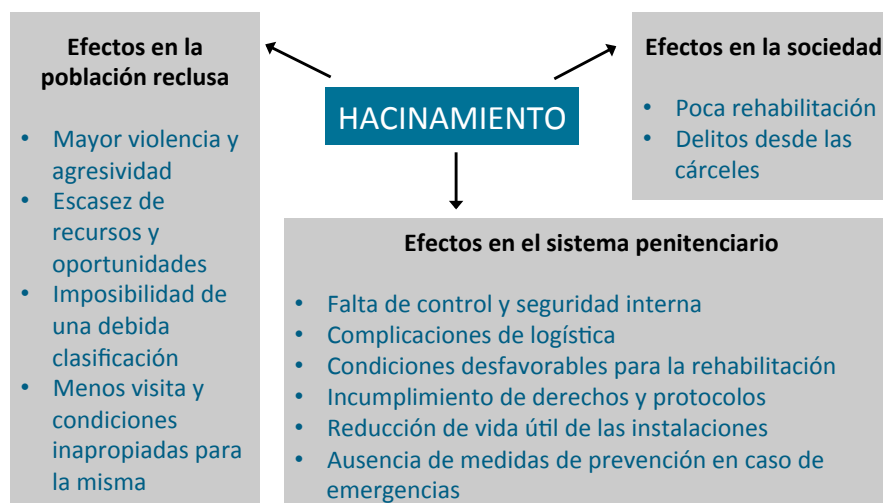
Gráfica 15. Personas en prisión y espacios carcelarios



Fuente: CIEN, con datos de la DGSP.

El hecho de no haber invertido a tiempo en infraestructura carcelaria, genera consecuencias tanto para la población reclusa, pero también para el mismo Sistema Penitenciario y la sociedad.

Ilustración 5. Efectos del hacinamiento



Fuente: CIEN, elaboración propia.

Se considera que la sobrepoblación crítica es el problema medular del Sistema Penitenciario, ya que del mismo se desprenden otras deficiencias que no permiten un adecuado funcionamiento de la institución. Es urgente abordar este tema en dos aspectos: 1) ampliar y modernizar la infraestructura existente, y 2) fortalecer el uso de las medidas alternas al encarcelamiento. Únicamente la implementación de las medidas alternas no lograría deshacinar las cárceles y las mismas solo pueden ser aplicadas para ciertas categorías de presos³¹.

Existe un gran déficit de espacios tanto para cumplir condena como para prisión preventiva, pero la tasa de ocupación es más alta para cumplimiento de condena. Además, en el país, no todos los departamentos tienen la misma demanda de espacios carcelarios, por lo cual es importante realizar una buena planificación para la construcción de nuevos cupos.

Tabla 11. Ocupación de cárceles según etapa judicial

	Espacios	Reclusos	Déficit	Ocupación
Condena	2,745	11,496	8,751	419%
Preventivo	4,067	12,926	8,859	318%
Total	6,812	24,422	17,610	359%

Fuente: CIEN, con datos de la DGSP.

8.5.2. Personal y carrera penitenciaria

Actualmente el Sistema Penitenciario cuenta con aproximadamente 3,000 agentes penitenciarios. Dichos agentes se preparan en una capacitación inicial de 6 meses y no hay capacitación continúa de manera sistemática. Tampoco existe una carrera en la institución que permita al personal ser ascendido. Existen varias propuestas de carrera, sin embargo ninguna ha sido implementada, lo cual es esencial para lograr un buen recurso humano.

El hecho de no contar con una carrera establecida, genera inestabilidad en el personal operativo, ya que el mismo puede ser asignado en cualquier puesto y ser rotado en cualquier momento. Usualmente esto queda a discreción del Subdirector Operativo o del Jefe de Seguridad del centro, sin tomar en cuenta el mérito de la persona.

Entre el personal operativo existe un grupo élite, el cual es responsable para los traslados de privados de libertad y las requisas. Dicho grupo fue reentrenado en el segundo semestre del 2017, sin embargo con el cambio de la administración penitenciaria en 2018, dicho grupo fue reconfigurado sin tomar en cuenta el desempeño y la capacitación de sus integrantes. Estos constantes cambios no permiten una verdadera especialización del personal en un ámbito específico.

Desde mediados de 2015 no se han contratado directores para los centros de detención y actualmente esos puestos están ocupados por los agentes penitenciarios de manera

³¹ La mitad de las personas en prisión preventiva no pueden recibir una medida sustitutiva porque están ligados a proceso por un delito que según el artículo 264 del Código Procesal Penal solo permite prisión preventiva.

interina, situación que ha generado mayor descontrol en los centros penitenciarios, porque el personal operativo no debiera ocupar un puesto administrativo.

El personal operativo labora en condiciones complicadas, ante el déficit de personal, los riesgos de seguridad y la inestabilidad laboral, además de malas condiciones de los espacios físicos donde se alojan cuando están de turno. Los guardias tienen un salario mensual de Q4,675, después de un aumento otorgado en el 2016. La situación más difícil que se enfrentan es no contar con una carrera que recompense el buen trabajo y permita escalar jerárquicamente en la institución. Actualmente la asignación de puestos y responsabilidades queda a discreción de las autoridades de turno.

8.5.3. Unidades de control interno

El Sistema Penitenciario cuenta con tres unidades de control interno: 1) Inspectoría General del Régimen Penitenciario, 2) Unidad de análisis de información penitenciaria, y 3) Unidad de auditoría interna. La Inspectoría es la unidad encargada de monitorear las instalaciones del Sistema Penitenciario, al personal y el cumplimiento de las disposiciones legales de la institución.

Esta unidad cobra relevancia por los niveles de corrupción que hay en el Sistema Penitenciario. Se ha exigido una depuración del personal penitenciario, sin embargo para poder realizarlo, es necesario que la Inspectoría funcione de manera adecuada y pueda monitorear el actuar del personal, así como identificar actos anómalos o ilegales para posteriormente levantar un expediente y emitir las sanciones de la manera respectiva.

Para que esto se pueda dar, se necesita que la Inspectoría se fortalezca y cuente con la cantidad de personal necesario y adecuadamente capacitado para poder especializarse en este ámbito de trabajo con el fin de convertirse en una verdadera unidad de control interno que cumpla su propósito. La rotación frecuente de los agentes que han laborado en la Inspectoría ha impedido que dominen esta materia. Por lo mismo, es de suma importancia implementar la carrera penitenciaria que permita la especialización del personal en esta unidad y su continuidad al frente de la misma a mediano y largo plazo para garantizar su buen funcionamiento.

8.5.4. Nuevo modelo de gestión penitenciaria

Ante las malas condiciones en el Sistema Penitenciario se hace necesaria una reforma integral del mismo. En el año 2015 se publicó la Política Pública de Reforma del Sistema Penitenciario 2014-2024, la cual no fue implementada de inmediato, sino hasta que en el año 2016 las autoridades decidieron iniciar la reforma a través de un Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria³². Este modelo permite administrar de manera diferente las cárceles,

³² Dicho modelo ha sido implementado en la República Dominicana y ha sido el único país en Latinoamérica y el Caribe que ha logrado una exitosa reforma penitenciaria. Dicha reforma inició hace 12 años y aún no ha concluido, pero ha perdurado a varios cambios de gobierno.

respetando los lineamientos de cero hacinamiento, personal profesionalizado, cero ocio y trato digno a las personas.

Se inició a trabajar con este nuevo modelo penitenciario a partir del 2016, preparando una nueva promoción de agentes de vigilancia y tratamiento para atender a la población reclusa. También se capacitó un grupo de profesionales que estarían a cargo de la rehabilitación de las personas. En marzo 2017 se inauguró el Centro de Cumplimiento de Condena para Mujeres Fraijanes 1, el primer centro funcionando bajo este modelo. Al mismo tiempo se realizaron las gestiones administrativas y presupuestarias para garantizar la continuidad de la reforma.

En 2017 se realizaron los preparativos para abrir una nueva cárcel de mujeres en Villa Nueva, y posteriormente poder pasar el Centro de Orientación Femenina, el único centro de cumplimiento de condena para las mujeres hasta ese momento, a ser administrados bajo este nuevo modelo. De esta manera toda la población femenina que ya cuenta con una sentencia estaría resguardada en una instalación administrada bajo las nuevas reglas a finales del 2018.

Sin embargo, con el cambio de autoridades en el Ministerio de Gobernación al inicio del 2018, esta reforma se quedó estancada y no se avanzó en los proyectos contemplados. De tal manera que únicamente el centro de Fraijanes 1 sigue administrado bajo el nuevo modelo. El retroceso que significa para la modernización del Sistema Penitenciario es lamentable. El hecho que los proyectos no logran sobrevivir el cambio de autoridades es uno de los factores principales que contribuye a que no se haya podido reformar el Sistema Penitenciario hasta ahora.

8.6. Propuestas

8.6.1. Infraestructura y hacinamiento

Corto Plazo (1 año)

Debido a que el proceso de construcción de nueva infraestructura es muy tardado, es importante que se realice una buena **planificación de los proyectos**. Se ha visto en años anteriores que tanto el Sistema Penitenciario como el Ministerio de Gobernación no han podido ejecutar el presupuesto asignado al rubro de infraestructura por la falta de planificación de proyectos. Dichos trámites incluyen no solo el diseño de la obra y la ubicación geográfica de la misma, sino también todos los estudios de pre factibilidad que se requieren y el registro en SEGEPLAN.

Se considera importante realizar una planificación de la infraestructura penitenciaria a mediano y largo plazo, priorizando espacios de cumplimiento de condena, espacios para mujeres y espacios para máxima seguridad, ya que los primeros dos son los grupos que

mayor hacinamiento sufren y para el último grupo no existen instalaciones aptas para sus necesidades de resguardo.

Respecto a la ubicación, se ha determinado que la mayor demanda de espacios carcelarios para el cumplimiento de condena existe en la Región 1 que es Guatemala, y para los espacios de prisión preventiva existe mayor necesidad en los departamentos de Guatemala y Escuintla.³³

Mediano Plazo (4 años)

Seguir con los procesos de licitación y ejecución de los mismos proyectos para empezar a reducir el hacinamiento con nuevos espacios penitenciarios.

Largo Plazo (Más de 4 años)

Evaluar las nuevas necesidades de infraestructura en el país y volver a realizar una planificación y las gestiones de los proyectos para seguir en el proceso de la ampliación y modernización de la infraestructura penitenciaria.

8.6.2. Personal y carrera

Corto Plazo (1 año)

Revisar las propuestas de carrera penitenciaria existentes, escoger la más apta para el Sistema Penitenciario y realizar una planificación financiera para la implementación de la misma en forma gradual. Incluir los ajustes de la carrera en el proyecto de presupuesto para contar con los recursos financieros.

Además se debe elaborar una clasificación del personal actual, para poder ubicarlos paulatinamente a la estructura jerárquica a partir de enero 2020, priorizando al personal de las unidades especializadas como el grupo élite, la Inspectoría y la Unidad de Análisis de Información Penitenciaria, cuya especialización es un proceso y debe ser adecuadamente remunerado y reconocido.

Asimismo se debe preparar a la Escuela de Estudios Penitenciarios para que pueda impartir la oferta académica que requiere la carrera penitenciaria.

Mediano Plazo (4 años)

Concluir la implementación de la carrera penitenciaria para todo el Sistema Penitenciario y de esta manera lograr una mayor estabilidad para el personal, así como un mejor nivel de conocimiento y especialización.

³³ CIEN, 2016, “¿Cómo deshacinar los centros penitenciarios en Guatemala?”, pág. 27.

Largo Plazo (Más de 4 años)

Dependiendo de los avances del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, será necesario consolidar el sistema de carrera con el nuevo modelo.

8.6.3. Unidades de control interno

Corto Plazo (1 año)

Se considera necesario seleccionar nuevo personal que va a integrar la Inspectoría, así como evaluar su organización y realizar los ajustes necesarios. De la mano se debe capacitar al personal en esta materia, tanto con expertos nacionales como internacionales, y posteriormente establecer los reglamentos internos de la unidad.

Mediano Plazo (4 años)

Seguir con el fortalecimiento de la unidad, mediante la ampliación con nuevo personal que inicie el proceso de capacitación, así como programas de formación continua para el personal existente. Lo importante es que los integrantes de esta unidad no sean rotados a otras actividades operativas, para no perder su especialización, por lo mismo la importancia de la carrera penitenciaria. Conforme la experiencia de trabajo, la unidad debe consolidarse para realizar cada vez un trabajo más profesional y ser parte importante en la supervisión del recurso humano e infraestructura física del Sistema Penitenciario.

Largo Plazo (Más de 4 años)

Con el proceso de especialización del personal que labora en la Inspectoría, a largo plazo la misma debe funcionar como una unidad exitosa, con instrumentos de trabajo estandarizados, capacitaciones periódicas, evaluaciones de personal habituales y resultados productivos para el Sistema Penitenciario.

8.6.4. Nuevo modelo de gestión penitenciaria

Corto Plazo (1 año)

Es importante entender que una reforma penitenciaria dura más de una década, pero es primordial que la implementación de la misma sea constante para no perder el esfuerzo. Al mismo tiempo que se deben estabilizar las condiciones actuales del Sistema Penitenciario, la reforma debe continuar paralelamente.

Por lo mismo es indispensable retomar el proyecto del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, y seguir implementando lo planeado para tener funcionando bajo este modelo los tres centros de mujeres en cumplimiento de condena (Fraijanes 1, Villa Nueva y COF).

A nivel administrativo es importante realizar la planificación financiera para dotar a la reforma de los recursos financieros necesarios y contar con una planificación de nueva infraestructura que permita avanzar con la implementación del nuevo modelo.

Mediano Plazo (4 años)

Continuar con la implementación del nuevo modelo en otros centros carcelarios, priorizando a continuación los centros de cumplimiento de condena para hombres.

Además, en el tema de infraestructura es necesaria la construcción de una cárcel de máxima seguridad. Dicho centro debe ser administrado bajo el nuevo modelo de gestión, con personal especializado en materia de máxima seguridad.

Largo Plazo (Más de 4 años)

Dependiendo de los avances en la construcción de nueva infraestructura y la sobrepoblación carcelaria, por lo menos la mitad de los centros carcelarios deben estar administrados bajo el nuevo modelo de gestión. Se hace necesaria una planificación de cómo el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria termina de implementarse, según las lecciones aprendidas.

9. Eficiencia del Sistema de Justicia Criminal

9.1. Introducción

Garantizar la seguridad ciudadana y una justicia pronta y cumplida son servicios indispensables que han sido delegados al Gobierno, quien ha asignado la provisión de estos a instituciones del Organismo Ejecutivo y Judicial. Dichas instituciones tienen funciones claramente delimitadas por sus marcos regulatorios, no obstante, para asegurar la provisión de seguridad y justicia es necesaria la existencia de instancias de coordinación, que permitan alinear el funcionamiento de todas las instituciones bajo un enfoque estratégico. Una dinámica de trabajo que trascienda la capacidad individual de las máximas autoridades al frente de las instituciones y que permanezca a lo largo del tiempo sin importar quién ocupe el cargo.

El Flujoograma de la Justicia Criminal es una herramienta que permite medir el desempeño del Sector de Seguridad y Justicia del país y brinda la posibilidad de medir el impacto que tienen las intervenciones individuales o conjuntas de las instituciones.

9.2. Antecedentes

En el año 2014 bajo el marco del programa Mejoramos Guate³⁴, se creó la Coalición por la Seguridad Ciudadana, que cuenta con la participación de varias personas de los sectores productivos, académico y de sociedad civil. El principal objetivo de la Coalición es la elaboración de la estrategia nacional de seguridad y justicia como punto de partida para el establecimiento de un sistema coordinado entre las instituciones que lo conforman.

En el año 2016, el Ministerio Público -MP- elaboró la Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala, en la cual se busca abordar de forma sistémica el combate a la criminalidad y su prevención, involucrando a todos los actores del sistema de seguridad y justicia. Esto brindó una oportunidad de la Coalición por la Seguridad Ciudadana para apoyar al MP en la elaboración de un plan de implementación de la Política Criminal, cuyo punto de partida sería la elaboración del flujograma de la justicia criminal. La Fiscal General aceptó el apoyo y el 26 de abril de 2016, se firmó una carta de entendimiento entre el Ministerio Público, el Ministerio de Gobernación, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, el Instituto de la Defensa Pública Penal, el Organismo Judicial, la Fundación para el Desarrollo de Guatemala, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras y el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales para la ejecución del proyecto para la elaboración de una estrategia nacional de seguridad y justicia, en el marco de la Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala.

El proyecto consiste en dos fases. La primera fase fue la elaboración del flujograma de la justicia criminal, con el fin de identificar oportunidades de mejora en el sistema, evaluando el desempeño de las instituciones que lo componen. La fase 2 consiste en la identificación de indicadores, metas y recursos para el desarrollo de proyectos estratégicos para lograr mejorar la eficiencia del sistema.

La elaboración del flujograma estuvo a cargo de la firma brasileña Falconi, con seguimiento local de personal del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-. En el proceso participaron enlaces institucionales del MINGOB, por medio de la Policía Nacional Civil -PNC- y el Sistema Penitenciario -SP-, el Ministerio Público -MP-, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses -INACIF-, el Instituto de la Defensoría Pública Penal -IDPP- y el Organismo Judicial -OJ-.

En 2017 la Coalición por la Seguridad Ciudadana por medio de CIEN procuró implementar la segunda fase del Flujograma. Desafortunadamente, a pesar de existir la voluntad política de parte de las máximas autoridades al frente de las instituciones del sector por continuar con el proyecto, no contaban con la disponibilidad de recursos para financiarlo. Por ello, se

³⁴ El programa Mejoramos Guate es una iniciativa del sector empresarial organizado de Guatemala, a cargo de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala -FUNDESA- y el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras -CACIF-. Mejoramos Guate promueve iniciativas para tener incidencia en políticas públicas y lograr una nación más próspera (generación de más empleos, mayor inversión y mejores ingresos), solidaria (mayor y mejor inversión social en educación y salud) segura (promoviendo estrategias para combatir la criminalidad) y transparente (promoviendo el fortalecimiento institucional. Fuente: <http://www.mejoramosguate.org/cms/>

tomó la decisión de actualizar el Flujograma para 2016 y contrastar los datos con las mediciones recabadas en 2015. Adicionalmente, la actualización permitiría que CIEN fortaleciera las relaciones con los técnicos encargados del manejo de información en las instituciones del sector y se terminara de familiarizar con la metodología del flujograma (dado que Falconi había concluido su participación al construir el Flujograma con los datos de 2015).

La presentación de los resultados del Flujograma actualizado al 2016 permitió generar sensibilidad en máximas autoridades al frente de las instituciones del sector, medios de comunicación y expertos acerca de la importancia de establecer metas de desempeño y medir su cumplimiento. A pesar del interés que ha generado el Flujograma, no se lograron ubicar recursos en el sector público para financiar la implementación de la segunda fase. En 2018 y 2019, con recursos financieros del programa Mejoramos Guate se actualizaron las mediciones del Flujograma con los datos de 2017 y 2018. Durante el proceso, se identificaron oportunidades para mejorar la calidad de las estadísticas generadas por las instituciones para construir mediciones más precisas. Hasta la fecha se están haciendo esfuerzos para conseguir el financiamiento para la implementación de la segunda fase del proyecto, cuyo componente principal será identificar los procesos susceptibles de mejora para agilizar la respuesta que el Estado puede dar en materia de seguridad y justicia criminal.

9.3. Explicación del Flujograma

El Sector Seguridad y Justicia guatemalteco está compuesto por múltiples actores. El Ministerio de Gobernación tiene a su cargo la Policía Nacional Civil –PNC- y el Sistema Penitenciario –SP-, y es el encargado de la seguridad interna del país. El Ministerio Público –MP- tiene a su cargo la persecución y la acción pública penal. El Instituto Nacional de Ciencias Forenses –INACIF- se encarga de realizar investigación científica forense y emite dictámenes periciales. El Instituto de la Defensa Pública Penal –IDPP- es el encargado de realizar la defensa pública gratuita en el ramo penal a las personas que lo requieran. Por último, el Organismo Judicial -OJ-, es el encargado de impartir justicia.

El punto de partida del Flujograma (las cifras que se presentan corresponden a los datos de 2018 -ver Ilustración 6-) resulta de la comisión de un hecho antijurídico ocurrido en la sociedad. Ingresan al Flujograma las denuncias que hacen personas ante la PNC (141,877 casos), en MP (186,763 casos) o en ocasiones en Juzgados de Paz (84,440 casos). También puede ingresar al sistema el autor de un delito que es detenido por la PNC en el acto de cometerlo (flagrancia -55,467 personas-). Al practicar la detención la PNC hace una primera clasificación si el hecho se constituye en una falta (22,419 personas) o un delito (33,048 personas)³⁵. Las personas detenidas por faltas deben ser presentadas a un Juzgado de Paz, mientras que las detenidas por delitos a un Juzgado de Primera Instancia. Toda persona

³⁵ Ambos términos se encuentran definidos en el Código Penal de Guatemala, pero en términos generales las faltas suelen causar un daño de menor gravedad que el delito.

detenida por cualquier causa debe ser puesta a disposición de la autoridad judicial competente en un plazo que no debe superar las 6 horas.

Al MP se trasladan las denuncias que fueron presentadas en la PNC y los Juzgados de Paz, a lo que se suman las recibidas directamente (413,080 casos). Una vez recibidas las denuncias, el MP realiza una primera clasificación dónde las divide en faltas (5,793 casos) y delitos (291,405 casos), y las que no encajan dentro de estos tipos, los depura o archiva. Luego de dar a conocer los resultados del Flujograma en 2016, el MP creó una Fiscalía Liquidadora. Esta es la encargada de revisar casos que se encuentran en el inventario y liquidar aquellos que hayan prescrito o que presenten inconsistencias que impidan continuar con una denuncia. Todos los casos liquidados, depurados o archivados se agrupan bajo la categoría llamada “otros” (446,468 casos).

Las faltas son enviadas a los Juzgados de Paz, y las clasificadas como delitos son investigadas por el propio MP, a través de un fiscal asignado al caso (211,789 casos) y el restante son objeto de una investigación más especializada (79,616 casos) realizada por la PNC (62,018 casos) y por el Departamento de Investigaciones Criminalísticas del MP -DICRI- (17,598 casos). De forma paralela el fiscal solicita dictámenes técnicos especializados al INACIF, según el caso que está investigando (171,601 solicitudes). El INACIF también puede recibir solicitudes de dictámenes de los propios jueces (49,055 solicitudes).

Una vez realizada la investigación, el MP decide si solicita una desestimación del caso ante el juez (en caso que no existan pruebas suficientes para continuar o que la investigación llevó a suponer que no existió un delito -51,160 casos-), solicita medidas desjudicializadoras (29,518 casos) o envía el caso a los Órganos Jurisdiccionales Penales (21,956 casos). En este caso se involucra al IDPP cuando el sindicado no opta por tener un defensor privado. El IDPP tiene obligación de defender todos los casos que le son solicitados (38,977 casos), independiente de la etapa judicial en la que se encuentra el caso. Una vez el caso se encuentra ingresado en los órganos jurisdiccionales penales (Primera Instancia -67,844 casos-), se realiza la primera audiencia donde el juez decide si envía a los sindicados a prisión preventiva (13,189 personas), o bien les otorga una medida sustitutiva (como el arresto domiciliario -19,623 personas-). El juez en dicha etapa también puede decidir que hay falta de mérito³⁶, otorgar un criterio de oportunidad³⁷, sobreseimiento³⁸, clausura provisional³⁹ y desestimaciones⁴⁰, entre otras, cuya consecuencia común es que no se celebra debate (32,039 casos).

³⁶ Si no concurren los presupuestos para dictar auto de prisión preventiva, el tribunal declarará la falta de mérito y no aplicará ninguna medida de coerción, salvo que fuera absolutamente imprescindible para evitar el peligro de fuga o de obstaculización para la averiguación de la verdad, caso en el cual solo podrá ordenar alguna de las medidas previstas de sustitución de prisión preventiva.

³⁷ En los casos en que la ley permite abstenerse de ejercitar la acción penal, el juez decide dar una oportunidad dependiente del delito y de sus antecedentes. Funciona cuando ha cesado la amenaza del bien jurídico tutelado o la lesión ha sido reparada y satisfechos los daños provocados.

³⁸ Es cuando no existe la posibilidad de incorporar nuevos elementos de prueba y no se fundamenta la apertura a juicio.

³⁹ Es cuando no corresponde sobreseer y los elementos de prueba resultaren insuficientes para requerir la apertura del juicio. Se debe mencionar, concretamente, los elementos de prueba que se espera poder incorporar. Se puede reanudar la investigación cuando nuevos elementos de prueba la hagan viable.

Posteriormente se desarrolla la etapa de debate, donde el juez decide si la persona es culpable (8,129 casos) o es absuelto (2,422 casos). Si es declarado culpable y la pena de prisión no excede de cinco años, puede ser conmutada la privación por libertad a razón de un pago diario, es decir que el sindicado puede no ir a prisión (2,248 casos). Existen penas que no son conmutables, para lo cual se debe de cumplir la condena en una prisión (12,785 personas), lo que implica un aumento en la ocupación de las cárceles del sistema penitenciario (adicionalmente hay 11,198 personas en prisión preventiva).

No todos los casos que ingresan son atendidos el año que ingresaron, los casos que quedan pendientes de ser resueltos por cada institución se acumulan como inventarios (cifras que aparecen en recuadros rojos a lo largo de la Ilustración 6). La división de los casos que salen entre los que ingresaron más los que están pendientes de resolver recibe el nombre de eficiencia, un número que a medida que crece evidencia una mejora de parte de la institución. Las flechas en verde representan que la eficiencia de dicha institución mejoró en comparación al año anterior, las flechas en color rojo indican un retroceso al comparar el desempeño de la institución con el año anterior. El flujograma de la justicia criminal para Guatemala se puede observar a continuación:

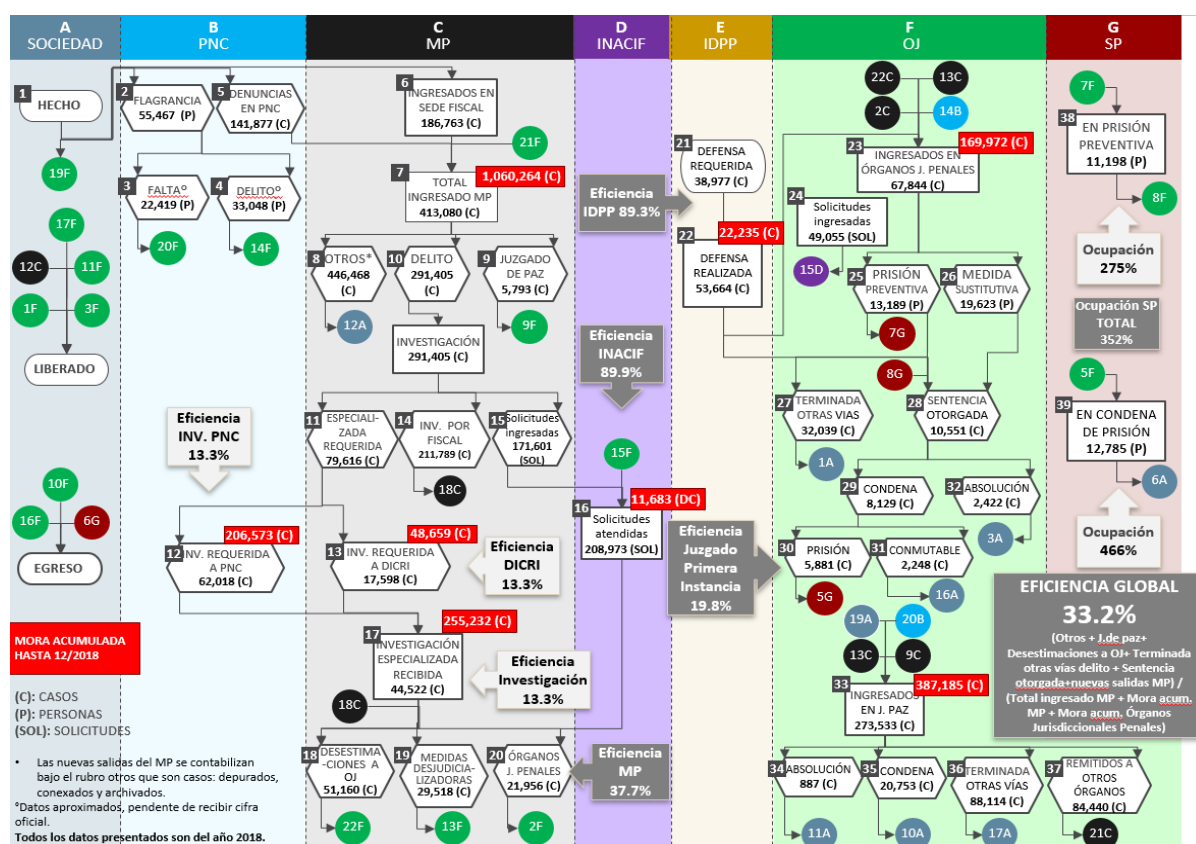


Ilustración 6. Flujograma de justicia criminal actualizado con datos de 2018

⁴⁰ Cuando el hecho de la denuncia, querrela o prevención policial no sea constitutivo de delito o no se pueda proceder. La desestimación no impide reabrir el procedimiento cuando nuevas circunstancias así lo exijan.

Fuente: elaboración propia utilizando datos recabados en instituciones del Sistema de Justicia Criminal.

9.4. Análisis de los principales resultados del Flujograma

El flujograma de justicia criminal es una herramienta que permite medir la eficiencia del sistema de seguridad y justicia y de las instituciones que lo integran. A través de la eficiencia global se cuantifica el desempeño del sistema en su conjunto; el indicador establece una relación entre los casos que han salido de forma definitiva del sistema en un año determinado, expresados como una razón del total de casos que ingresaron en el año analizado más aquellos que en años anteriores no hayan sido resueltos. La eficiencia del sistema de justicia criminal en Guatemala fue 33.2% en 2018. Eso significa que de cada 100 casos que se encontraban en el sistema, se le dio salida a 33.

Ilustración 7. Eficiencia global del sistema de justicia criminal en 2018



$$\text{Eficiencia global} = \frac{\text{Casos egresados MP y OJ}}{\text{Casos ingresados MP} + \text{Mora acumulada MP y OJ}}$$

Fuente: elaboración propia utilizando datos recabados en instituciones del Sistema de Justicia Criminal.

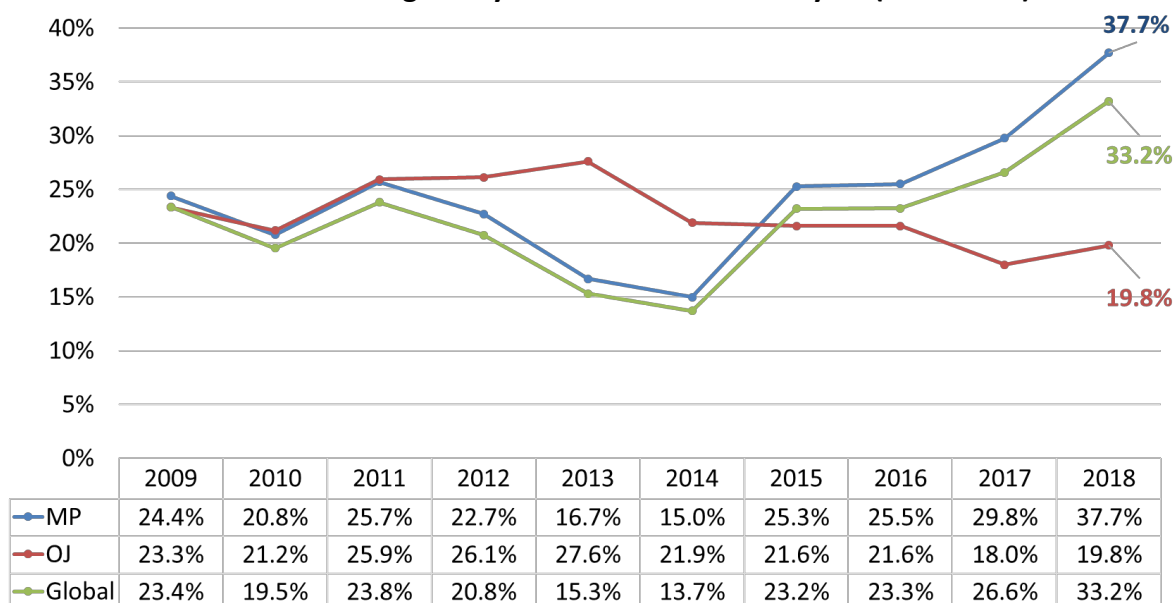
*Incluye los casos que son liquidados por la Fiscalía Liquidadora.

9.4.1. Evolución de la eficiencia global del sistema

La eficiencia global ha experimentado mejoras constantes a partir del año 2014, cuando se ubicaba en 13.6%. Es decir, de cada 100 casos que se encontraban en el sistema se le daba salida a 14. En 2018 la eficiencia global mejoró y fue 33.2%. La eficiencia global se encuentra altamente ligada al desempeño institucional del MP y del OJ, ya que son las instituciones que tienen la capacidad de dar salida a los casos que ingresan al sistema. Desde 2014 se observa un comportamiento opuesto en las eficiencias de estas instituciones. Por un lado, el MP registra un comportamiento al alza, que pasó de una eficiencia de 15% en 2014 a 37.7% en 2018. Por otro lado, el OJ ha experimentado un comportamiento hacia la baja, pasando de una eficiencia de 21.9% en 2014 a 19.8% en 2018. Ver Gráfica 16. Para comprender el comportamiento institucional, es necesario vincular la evolución de las eficiencias con la

asignación de recursos financieros y con el planificación establecida por cada una de las instituciones.

Gráfica 16. Eficiencia global y eficiencias totales MP y OJ (2009-2017)

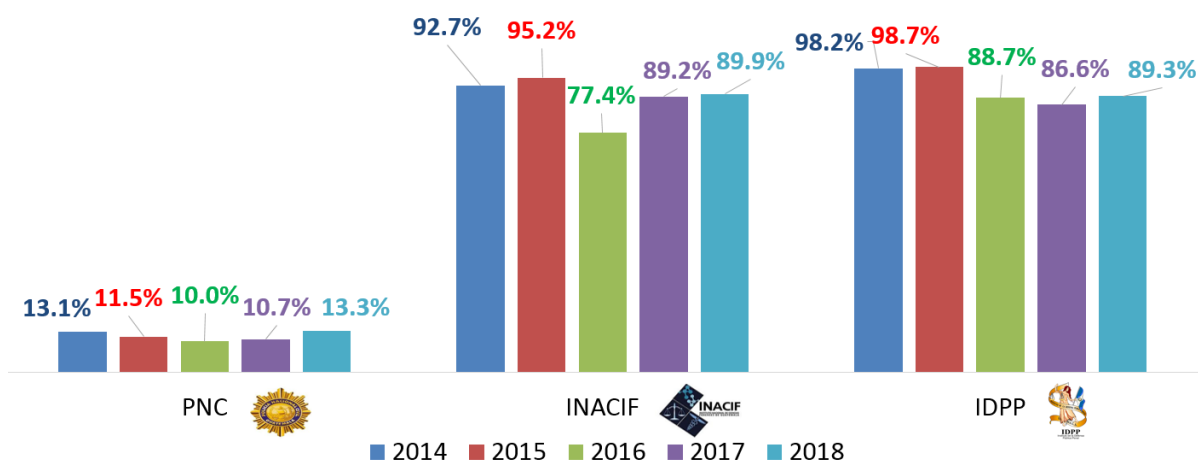


Fuente: elaboración propia utilizando datos recabados en instituciones del Sistema de Justicia Criminal.

9.4.2. Análisis de las eficiencias institucionales

Dentro de la lógica del Flujograma, el desempeño del resto de las instituciones (PNC, IDPP e INACIF) contribuye a que tanto el MP como el OJ atiendan los casos con mayor celeridad, garantizando la calidad con la que se realiza el trabajo. Del lado de la PNC se mide la eficiencia con la que se realizan las investigaciones especializadas para el MP, en 2018 se registró una mejora en la eficiencia de investigaciones realizadas, pasando de 10.7% en 2017 a 13.3% en 2018.

Gráfica 17. Evolución de las eficiencias institucionales

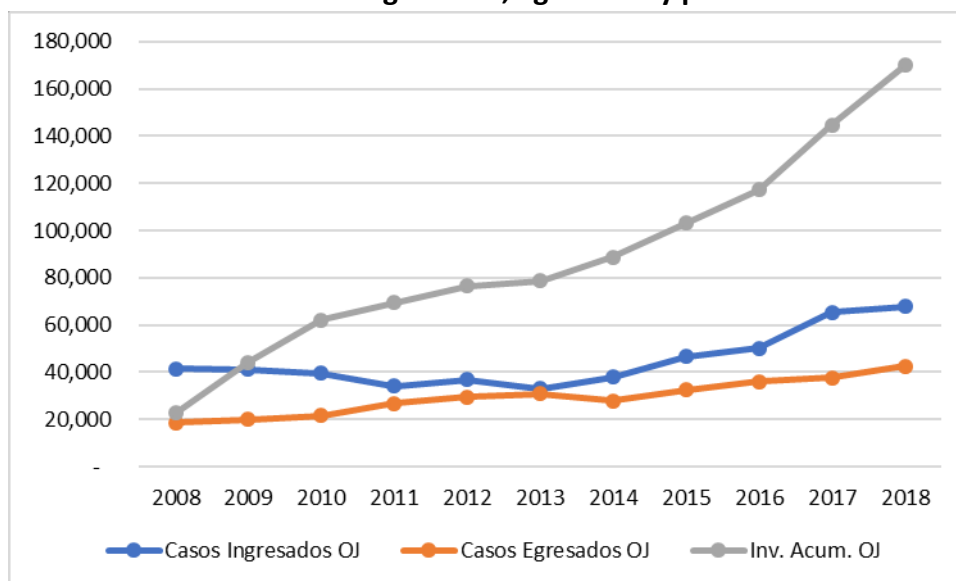


Fuente: elaboración propia utilizando datos recabados en instituciones del Sistema de Justicia Criminal.

Asimismo, INACIF quién elabora distintos análisis de balística, genética, pruebas psicológicas, entre otras solicitudes que realizan los fiscales del MP o los jueces del OJ. En 2018 esta entidad aumentó levemente su eficiencia en las solicitudes que atendió, pasando de 89.2% en 2017 a 89.9% en 2018. Por otro lado, el IDPP (la instancia que provee servicios de defensa para los acusados que no pueden costear la contratación de un abogado privado) experimentó una mejora en la eficiencia de las defensas realizadas, que pasó de 86.6% en 2017 a 89.3% en 2018. Ver Gráfica 17.

A lo largo de los años el ritmo al que el OJ ha dado salida a los casos es inferior al ritmo al que los mismos han ingresado. Además, en los años 2015 y 2017 se registraron grandes aumentos en el número de casos ingresados (23% en 2015 y 30% en 2017). Este comportamiento permite ilustrar la interacción entre las instituciones del Flujograma, ya que el aumento en la mora judicial del OJ incide directamente en la eficiencia del IDPP. Aunque el IDPP realice la defensa del 100% de casos solicitados, la cantidad de casos pendientes de resolución judicial siguen en sus inventarios hasta que sean resueltos por el OJ.

Gráfica 18. Evolución de los casos ingresados, egresados y pendientes de resolver en OJ



Fuente: elaboración propia utilizando datos recabados en instituciones del Sistema de Justicia Criminal.

Es claro que el objetivo del sistema de seguridad y justicia debe ser lograr, de forma periódica y sostenida, aumentos en su eficiencia. Sin embargo, muchas veces la ruta a seguir para alcanzar esas mejoras no es evidente. El flujograma de justicia criminal permite visualizar la problemática de una forma más certera y es un requisito básico para la elaboración de una adecuada estrategia nacional de seguridad y justicia.

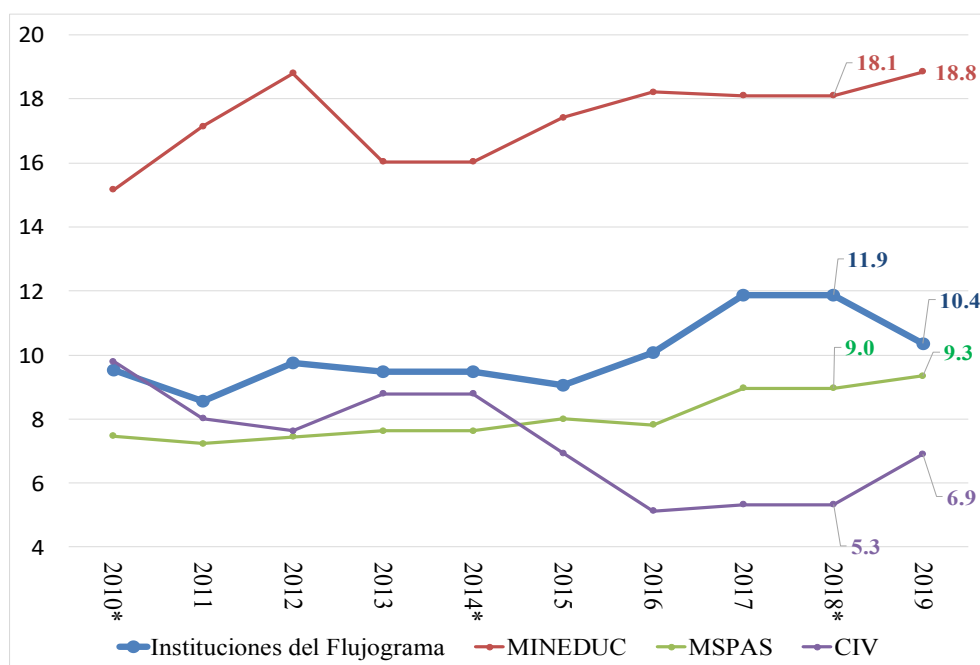
9.5. Análisis de las asignaciones presupuestarias

Para mejorar la eficiencia del sistema es necesario que las instituciones del Flujograma identifiquen oportunidades de mejora, y a partir de ellas definan metas y planes de trabajo de manera conjunta. En la actualidad, las instituciones que forman parte del Flujograma planifican actividades y solicitan recursos financieros al Ministerio de Finanzas de manera individual.

El presupuesto para las instituciones del Flujograma aprobado para el 2019 asciende a la cantidad de Q9,079.3 millones. Al contrastar esta asignación con el total de egresos se observa que el próximo año de cada quetzal de gasto se destinarán diez centavos para las instituciones del Flujograma de Justicia Criminal. Al comparar esta participación con el presupuesto aprobado para los Ministerios de Salud, Educación e Infraestructura y Vivienda (que representan los principales temas alrededor de los cuales giran discusiones para realizar mayores asignaciones de recursos) se observan tres patrones. Ver Gráfica 19:

- 1) Desde 2011 la asignación a las instituciones del Flujograma alcanzó el segundo lugar.
- 2) La participación de la asignación a las instituciones del Flujograma se ha mantenido relativamente constante en la última década (entre 8.6% y 11.9%).
- 3) En contraste con la participación que tenía el gasto asignado en 2018, el presupuesto propuesto para las instituciones del Flujograma registra una disminución en su participación, pasando del 11.9% al 10.4%.

Gráfica 19. Presupuesto de las instituciones del Flujograma y de Ministerios del Ejecutivo (cifras expresadas como porcentaje del total de egresos del presupuesto)



Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y MINFIN. Se analizan los presupuestos asignados en cada año. *El presupuesto no fue aprobado quedando vigente el del año anterior.

Al analizar la composición del presupuesto para cada una de las instituciones de seguridad y justicia se observa que la PNC⁴¹ es la que tiene el mayor peso (47.4% en promedio), en tanto que el IDPP es la institución con menor participación (2.3% en promedio).

Tabla 12. Participación porcentual del gasto asignado a las instituciones sobre el total de gasto asignado a las instituciones del Flujograma de Justicia Criminal

Participación en porcentaje	2010*	2011	2012	2013	2014*	2015	2016	2017	2018*	2019	Promedio 2010-2019
PNC"	51.8	52.8	46.5	47.2	47.2	48.8	45.3	43.9	43.9	46.6	47.4
OJ	22.9	23.9	22.6	23.2	23.2	22.8	22.5	23.5	23.5	22.2	23
MP	14.9	13.2	15.5	15.8	15.8	15.7	21.1	20.1	20.1	19.8	17.2
SP	5.2	5.6	10.2	9.6	9.6	8.2	7.2	7.6	7.6	5.8	7.7
INACIF	2.5	2.5	3.3	2.2	2.2	2.3	2.0	2.3	2.3	2.9	2.5
IDPP	2.6	2.1	2.0	2.0	2.0	2.2	1.9	2.6	2.6	2.7	2.3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y MINFIN. Se analizan los presupuestos asignados en cada año. *El presupuesto no fue aprobado quedando vigente el del año anterior. "El presupuesto considerado para la PNC corresponde a la totalidad asignada al Programa 11 del Ministerio de Gobernación.

Al comparar el presupuesto aprobado de 2018⁴² de las instituciones del Flujograma con el aprobado para 2019, se encuentra un decrecimiento de -0.8%, equivalente a una disminución en Q68.8 millones. Esta reducción no ocurre de manera homogénea, por ejemplo: el presupuesto aprobado para el INACIF es el que experimenta un mayor crecimiento interanual (25.2%). En términos absolutos, es la PNC quien recibe un mayor incremento de recursos (Q215.6 millones). Por otro lado, el SP es la institución que experimenta una mayor reducción porcentual (-23.6%), que en cantidad de dinero equivale a Q163.2 millones. Ver Tabla 13.

Cada institución del Flujograma perseguirá objetivos específicos que responden a su mandato individual. La PNC espera reducir la tasa de homicidios a 23.5 por cada 100 mil habitantes. No obstante, la tasa de homicidios a finales de 2018 se ubicó en 22.1, por lo que ya se alcanzó la meta para 2019 en 2018. El OJ establece como prioridad dentro de su PEI ampliar la cobertura jurisdiccional por instancia y materia en 12 departamentos priorizados. El SP buscará aumentar su infraestructura en Centros de Detención, aunque con la reducción de recursos mencionada, es poco probable que esto suceda. El MP reestructurará su modelo de gestión fiscal y creará 30 fiscalías y agencias fiscales a nivel nacional. El INACIF incrementará en 4.5% los dictámenes técnicos que elabora para reducir la mora forense. El IDPP incrementará para 2019 en 1,663 el número de adultos sindicados que atenderá.

⁴¹ Para propósitos del análisis, el presupuesto que se le atribuye a la PNC corresponde al Programa 11: Servicios de Seguridad a las Personas y su Patrimonio del Ministerio de Gobernación.

⁴² Que es el mismo de 2017 al no haberse aprobado el proyecto de presupuesto de 2018.

Tabla 13. Comparación entre el presupuesto asignado en 2018 y el propuesto 2019 de las instituciones del Flujograma de Justicia Criminal (millones de Q corrientes)

Institución	2018*	2019	2019-2018	Crecimiento %
PNC"	4,013.5	4,229.1	215.6	5.4
OJ	2,148.8	2,013.1	-135.7	-6.3
MP	1,842.0	1,799.1	-42.9	-2.3
SP	692.8	529.6	-163.2	-23.6
INACIF	212.0	265.4	53.4	25.2
IDPP	239.0	243.1	4.1	1.7
Total	9,148.1	9,079.3	-68.8	-0.8

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y MINFIN. Se analizan los presupuestos asignados en cada año. Cifras expresadas en millones de Quetzales corrientes *El presupuesto no fue aprobado quedando vigente el del año anterior. "El presupuesto considerado para la PNC corresponde a la totalidad asignada al Programa 11 del Ministerio de Gobernación.

Luego de revisar las asignaciones presupuestarias para las instituciones del Flujograma y las prioridades individuales. Se evidencia la ausencia de una visión sistémica y de la definición de metas en común, en donde las instituciones operen de manera coordinada. Espacios como el que brinda la Instancia Coordinadora de Modernización del Sector Justicia, podrían aprovecharse para promover una mayor coordinación interinstitucional. Para que la eficiencia global del Sistema de Justicia Criminal aumente, es indispensable que ejercicios como la formulación presupuestaria se realicen de manera conjunta a través de una visión compartida.

9.6. Oportunidades de mejora y pasos a seguir

Las eficiencias de las instituciones del sistema de seguridad y justicia no pueden analizarse de manera aislada. Es necesario incorporar un análisis sistémico, en donde se tome en cuenta la interacción que existe entre cada institución. El propósito del flujograma es evidenciar la interrelación que ocurre en las instituciones del sistema. Además, es una herramienta para desarrollar metas, formular presupuestos y definir estrategias de trabajo coordinado. Es claro que el objetivo del sistema de seguridad y justicia debe ser lograr de forma periódica y sostenida aumentos en su eficiencia para proveer mejor seguridad y una justicia pronta y cumplida. La ruta por seguir para alcanzar esas mejoras no es evidente pero el flujograma de la justicia criminal permite visualizar la problemática de una forma más certera y es un requisito para la elaboración de una adecuada estrategia nacional de seguridad y justicia.

Actualmente se cuenta con datos y será necesario hacer un análisis profundo del funcionamiento y procesos que pueden mejorarse no solo del OJ y del MP, es necesario incorporar a todas instituciones involucradas en el sistema. Analizando con detenimiento los procesos, procedimientos, cargas, infraestructura y personal con los que se tienen los niveles actuales de eficiencia. Esta comprensión permitirá determinar la naturaleza de los

cambios necesarios para mejorar el desempeño de las instituciones a nivel individual y en su conjunto.

Por medio de la Instancia Coordinadora del Sector Justicia -ICMSJ- se podría trabajar con el equipo técnico y elaborar un plan estratégico con metas y presupuesto multianual, basado en los estudios y en los cambios que se desean hacer. En la primera quincena de enero de 2019 el CIEN participó en una reunión con los miembros de la ICMSJ, en la cual participó el Presidente del OJ, la Fiscal General del MP y la Directora del IDPP. En la reunión se obtuvo el compromiso de actualizar el Flujograma con datos de 2018 y de dar a conocer sus resultados para que las instituciones puedan trazarse metas de mejora en 2019.

9.7. Conclusiones

Las eficiencias de las instituciones del sistema de seguridad y justicia no pueden analizarse de manera aislada. Es necesario incorporar un análisis sistémico, en donde se tome en cuenta la interacción que existe entre las instituciones. El propósito del flujograma es evidenciar la interrelación que ocurre entre instituciones del sistema y ser una herramienta para que se desarrollen metas y estrategias de trabajo coordinado.

Actualmente, las instituciones del sistema se siguen gestionando de manera individual, estableciendo metas que persiguen mejorar su cobertura territorial o aumentar el número de colaboradores para determinados puestos, sin que las mismas estén vinculadas y respondan a una lógica integral, sin una visión compartida en donde se establezcan metas de mejora y se formulen presupuestos de forma sistémica.

Con la elaboración periódica del flujograma, la medición continua de la eficiencia global e institucional ha promovido una discusión y reflexión de todas las instituciones del sistema, que ha derivado en procurar ciertas mejoras individuales. De parte del Ministerio Público, la reflexión los llevó a crear una Fiscalía Liquidadora para depurar sus inventarios. De parte del Organismo Judicial y del Instituto Nacional de Ciencias Forenses, se han mejorado sus sistemas de información en la recopilación de las estadísticas con las que se alimenta el Flujograma y se miden las eficiencias. No obstante, a pesar de los avances a nivel individual, siguen ausentes acciones contundentes para procurar una coordinación interinstitucional entre las entidades del sistema.

9.8. Propuestas

Corto Plazo (1 año)

- 1) **Lograr que la visión de metas y resultados permee en las autoridades de las instituciones del sector justicia**, por lo que se debe realizar un proceso de sensibilización respecto a los resultados del flujograma y da la importancia de implementar un proyecto para mejorar la eficiencia del sistema.

- 2) **Crear una plataforma** en donde las instituciones puedan **actualizar** periódicamente (mensual, bimensual o trimestral) **sus estadísticas** para generar mediciones de eficiencia con mayor periodicidad.
- 3) **Conformar de equipos de trabajo** en cada una de las instituciones del sector dirigidos e integrados por especialistas (ingenieros de procesos, etc.) para diseñar una estrategia de trabajo para identificar procesos que son susceptibles de mejora.
- 4) **Construir hoja de ruta para mejorar procesos** que hayan sido identificados como mejorables.

Mediano Plazo (4 años)

- 1) Promover que la **formulación de los presupuestos anuales** de las instituciones del Sistema se realice **de manera conjunta** dentro de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia atando la asignación de recursos al cumplimiento de metas.

10. Bibliografía y fuentes de información

1. Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). “Gobernanza y gestión pública”. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.
2. Arias, Patricia (2009). “Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria.” Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Santiago de Chile, julio de 2019. Disponible en:
<http://flacsochile.org/biblioteca/pub/publicos/2009/libro/030857.pdf>
3. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN- (2016). “¿Cómo deshacinar los centros penitenciarios en Guatemala”. Guatemala, octubre de 2016. Disponible en:
<http://cien.org.gt/wp-content/uploads/2016/10/Deshacinamiento-SP-2016.pdf>
4. Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo, S.A. -CID-Gallup, S.A.- (2019). “Estudio de Opinión Pública #85”. Guatemala, febrero de 2019. Disponible en:
https://issuu.com/sergiourng/docs/guatemala_feb19_infome_op_guatemala
5. Dalby, Chris & Camilo Carranza (2019). “Balance de InSight Crime sobre los homicidios en 2018”. Enero de 2019. Disponible en:
<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-los-homicidios-en-2018/>
6. Díaz Fernández, Antonio (2013). “Diccionario LID. Inteligencia y Seguridad”. LID Editorial Empresarial S.L. Madrid, septiembre de 2013.
7. Dirección General del Sistema Penitenciario (2015). “Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014-2024”. Guatemala, febrero de 2015. Disponible en:
<http://www.sejust.gob.gt/sites/default/files/Politica%20de%20Reforma%20Penitenciaria.pdf>
8. Instituto Nacional de Estadística -INE-

(2003). “Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI-, 2006”.

(2011). “Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI-, 2011”.

(2014). “Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI-, 2014”.
9. Ministerio de Gobernación (2019). “Tercer Año de Gobierno. Memoria de Labores 2018-2019”. Disponible en: <http://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2019/02/Memoria-de-Labores-2018.pdf>

10. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC- (2019). “Estadísticas de Homicidios”. Disponible en: <https://dataunodc.un.org/crime/intentional-homicide-victims>
11. Palmer, Robin & Mark Button (2011). “Servicios de seguridad privada civil: su papel, supervisión y contribución a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad”. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-. Agosto de 2011. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Expert-group-meeting-Bangkok/IEGMCivilianPrivateSecurity/UNODC CCPCJ EG.5 2011 1 Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Expert-group-meeting-Bangkok/IEGMCivilianPrivateSecurity/UNODC_CCPCJ_EG.5_2011_1_Spanish.pdf)
12. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2010). “Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: hacia un Estado para el Desarrollo Humano”. Guatemala, 2010. Disponible en: http://desarrollohumano.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/INDH_2009-2010_1.pdf
13. Secretaría de la Paz -SEPAZ-

(1994). “Acuerdo Global sobre Derechos Humanos”. México, marzo de 1994. Disponible en: <http://sepaz.gob.gt/Accesoalainformacion/index.php/2014-05-29-18-45-02/articulo-10-numeral-25/finish/28-articulo-10-numeral-25/91-numeral-25-no-aplica>

(1996). “Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática”. México, septiembre de 1996. Disponible en: <http://www.sepaz.gob.gt/Accesoalainformacion/index.php/79-acuerdos-de-paz/96-acuerdo-sobre-el-fortalecimiento-del-poder-civil-y-funcion-del-ejercito-en-una-sociedad-democratica>
14. Velasco, Ernesto (2010). “Gestión Estratégica”. Editorial Siglo XXI. México, 2010.

Leyes, acuerdos y decretos

1. Constitución Política de la República de Guatemala.
2. Decreto número 73-70, “Ley de Policías Particulares”.
3. Decreto número 40-94, “Ley Orgánica del Ministerio Público”.
4. Decreto número 11-97, “Ley de Policía Nacional Civil”.
5. Decreto número 32-2006, “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala”.
6. Decreto número 33-2006, “Ley del Régimen Penitenciario”.
7. Decreto número 18-2008, “Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad”.
8. Decreto número 52-2010, “Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada”
9. Decreto número 15-2012, “Ley de la Dirección General de Investigación Criminal”.

10. Decreto número 18-2016, “Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público”.
11. Acuerdo Gubernativo 587-97, “Reglamento del Régimen Educativo de la Policía Nacional Civil”.
12. Acuerdo Gubernativo 153-2012, “Reglamento sobre la Organización de la Policía Nacional Civil”.
13. Acuerdo Ministerial 299-97, “Régimen Interior de la Academia de la Policía Nacional Civil de Guatemala”.
14. Acuerdo Ministerial 203-2017, “Reglamento Interno de la Dirección General de Investigación Criminal”.