

Avances y Desafíos en Seguridad Ciudadana, 2020-2021

En el presente documento se presenta un resumen de los avances de seguridad ciudadana en el año 2020 y los desafíos que presenta el año 2021. Se comparten datos de las denuncias de distintos delitos a los que se les ha dado seguimiento y un análisis de la situación en torno a la Policía Nacional Civil, el Sistema Penitenciario, la Conflictividad y la eficiencia en las instituciones del sector de seguridad y justicia.

Situación de la seguridad ciudadana en el año 2020

En el año 2020, de forma mensual, el Centro de Observancia de Seguridad Ciudadana del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-, en conjunto con la Fundación para el Desarrollo de Guatemala -FUNDESA- y la Coalición por la Seguridad Ciudadana, presentaron un monitoreo de nueve delitos distintos. Al realizar la comparación de las cifras de los años 2019 y 2020, seis de los nueve delitos monitoreados se redujeron. Además, dos de los delitos que aumentaron, lo hicieron teniendo niveles bajos de denuncias: se registró un secuestro más y dos robos de furgones con mercadería adicionales.

Tabla 1. Denuncias de nueve delitos en Guatemala

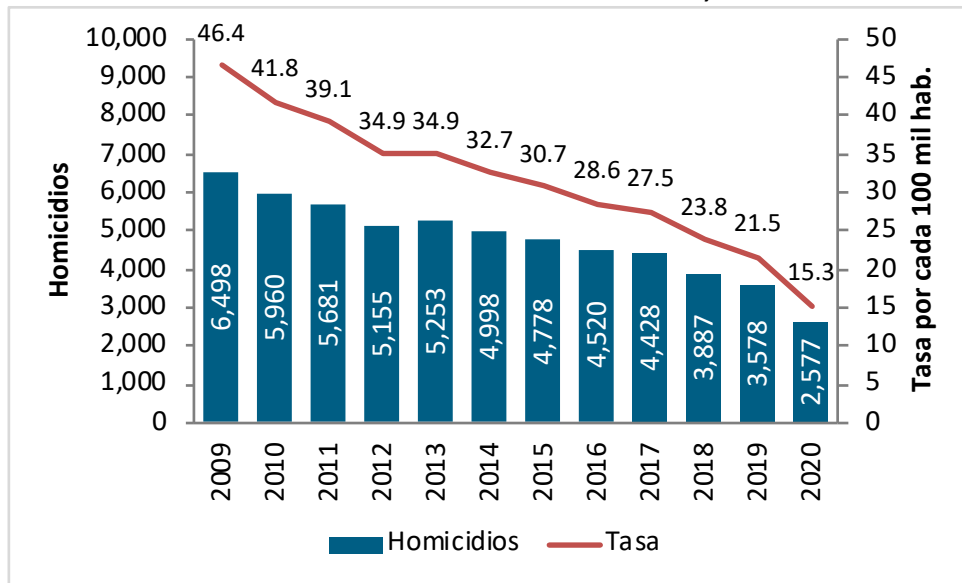
Delito	2019	2020	Cambio	Cambio %
Homicidios	3,578	2,577	-1,001	-28%
Lesionados	3,364	2,599	-765	-23%
Denuncias por violación	353	275	-78	-22%
Denuncias por secuestro	17	18	1	6%
Denuncias por extorsión	14,714	13,031	-1,683	-11%
Denuncias por robo de vehículos	2,030	1,589	-441	-22%
Denuncias por robo de motocicletas	3,623	3,138	-485	-13%
Denuncias por robo de furgones con mercadería	37	39	2	5%
Denuncias por robo a viviendas	422	517	95	23%

Fuente: CIEN, con datos de PNC.

En relación a los homicidios, hay que resaltar que hubo 1,001 menos que en 2019, lo cual significa una reducción del 28% de este delito. La tasa bajó 6.2 puntos respecto a 2019 y se ubicó en 2020 en 15.3. A nivel geográfico, diez departamentos registraron tasas menores a diez, resaltando por otra parte Izabal, Chiquimula y Escuintla con tasas superiores a 38.

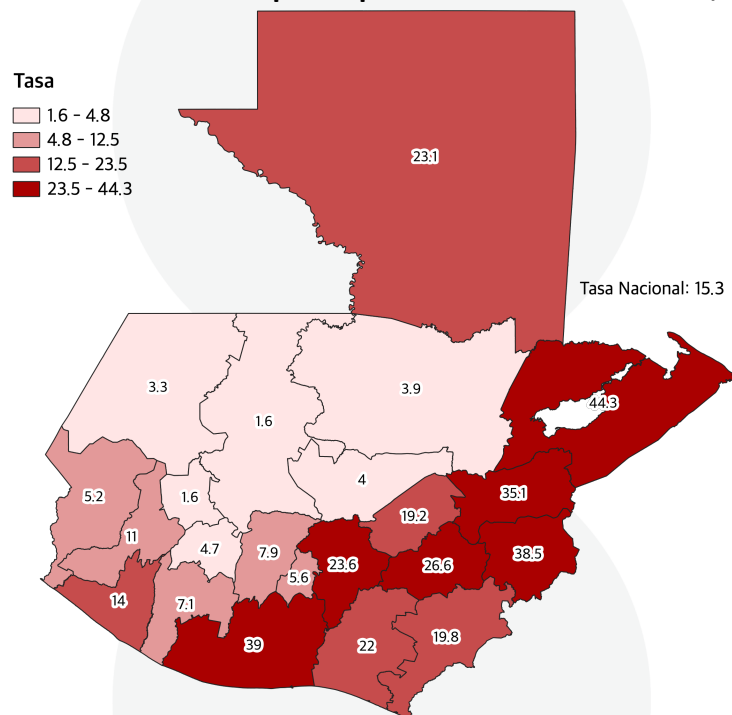
Hay que resaltar que también se lograron importantes reducciones de las denuncias de varios delitos contra la propiedad. El robo de vehículos se redujo 22% y el de motocicletas 13%; además, las denuncias por extorsiones bajaron un 11%, después de haber incrementado drásticamente en el año 2019. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que el año 2020 fue un año totalmente atípico debido a la pandemia del COVID-19, lo cual obligó a imponer restricciones de movilidad durante varios meses del año. Al revisar el comportamiento mensual de los delitos en el año 2020 se observó un aumento de estos, particularmente en los últimos dos meses del año.

Gráfica 1. Tasa de homicidios en Guatemala, 2009-2020



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

Mapa 1. Tasa de homicidios por departamento en Guatemala, año 2020



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

A continuación, se hace un breve análisis sobre los desafíos de corto y mediano plazo de cuatro temas cruciales relacionados a la seguridad ciudadana: 1) Policía Nacional Civil -PNC-, 2) Sistema Penitenciario -SP-, 3) Conflictividad, y 4) Justicia Criminal.

Policía Nacional Civil

Durante el año 2020, se develó como parte de la estrategia de seguridad pública del Presidente de la República, la utilización de la Ley de Orden Público como apoyo a su cometido. En efecto decretó siete (7) Estados de Prevención y dos (2) de Sitio, para lo que también corrieron dos (2) Estados de Calamidad fundamentalmente por los efectos de la pandemia COVID-19 y la depresión tropical ETA .

Tabla 2. Estados de Excepción en materia de seguridad, año 2020

Tipo	Decreto Gubernativo No.	Fecha	Municipios	Observaciones
Estados de Prevención	1-2020	17 enero - 22 enero	Mixco y San Juan Sacatepéquez	Los Decretos Gubernativos del 1 al 4 tuvieron 6 días de duración. Según la Ley de Orden Público, no requieren aprobación del Congreso.
	2-2020	24 enero - 29 enero	Villa Nueva	
	3-2020	5 febrero - 10 febrero	Chimaltenango, El Tejar, San Andrés Iztapa	
	4-2020	14 febrero - 18 febrero	Escuintla, Tiquisate, San José, Palín, Nueva Concepción, Santa Lucía Cotzumalguapa	
Estados de Sitio	10-2020	29 mayo - 27 junio	Nahualá, Santa Catarina Ixtahuacán, Santa Lucía Uatlán	Ratificado por el Congreso (Decreto 23-2020) el 11 de junio.
	11-2020	23 junio - 22 julio	Prórroga del Decreto Gubernativo 10-2020. Solo en los municipios de Nahualá y Santa Catarina Ixtahuacán.	Ratificado por el Congreso (Decreto 26-2020) el 9 de julio.
	13-2020	18 julio - 16 agosto	El Estor, Morales, Livingston, Panzós, Santa Catalina La Tinta	No se conoció en el Congreso en las sesiones del 23 al 25 de julio por falta de quórum.
Estados de Prevención	14-2020	26 julio - 9 agosto	El Estor, Morales, Livingston, Panzós, Santa Catalina La Tinta	15 días de duración.
	16-2020	13 agosto - 27 agosto	El Estor, Morales, Livingston, Panzós, Santa Catalina La Tinta	15 días de duración.
	18-2020	1 octubre - 8 octubre	Izabal, Petén, Zacapa, El Progreso, Jutiapa y Chiquimula	8 días de duración.

Fuente: CIEN, elaboración propia.

Durante el año 2020, la PNC contó con tres directores generales: Carlos Roberto Tohom Escobar (1 al 18 de enero), Ervin Mayén Véliz (18 de enero al 25 de junio) y José Antonio Tzubán Gómez (25 de junio a la fecha).

A diciembre de 2020, la PNC contaba con 37,968 elementos, lo cual representa una tasa de 22.5 policías por 10 mil habitantes, después de registrar 14.2 en el año 2008. Durante el 2011, el CIEN reveló que la tasa de agentes dentro de un comparativo a nivel latinoamericano, resultaba muy baja, año en el que inclusive, no reclutaron. A partir del año 2012 se reinstauró el reclutamiento. Ahora bien, continúa el debate respecto el número óptimo de agentes de carrera, especialmente por no haber operado la Academia de la Policía Nacional Civil durante el 2020 por motivo de la pandemia, lo que frenó su cifra de crecimiento. Siempre se debe de asociar el recurso humano, con los servicios de apoyo, recursos tecnológicos, movilidad, equipamiento, incidencia criminal, licencias y descansos, etcétera, para determinar la cifra meta. No se trata solo de aumentar en número sino en eficiencia.

Por mandato legal, la Academia de la Policía Nacional Civil es la encargada de la formación profesional, moral, humanística y física de los aspirantes a agentes. Dependencia que pese haber contribuido con el aumento del pie de fuerza en los últimos años, no ha mejorado de forma consistente la formación inicial, aunada a los bajos perfiles y requisitos de admisión. Lo que provoca gran distancia dentro de los mismos agentes, quienes a pesar de recibir cursos de capacitación o actualización durante el servicio, muchos no logran alcanzar niveles aceptables, dado que las capacitaciones son aisladas, no integrales, no parten de una evaluación diagnóstica personal que permita cubrir vacíos, donde la precaria educación pública a nivel escolar es condicionante.

Los ascensos regulados por ley, son propios de una carrera jerárquica basada en el mérito y es un derecho y una aspiración de todo miembro de la PNC. Lo que demanda conocer el perfil de cada grado, condiciones en el servicio activo, existencia de vacancias, tiempo de servicio, evaluaciones anuales del desempeño, cursos de formación y especialización, y la aprobación de exámenes físicos y mentales. Todo aspirante a un ascenso, deberían de sortear concursos por oposición y superar el curso de ascenso, que varía según las distintas escalas jerárquicas. Convocatorias a ascensos que deben ser competitivos, objetivos y transparentes.

Visión general

Abordar una reforma estructural de la institución, desde el diseño de los perfiles de ingreso y egreso de la Academia, una sólida formación inicial, una planificada capacitación y evaluación durante el servicio, concursos para ascensos objetivos y competitivos, y el soporte financiero y previsional para los agentes de la PNC.

Avances 2020

A principios del año, se graduaron 395 nuevos efectivos policiales que se sumaron a las escalas jerárquicas de la PNC graduados de la Escuela de Formación de Oficiales de Policía (ESFOP). Las acreditaciones fueron otorgadas por la Universidad de Occidente en las siguientes disciplinas: Diplomados en ejecución del Servicio Policial, Supervisión y Control del Servicio Policial,

Administración Policial, Gerencia Policial, Planificación Estratégica, Seguridad de la Nación y Estudios Estratégicos. Los cursos se realizaron en forma virtual y presencial.

El personal graduado está conformado de la siguiente forma: Subinspector: 53 hombres y 12 mujeres, Inspector: 151 hombres y 15 mujeres, Oficial Segundo: 60 hombres y 9 mujeres, Oficial Primero: 52 hombres y 2 mujeres, Subcomisario: 15 hombres y 1 mujer, Comisario: 20 hombres y Comisario General: 5 hombres. A lo que se debe sumar los cursos de ascenso que se practicaron durante el año, basado en aspectos técnicos y legales vigentes, que capacitaron a 46 agentes para el ascenso al grado de Oficial Segundo de Policía y 47 agentes para el ascenso al grado de Oficial Primero de Policía.

En el año 2020 también aumentaron significativamente los patrullajes policiales y el número de personas detenidas. Según el Primer Informe General de la República 2020, se realizaron 1,258,000 patrullajes, 419,390 patrullajes más, es decir, un aumento del 50% respecto a 2019. El número de detenidos en los tres años anteriores fue de alrededor de 65 mil, mientras que en el año 2020 fue de 88,900, lo cual representa un aumento del 37%.

Desafíos

Corto Plazo: La PNC debe recuperar su capacidad operativa, investigativa y prospectiva, para seguir enfrentando a las estructuras criminales, dado que el Estado de Calamidad Pública que privó durante el año, no les permitió ocuparse de sus especializaciones por atender aspectos de seguridad pública vinculados al COVID-19.

Mediano Plazo: Respecto al número de agentes, se recomienda abordar tres aspectos:

- Diseñar un modelo de reclutamiento que privilegie un sistema de evaluación y selección, abierto, imparcial y objetivo, con una planificación de mediano y largo plazo.
- En los procesos de reclutamiento, deben considerarse competencias y perfiles específicos y diferenciados al reclutar, para contar con cuadros especializados a futuro.
- Revisar la edad de retiro o el tiempo de servicio dentro de la Policía Nacional Civil.

Con relación a la formación, se recomienda abordar el tema en dos aspectos: Implementar un programa de evaluación y capacitación del personal docente de la Academia de la PNC y rediseñar de manera integral todo el proceso de formación inicial a cargo de la Academia.

En cuanto a los ascensos, es importante revisar y calendarizar los procesos de ascenso dentro de la carrera policial. No solo para asegurar que sean transparentes y garantistas, sino planificados. Así, evitar improvisación, discrecionalidad y advertir a los interesados con antelación para que planifiquen.

Sistema Penitenciario

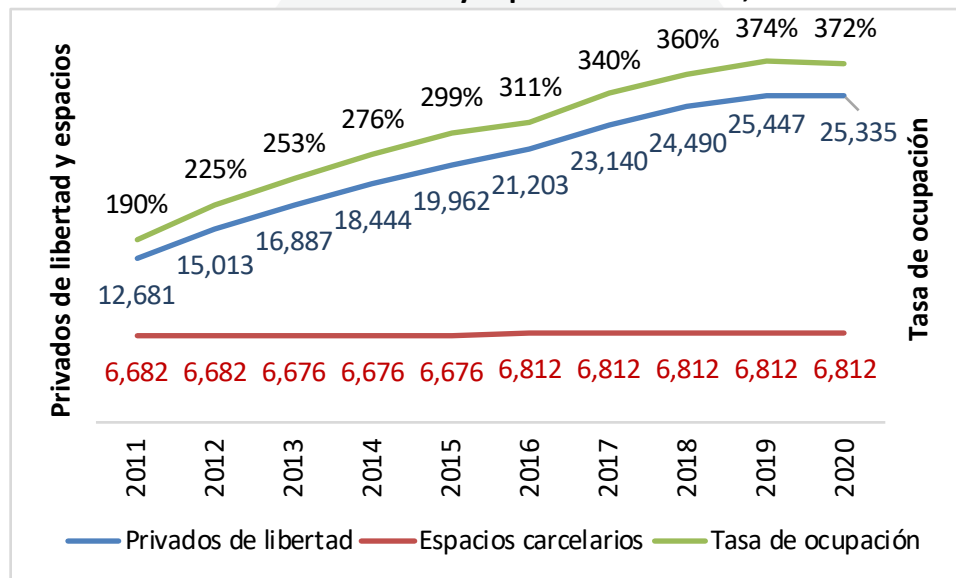
Visión general

Contar con un Sistema Penitenciario –SP- ordenado y modernizado, que cumpla con su función de resguardo seguro y rehabilitación de los privados de libertad, y cuya reforma integral este encaminada con la implementación de un nuevo modelo de gestión penitenciaria.

Avances 2020

Hacia finales de 2020 la población privada de libertad era de 25,335 personas, lo cual representa una tasa de ocupación del 372% de las instalaciones penitenciarias. La escasez de espacio y servicios, derivan en malas condiciones de vida y hacen necesario la creación de infraestructura adicional. En abril del 2020, el Congreso de la República aprobó el préstamo para el Fortalecimiento del Sector Justicia del Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE-, parte del cual está destinado para la construcción de prisiones. El Ministerio de Gobernación -MINGOB- ya creó la unidad ejecutora para el préstamo, la cual inicia sus funciones a principios del presente año, con lo cual se encamina la creación de nuevos espacios físicos.

Gráfica 1. Población reclusa y espacios carcelarios, 2011-2020



Fuente: CIEN, con datos de la DGSP.

En febrero de 2020, se inició un reordenamiento de los reclusos pertenecientes a pandillas mediante varios traslados hacia diferentes centros penales (MS: 552, M18: 40). Sin embargo, la pandemia del COVID-19 complicó el mejoramiento del control interno, ya que se tuvieron que suspender las requisas y revisiones por varios meses. La gestión de la pandemia se manejó con medidas como la suspensión de visitas, medidas de higiene, control del personal, así como la instalación de un hospital en el centro de Fraijanes II. En total se contagiaron 353 reclusos¹ y fallecieron 32 debido al COVID-19.

¹ Según las autoridades, no todas las personas con síntomas de COVID-19 se realizaron una prueba, se estima que el dato es mayor.

Desafíos

Corto Plazo: Se considera de suma importancia iniciar la ejecución del préstamo del BCIE y avanzar con los procesos para la construcción de nueva infraestructura, priorizando espacios de cumplimiento de condena, espacios para mujeres y espacios para máxima seguridad. Es importante que las nuevas cárceles estén administradas bajo el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, por lo mismo se debe fortalecer dicha unidad administrativa, así como realizar los preparativos del personal y gestiones administrativas para que las nuevas prisiones puedan entrar a funcionar de manera coordinada y sin retraso.

Las llamadas de extorsión que siguen saliendo de las cárceles son un tema urgente a resolver. Se considera importante que el MINGOB y las empresas de telefonía pueden llegar a un acuerdo respecto al bloqueo de la señal y suscribir un convenio de cooperación para lograr un marco normativo con responsabilidades establecidas.

Mediano Plazo: Será prioritario seguir avanzando en la ampliación de infraestructura y ejecución del préstamo del BCIE, así como en la expansión del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria hacia otras cárceles existentes, que también conlleva la aplicación del Régimen Progresivo en casos de cumplimiento de condena.

Para lograr un mejor control carcelario, se ve necesario fortalecer las unidades de control interno, como la Inspectoría para la supervisión del personal y la Unidad de análisis para el monitoreo de la población privada de libertad y la anticipación de hechos ilícitos. Se requieren equipos de agentes expertos y debidamente capacitados en estos temas.

El hecho de no contar con una carrera penitenciaria genera inestabilidad en el personal operativo, ya que el mismo puede ser asignado en cualquier puesto y ser rotado en cualquier momento de manera discrecional, lo cual no permite una especialización en los distintos cargos. Existen varias propuestas de carrera entre las cuales se deberá escoger la más apta para el SP, para posteriormente realizar una planificación financiera y administrativa para la implementación en forma paulatina y lograr depurar y clasificar a todo el personal.

Conflictividad

Durante los primeros meses del año 2020 se percibió una disminución de la conflictividad en el país, quizás por las restricciones derivadas de la pandemia del COVID-19. Esto pudo verse reflejado en la disminución del 40.1% en el número de manifestaciones y del 34.3% en la cantidad de bloqueos, según reportes de la PNC para los primeros siete meses del año 2020 en comparación con el año anterior.

Sin embargo, ha sido difícil contrastar esta información con otras bases de datos sobre el tema. Esto podría darse debido a que en el proceso de liquidación de tres entidades del Ejecutivo² que manejaban alguna información relacionada, se instruyó a que ésta fuera entregada a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, quien debía procesarla. Sin

² Secretaría de la Paz -SEPAZ-, Comisión Presidencial de Derechos Humanos -COPREDEH- y Secretaría de Asuntos Agrarios -SAA-.

embargo, esta última indica haberla trasladado a la nueva Comisión para la Paz y los Derechos Humanos -COPADEH-, que a pesar de que en su acuerdo de creación no cuenta un vínculo expreso con sus predecesoras, tomaría sus funciones y sería la receptora final de la información.

De momento, se está a la espera de que la COPADEH concluya su integración y dé a conocer la forma en que dará acceso a la información, sin que se conozcan los procesos y procedimientos que se utilizarán para el efecto, así como la situación relacionada a la información que pudiera haberse generado en el período intermedio entre la liquidación de las entidades previas y el inicio de operaciones de la actual.

Visión general

Contar con instituciones públicas coordinadas, con información actual y precisa, que den prioridad a la prevención de los conflictos y velen por la construcción y mantenimiento del Estado de Derecho en todo el país.

Avances 2020

Según lo indicado el MINGOB, el Ministro junto al equipo de Asesoría de Atención a la Conflictividad Social y Derechos Humanos del Tercer Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito, realizaron una *Estrategia para la Atención y Abordaje de la Conflictividad Social* identificada en el territorio nacional. Ésta tendría como objetivo, identificar los conflictos sociales de alto, mediano y bajo riesgo, para su priorización de acuerdo a sus diferentes índoles (agrarios, cívico, político o culturales, por energía eléctrica, políticas públicas o recursos naturales, etc.), así como a su ubicación geográfica (principalmente en los departamentos de Alta Verapaz, Quiché y Guatemala).

El mismo MINGOB ha indicado que el abordaje de la conflictividad social es necesario porque esta genera violencia, ingobernabilidad y zozobra en la población, por lo cual dentro de la estrategia se establecerá un sistema de alerta temprana y respuesta, y la creación de mecanismos de seguimiento y evaluación del tema.

Desafíos

Corto Plazo: La *Estrategia para la Atención y Abordaje de la Conflictividad Social* debe ser presentada y oficializada por parte del Ejecutivo, como un paso inicial para lograr la coordinación entre instituciones con funciones en la materia. Es necesaria una definición precisa de los roles institucionales en los procesos y procedimientos relacionados a la prevención, mitigación y resolución de la conflictividad y los conflictos. También se deben diseñar los protocolos para la recopilación, manejo y análisis de la información sobre el tema, así como del sistema de alerta temprana y respuesta.

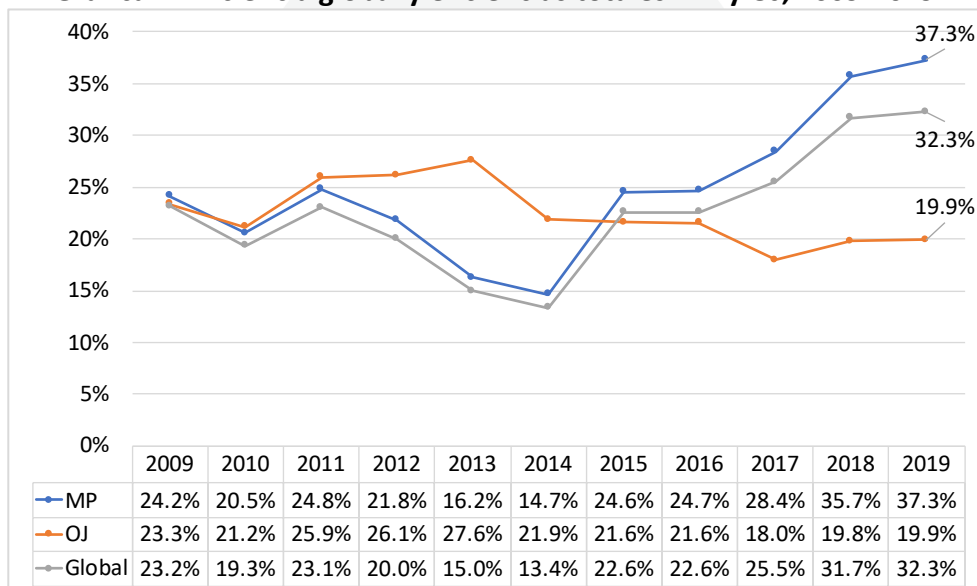
Mediano Plazo: La implementación de protocolos para la recopilación, manejo y análisis de la información sobre el tema, así como del sistema de alerta temprana y respuesta deben mantenerse y mejorarse con el tiempo. Es importante buscar la reducción en la cantidad e impacto de los conflictos, por medio de la acción pronta y efectiva de las instituciones relacionadas a la materia, dentro de cada una de sus funciones propias. Es necesario establecer

la mejora continua de los protocolos, procesos y procedimientos de cara a una transición de mando en el Ejecutivo y en otras instituciones relacionadas.

Instituciones del sector de justicia criminal

El Flujograma de la Justicia Criminal es una herramienta que mide los niveles de eficiencia de la justicia criminal del país e individualmente el de las instituciones que intervienen: PNC, Ministerio Público -MP-, Instituto Nacional de Ciencias Forenses -INACIF-, Instituto de la Defensa Pública Penal -IDPP-, Organismo Judicial -OJ- y SP. Por medio 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 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. Las mediciones se realizan de manera anual, por ello, la información más reciente que se analiza corresponde al año 2019, en el cual, la eficiencia global del sistema de justicia criminal fue 32.3%. Esto significa que, de cada 100 casos en el sistema se le dio salida a 32. Si se compara con el año anterior, hubo un aumento de 0.60% en la eficiencia, ya que el resultado del año 2018 fue 31.7%.

Gráfica 2. Eficiencia global y eficiencias totales MP y OJ, 2009-2019



Fuente: CIEN, con datos recabados en instituciones del Sistema de Justicia Criminal.

El desempeño individual de cada institución se mide por medio de la eficiencia total. Este indicador establece una relación entre los casos que la institución ha atendido 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. Cuando se contrasta la evolución histórica de las eficiencias totales del MP y OJ, se observa un comportamiento opuesto desde 2014. Por un lado, el MP muestra una mejora al pasar de una eficiencia de 14.7% en 2014 a 37.3% en 2019. Por otro lado, el OJ ha experimentado un comportamiento opuesto, pasando de una eficiencia de 21.9% en 2014 a 19.9% en 2019.

Visión general

Lograr que las entidades que imparten justicia criminal se coordinen elaborando planes estratégicos en conjunto, que conecten las necesidades financieras de las instituciones con los resultados individuales y agregados que se comprometerán a generar al momento de asignarse los recursos.

Avances 2020

A pesar de que no se cuenta con mediciones de la evolución de la eficiencia en 2020, la llegada de la pandemia provocó que las instituciones que imparten justicia criminal operaran de manera limitada y que en ocasiones dejaran de funcionar por completo. De hecho, el OJ se vio en la necesidad de suspender audiencias, entre marzo y octubre se suspendieron 69,144 audiencias en materia penal y 101,941 en general. La carga de trabajo es tan grande que hay audiencias que han sido reprogramadas hasta 2024.

Desafíos

Corto Plazo: La elección pendiente de Jueces y Magistrados sigue generando incertidumbre y complica que las autoridades salientes tomen decisiones de largo plazo. El trabajo judicial se acumuló durante el cierre total o parcial de operaciones debido al COVID-19 en 2020 y no se descartan nuevos cierres en 2021 debido a una segunda ola de contagios, lo cual afectará la capacidad de respuesta de las instituciones, en particular, del OJ.

El reducido el margen de maniobra sobre las finanzas públicas (al incrementar el déficit fiscal para atender la emergencia del COVID-19) limitará las posibilidades para que las instituciones que imparten justicia criminal logren un aumento sustantivo en los recursos que reciben. Por lo que tendrán que identificar oportunidades para ser más eficientes sin contar con recursos adicionales para ello.

Mediano Plazo: Dado lo limitados que son los recursos del sector público, las instituciones que imparten justicia criminal necesitarán desarrollar planes estratégicos y presupuestos en conjunto para lograr mejoras sustantivas sin depender de grandes aumentos de recursos.

La revisión y automatización de procesos, la digitalización de procedimientos, la celebración de audiencias y notificaciones utilizando medios electrónicos, el uso del control telemático para liberar espacios en el SP, entre otros, son algunos los elementos que las instituciones que imparten justicia criminal necesitarán implementar para mejorar su desempeño incorporando el uso de la tecnología.