

## Avances y Retos en Seguridad y Justicia 2019-2024

En este documento se hace una revisión de los avances de los indicadores de seguridad en el año 2018 y se presentan los desafíos y recomendaciones para la Policía Nacional Civil, el Sistema Nacional de Inteligencia, la Investigación Criminal, el Sistema Penitenciario y en la eficiencia del sistema de seguridad y justicia.

### Avances en los indicadores de Seguridad en el año 2018

En el año 2009, Guatemala registró la cantidad y la tasa anual más alta de homicidios. Hubo 6,498 homicidios, lo cual representó una tasa de 46.4 homicidios por cada 100 mil habitantes. Desde entonces, la tasa se ha reducido todos los años y en 2018 fue 22.4.

La cantidad de homicidios es el indicador más utilizado para monitorear los avances o retrocesos en materia de seguridad ciudadana. Cada mes, CIEN ha elaborado el Índice de Denuncias de Delitos -IDD-, el cual da seguimiento a otros ocho tipos de denuncias de delitos, agrupados en delitos contra las personas y delitos contra la propiedad. Con las tasas interanuales por cada 100 mil habitantes de estos nueve indicadores, el IDD trata de dar un panorama más general de la situación de seguridad ciudadana.

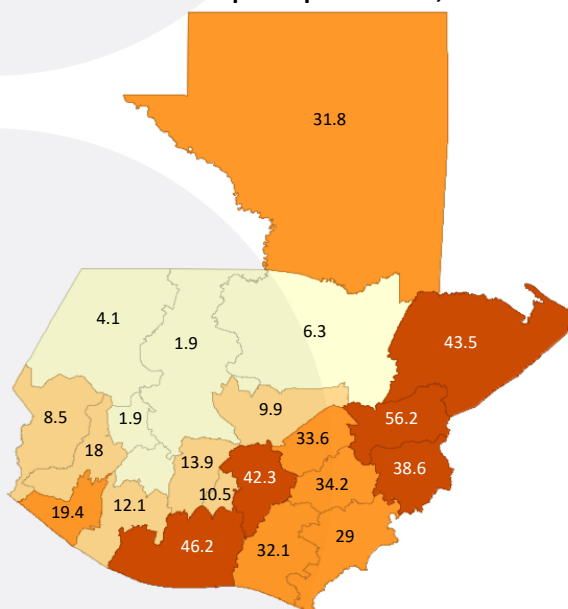
Durante 2018 el IDD se redujo en 10 de los 12 meses. Únicamente en marzo y junio incrementó. Seis de los nueve delitos monitoreados se redujeron. Únicamente incrementaron las denuncias por extorsión, secuestro y robo de furgones con mercadería.

La reducción de 3.7 puntos en la tasa de homicidios en 2018 es histórica. Es la tercera reducción más grande desde que la tasa inició a disminuir en 2010. La tasa de 22.4 homicidios por cada 100 mil habitantes de 2018 significa que hubo 3,871 homicidios, es decir, 542 menos que el año anterior, lo cual es una reducción del 12%.

Tasas de homicidios por departamento, 2018

Los departamentos con las mayores reducciones fueron Guatemala, Chiquimula y Escuintla, mientras que Jalapa y El Progreso tuvieron los mayores aumentos.

A nivel geográfico, las tasas más bajas de homicidios por departamento se registran en el Altiplano, seguido de los departamentos del sur-occidente del país. En el sur-oriente se registra el segundo grupo de departamento con tasas más altas y los departamentos con las tasas más altas vuelven a ser los mismos que en años anteriores: Zacapa, Escuintla, Izabal, Guatemala y Chiquimula.



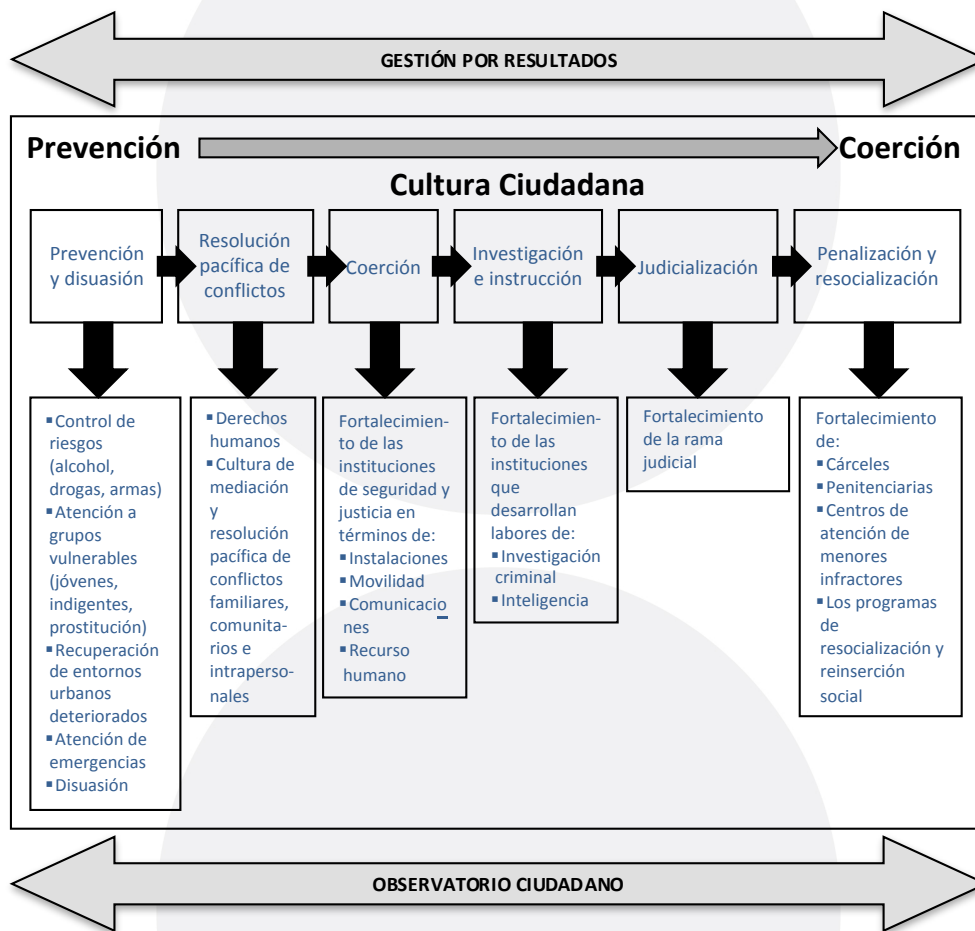
A nivel municipal, 18 municipios concentran el 51% de todos los homicidios, diez de los cuales son del departamento de Guatemala y otros cinco son cabeceras departamentales. Respecto a los cambios en relación al año anterior, diez municipios redujeron 468 homicidios, siendo los principales los tres que históricamente han concentrado la mayor cantidad de homicidios: Guatemala, Mixco y Villa Nueva.

Por otra parte, 12 municipios aumentaron 196 homicidios, entre los cuales sobresalen cuatro que aumentaron más de 20 homicidios: Chimaltenango, La Libertad, San Pedro Ayampuc y Amatitlán.

### Marco Conceptual de la Seguridad Ciudadana

El marco conceptual que CIEN ha utilizado en el abordaje de la seguridad ciudadana inicia desde la prevención hasta la coerción, pasando por la resolución pacífica de los conflictos, la contención del crimen, la judicialización y la penalización y resocialización.

**Gráfica 1. Marco Conceptual - Modelo de Convivencia y Seguridad Ciudadana**



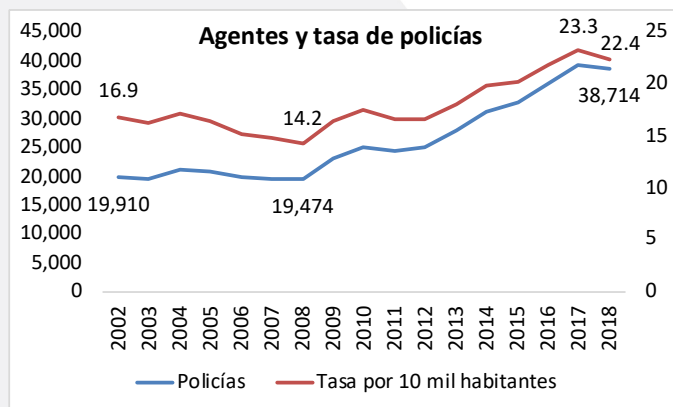
Fuente: CIEN, 2011.

La seguridad ciudadana está vinculada al sistema de justicia criminal. Es un sistema que inicia previniendo la ocurrencia de delitos y termina por castigar los que se han cometido, a la vez que previene la reincidencia por medio de la resocialización. Los ejes transversales del marco conceptual son la Gestión por Resultados, para que las intervenciones de política pública sean eficaces y eficientes, y el involucramiento de la ciudadanía, para la provisión de insumos para la toma de decisiones en la implementación de políticas públicas.

En las siguientes páginas se abordan los desafíos que se enfrentan en la Policía Nacional Civil, el Sistema Nacional de Inteligencia, la Investigación Criminal, el Sistema Penitenciario y en la eficiencia del sistema de seguridad y justicia. También se presentan recomendaciones de inmediato, corto y mediano plazo para cada uno de estos temas.

## Policía Nacional Civil

La Policía Nacional Civil -PNC-, juega un papel preponderante dentro de la prevención y contención del delito. Hoy día se totalizan 38,714 agentes de PNC, lo cual equivale a una tasa de 22.4 por cada 10,000 habitantes, luego de registrar 14 en el año 2008. Ahora bien, ¿Cuál es la cifra óptima de agentes a alcanzar? La respuesta es muy compleja, especialmente cuando no se mide la efectividad y preparación de los agentes, los recursos tecnológicos, movilidad, equipamiento, incidencia, licencias y descansos, entre otros.



El ingreso a la PNC, es por medio de su Academia. Centro docente que selecciona y forma a sus aspirantes. La admisión, se hace mediante convocatorias públicas de libre oposición, superación de pruebas y calificación. Proceso que muchas veces se ve rebasado en su capacidad instalada, lo que no ha permitido alcanzar niveles aceptables de confiabilidad y ponderación de la vocación de sus candidatos. Durante el 2018, pese haber concluido su formación, los alumnos no ha podido ingresar al servicio por problemas presupuestarios, algo recurrente. Adicionalmente es baja la calidad educativa, a pesar de pasar de seis meses a 14 de formación, no alcanzan niveles mínimos, especialmente por la deficiente formación escolar de los aspirantes.

La constante formación policial abarca especialmente la capacitación para el ascenso durante la carrera. De esa cuenta operan la Escuela de Formación de Oficiales de Policía –ESFOP-, la Escuela de Estudios Superiores de Policía –ESPOL-, y la Escuela de Especialidades de Policía –EPOL-. Desafortunadamente durante el año 2018, alumnos ya formados no fueron tomados en cuenta para los ascensos.

El despliegue de la plantilla de PNC es a través de estructuras funcionales, operativas y territoriales, a lo que corresponden a 27 comisarías distribuidas en siete distritos. El 61% de agentes de PNC, están asignados a las comisarías, y el resto en las Direcciones y Subdirecciones. No se encuentra una correlación exacta para determinar los criterios de distribución territorial, pero hay algún grado de coincidencia con el porcentaje de homicidios.

En cuanto la infraestructura policial, de las 896 sedes únicamente el 15.4% son en propiedad, el resto son en arrendamiento, usufructo, prestadas, propiedad municipal, de las Juntas Locales, etcétera. Ello no solo refleja una seria carencia e inestabilidad, sino conforme las leyes presupuestarias no hay posibilidad de invertir en inmuebles que no estén registrados a favor del Estado.

## Sistema Nacional de Inteligencia

La toma de decisiones es una condición necesaria para la buena gestión pública y el buen gobierno, los tomadores de decisiones en el Estado requieren de conocimiento oportuno y veraz. El procesamiento de información y su análisis es una necesidad para proporcionar estos insumos y que denominamos actividades de inteligencia.

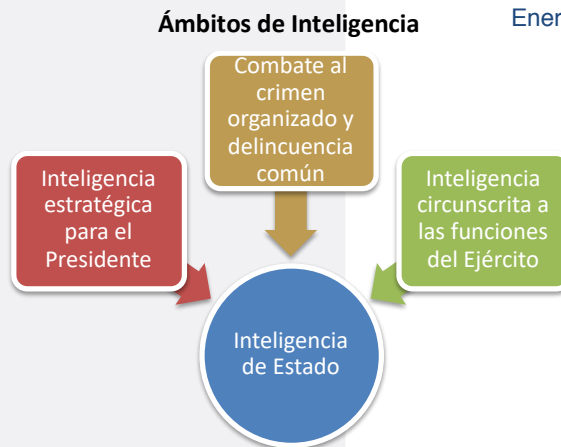
En la literatura especializada esta actividad se define como el “producto obtenido tras aplicar a la información técnicas de análisis, de forma que resulte útil al decisor a la hora de tomar sus decisiones con el menor nivel de incertidumbre posible, siguiendo el ciclo de inteligencia”<sup>1</sup>. Entendiendo 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”<sup>2</sup>.

En base a una percepción generalizada en los expertos, los entes de inteligencia no están cumpliendo con sus funciones adecuadamente; desde una perspectiva estratégica, la Secretaría de Inteligencia de Estado no proporciona 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. La Dirección General de Inteligencia Civil -DIGICI- del Ministerio de Gobernación, después de la investigación iniciada por supuestos casos ilegales de espionaje, ha perdido la importancia que tenía, y se sabe que no está respondiendo en la formulación de productos de inteligencia criminal que le corresponden, aunque han dado un apoyo al Ministerio Público -MP-, situación que ha derivado en críticas fuertes ya que la Ley de DIGICI prohíbe expresamente la realización de tareas de investigación criminal.

<sup>1</sup> Antonio Díaz Fernández. “Diccionario LID Inteligencia y Seguridad”. Madrid, LID Editorial Empresarial y Ministerio de la Presidencia de España, 2013, pág. 162.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, pág. 64.

En la legislación nacional el 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. En el esquema se puede visualizar de mejor manera.



## Investigación Criminal

La investigación criminal se define como el esfuerzo para el establecer la verdad de los hechos delictivos y la identificación de la responsabilidad sobre ellos, identifica las relaciones causales del fenómeno delictivo para determinar evidencia que lo explique en su autoría y sus condiciones de posibilidad. Es la base de todo éxito en la persecución penal y esencial para reducir de los niveles de impunidad.

El diseño institucional actual del sistema de investigación criminal esta constituido por: 1. El Ministerio Público 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 de la Subdirección General de Investigación de la Policía Nacional Civil -DEIC- que tiene a su cargo las tareas operativas de la investigación criminal, la que puede actuar de oficio o bajo indicaciones del MP. 3. La Dirección General de Investigación Criminal del Ministerio de Gobernación -DIGICRI-, 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 Ciencia Forenses de Guatemala -INACIF-, que través de dictámenes técnicos científicos dotan 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.

En la situación actual, según datos del Sistema Integrado de Justicia –SIJ-, elaborado por la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala -CICIG-, los casos ingresados al sistema de justicia criminal fueron 428,107. En comparación a años anteriores aumentó el número de casos remitidos de 223,042 a 330,395. 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%, lo que significa una tendencia a la baja de un 0.7% anual en ese periodo.

En términos de eficiencia, el análisis del flujograma de la Justicia Criminal realizado por el CIEN para el 2017, mostró que de cien casos que entraron al sistema de justicia, se dio salida a 27, registrándose un nivel de eficiencia global del sistema para el 2017 de 27%. El MP como ente rector de la investigación criminal tuvo una eficiencia de 30% en ese año.

Estos datos nos dicen que aún no se ha alcanzado un nivel elevado de eficiencia, y tampoco se ha logrado reducir considerablemente la impunidad. Si bien, los datos presentados al inicio en este documento muestran que el contexto delictivo ha disminuido, la fluidez de la investigación criminal en su impacto en la justicia criminal aún muestra desafíos considerables. Esto lo podemos notar en la reducción del personal operativo asignado a tareas de investigación criminal en la DEIC, el cual pasó de 3,918 a inicios de año a 3,696. Durante todo el año se trasladó a 222 investigadores a comisarías.

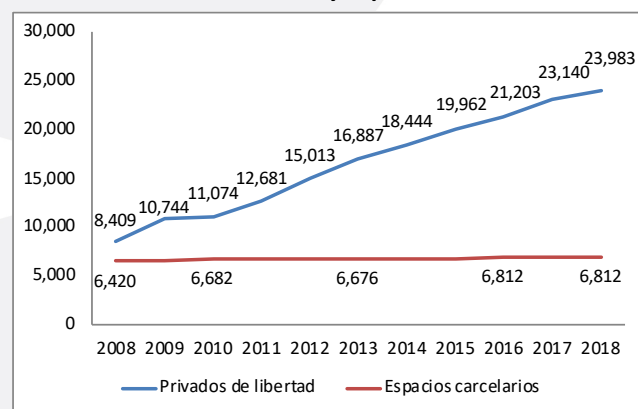
## Sistema Penitenciario

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 con una función importante como lo es el resguardo seguro y la rehabilitación y reinserción de las personas.

En Guatemala, entre 2008 y 2018, la población privada de libertad aumentó de 8,400 a 24,400 personas, equivalente a un crecimiento de 190%. La tasa de prisionalización es de 139 reclusos por cada 100 mil habitantes, sin embargo, a pesar del aumento, sigue siendo la más baja de todo Latinoamérica.<sup>3</sup> Resalta que tanto la población en prisión preventiva (47%) como la población de mujeres (11%) están encima de sus respectivos promedios latinoamericanos, al cual se suma la problemática de los pandilleros reclusos.

El aumento de privados de libertad 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. Durante más de una década no se ha invertido en suficientes espacios carcelarios para ampliar la infraestructura.

Privados de libertad y espacios carcelarios



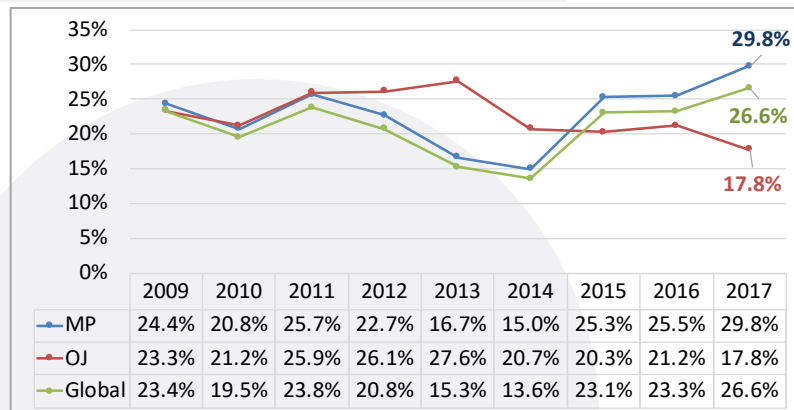
<sup>3</sup>Este dato llama mucho la atención, especialmente por los elevados niveles de delincuencia que hay en el país con una tasa de 22.4 homicidios por cada 100 mil habitantes en el año 2018, Guatemala aún se ubica entre los diez países de mayor violencia homicida en el mundo, según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -2015- y de InSight Crime -2017-.

## Estrategia para mejorar la eficiencia del Sistema de Justicia Criminal

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 26.6% en 2017. Eso significa que de cada 100 casos que se encontraban en el sistema, se le dio salida a 27.

Eficiencia del Sistema de Justicia

La eficiencia global ha experimentado mejoras constantes desde el año 2014, cuando se ubicaba en 13.6%. La misma se encuentra altamente ligada al desempeño institucional del MP y del Organismo Judicial -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 29.8% en 2017. Por otro lado, el OJ ha experimentado un comportamiento hacia la baja, pasando de una eficiencia de 20.7% en 2014 a 17.8% en 2017.

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.

Para comprender el comportamiento institucional, es necesario vincular la evolución de las eficiencias con la asignación de recursos financieros y con la planificación establecida por cada una. 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.

## Recomendaciones de corto (2019) y mediano plazo (2020-2024)

### 1. Flujograma de la Justicia Criminal

Corto Plazo (2019):

- Actualizar las mediciones del Flujograma con los datos del año 2018.
- Definir metas de mejora por cada una de las instituciones del Flujograma.
- Conformar equipos de trabajo y diseñar estrategia de trabajo para identificar cuellos de botella en cada una de las instituciones del sector.
- Construir hoja de ruta para liberar los cuellos de botellas identificados.
- Promover que la formulación de los presupuestos anuales de las instituciones del Sistema se realice dentro de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia, atando la asignación de recursos al cumplimiento de metas.

Mediano plazo (2020-2024):

- Institucionalizar la actualización periódica del Flujograma y la definición de metas de mejora (considerando las eficiencias del Flujograma o la reducción de la ocurrencia de determinados delitos) al inicio de cada año.
- Vincular los resultados del Flujograma a la plataforma del SIJ desarrollada por CICIG, con el propósito de analizar cuantitativamente el desempeño del sector Seguridad y Justicia.
- Promover que la formulación de los presupuestos anuales de las instituciones del Sistema se realice dentro de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia, atando la asignación de recursos al cumplimiento de metas.
- Elaborar periódicamente y publicar los resultados de encuestas de victimización.

### 2. Policía Nacional Civil

Corto plazo (2019):

- Rediseñar un modelo de reclutamiento de nuevos agentes, basado en evaluaciones imparciales, objetivas y fundamentada en conformar en el mediano y largo plazo cuadros especializados y específicos para la carrera.
- Implementar un programa de evaluación y capacitación del personal docente de la Academia de la PNC.
- Regular, revisar y documentar todos los procesos atinentes a los ascensos dentro de la carrera policial.
- Seguir fortaleciendo la Inspectoría General.

Mediano plazo (2020-2024):

- Desarrollar un nuevo modelo de gestión en la PNC, que involucre planificación, asignación de recursos, compras y adquisiciones vinculadas a la disminución de índices delictivos.
- Revisar y compilar toda la normativa vigente atinente a la institución, así como actualizar el Reglamento Sobre Organización de la PNC.
- Articular un plan de mejora de la actividad de inteligencia policial.



### 3. Sistema Nacional de Inteligencia

Corto plazo (2019):

- Formular o actualizar la doctrina de Inteligencia de Estado en el plano estratégico, de combate a la criminalidad y en materia militar.
- 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.
- 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 (2020-2024):

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

### 4. Investigación Criminal

Corto plazo (2019):

- Formular una agenda de priorización de los delitos de mayor impacto.
- Organizar y fortalecer la investigación criminal a través de unidades especializadas articuladas interinstitucionalmente entre las entidades competentes en la materia.
- Revisar y de ser necesario reformular los aspectos sobre la investigación criminal contenidos en la Política Criminal Democrática del Estado, para trazar las líneas estratégicas para la gestión estratégica integral de la misma, abordando en particular la articulación de los roles de PNC y DIGICRI.
- Crear una mesa técnica de coordinación interinstitucional que genere instrucciones integrales para las entidades que hacen investigación criminal.

Mediano plazo (2020-2024):

- Desarrollar herramientas para la recopilación de la información estadística, que uniforme los mecanismos de obtención de datos y facilite el desarrollo de análisis estratégico para el abordaje de los hechos de criminalidad priorizados.
- Profesionalizar a los actores a cargo de la investigación criminal de las entidades competentes para tener cuerpos investigativos efectivos y especializados.
- Proponer rubros presupuestarios integrados de las instituciones competentes en materia de investigación criminal.

### **Sistema Penitenciario:**

#### Corto plazo (2019):

- Ampliar y modernizar la infraestructura existente basado en una planificación a mediano y largo plazo y realizando los estudios de pre-factibilidad y el registro ante SEGEPLAN, con el fin de deshacinar las cárceles.
- Fortalecer el uso de las medidas alternas al encarcelamiento: basado en la Ley del Control Telemático (2016). Iniciar el proyecto piloto en el primer semestre.
- Retomar el proyecto del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria para lograr transformar al Sistema Penitenciario y no perder los esfuerzos realizados.

#### Mediano plazo (2020-2024):

- Readecuar la infraestructura carcelaria. Seguir con la ampliación y modernización de la infraestructura penitenciaria según la planificación realizada. Priorizar los centros de cumplimiento de condena.
- Expandir el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria para lograr cambios visibles en la administración de los centros carcelarios, rehabilitación y atención a los privados de libertad.
- Diseñar e implementar la carrera penitenciaria. La ley exige la creación de una carrera, que permita ascensos jerárquicos basados en mérito. La implementación de dicha carrera es esencial para lograr un recurso humano comprometido y profesional.