

# Informe de Situación de la Reforma Policial

Guatemala, agosto de 2011







# **Informe de Situación de la Reforma Policial**

Guatemala, agosto de 2011

Este material fue reproducido con fondos de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo el contrato DFD-I-08-04-00173-00

Los puntos de vista del autor expresados en esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) o del Gobierno de los Estados Unidos

## Índice

07	Presentación
13	Contexto de la Reforma Policial en Guatemala
19	Diseño de la Reforma Policial
31	Evolución del proceso de la Reforma Policial
61	Presupuesto y Ejecución Presupuestaria de la Comisión Nacional de Reforma Policial
69	Obstáculos y desafíos de la Reforma Policial
76	Conclusión

# Presentación

En la proximidad de las votaciones generales para elegir nuevas autoridades ejecutivas, legislativas y municipales, me permito presentar a la sociedad guatemalteca este informe de situación del proceso de reforma de la Policía Nacional Civil.

El momento es propicio para alentar el debate sobre el tema, considerando que en muy pocas semanas tendrá lugar el proceso de transición de gobiernos, y en ese marco, el futuro de la institución policial ingresa en una ruta crítica, porque se empezará a perfilar su futuro.

Este documento contiene un recuento de avances y obstáculos, y un perfil de desafíos a enfrentar en el futuro inmediato: los pocos meses de la ruta final del Gobierno del ingeniero Álvaro Colom, la etapa de la transición y, sobre todo, las primeras semanas de ejercicio del nuevo Presidente de la República.

No existe certeza sobre las particularidades que tendrán las acciones del nuevo gobierno respecto de la Policía Nacional Civil y el proceso de reforma, pero es seguro que la institución tiene que sufrir cambios profundos para estar en capacidad, numérica y cualitativa, de presentar a la población resultados en la prevención y el combate de los asuntos que afectan la seguridad ciudadana. Esos cambios deben responder a una línea estratégica de largo aliento, integral y enraizada en una política de Estado alrededor de la cual se congreguen esfuerzos de múltiples instituciones y sectores.

El déficit, el rezago y los riesgos que enfrentamos en materia de justicia y seguridad demandan la intervención del Estado en su conjunto para rescatar, fortalecer y modernizar a instituciones como la Policía Nacional Civil.

Es un desafío monumental en el tema policial, porque forzosamente es indispensable trabajar de forma simultánea varios ámbitos de fondo:

1. Eliminar espacios que permiten la manipulación y la utilización política, la penetración criminal, la corrupción y el mal desempeño.
2. Fortalecer estructuras internas que deben sustanciar investigaciones, sanciones y procesos penales, contra oficiales y agentes que resulten involucrados en crimen organizado, delincuencia común, corrupción, sicariato y ejecuciones extrajudiciales.
3. Depurar a funcionarios y eliminar canales de comunicación no pertinentes, que fomentan la manipulación y la utilización de la Policía Nacional Civil para servir a intereses y a grupos ajenos a su mandato legal.
4. Transformar aspectos estructurales y organizacionales como la doctrina, la formación y la capacitación para agentes y oficiales; los controles institucionales, la función especializada de investigación criminal, la carrera dentro de la institución, el despliegue y la infraestructura; además de otras consideraciones propias de un régimen laboral moderno acorde con los riesgos y peligros que conlleva esta carrera profesional.

En menos de ocho meses, la reforma policial muestra varios avances importantes para la fase que estamos desarrollando. Algunos de ellos son:

En materia de investigación criminal, existe en marcha un proceso que busca revitalizar la estructura policial auxiliar de la administración de justicia, con el fin de que cumpla plenamente con dicha función, pero atendiendo una doctrina y un conjunto de principios que saneen el ejercicio de sus funciones e impriman eficacia a su papel en la lucha contra la impunidad. También abarca la construcción de un manual único que estandarice los procedimientos, cuya ejecución más adelante, tendrá que ser coordinada con el Ministerio Público y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala.

En materia de prevención, se encuentra en marcha un proceso que sienta bases para la transformación cultural en el seno de la Policía Nacional Civil y la adopción de un papel específico en la prevención del delito. Lo relativo al cambio cultural ha empezado a ser ejecutado en diferentes regiones del país, teniendo como protagonistas centrales a los agentes policiales. En lo que respecta a la parte técnica, están en proceso de elaboración, las propuestas que incluyen programas de formación, herramientas básicas para la prevención y estrategias que incluyen un nuevo despliegue, la participación de la comunidad y una nueva orientación para la institución policial.

El bienestar del policía también es parte esencial de la reforma, para lo cual se ha gestionado un conjunto amplio de acciones que tienden a reducir las pésimas condiciones en que laboran los agentes y los oficiales. Este renglón depende en gran medida de disponibilidad financiera, pues demanda inversión en mejorar el equipo, las instalaciones físicas, los recursos de oficina, y todo lo relacionado con el bienestar como salario, prestaciones, seguros y facilidades para vivienda.

Otro aspecto de la importancia del recurso humano, que está más relacionado con la voluntad para tomar decisiones y cumplirlas, es la serie de instrumentos orientados a fortalecer la carrera policial y hacerla respetar, implementar sistemas de evaluación de desempeño y congregarse recurso para promover constantemente la mejora en la educación y la formación de los policías.

En materia de planificación y desarrollo institucional, se han generado los primeros elementos que conducen a la implantación de un nuevo modelo policial. Esto incluye la propuesta de darle rango constitucional a la entidad, crear y fortalecer estructuras especializadas en el desarrollo y la planificación de carácter estratégico, la adopción de nuevas tecnologías, la consolidación del soporte informático y el fortalecimiento de la ejecución presupuestaria.

Figura también el eje de los controles internos, fundamental para impulsar la depuración de la institución, siguiendo las vías administrativas y legales predeterminadas. Se han formulado propuestas específicas para crear la Política de Control Institucional y reformar el reglamento disciplinario.

Este informe de situación se atiene a los ejes previstos en el Plan Estratégico del Equipo Técnico de la Comisión Nacional de Reforma Policial. Y en esta ruta crítica, han trabajado oficiales y agentes policiales que, pese a los diversos obstáculos y dificultades que enfrenta la reforma policial, han tenido un desempeño que yo reconozco y admiro. Se trata de personas que buscan dignificar a su institución y a su profesión, por la vía de transformar, mejorar, fortalecer y consolidar a la Policía Nacional Civil para poder cumplir en mejores condiciones sus funciones y mandato.

La burocracia y la falta de colaboración de algunos funcionarios son algunos de los varios factores que están deteniendo la reforma policial, pero confío en que este informe de situación abra espacios para una mejor rendición de cuentas de lo actuado; y que haya impulso suficiente para hacer que los engranajes políticos y administrativos empiecen a funcionar en aras de adquirir más dinamismo.

Finalmente, insisto en que la Reforma Policial sólo es posible con la participación, la apropiación y el liderazgo de mandos, oficialía y personal policial. Pero también se requiere del apoyo y el acompañamiento de las organizaciones de la sociedad civil, los empresarios, la comunidad internacional, entre otros actores sociales y políticos importantes.

Sobre todo, es fundamental que las instituciones del sistema de justicia, los partidos políticos y los tres poderes del Estado, conviertan a la reforma policial en un asunto de Estado y no un mero esfuerzo del gobierno de turno. Estamos frente a un proceso que debe trascender gobiernos, partidos políticos e ideologías.

**Helen Mack**  
Comisionada Presidencial  
para la Reforma Policial

# 1

## **Contexto de la Reforma Policial en Guatemala**

# 1

## Contexto de la Reforma Policial en Guatemala

El 15 de noviembre de 1995, los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá firmaron el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, encaminado a instaurar nuevos comportamientos institucionales que hagan girar la seguridad en torno al bienestar social y el respeto por los derechos, las libertades y las garantías de que deben gozar las personas, según el derecho internacional.

Los Acuerdos de Paz recogieron aquel espíritu, particularmente en el que versa sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, que promueve un concepto de seguridad centrada en los seres humanos, sus libertades, derechos y oportunidades; y la supedita al imperio de la ley.

Dicho acuerdo fijó la necesidad de reestructurar las fuerzas policiales existentes en el país en una sola Policía Nacional Civil (PNC), que tendría a su cargo el orden público y la seguridad interna; y que cumpliera con los objetivos de protección de la vida y de la seguridad de los ciudadanos, la prevención y la investigación del delito, y una pronta y transparente administración de justicia. El propósito era el diseño de un nuevo modelo policial que se constituyera en parte fundamental del fortalecimiento del poder civil.

El 4 de marzo de 1997, mediante el Decreto 11-97, el Congreso de la República creó la Policía Nacional Civil y aunque contó con importante apoyo internacional en su conformación, no pudo superar dificultades en ámbitos como el normativo, el personal, la formación de oficiales, la existencia de patrones culturales y la debilidad o nulidad de los controles internos, entre otros múltiples factores.

La orientación y el accionar de la PNC han estado supeditados a coyunturas y a la voluntad política de los gobernantes, vía decisiones ministeriales, por encima de la autoridad y las necesidades de la institución policial. Incluso en la actualidad, hay aspectos como la formulación presupuestaria y la planificación del trabajo que no se realizan con pertinencia técnica desde la entidad policial, lo que impide su fortalecimiento desde una visión estratégica.

La posibilidad de cambiar las condiciones imperantes se abrió cuando, en 2007, se impulsaron procesos de diagnóstico, depuración y reestructuración de la PNC, que derivó en la necesidad de una reforma policial de carácter integral, que a su vez dependía de una reforma del sector de seguridad y justicia.

En el tiempo, todo esto coincide con la aprobación, en 2008, de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, compromiso derivado de los acuerdos de paz y que mantiene el rumbo de la seguridad democrática, a cargo de coordinar a las instituciones responsables de la seguridad, la defensa, la inteligencia y la gestión de riesgos.

Otro hecho relacionado ocurrió el 15 de abril de 2009, cuando los presidentes de los tres poderes del Estado y el Fiscal General de la República firmaron el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia, que contiene 101 compromisos divididos en diez ejes. El Eje II está dedicado exclusivamente a la Reforma Policial y contiene 21 compromisos.

Una de las primeras acciones del presidente de la República, Álvaro Colom, fue designar a Helen Beatriz Mack Chang para iniciar las labores preparatorias que culminaron, en enero de 2011, con la creación de la Comisión Nacional de Reforma Policial y la juramentación de la Comisionada Presidencial para la Reforma Policial.

Los primeros pasos en pos de la reforma policial estuvieron rodeados de condiciones de seguridad agravadas, y en medio de exigencias para hacer que las fuerzas civiles de seguridad den resultados adecuado al clamor ciudadano por seguridad y protección.

Con 48 homicidios por cada cien mil habitantes<sup>1</sup>, Guatemala se encuentra entre los países más violentos de Centroamérica. Los índices de impunidad también son altos, pues diversos reportes indican que sólo se investiga entre un 5 y un 15 por ciento de los casos. En la dimensión regional, Guatemala junto con El Salvador y Honduras son ruta y territorio propicios para el tráfico de drogas y otras actividades de la delincuencia organizada.

Concretamente en Guatemala, el posconflicto fue escenario del desarrollo, crecimiento e intensificación de una fuerte tendencia de violencia, criminalidad de impunidad que está provocando problemas de gobernabilidad.

Aparte del número de víctimas mortales que son reportadas anualmente, se ha perdido el control sobre un amplio territorio nacional y han proliferado acciones de trasiego de armas, lavado de dinero y otros comportamientos criminales asociados a la debilidad o a la falta de presencia del Estado.

Por lo mismo, el tema de la seguridad es clave para el país, la gobernabilidad, la estabilidad política y la vigencia del Estado de Derecho, pero también se convirtió en el más grande desafío para personas y partidos políticos que compiten por los diversos cargos de elección popular. De esa cuenta, la continuidad del proceso de reforma policial depende de la evaluación que se haga sobre el trabajo desarrollado hasta ahora, por parte de quienes sean electos para gobernar al país en el siguiente cuatrienio.

---

<sup>1</sup> Ministerio de Gobernación (06/05/2011). *Gobernación traslada datos oficiales de incidencia criminal en el país*. Consultado en: [http://www.mingob.gob.gt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1256:gobernacion-traslada-datos-oficiales-de-incidencia-criminal-en-el-pais&catid=71:eventos&Itemid=54](http://www.mingob.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=1256:gobernacion-traslada-datos-oficiales-de-incidencia-criminal-en-el-pais&catid=71:eventos&Itemid=54)

# 2

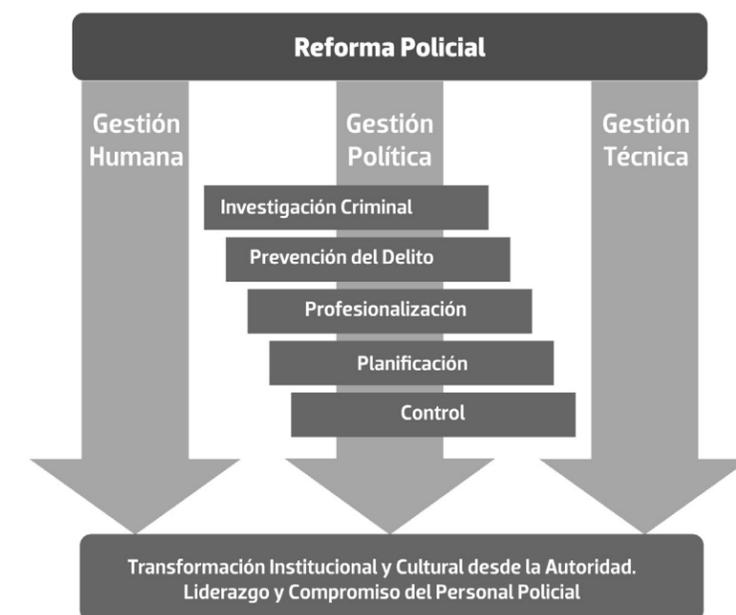
## **Diseño de la Reforma Policial**

# 2

## Diseño de la Reforma Policial

La Reforma Policial constituye un proyecto de Estado orientada a la transformación institucional y cultural de la PNC. Busca la integración de las gestiones humana, estratégica y política y técnica y programática implicadas, a la vez de establecer puentes sectoriales, interinstitucionales e internacionales para contar con el apoyo suficiente para avanzar y lograr un impacto sostenible.

**Figura 1. Transformación institucional y cultural de la Policía Nacional Civil**



Fuente: Elaboración propia.

## Elementos del modelo policial

La construcción de un modelo policial para Guatemala, con fundamentos doctrinarios, filosóficos y políticos consensuados a nivel nacional para la determinación orgánica, funcional y operativa de la PNC, es uno de los propósitos centrales que persigue la Reforma Policial.

Con base en una serie de fuentes conceptuales<sup>2</sup>, se establecen los elementos de modelo policial con los que se orienta la Reforma Policial:

**Policía única:** las funciones policiales de prevención del delito e investigación criminal le corresponden exclusivamente a la Policía Nacional Civil.

**Policía civil:** la seguridad ciudadana es materia policial, pero se entiende que la PNC y el Ejército pueden desempeñar un rol de complementariedad. Así, se estima necesario abrir una discusión acerca de cómo combinarlas.

**Policía jerarquizada y disciplinada:** la función debe ejercerse dentro de la estructura organizativa establecida en la ley y de acuerdo a la cadena jerárquica de mando. La disciplina interna debe ser asegurada en todos los niveles organizativos mediante los controles internos.

**Policía profesional:** la carrera policial debe basarse en mecanismos internos de selección, ingreso, formación, especialización, promoción interna y ascenso, atendiendo criterios de profesionalización y gestión descentralizada del servicio policial, en condiciones de bienestar humano, social y profesional.

**Policía en relación con la comunidad:** la policía es un servicio público a la comunidad para garantizar la vida, la integridad, el patrimonio y el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas, partiendo del conocimiento de la comunidad y de sus necesidades de seguridad, obteniendo su confianza y apoyo en la prevención del delito.

**Policía respetuosa de la ley y de los derechos humanos:** la efectividad en las labores de prevención del delito, disuasión e investigación criminal deben encuadrarse al marco constitucional y normativo.

## Criterios rectores del proceso de Reforma Policial

**Liderazgo** de las autoridades políticas y mandos policiales en el impulso de decisiones y cambios a implementar.

**Integralidad** superando la parcialidad, fragmentación y aislamiento entre áreas y procesos.

**Transparencia y rendición de cuentas** en decisiones y cambios estratégicos emprendidos, difundiendo para el conocimiento, escrutinio y evaluación de la sociedad.

**Progresividad** con base a metas estratégicas y planificación.

**Participación** orientada a la formulación y apropiación policial del proceso.

**Viabilidad** política, técnica y financiera.

**Contextualización** del proceso con base al conocimiento de la realidad y sus condicionamientos, considerando experiencias positivas y buenas prácticas de procesos similares en otras latitudes.

**Sostenibilidad** de los avances para alcanzar impactos estructurales e irreversibles en el mediano y largo plazo.

## Ejes programáticos de la Reforma Policial

En el Plan Estratégico de la Reforma Policial 2011 – 2020<sup>3</sup> se identificaron los siguientes ejes programáticos:

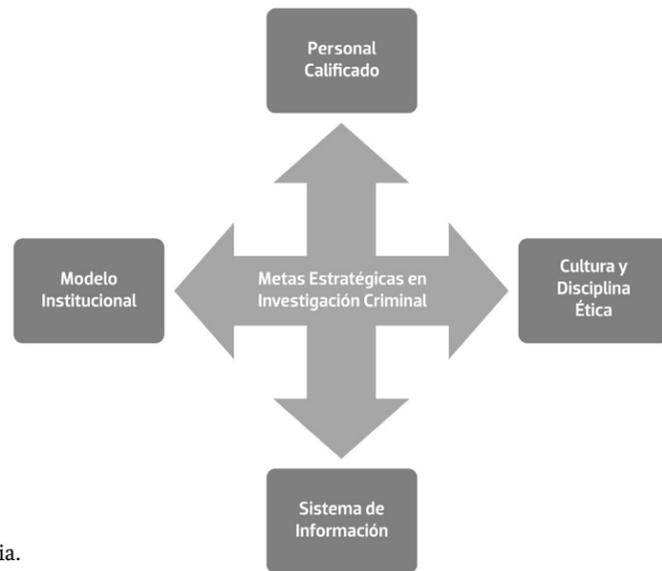
### Eje I Investigación Criminal

La Reforma Policial tiene como propósito favorecer que la PNC sea reconocida como el ente responsable y especializado en investigación criminal, bajo un trabajo coordinado y en equipo con el Ministerio Público (MP) y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF). Se busca que la investigación criminal se convierta gradualmente en la acción central de combate a la impunidad.

<sup>2</sup> Para este efecto, la Reforma Policial se sustenta esencialmente en seis fuentes originadas en diferentes momentos históricos del país: Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (1996); Una nueva etapa de la Reforma Policial en Guatemala (2007); Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (2009); Estado de Situación de la Policía Nacional Civil (2010); Plan Estratégico de la Reforma Policial 2011 – 2020 (2010); Acuerdo de creación de la Comisión Nacional de Reforma Policial.

<sup>3</sup> Este plan establece 17 metas estratégicas y 42 áreas de impacto programático – institucional, a partir del cual se orientarán más de 140 iniciativas de reforma y desarrollo. Este plan fue validado con autoridades del Ministerio de Gobernación, la PNC y representantes de sectores de la sociedad civil y de la cooperación internacional durante el segundo semestre de 2010, siendo aprobado por el Presidente de la República en enero de 2011.

**Figura 2. Eje I Investigación Criminal**



Fuente: Elaboración propia.

**Eje II Prevención del Delito**

Se busca que la inversión de recursos, estrategia y operatividad de la actuación policial prioricen la prevención del delito, generando sistemas de alerta temprana que permitan disminuir los índices de criminalidad sostenidamente y aumenten la percepción de seguridad en la población. En este eje, es fundamental el involucramiento, participación, organización y coordinación de la PNC en las comunidades y barrios, para la atención y respuesta a requerimientos de seguridad.

**Figura 3. Eje II Prevención del Delit**

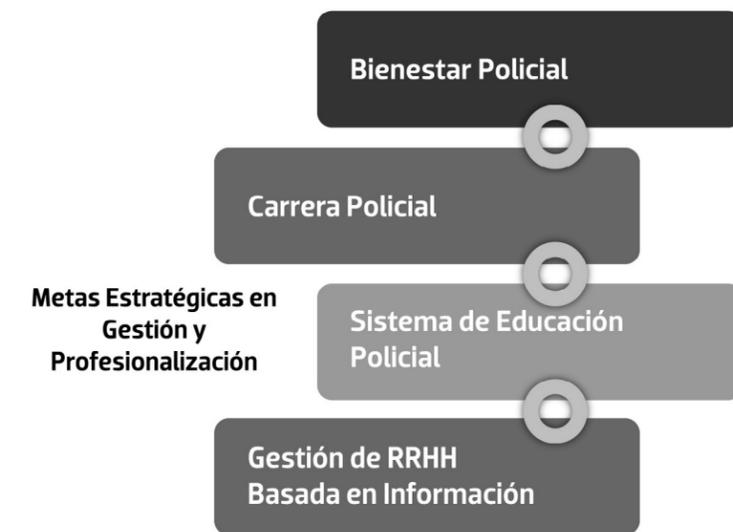


Fuente: Elaboración propia.

**Eje III Gestión y Profesionalización del Recurso Humano**

La Policía Nacional Civil requiere de una gestión de sus recursos humanos basada en un sistema de carrera policial, así como su bienestar tanto profesional como personal. La promoción y desarrollo del personal provocará un espíritu de cuerpo y de servicio que se reflejará en la pertenencia, vocación dignidad, calidad humana y profesionalidad de agentes, oficiales y mandos. La Reforma Policial busca que profesionales se interesen en integrar la institución policial a partir de ofrecerles estabilidad, oportunidades de crecimiento y beneficios.

**Figura 4. Eje III Gestión y Profesionalización del Recurso Humano**



Fuente: Elaboración propia.

**Eje IV Planificación Institucional**

La planificación tiene como objetivo establecer el diseño y formulación de políticas, mediante el planeamiento estratégico, operativo y administrativo, para el desarrollo de planes, programas y proyectos que contribuyan a la satisfacción de las necesidades de seguridad ciudadana. La PNC debe proyectar a la población, la comprensión de su modelo institucional en sus alcances y límites.

Figura 5. Eje IV Planificación Institucional



Fuente: Elaboración propia.

### Eje V Controles Internos

El sistema de controles internos debe fomentar y promocionar la cultura de la legalidad y ética del recurso humano; prevenir la comisión de conductas consideradas como faltas y delitos; ejercer el control disciplinario institucional, tanto en su fase preventiva como sancionatoria; velar por la eficacia de los sistemas de atención al ciudadano y propender por el respeto de los derechos humanos; garantizando la correcta administración de la institución.

La Reforma Policial buscará que las orientaciones éticas y disciplinarias de la PNC se aborden desde el sistema educativo policial, bajo un enfoque que promueva identidad, dignificación y carrera. Además, se persigue que los mandos sean responsables del control, prevención, neutralización y corrección oportuna y eficaz de conductas contrarias al régimen disciplinario, en alianza con la auditoría social y ciudadana.

Figura 6. Eje V Controles Internos



Fuente: Elaboración propia.

De estos ejes, los de Investigación Criminal y Prevención del Delito poseen un carácter sustantivo y se relacionan al mandato de la PNC (prevención, disuasión e investigación). Los otros tres (gestión de recursos humanos, planificación y controles) se orientan a procesos que moldean el funcionamiento de la institución para la efectiva realización de su mandato.

### Ciclo de desarrollo de la Reforma Policial

En la Fase 1 Preparación, se realizó el diagnóstico institucional y se formuló el Plan Estratégico 2011 – 2020, estableciendo la ruta estratégica. Esta fase culminó con la instalación formal de la Comisión de Reforma Policial y el nombramiento de la Comisionada Presidencial, lo que marca a su vez el inicio de la Fase 2 Diseño e Instalación, en la que se está actualmente. Esta consiste en la determinación de los procesos de cambio en los distintos ejes y la necesaria aprobación de los mismos por parte de las autoridades en el marco de la Comisión de Reforma Policial.

La Fase 3 Implementación y Ejecución implica la implantación de los cambios en la estructura orgánica, funcional y operativa de la entidad, de la mano con los procesos de cambio cultural que se pretenden. La Fase 4 Expansión y Desarrollo se orienta a lograr que los cambios se profundicen a todos los niveles de la estructura y proyección policial, siendo parte de su cotidianidad, pero a la vez evolucionando conforme las demandas de seguridad. Por último en la Fase 5 Consolidación, los procesos de reforma maduran al punto de ser irreversibles y estructurales.

Figura 7. Ciclo de desarrollo de la reforma policial



Fuente: Elaboración propia.

### Metodología

La Reforma Policial plantea una metodología de trabajo que inicia con la instalación de mesas de trabajo con autoridades, personal y apoyo externo. En estas, se da la construcción colectiva de propuestas técnicas de reforma. Posteriormente, debe darse la implementación, monitoreo, evaluación y sistematización. Finalmente, procede la aprobación de la Comisión Nacional de Reforma Policial.

Cada uno de los pasos del método que se sigue para la Reforma Policial, posee una vocación participativa, en la que las autoridades y personal policial deben jugar un rol protagónico. Se estima que los cambios necesarios para la recuperación y fortalecimiento de la PNC, sólo son posibles desde una apropiación y liderazgo plenos de los mandos, que se traduce gradualmente en un espíritu de cuerpo y mística en el personal.

En este sentido la participación y construcción colectiva en la definición e implementación de reformas, es crítica y depende de la presencia de mandos medios y superiores de la PNC, que apoyados con personal técnico y gerencial, permite que las iniciativas posean calidades de efectividad y viabilidad.

# 3

**Evolución del  
proceso de la  
Reforma Policial**

# 3

## Evolución del proceso de reforma policial: por ejes y procesos transversales

Durante los primeros meses de trabajo, se dieron pasos que permitieron el surgimiento de la Reforma Policial y condiciones básicas o iniciales para su impulso de corto, mediano y largo plazo:

La institucionalización del proceso a través de la creación de la Comisión Nacional de la Reforma Policial y el nombramiento de la Comisionada Presidencial para la Reforma Policial.

Atención pública de la problemática de la Policía Nacional Civil, sensibilizando a importantes sectores sobre la necesidad de impulsar procesos inmediatos y sostenibles de fortalecimiento institucional.

Generación de credibilidad y confianza públicas en los representantes diplomáticos en el país y la cooperación internacional, articulando los primeros recursos de donación financiera, técnica y humana.

La Reforma Policial se hizo presente y vigente en la agenda pública nacional, en diferentes espacios de debate y discusión.

Se establecieron canales de comunicación y de acercamiento con el sector empresarial, con miras a alcanzar el involucramiento de amplios sectores de la sociedad en el proceso de reforma policial.

Se participó activamente en la creación de la instancia regional para el impulso de reformas policiales, de los países que conforman el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Esta acción favoreció que la Reforma Policial se conociera regionalmente, haciendo evidente la necesidad de esfuerzos conjuntos, tanto por los países miembros del SICA como México, Colombia y Estados Unidos, entre otros.

Estos pasos poseen un valor estratégico y constituyen la base o plataforma mínima que ha permitido los avances que a continuación se presentan, ordenados por cada uno de los ejes programáticos y sus metas estratégicas.

## Investigación Criminal

### Importancia

La investigación de un hecho criminal es una de las expresiones más concretas del Estado de Derecho: se busca establecer la responsabilidad penal siguiendo procedimientos y garantizando derechos humanos pero a la vez, constituye un servicio público que le permite a la víctima conocer la verdad y obtener justicia y reparación.

La investigación criminal contribuye a la seguridad y la convivencia ciudadana, mediante el empleo de técnicas de criminalística y estudios criminológicos; así como el manejo de la información delictual, orientado a brindar apoyo oportuno a la administración de justicia, en la lucha contra la impunidad.

Además, la investigación criminal constituye el mejor medio para disuadir y prevenir el delito, porque brinda certeza de que todo acto delictivo puede ser perseguido y sancionado eficazmente y revela a la comunidad el *modus operandi* de los responsables. En ese sentido, genera insumos para la adecuación del despliegue y cobertura policial, optimizando los recursos.

Si cuenta con los medios suficientes (científicos y técnicos), la profesionalidad necesaria y el personal suficiente<sup>4</sup>, la investigación criminal aumenta la percepción de seguridad en la población, así como su confianza, credibilidad y legitimidad en todo el sistema de justicia.

### Problemática institucional

Actualmente, el servicio de investigación criminal se basa en información dispersa, segmentada y compartimentada de la mano con prácticas improvisadas, empíricas, particulares y discrecionales de investigación e información criminal. En suma, existe un déficit metodológico. Entidades estatales y privadas que legalmente están obligadas a compartir información a la PNC, se resisten a brindarla por la porosidad, vulnerabilidad y corrupción institucionales en el resguardo y manejo de datos de investigación.

Se han provisto inversiones tecnológicas que resultan no compatibles con los sistemas informáticos y de información existentes. Además, conviven diferentes programas informáticos en la PNC que no permiten migraciones de datos. La información se compartimenta en lugar de integrarse bajo líneas comunes de averiguación, impidiendo una investigación eficiente y propiciando el florecimiento de actividades ilícitas en torno a su manejo.

Se evidencia dispersión y separación entre sistemas de información y de inteligencia – análisis que no logran coincidir en la investigación criminal. La Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI) al conformarse principalmente por personal policial ubicado originalmente en investigación criminal, ha adquirido una línea similar a las unidades investigativas de la PNC. Así, eventualmente la sustituye en dicho rol. Con ello, se ha perdido la línea estratégica que retroalimentarían la investigación.

<sup>4</sup> No menos del 10% de toda la fuerza policial, según estándares internacionales.

Si la integración entre entes de un mismo ministerio (PNC – DIGICI), se torna difícil, la coordinación con instituciones y servidores públicos de otros ámbitos como el MP y el INACIF, es aún más difícil. Ello obedece, en alguna medida, a confusión de roles, lo que provoca distancias, resistencias y cierta “territorialidad” en materia de investigación, contrario a la gestión sistémica que se requiere.

La profesionalización de personal policial en investigación criminal es predominantemente dispersa, cortoplacista y dependiente tanto de la voluntad política de autoridades de turno como de apoyos internacionales.

La experiencia acumulada de personal técnico se desperdicia por la rotación interna o hacia otras entidades del sistema de seguridad, o la búsqueda de mejores oportunidades dentro y fuera de la PNC. En general, las condiciones de carrera para investigadores son limitadas, a pesar de que la exigencia técnica profesional es mayor respecto a otros roles policiales. Esto desmotiva el interés del recurso humano calificado por incorporarse a la institución policial.

Los factores anteriores hacen que prevalezcan hábitos de trabajo que se orientan bajo el esfuerzo y lógica del investigador, sin el apoyo técnico, logístico y personal insuficiente para poder dar resultados eficientes en cada uno de los casos. Aunque se han dado avances en este sentido (por ejemplo, en la investigación de delitos contra la vida), la presión social y política por resultados, provoca que se mantengan ciertos patrones de trabajo y conducta.

### Avances más relevantes del período

#### Sentando las bases y directrices para la investigación criminal

Como modelo de investigación criminal se interpreta la concepción filosófica, doctrinaria y normativa de la institución policial en su función de investigación criminal, con su expresión orgánica y funcional correspondiente. En esa línea, se ha brindado y recopilado insumos conceptuales, instalando mesas técnicas policiales en las que se ha propiciado el análisis con cooperación nacional e internacional en materia de seguridad y justicia. Además, se ha revisado la legislación correspondiente y se ha indagado sobre experiencias similares de otros países.

Se formuló una ruta crítica para la construcción participativa y técnica del modelo, que supone los siguientes elementos:

1. Componente filosófico que oriente esta función policial.
2. Replanteamiento de la estructura y organización, así como el despliegue y la cobertura de los servicios de investigación criminal.
3. Establecimiento de una metodología de trabajo en conjunto con el MP.
4. Determinación de infraestructura y el equipamiento necesarios para su implementación.
5. Provisión de lineamientos acerca de la coordinación interinstitucional sobre investigación criminal.
6. Definición del componente de profesionalización correspondiente.
7. Identificación de las reformas legales necesarias para viabilizar la implementación de las propuestas.

Se ha avanzado en cuanto a la formulación del componente filosófico-doctrinario, que constituye el fundamento del modelo. Así, se ha desarrollado el rol de la policía en un estado democrático de derecho, determinado por el principio acusatorio establecido por el Código Procesal Penal y por el compromiso para la transformación de la policía, plasmado en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática y en el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia.

Se han identificado y descrito los principios que habrán de regir la investigación criminal, que al constituir un mecanismo para garantizar el cumplimiento de los deberes del Estado y la protección de la persona, debe estar inspirada en los principios de legalidad, imparcialidad, respeto a los derechos humanos, respeto a las víctimas, necesidad, apoliticidad, orientación científica, economía, disciplina y jerarquía, y coordinación y colaboración.

Dentro de ese primer componente del modelo, también se ha estipulado que se aboga por una policía única para las funciones de prevención e investigación criminal y la importancia vital que para muchas investigaciones implica la información, vínculos y estructura provenientes de la prevención, por lo que debe superarse cualquier situación que aisle a las dos funciones. El modelo que se está impulsando, puede generar espacios reales de colaboración y de coordinación entre distintas funciones de policía.

La construcción del modelo también ha avanzado en cuanto a la definición de la estructura y organización de la institución para el desarrollo de la función de investigación criminal.

Se ha evaluado la estructura actual de la Subdirección General de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil, al tenor del Acuerdo Gubernativo 97-2009, el Acuerdo Gubernativo 158-2009 y la Orden General 46-2009 así como las propuestas formuladas por la Narcotics Affairs Section (NAS) en el 2010, la que este ente internacional elaborara en conjunto con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el año 2011 y la realizada por la Secretaría Técnica de la Subdirección General de Investigación Criminal.

Con base en esos insumos, se procedió a determinar las unidades necesarias para asumir los niveles directivo, estratégico, táctico y operativo de la investigación criminal, expresadas en un organigrama que promueve innovadoras figuras que vendrían a dinamizar los procesos, tales como una plana mayor que asesora al Subdirector General de Investigación Criminal, un Subdirector General Adjunto de Investigación Criminal y cuatro divisiones: la División Administrativa, Financiera y Logística; la División de Apoyo Técnico y Científico; División de Análisis de Información Criminal; y la División Especializada en Investigación Criminal.

Se espera que este modelo coadyuve a reactivar la investigación criminal como herramienta para el combate a la impunidad, cuyos índices alcanzan un 98% de los casos en delitos contra la vida. Su diseño y fortalecimiento implican ajustes estructurales y funcionales que redefinan las responsabilidades operativas de investigación así como la alineación de lo estratégico, táctico y operacional.

## **Estandarizando los procedimientos en materia de investigación criminal**

Es indispensable contar con un Manual Único de Investigación, como una herramienta que facilite la implementación de procedimientos adecuados y coordinados en materia de investigación criminal de la PNC, el MP y el INACIF. De esa cuenta, se ha formulado una propuesta técnica para la construcción conjunta de un manual único de investigación criminal, que permita de manera unificada un conocimiento pleno y dominio de los diferentes roles y criterios para su coordinación.

En la propuesta mencionada, se indica que para la elaboración del manual, es necesaria la integración de una Mesa Técnica Multidisciplinaria coordinada por la Comisión Nacional de Reforma Policial con funcionarios de los tres entes arriba mencionados. Además, se han enunciado los contenidos mínimos de ese manual:

1. Los principios que rigen la actuación de los funcionarios que intervienen en la investigación criminal en el marco del proceso penal.
2. Límites constitucionales de los funcionarios en la investigación del delito.
3. Concepto de investigación criminal.
4. Actuaciones de cada una de las entidades y sus funcionarios.
5. Medios cognoscitivos.
6. Protocolos específicos por delitos.

Este manual responde a los problemas de carácter organizativo, normativo y de comportamiento que hacen de la falta de coordinación interinstitucional, un factor de impunidad. Entre las instituciones encargadas de la investigación criminal, no se percibe una visión de proceso sino más bien una práctica desarticulada, carente de estrategias y acciones unificadas.

Se requiere un servicio de investigación criminal integral, con funcionarios suficientemente capacitados para el desempeño de las funciones técnicas, investigativas y operativas, que además apliquen correctamente los procedimientos y sean respetuosos de los principios que rigen las actuaciones procesales, los derechos y garantías de las personas.

## **Balance y proyección**

Es importante valorar el respaldo institucional alcanzado a partir de construir canales de confianza, comunicación y coordinación con mandos medios de la Subdirección de Investigación Criminal, los cuales reconocen el proceso como una necesidad y oportunidad para el mejoramiento del servicio.

A través de espacios constantes de discusión y construcción colectiva, se han logrado iniciar diferentes procesos de desarrollo institucional. En esa línea, han participado miembros de todas las unidades de investigación criminal.

En los próximos meses se buscará intensificar los esfuerzos y acciones en el desarrollo e implementación del Modelo de Investigación Criminal, que implica cambios normativos, orgánicos y funcionales, que requieren en parte, aprobación a nivel legislativo.

Otro punto de importancia central es la aprobación de la Política Institucional de Investigación Criminal, que brindará marco y consistencia al modelo institucional antes indicado, garantizando el contar con personal adecuado y criterios de despliegue institucionalizados, entre otros aspectos. También se iniciará la adquisición de tecnología de punta y un aumento en las acciones de coordinación intra institucional (otras unidades), entre ejes de la Reforma Policial y a nivel interinstitucional (sector justicia).

## Prevención del Delito

### Importancia

Toda la policía debe hacer labores preventivas. La prevención es el ámbito donde se manifiesta la relación del policía con la comunidad. El policía se reconoce como un ciudadano y como parte de esa comunidad, legitimando su actuación frente a la población.

La prevención del delito limita el uso y empleo de la fuerza y armas de fuego, lo que deriva en la disminución general de la violencia. También hace evidente en la población que el uso de fuerza es el último y no el primer recurso a emplear, así como que, en caso de ser necesaria, debe hacerse observando principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

### Problemática institucional

Tanto en la operatividad y comportamiento policial, incluso desde el nivel de aspirantes, prevalece la cultura reactiva y represiva, enraizada en el conflicto armado interno; de tal suerte, que sólo un 2% del personal realiza acciones preventivas en la PNC. Aunado a esto, la percepción de la población sobre criminalidad, violencia y seguridad se limita a lo que capta a través de coberturas noticiosas que, por su naturaleza, reafirman socialmente la cultura de violencia.

La frustración social que se deriva de la criminalidad e impunidad imperantes se dirige principalmente al ente policial, provocando una sistemática pérdida de credibilidad que la aísla socialmente. A la PNC se le demandan medidas de fuerza, que excluyen o desplazan la línea preventiva y que al no satisfacerse, derivan en linchamientos y en rondas armadas.

Las acciones de prevención se postergan o desplazan, ante el imperativo de superar el déficit de reacción. Esta situación es correspondiente a la fragmentación o separación entre los roles de prevención y reacción del mandato institucional.

El déficit metodológico de la PNC en prevención contrasta con la diversidad y dispersión de iniciativas que en la materia se desarrollan en ámbitos institucionales, sociales y comunitarios. Dentro de estas puede mencionarse la proyección del Vice Ministerio de Apoyo Comunitario del Ministerio de Gobernación, con sus acciones de prevención y relaciones con la comunidad. Ello genera cierta confusión de mandatos institucionales.

Girar hacia una cultura institucional de prevención, proximidad comunitaria y respeto de los derechos humanos, propio de un estado democrático, requiere de condiciones y esfuerzos consistentes por un período de tiempo suficiente, en función de superar los factores antes descritos.

### Avances más relevantes del período

#### Instalando las bases para el cambio cultural que prioriza la prevención sobre la reacción

Se realizaron múltiples procesos formativos y de cambio cultural, que permitieron la adquisición de herramientas metodológicas para generar un acercamiento con la comunidad y la difusión de la Reforma Policial y sus ejes de trabajo, logrando a nivel nacional la formación de 35 agentes multiplicadores de la temática y un equipo de coordinadores temáticos. Para llevar a cabo estos procesos, se contó con el apoyo de la cooperación alemana, a través de PCON-GIZ.

La sistematización, difusión y réplica de las buenas prácticas ha favorecido la identificación de multiplicadores que a la vez generan confianza y credibilidad en el desempeño policial.

Los multiplicadores elegidos fueron sometidos a un proceso de selección minucioso, con el fin de buscar y certificar a los verdaderos líderes del cambio, con perfiles que tomaron en cuenta la pertinencia cultural y la distribución y representatividad geográfica. Esto habrá de provocar que la institución policial cuente con una capacidad instalada inicial.

La Reforma Policial persigue aumentar el porcentaje de elementos policiales que realizan labores preventivas, para transitar de una cultura reactiva hacia una de carácter preventivo que se anticipe a las faltas, delitos y conflictos, para lo cual se requieren agentes de cambio que provengan de las propias fuerzas policiales.

#### Transformando la cultura policial

Se elaboraron las guías para un “Proceso de transformación cultural en la Policía Nacional Civil de Guatemala”, las cuales establecen los lineamientos para reformular la institución policial a partir de su visión, misión y valores corporativos que se orientan a la participación ciudadana, una nueva cultura de trabajo, la potenciación del conocimiento, la formación policial, y la búsqueda de la vocación y el talento de la mujer y el hombre policía.

En esta línea, se han realizado encuentros con elementos policiales en los que se aborda la importancia de la transformación cultural para el cumplimiento de la misión de garantizar derechos y libertades de las personas. Estas actividades se han realizado en los departamentos de Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, Totonicapán y Quetzaltenango.

Estas actividades han permitido la promoción del liderazgo y compromiso de cambio dentro de la institución policial, que son la base para el impulso de la Reforma Policial.

### **Promoviendo herramientas de actualización para la prevención del delito**

Siendo que el delito tiene una naturaleza multicausal y evolutiva, se hace necesario que los policías se mantengan en un proceso constante de capacitación y actualización.

En el período, se han desarrollado múltiples actividades para dotar a elementos policiales de herramientas actualizadas en diversos temas en relación con la comunidad. En apoyo al Proyecto Ventana para la Construcción de Paz y a través de la División de Prevención del Delito de la PNC, se realizaron varios encuentros formativos en las sedes regionales de Guatemala, Chiquimula, Alta Verapaz (Cobán) y Escuintla (Santa Lucía Cotzumalguapa), otorgándoles aproximadamente a 240 policías de la División, las herramientas de apoyo en temas como derechos humanos, multiculturalidad, equidad de género y niñez y adolescencia.

Este proceso permite aumentar las capacidades de la División de Prevención del Delito para multiplicar en las demás estructuras y unidades policiales, el relacionamiento con la comunidad y el abordaje de problemáticas vinculadas a los temas transversales señalados, a la vez de mejorar la imagen y confianza de la población hacia la institución.

También se desarrollaron procesos dirigidos a la institución policial en general, en función de instalar capacidades en el recurso humano policial. Puede citarse el proceso formativo con 1000 policías, en temáticas diversas. Además, en coordinación con la Asociación Alianza, se dotó a elementos policiales de herramientas especializadas para el abordaje en temas específicos como trata de personas y explotación sexual. Hasta ahora estas actividades se han desarrollado en tres distritos de la PNC y se espera haber cubierto todos los distritos en el mes de septiembre del año 2011.

### **Profesionalizando la formación en prevención del delito**

Resulta necesario incluir en la formación y profesionalización del personal policial, programas regulares de amplio espectro en relación a la prevención del delito. En esa línea, con el apoyo de USAID/Prevención del Crimen, se construye una propuesta para el diseño de un Diplomado en Prevención del Delito, el cual será impartido a elementos policiales y tendrá acreditación académica superior.

Este diplomado posibilitará mejores niveles de especialización en la materia, y será de utilidad para el desarrollo personal y profesional de los elementos policiales. Además, funcionará como punto de partida para la acreditación académica universitaria de otros proyectos de capacitación y especialización policial.

### **Orientando estratégicamente la labor policial preventiva**

Para lograr mejores resultados, es indispensable generar esfuerzos coordinados, en especial por los escasos recursos humanos y financieros que se invierten en la elaboración de planes estratégicos. A partir de un trabajo participativo y de construcción colectiva, se apoyó en la formulación del Plan Estratégico de la División de Prevención del Delito de la PNC. Esto se logró a través de múltiples sesiones de trabajo con la División y todas sus secciones, el Viceministerio de Apoyo Comunitario y la Secretaría General de Planificación de la Presidencia, (SEGEPLAN).

Esta iniciativa es parte de los esfuerzos por fortalecer las capacidades institucionales y evitar así la duplicidad y contradicciones en la materia.

### **Involucrando a la comunidad**

La seguridad ciudadana requiere de alianzas con las comunidades y los gobiernos locales para fomentar en la institución policial la aproximación hacia la comunidad, apoyar la labor preventiva y reencausar de manera conjunta los esfuerzos contra la criminalidad.

La Reforma Policial promovió la participación ciudadana y auditoría social en seguridad con los alcaldes comunales de los 48 cantones del municipio de Totonicapán, arribando a consensos que remarcan la importancia de la pertinencia étnico-cultural del servicio policial. Actualmente, se discute con ellos una propuesta de un modelo de policía comunitaria, que servirá de referente para su reproducción en otros departamentos.

### **Integración en despliegue policial y prevención**

En el marco de la elaboración de un Plan Estratégico que definirá los lineamientos y estrategias para el despliegue territorial de la fuerza policial en las diferentes Comisarías del país, se brindan insumos a fin de identificar criterios específicos para este despliegue, en relación con la identidad étnico-cultural. En ese sentido, se está apoyando el trabajo de la Sección de Multiculturalidad de la División de Prevención, en recolectar y sistematizar información sobre el personal de las Comisarías 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 52, la cual será incorporada al Sistema de Información de Personal (SISPE).

De esta forma la institución policial contará con información actualizada en identidad étnico-cultural, para el diseño del Plan Estratégico de Despliegue Territorial, que repercutirá positivamente en la integración del policía con la comunidad.

### **Reduciendo la brecha existente en el servicio de prevención**

Con apoyo de USAID/Prevención del Crimen, la Reforma Policial dirige el Diagnóstico de Capacidades Policiales con Enfoque en Prevención, para identificar el grado de comprensión, apropiación e incorporación de algunas prácticas preventivas en el servicio. Tras la identificación de esta problemática y la forma en que debe ser estudiada, la Reforma Policial generó los términos de referencia para la consecución de los fines del proyecto de estudio y calificó las propuestas de oferentes.

La información que se produzca en este diagnóstico, orientará la reestructuración de programas de capacitación y actualización enfocados al acercamiento con la comunidad, generando servicios focalizados que tengan mayor impacto en prevención.

## **Generando una visión interinstitucional en prevención del delito**

Diferentes entidades gubernamentales, civiles y privadas impulsan iniciativas particulares y aisladas en materia de prevención, con resultados parciales y de corto plazo. Por ello, se requiere de un impulso nacional que articule y coordine los diferentes esfuerzos de manera integral y sostenible.

La Reforma Policial ha impulsado la integración de una Mesa Técnica con la participación del Ministerio de Gobernación, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad y la PNC, generando una instancia permanente de consulta y coordinación para abordar lo relacionado con el modelo de prevención del delito. Al mismo tiempo, en esta instancia se ha comenzado a discutir la Política Nacional de Prevención del Delito, sobre la base de estudios aportados por las diferentes instituciones y otras entidades estatales y de cooperación internacional.

La Mesa se encuentra abierta a la incorporación de otras instituciones públicas y privadas que desarrollen esfuerzos en la materia. Los esfuerzos conjuntos propiciarán mayores impactos en la prevención del delito, a partir de una práctica sostenida de articulación y coordinación interinstitucional.

## **Sentando las bases del modelo de prevención**

Como parte de la construcción conjunta del modelo de prevención del delito, se ha dado prioridad a la actualización de información y generación del conocimiento necesario para su diseño, propiciando el intercambio efectivo de visiones y concepciones entre instituciones especializadas.

La Reforma Policial analizó los fundamentos filosóficos resumidos en el documento aportado por N.A.S. “Análisis, Historia y Desarrollo de la Policía Comunitaria en Latinoamérica”. En este documento, se refieren experiencias comparadas y permite que, para la construcción de un modelo guatemalteco, se tomen en cuenta las buenas prácticas internacionales.

Sobre este tema, se discutió en una serie de conversatorios, en el marco de la Mesa de Prevención. Se abordaron los modelos de prevención del delito y policía comunitaria de diferentes países (Colombia, Canadá, Alemania) y también se analizaron varias experiencias locales (Comisaría Modelo apoyada por NAS, Barrio Seguro). En estos conversatorios, las instituciones participantes aportaron sus puntos de vista y propuestas para el diseño del modelo, bajo una discusión y enriquecimiento colectivo.

## **Sistematización de experiencias piloto**

El conocimiento de buenas prácticas de distinta naturaleza, hace necesaria la comparación e identificación de elementos comunes para ser tomados en cuenta en la elaboración del modelo policial preventivo.

Actualmente, se encuentra en desarrollo la Sistematización de Experiencias Piloto sobre Prevención del Delito apoyados por USAID/Prevención del Crimen. Dicho estudio abarcará cuatro diferentes áreas geográficas y diversos abordajes de prevención del delito, algunos liderados por instituciones, otras rescatando y priorizando el derecho consuetudinario y otras más desde el plano empresarial y de sociedad civil.

Se busca establecer las prácticas exitosas y lecciones aprendidas en cada ámbito, en función de la riqueza y efectividad del diseño de un modelo de intervención policial y su réplica en otros lugares.

## **Balance y proyección**

Los avances a nivel formativo, de cambio cultural y acercamiento con la comunidad han sido considerables en el corto tiempo de impulso. Se valora la conformación de la Mesa de Prevención, instancia en la cual convergen las instituciones que abordan la temática y a la vez sirve de plataforma participativa e interinstitucional para los distintos ejes de la Reforma Policial.

Un punto clave en los próximos meses, será lograr acercamiento, consenso e integración entre los múltiples esfuerzos que se realizan en prevención del delito desde la Mesa de Prevención. Esta instancia posibilita la coordinación interinstitucional y la construcción e implementación en conjunto, de políticas, estrategias, planes y programas en la materia.

La gestión de recursos nacionales e internacionales para impulsar las acciones, al realizarse en forma coordinada, permitirá aumentar la confianza y oportunidades de acceso a recursos a la vez de propiciar mayor impacto y disminuir el desperdicio que genera la duplicidad y aislamiento de esfuerzos.

## **Gestión y Profesionalización del Recurso Humano**

### **Importancia**

La idoneidad a partir de la capacidad es un principio rector de toda policía y es lo que permite atraer e incorporar al mejor elemento humano. De acuerdo a este principio, la gestión del recurso humano policial debe basarse en una meritocracia inspirada en el servicio y cumplimiento en el desempeño y el desarrollo profesional; humanismo policial a partir de la promoción del individuo y de su entorno familiar; la potenciación del conocimiento a partir del talento y vocación personal y generación de oportunidades de especialización; y la garantía de los derechos laborales.

La recuperación de la PNC requiere promover la pertenencia, identidad y espíritu de cuerpo en el personal, de la mano con una gestión institucional que comparta, promueva y sostenga esta premisa.

### **Problemática institucional**

El tema de bienestar policial se encuentra excluido de la estructura orgánica y funcional que rige la administración del recurso humano, siendo incluso considerado un gasto innecesario. Ello se refleja en condiciones deplorables de trabajo, palpable en la infraestructura, el equipamiento y otros. La situación es tan grave, que los mandos evitan asumir responsabilidad alguna sobre el bienestar y seguridad del personal a su cargo.

Las decisiones de despliegue pasan constantemente por alto, el bienestar e integración familiar del policía, especialmente en coyunturas políticas o sociales que exigen presencia policial. Este tipo de decisiones, a la vez, operan a través de malos tratos de jefes a subalternos, bajo una

concepción equivocada de disciplina. Paradójicamente, esto afecta la productividad y eficiencia de la respuesta policial.

Los fenómenos de corrupción, tráfico de influencias y negocios ilícitos vinculados a la contratación y nombramiento de personal, se encuentran extendidos en la PNC. Los intereses económicos, criminales y de espacios de poder prevalecen sobre los incipientes esfuerzos por instalar un sistema de carrera policial, provocando un escepticismo generalizado en el personal, que interpreta los ascensos como resultado de relaciones y habilidades políticas.

La administración del personal policial se ubica fácticamente desde el Ministerio de Gobernación y sus vice ministerios, que fungen como entes gestores, incluso dando autoridad a asesores.

A pesar de que la Ley de Servicio Civil estipula que los cuerpos de seguridad, entre los que se encuentra la PNC, forman parte del servicio exento que no está sujeto a sus disposiciones, en la actualidad, la administración de sus recursos humanos responde a la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC).

El desempeño promedio del personal policial se limita a cumplir con horario, órdenes y tareas quedando excluidos aspectos como la calidad, iniciativa y mejora continua, entre otros aspectos básicos de su desarrollo profesional. En el mejor de los casos, habrá elementos que estudien para obtener un título universitario que se valora por encima de la carrera policial. En ese contexto, toda evaluación resulta extraña, o bien, se repunta como una amenaza a la estabilidad laboral.

El aspirante a agente es de bajo nivel formativo, producto de la problemática estructural del sistema educativo nacional, con amplias diferencias entre ámbito urbano y rural. La educación policial se dificulta en esta realidad pero aún más, cuando el enfoque de las autoridades políticas respecto a la formación, se circunscribe a “producir” agentes que cubran el déficit operativo.

La formación es breve, débil y no es considerada estratégica dentro de la institución. Además, se percibe un divorcio entre la educación y la realidad policial. Asimismo, no hay articulación y transversalidad entre las áreas humanista, legal y policial.

A nivel administrativo, la mayor parte del personal se encuentra en puestos y funciones para los cuales no ha sido formado.

Las herramientas informáticas y de información de personal se encuentran subutilizadas y vulnerables a cualquier infiltración. Esto redundará en información dispersa, limitada o errónea sobre personal, traslados, rotación, ubicación o destinos.

Decisiones discrecionales sobre recursos humanos alimentan o propician el clientelismo, el tráfico de influencias, la corrupción y la penetración del crimen organizado, además de otras situaciones menos graves pero también perjudiciales, como la asignación de personal al cuidado de instituciones y personalidades, que disminuyen aún más la limitada disponibilidad operativa a la PNC.

## **Avances más relevantes del período**

### **Fomentando el bienestar social del Policía**

Durante la fase preparatoria de la Reforma Policial, con base en las necesidades sentidas del personal policial, se ideó, desarrolló, solicitó y gestionó un programa denominado Gobernando con el Policía, en el contexto del programa presidencial Gobernando con la Gente. De este, derivaron 32 compromisos de los cuales se han desarrollado 13, dentro de los que cabe destacar los proyectos de vivienda y los convenios para utilización de espacios físicos de recreación.

Sobre el tema de bienestar social policial, la Reforma Policial realizó un estudio - diagnóstico que dio origen a la Política de Bienestar Policial. Para este diagnóstico, se llevaron a cabo consultas, a través de entrevistas semi-estructuradas, con personal de distintas Comisarías. El diagnóstico aborda las condiciones de trabajo y bienestar de los policías, y la incidencia de estas en su situación de vida y su entorno familiar. Los hallazgos constituyen una línea de base, con sustento técnico, sobre el bienestar policial y constituyen un insumo para la construcción de la política correspondiente.

La Reforma Policial formuló una Política de Bienestar Policial que orienta las acciones y proyectos tendientes a garantizar y fomentar el equilibrio entre la vida personal, familiar y laboral del personal, que redundará en mejores niveles de eficacia y eficiencia en su desempeño.

La importancia del bienestar policial radica en garantizar las acciones tendientes a facilitar la comodidad, recreación y esparcimiento del elemento policial que orienta la eficacia y eficiencia del servicio policial. En particular, el bienestar policial recompensa el servicio que prestan los policías, potenciando su rendimiento y desempeño.

De la mano con la política, se elaboró una propuesta para la creación de una jefatura en la Subdirección de Personal a través de acuerdo ministerial, como condición para la instalación de un hospital, mejoras en las condiciones de trabajo y una unidad especial para la defensa de los derechos de los policías.

Para la gestión y administración eficiente de las iniciativas de bienestar policial, se estableció una estructura organizacional administrativa, que produjo también un nuevo Reglamento del Jardín Infantil, para el resguardo de los hijos del personal, mientras cumple con sus labores. En este reglamento, se norman la estructura administrativa del jardín, las funciones de las personas que desempeñan labores ahí, los requisitos de ingreso y los procedimientos.

### **Construyendo el sistema de carrera policial**

Para garantizar la profesionalización, bienestar y dignidad del recurso humano policial, se requieren sistemas de promoción interna basados en la trayectoria laboral y profesional que tengan como referente la doctrina institucional.

En esa línea, la Reforma Policial ha formulado una propuesta de Reglamento de Carrera Administrativa. Esta normativa regulará las funciones del personal administrativo.

Además, la Reforma Policial está construyendo una propuesta de Ley de Carrera Policial, para lo cual, cuenta con un bosquejo de lo que debiera regular esta normativa: el escalafón, ingresos, ascensos, formación permanente y especialización y el régimen laboral (salarios, jornadas y horarios, descanso semanal, asuetos y vacaciones, licencias y permisos).

También, la Reforma Policial elaboró los perfiles de puestos de dirección y subdirección de la estructura de la Policía Nacional Civil.

La Reforma Policial ha analizado la legalidad de las convocatorias a cursos de ascenso. Por ello, produjo un documento que evalúa los acuerdos ministeriales que regulan esas convocatorias. Asimismo, elaboró un análisis sobre la conformidad de tales acuerdos con criterios técnicos y jurídicos. En ese contexto, asesoró y acompañó toda la formulación del proceso de ascensos a los distintos grados jerárquicos, donde se propuso e implementó un nuevo modelo de acuerdo ministerial para la convocatoria de ascenso, garantizando su transparencia.

Otro avance relevante fue establecer y valorar los logros de la gestión desarrollada por el personal en servicio activo de la Policía Nacional Civil, en un período determinado para formular perfiles ocupacionales y profesionales, establecer planes de capacitación, otorgar estímulos y ascensos, facilitar la reubicación laboral y asignar cargos.

### **Mejorando el desempeño policial**

La Reforma Policial formuló una propuesta técnica de un sistema de evaluación de desempeño, que permite la medición objetiva del cumplimiento de las responsabilidades y deberes operativos y administrativos. Además, permite identificar fortalezas y debilidades en el desempeño individual y posibilitar la superación de los servidores públicos policiales. El diseño de este sistema responde a la necesidad de información objetiva que permita evaluar el desempeño con equidad y justicia, promover el liderazgo, facilitar la comunicación y la planificación participativa.

El sistema de evaluación del desempeño que propone la Reforma Policial comprende un instrumento que permite verificar el cumplimiento de las funciones y que es adaptable a cada puesto.

Al aprobar e implementar el Sistema de Evaluación del Desempeño que la Reforma Policial propone, se fortalecerá la gestión institucional y el logro de los objetivos estratégicos para una gestión de calidad en los servicios de seguridad de la Policía Nacional Civil.

El Sistema de Evaluación de Desempeño conforma un elemento fundamental del Sistema de Carrera Profesional, proveyendo certeza y estabilidad a la función policial, a la vez de contribuir al control del personal.

### **Desarrollando y actualizando la educación policial**

La Reforma Policial formuló una Política Educativa que incluye la definición de una nueva misión y visión de la Academia de la Policía Nacional Civil.

Esta formulación obedece a la convicción de que, para el cumplimiento de una formación técnico – profesional acorde a las necesidades de seguridad del país, es necesario proveer al personal de instrumentos, conocimientos y capacidades que permitan una respuesta y desempeño eficientes.

Aunque se comprende la necesidad de incrementar el número de efectivos policiales, también se reconoce que es necesario mantener estándares mínimos de formación policial, lo que sólo es posible a través de un Sistema de Educación Policial estructurado, desarrollado y actualizado, como el que propone la Política formulada.

A partir de la puesta en marcha de la Política Educativa, la institución policial promoverá un modelo educativo policial, definiendo a partir del mismo, los planes tendientes al desarrollo y reconocimiento profesional, provocando gradualmente que los niveles de exigencia aumenten para los aspirantes.

En ese sentido, la Reforma Policial formuló un nuevo perfil de aspirante a agente, que determina destrezas, aptitudes, personalidad y vocación del postulante y de igual manera, el perfil de egresado de la Academia, con base a las condiciones físicas, a los conocimientos académicos y los valores ético - culturales con los que debe iniciar el ejercicio profesional.

La Reforma Policial también diseñó un nuevo proceso de selección de aspirantes, el cual reconoce la importancia que los procesos de ingreso y selección tienen para el fortalecimiento institucional, Este proceso responde a una propuesta metodológica rigurosa que debe garantizar un proceso objetivo y transparente basado en perfiles.

Además, se establecieron las estrategias de difusión, publicidad y convocatoria así como las orientadas a formalizar el calendario de reclutamiento, evaluación y desarrollo del proceso formativo.

Asimismo, se presentó una propuesta para la regionalización del proceso de selección, aprovechando las comisarías y Centros de Salud de departamentos y municipios. Esto fue acompañado de su respectivo plan de capacitación para las unidades involucradas, el cual también fue implementado.

Especial atención ha tenido para la Reforma Policial el proceso formativo de la escala media de mando, para lo cual se elaboró un diseño inicial de perfiles de oficiales primero, segundo y tercero, con su respectiva malla curricular de ascenso, reorientada a las necesidades actuales. Dicho producto se desarrolló con la ayuda y acompañamiento de la Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública (IMASP).

## **Promoviendo la excelencia docente en la formación policial**

Con base en la nueva malla curricular para el curso de agentes, se estableció una metodología para la selección de docentes – facilitadores, con base en el perfil específico para la formación inicial. Paralelamente, se han iniciado conversaciones con universidades para determinar la posibilidad de suscribir convenios, que permitan carreras policiales de nivel superior.

El esfuerzo en el plano formativo y académico busca promover un policía nuevo, profesional y humanista, con aptitudes y capacidades suficientes para desempeñarse con propiedad en la aplicación de la doctrinaria y técnica policiales, en el marco de la legalidad y respeto por los derechos humanos.

## **Mejorando la gestión del recurso humano policial**

Se brindó acompañamiento a la auditoría del sistema informático (proceso desarrollado por el Eje 4 Planificación), el cual tuvo como objetivo conocer todos los aspectos operativos y logísticos bajo los cuales se desenvuelve actualmente.

La sistematización de información en material laboral, a través de la utilización de mecanismos modernos y ágiles, es una condición sin la cual no es posible la toma de decisiones y el control sobre la gestión de recursos humanos.

Simultáneamente, se generaron los insumos técnicos para la creación de un nuevo módulo en la herramienta informática del sistema de personal (SISPE) en la Academia, con el fin de sistematizar toda la información, tanto del personal que aspira a ingresar como de aquel en proceso de formación.

## **Balance y proyección**

En el campo del sistema de educación policial, y en acciones clave como la construcción de una nueva malla curricular, se ha puesto énfasis en el cambio de enfoque técnico – cultural sobre los procesos de selección e incorporación a la entidad.

Los puntos centrales de proyección pueden identificarse en dos aspectos. Por un lado, la creación de un ente de Bienestar Policial, a partir del cual se operen los procesos de desarrollo institucional que se deriven de la política correspondiente. Por el otro lado, el análisis y propuesta de Ley de Carrera Policial, que resulta fundamental para la institución y que se concretará a través de sistemas como el de Evaluación del Desempeño.

Para la continuidad de la ruta trazada por el Plan Estratégico de la Reforma Policial, se considera crítico en los próximos meses la articulación de esfuerzos, especialmente los que se orientan a formación, capacitación y entrenamiento de personal.

La comprensión y apropiación de los procesos de transformación al más alto nivel de mandos y autoridades será central, de la mano con su difusión educativa hacia la sociedad en general, posicionando el criterio que la respuesta a las demandas de seguridad, sólo son posibles con un personal policial profesional y eficiente.

## **Planificación Institucional**

### **Importancia**

La planificación es básica para el direccionamiento de la PNC, porque permite realizar proyecciones y escenarios que facilitan y hacen efectiva la conducción estratégica, táctica y operacional de los roles centrales del mandato policial.

Es a través de la planificación que se establece el crecimiento de la fuerza y capacidad policial, el despliegue y los recursos financieros y logísticos necesarios, a la vez de compilar, ajustar y difundir la doctrina policial para mejorar el desempeño y servicio policial.

La planificación permite la dignificación del hombre y mujer policía, a partir de provocar una acertada toma de decisiones respecto al destino, promoción, estímulo y calidad de vida del personal.

### **Problemática institucional**

La presión política y social por los niveles de impunidad y violencia, posterga consensos de fondo o con perspectiva nacional y de largo plazo, que es lo que se requiere respecto a la definición de un modelo de PNC para Guatemala. Los medios de comunicación pero también las dinámicas políticas (como la electoral), pueden tender a exacerbar emotivamente la problemática criminalidad y seguridad, haciendo que los beneficios y alcances de procesos como la Reforma Policial pierdan atención pública.

La filosofía y doctrina policiales se rige por concepciones diversas, difusas, particulares y dependientes de coyunturas, además de arrastrar hasta la fecha enfoques del conflicto armado interno. Diferentes iniciativas de desarrollo institucional, se han basado en particulares modelos de policía o seguridad provenientes de otros países, generando una segmentación de la estructura, funcionamiento y cultura institucionales.

La penetración e influencia de poderes fácticos y criminales en decisiones políticas e institucionales, contrasta con el actuar de los mandos ocupados y concentrados en tareas operativas y demandas inmediatas. Feudos contruidos por actores y grupos con control sobre información, personas y recursos, son los que ejercen el poder al servicio de intereses externos.

El control de información y bases informáticas de utilidad policial se concentra en el Ministerio de Gobernación bajo dinámicas semioficiales de enlace y traslado de datos. Esta situación hace lenta y burocrática la obtención de datos que se requieren para decidir y operar con efectividad acciones de seguridad. Esto se agrava ante la multiplicidad y compartimentación de mecanismos de obtención, procesamiento y análisis de información, incluso sobre una misma fuente. La integración y análisis de datos es pervertida mediante la duplicidad de esfuerzos y desperdicio de recursos.

En materia de planificación se impone la cultura inmediateista y operativa que predomina en todo el Estado, cuya tarea central consiste en la elaboración del Plan Operativo Anual (POA), con algún nivel de monitoreo, evaluación y generación de estadísticas sobre su ejecución.

La planificación estratégica se ubica en la Jefatura de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional (JEPEDI), cuyo personal, en su mayoría, ha sido formado para ejercer funciones policiales, por lo que la planificación la realiza bajo un aprendizaje empírico, con herramientas inadecuadas y bajo nivel de sistematización y sistematicidad. El conocimiento y experiencia que acumula con el tiempo se pierde al momento de darse rotaciones.

La planificación estratégica y programática que se orientan a procesos de desarrollo institucional, no son llevadas a cabo por la JEPEDI, bajo dinámicas de proyecto disgregadas y aisladas funcionalmente, con ritmos e impulsos diferentes. Por encima del orden, unidad y dirección que debe producir la planificación, se impone la dispersión, segmentación y contradicción interna.

### **Avances más relevantes del período**

#### **Estableciendo las bases del modelo policial**

Mediante la creación de una propuesta de elementos clave y alcances del modelo de policía, que recoge los principios, valores y tradiciones de una institución policial, así como los elementos que se traducen en la descripción doctrinal y filosófica, se han generado los elementos del modelo de policía, conforme a las necesidades del servicio y la realidad del país, pero observando los referentes universales, interamericanos y constitucionales. Estos referentes orientan a proteger, prevenir, investigar y garantizar el orden público; el respeto y garantía de los derechos humanos; y, en suma, la prevención e investigación.

La Reforma Policial ha generado insumos acerca del diseño de un modelo policial, que permitirá a la institución evolucionar de manera integral a su fortalecimiento y modernización, conforme los nuevos desafíos del entorno. Estos insumos se han discutido en una mesa técnica institucional, con miras a retomar el modelo policial diseñado en el marco de los Acuerdos de Paz, para que la entidad cumpla con su misión y sus funciones institucionales. Para el efecto, es necesario recoger los más elevados principios, valores y tradiciones de la institución, generando la doctrina policial.

#### **Impulsando la inclusión de la PNC en rango constitucional**

En el marco del proyecto de reforma constitucional que promueve la Universidad San Carlos de Guatemala (USAC), la Universidad Rafael Landívar (URL) y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) ante el Congreso de la República, la Reforma Policial elaboró y presentó una propuesta de reforma constitucional, orientada al respeto de elementos esenciales de su naturaleza.

Es necesario otorgarle rango constitucional a la institución, para que su calidad de ente profesional, de naturaleza civil, jerarquizado, disciplinado y obediente, adquiera cierta estabilidad y corresponda a los preceptos de Estado Democrático de Derecho.

Se busca que el ente policial consolide su subordinación a las autoridades civiles, como se señala en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática y la propia Constitución Política de la República de Guatemala, en lo concerniente a

legitimar y limitar el poder frente al derecho de personas y grupos, precisando las responsabilidades en caso de abuso o arbitrariedad.

Es oportuno destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sentado jurisprudencia determinando que es obligación del Estado “organizar todo el aparato gubernamental y, en general a todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”<sup>5</sup>.

#### **Consolidando el soporte informático institucional**

A través de un estudio, se identificó y estableció la utilización de distintos sistemas informáticos dentro de la Policía Nacional Civil, con diferentes servidores y administradores, documentando la existencia de “islas informáticas” y la necesidad de formular un plan de acción orientado al fortalecimiento del Departamento de Tecnología y Modernización.

Se persigue la integración, modernización y estabilización de los sistemas informáticos en una sola red informática y centro de datos con mayor capacidad y seguridad, que lleve al establecimiento del Sistema de Información Policial. A través de esta acción, se pretende superar la actual dispersión que limita el acceso y utilización de la información, en función del quehacer policial, así como de la planificación y la toma de decisiones.

#### **Buscando la integración de los sistemas de seguridad y justicia**

La Reforma Policial elaboró un mapeo de los sistemas informáticos y metodologías del sector de seguridad y justicia. Para su construcción, se llevaron a cabo una serie de visitas a las distintas instituciones que integran el sector justicia y entrevistas a los funcionarios encargados, a fin de establecer el tipo de herramientas y la tecnología utilizada en dichas instituciones. Este mapeo reflejó las diferentes experiencias institucionales y el panorama global del esquema informático de sector justicia.

A través de este esfuerzo, se permite; por un lado, establecer lecciones aprendidas sobre este tema; y por el otro lado, identificar las condiciones que permitirán, en un futuro, que la PNC pueda incorporarse a una interrelación y colaboración entre sistemas con otras instituciones.

#### **Desarrollando el soporte informático de información de personal**

La auditoría al Sistema de Información de Personal de la Subdirección de Personal de Policía Nacional Civil (SISPE) se concentró en determinar la calidad y el alcance del software en su estado actual, para aplicar mejoras, sugerir cambios o migración a una nueva tecnología de software y la realización de una versión nueva del sistema con mejoras.

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Sentencia de 28 de julio de 1988, Serie C Nº 4, párr. 166.

Este análisis permite el fortalecimiento del sistema de personal cubriendo distintas áreas y puntos vitales para el buen funcionamiento del sistema, necesarias para el registro y control del recurso humano. Como resultado, se creó una propuesta de implementación y actualización, aunque su ejecución depende del fortalecimiento de la red informática y del departamento de Tecnología y Modernización.

### **Fortaleciendo la administración de la tecnología y modernización**

Se elaboró una propuesta de reestructuración del Departamento de Tecnología y Modernización de la PNC, para que cuente con una estructura moderna y estable que incluye áreas básicas como la de administración, bases de datos, desarrollo, servidores y otras.

Esta estructura permitirá establecer las bases con las que se necesita dotar a la PNC, para que cuente con un sistema informático moderno, seguro y confiable. Recientemente, se integró una mesa técnica interinstitucional para el fortalecimiento informático (conformada por personal de la PNC, del Ministerio de Gobernación, NAS y del equipo de la Reforma Policial), la cual acompañará el proceso de reestructuración y modernización tecnológica de la PNC.

### **Impulsando las TIC (tecnología, información y comunicaciones)**

Diferentes estudios sirvieron de base para elaborar una propuesta de Sistema de Información Único, la cual se centra en la necesidad de eliminar la dispersión de información, que pone en riesgo información importante de la institución. Esta propuesta fue construida en coordinación con el Departamento de Tecnología y Modernización de la PNC y contempla el fortalecimiento de la red informática y el centro de datos de la institución.

Se cuenta con un informe sobre el estado situacional de las TIC en la PNC, elaborado a partir de un trabajo de campo en las unidades vinculadas con el tema informático. Esta investigación fue realizada por una representante de la Oficina de Telemática (Telecomunicaciones e Informática) de la Policía Nacional de Colombia, en el marco de un convenio de cooperación con la Reforma Policial.

### **Fortaleciendo la ejecución presupuestaria de la PNC**

Como parte del proceso de fortalecimiento del sistema de planificación y ejecución presupuestaria de la Policía Nacional Civil, se realizó un diagnóstico general sobre las debilidades de las unidades ejecutoras. Con base a sus resultados, un equipo técnico financiero elaboró una propuesta de ajuste al Plan Operativo Anual 2011 de la PNC, conformando un equipo de ocho profesionales técnicos de carácter permanente, para apoyar el desarrollo de procesos en finanzas y logística.

La incorporación del personal de apoyo en las áreas específicas de la Unidad de Planificación Administrativa y Financiera (UPAF), Sección de Presupuesto, Tesorería, Compras y Mesa de Entrada, ha mejorado significativamente los procesos, así como en la actualización en registros contables de

años anteriores. El personal de apoyo cuenta con mucha experiencia, lo que ha permitido transmitir conocimientos útiles al personal existente de planta.

Actualmente personal de apoyo ha ampliado sus funciones dentro de la UPAF, hacia actividades específicas: presupuesto, registro de gastos realizados por la sección de compras, cuadros de proyecciones tanto presupuestarias como financieras; gastos realizados por medio de viáticos, caja chica de todas las unidades administrativas a nivel nacional; mesa de entrada de recepción de documentos por concepto de gasto; elaboración de bases de cotización y licitación, como compras directas, entre otras actividades.

Los procesos en este eje son múltiples y se encuentran en su mayor parte en una etapa inicial, por lo que en términos de proyección es necesario impulsar su seguimiento para su aprobación e implementación.

Estratégicamente, se apuesta a futuro, a la reestructuración orgánica de la PNC, para lo cual habría que llevar a cabo un diagnóstico en dos direcciones. Por un lado, habría que evaluar las funciones que se requiere desarrollar para el pleno cumplimiento de la misión de la PNC; y por el otro lado, determinar que unidades son necesarias para el desempeño de esas funciones, confrontándolo con las unidades actuales, para determinar su vigencia y pertinencia.

Asimismo, habría que reestructurar las funciones de JEPEDI, a fin de que pueda llevar a cabo procesos de planificación oportunos y con precisión técnica.

También, para poder determinar el papel y ubicación organizativa de la inteligencia policial en la PNC, será pertinente realizar un estudio acerca del estado situacional de los servicios de inteligencia en diferentes dependencias.

## **Controles Internos**

### **Importancia**

La prevención y la disciplina, a lo interno de la institución, sólo son posibles a partir del control. Los principios centrales para ejercerlo son los de ética y legalidad, que deben prevalecer en cada acto policial y en la entidad en su conjunto.

El control se justifica en la rendición de cuentas que la policía le debe a la población respecto al servicio y atención que presta. La población a su vez, debe velar porque su marco de actuación sea el respeto, garantía y protección de los derechos humanos. Así, al control debe corresponderle la denuncia ciudadana ante cualquier acto que contradiga o vulnere la moralidad y legalidad de la actuación policial.

## **Problemática institucional**

En general, el liderazgo a nivel político – institucional se encuentra en sentido adverso al cambio cultural y disciplina ética que se busca en la PNC. Un régimen disciplinario exclusivamente reactivo, sin mecanismos preventivos (controles, fiscalización y otros), provocan que la disciplina se asuma y funcione por fuera de la relación jefe – subalterno, por lo que se inhibe el sentido de responsabilidad sobre el personal a su cargo, sustituyéndose por el amiguismo, la camaradería mal entendida y las relaciones interpersonales. Al no estar claramente definida la operatividad de las líneas directas del Ministerio de Gobernación y del MP sobre personal policial, se crean tensiones y vacíos en cuanto al manejo de la disciplina.

Faltas y hábitos de trabajo contrarios a la legalidad y ética profesional se toleran excesivamente en la entidad, al punto de hacer parte de la cotidianidad policial. El policía con buena actuación policial, se encuentra desamparado institucionalmente frente al contexto.

El personal policial percibe a la Inspectoría de la PNC (IGPNC) exclusivamente como un ente que le persigue o sanciona, en parte porque en el plano público se ubica más a la Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP). El mandato y funcionamiento de la IGPNC es aún dependiente de la voluntad política de autoridades y se subordina a mandos superiores. La autonomía funcional requiere de cambios normativos y procesos graduales de implantación que pueden llevar un tiempo considerable.

El régimen disciplinario y sancionatorio es conocido sólo por la IGPNC y algunos otros entes, sin extenderse a nivel de los mandos policiales, quienes tienden a buscar aval por temor a ser sancionados y delegar su responsabilidad de controlar y corregir el orden ético y disciplinario de subalternos, lo que recarga el trabajo y desvirtúa el mandato de la IGPNC y del régimen disciplinario en general. Lo más grave de esta situación es que provoca que la institución policial no aplique ni cumpla lo relativo a lo ético y disciplinario.

## **Avances más relevantes del período**

### **Creando el sistema institucional de control interno**

Con la formulación de una propuesta de Política de Control Institucional se han determinado lineamientos, estrategias, directivas, principios, conceptos y normas, que permiten organizar los procesos continuos de control e inspección. La política busca institucionalizar el sistema de control interno en forma articulada al cumplimiento de la misión y las funciones de la entidad y observando principios de transparencia, legalidad y eficiencia policial que deben observarse en todo el quehacer institucional.

Una vez implementada, la política ayudará a corregir las deficiencias y coadyuvará a una mejor toma de decisiones a nivel de los altos mandos institucionales, estableciendo los criterios para definir, delimitar y medir los estándares de control, construyendo un marco regulador y confiable.

La Política fue realizada con el apoyo de la Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública (IMASP), la Fundación Myrna Mack, la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad (IGSNS) y las distintas dependencias policiales que tienen relación con el tema, estando pendiente de aprobación por parte de la Comisión Nacional de Reforma Policial.

### **Mejorando la reglamentación disciplinaria**

Nuevamente con el apoyo y participación de las instituciones indicadas en el anterior avance, se preparó una propuesta técnica de Reformas al Reglamento Disciplinario, centrada en la mejora de aspectos relevantes como el ámbito de aplicación, competencia, procedimiento, derechos de las partes intervinientes, infracciones y sanciones disciplinarias (con énfasis en las muy graves) y órganos disciplinarios.

Al respecto, cabe indicar que la Policía Nacional Civil dispone de un Reglamento Disciplinario que no se apega a las necesidades reales de la institución, con procedimientos burocráticos de difícil aplicación, lo que repercute negativamente en la disciplina y el saneamiento institucionales.

La propuesta de Reforma al Reglamento Disciplinario (Acuerdo Gubernativo 420-2003) está pendiente de aprobación por la Comisión Nacional de Reforma Policial y así continuar la ruta para su aprobación.

Esta iniciativa es fundamental para la depuración institucional y la retoma por parte de mandos de su responsabilidad en el cumplimiento de las funciones de sus subalternos, lo que se traduce en mejores conductas, recuperación de los valores éticos y más acierto y control en la toma de decisiones de saneamiento institucional.

### **Generando confianza en la ciudadanía**

Actualmente son limitados los mecanismos y herramientas institucionales para que la ciudadanía pueda cumplir su rol externo en el sistema de controles de la policía, lo que provoca el mantenimiento de abusos de poder y atropellos por parte de malos elementos policiales. En este contexto, la Reforma Policial ha diseñado una Estrategia de Cultura de Denuncia Ciudadana por la cual se crean mecanismos adecuados para poder reducir los abusos e irregularidades que se cometen dentro y fuera de la institución.

Esta estrategia contempla una fase inicial de fortalecimiento de las dependencias encargadas de responder a estos hechos. Seguidamente se divulgarán a la ciudadanía sus derechos frente a la autoridad policial, a fin de prevenir los abusos de ésta, así como los mecanismos existentes para denunciar situaciones anómalas. Posteriormente, a lo interno de la institución, se hará una gestión adecuada de la denuncia ciudadana para derivarla hacia el ámbito de competencia correspondiente. Por último, se retroalimentará y rendirá cuentas ante la ciudadanía sobre las acciones tomadas, cultivando así la confianza.

Con el apoyo de la cooperación alemana (GIZ), la Reforma Policial está evaluando el trámite y gestión de las denuncias, lo que contribuirá a fortalecer técnica y funcionalmente las distintas dependencias de la Inspectoría en lo concerniente a legalidad, control – prevención y transparencia - rendición de cuentas. Esto mejorará la imagen institucional y los niveles de confianza ciudadana hacia la institución.

### **Fortaleciendo la aplicación de la normativa policial**

Los tribunales disciplinarios son una pieza importante en el sistema de autodepuración de la Policía. La creación y organización de los mismos es un avance significativo para la institución en materia disciplinaria. Sin embargo, pese a su relevancia, aún presentan algunas debilidades en su funcionamiento derivado entre otras causas de la indiferencia institucional; además, aunque los tribunales le dan a la ciudadanía una participación activa en su integración, ésta no se ha logrado consolidar, afectándose así la legalidad, la transparencia y la auditoría social.

En esta línea, con el apoyo de IMASP, se realizó un Diagnóstico de los Tribunales Disciplinarios, para lo cual se conformó un equipo de trabajo que bajo una metodología establecida, recopiló la información mediante visitas de campo, revisión documental y estadística, entrevistas profundas con miembros de los Tribunales Disciplinarios, talleres con operadores del régimen disciplinario, autoridades policiales, autoridades locales, actores claves de sociedad civil, entre otros.

Derivado del diagnóstico se identificaron algunas áreas en donde era necesario fortalecer determinados procesos, lo que permitió que se tomaran las medidas correctivas pertinentes para solventar dichas falencias y agilizar los procedimientos disciplinarios. Sus conclusiones y recomendaciones orientan el fortalecimiento de los tribunales disciplinarios, a fin de que éstos apliquen efectivamente el Reglamento Disciplinario de la PNC, lo que repercutirá en mejores resultados para regular la conducta policial respetando los debidos procesos y lograr un mejor servicio a la ciudadanía, así como para el saneamiento institucional.

### **Reconstruyendo la historia del control interno**

El tema de controles internos ha tenido diferentes impulsos y variantes en la historia de la institución, lo que evidencia su desplazamiento en términos de prioridad, impidiendo la formación de doctrina policial en la materia. Desde 1997, con el nacimiento de la PNC, se elimina la Inspectoría General (creada en 1925), quedando solamente la ORP. Ello provoca una línea exclusivamente reactiva con serios vacíos en materia de control y prevención de las faltas y delitos. El tema de control policial apenas se retomó en el 2005, cuando vuelve a surgir la IGPNC con la promulgación de un acuerdo gubernativo.

La Reforma Policial, a través del Archivo Histórico de la Policía Nacional y de entrevistas a personal de la ORP, recopiló información magnética e impresa de la historia de la institución que se plasmó en un informe. El establecer la historia de la IGPNC permite contar con una fuente importante para el diseño de su modelo institucional, evitando errores del pasado derivados de abusos de autoridad en aplicación de sanciones y control de la entidad.

### **Fortaleciendo capacidades para el control interno**

La especialización del recurso humano policial en materia de control interno resulta prioritaria para mejorar los resultados en investigaciones internas. La Reforma Policial, con el apoyo de IMASP y autoridades de la IGPNC, realizó un diagnóstico de expedientes disciplinarios formados en la ORP, a la vez de aplicar un test de aptitudes en la investigación disciplinaria a investigadores. Como resultado, se elaboró el Protocolo de Investigación Interna, efectuándose además varias actividades de capacitación sobre los mismos, impartidos por instituciones y especialistas en la materia.

En seguimiento a esta capacitación, a través de una alianza estratégica con IMASP y el Centro de Análisis Forense de Ciencias Aplicables (CAFCA), se viene impulsando la especialización del personal de la Inspectoría General, concretamente en el tema de Gerencia en Investigación Criminal con Enfoque en Asuntos Internos, lográndose especializar a 25 investigadores y 5 multiplicadores de la ORP.

Estas actividades han permitido potenciar y dotar de herramientas al recurso humano en las tareas cotidianas del control interno, sentando además las bases para el diseño de la malla curricular de la especialidad en la Academia de la PNC. Asimismo, propiciaron el monitoreo, seguimiento y ajuste a las metodologías impartidas al personal. En seguimiento a estas capacitaciones, se elaboró un plan actualización permanente, para el personal destinado a investigación de las diferentes dependencias de la IGPNC.

### **Balance y proyección**

El trabajo conjunto logrado desde la mesa técnica conformada por representantes de la sociedad civil organizada, mandos de la IGPNC, diferentes departamentos de la PNC, Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad y departamento jurídico del Ministerio de Gobernación, entre otros actores importantes, ha favorecido la construcción e impulso de diferentes procesos, provocando un avance técnico – programático, que se encuentran, en su mayor parte, en una fase de aprobación política e institucional.

La PNC ha sido y es actor protagónico de estos procesos a diferentes niveles, apropiándose del impulso de los procesos y generando capacidad instalada. Se han fortalecido diferentes áreas del sistema de control interno institucional, que favorece el saneamiento de la entidad por sus propios medios, en el que serán claves la Política de Control Institucional y la reforma al Reglamento Disciplinario, herramientas sobre las cuales se han presentado propuestas técnicas, que una vez aprobadas e iniciada su implementación favorecerán la implantación de valores y controles que se han deteriorado con el transcurrir de los años, como la responsabilidad, la ética profesional y la obediencia – disciplina.

La consolidación y desarrollo de los niveles de coordinación alcanzados entre los actores involucrados, será un punto de interés central en los próximos meses, especialmente por el desafío que implica hacer que la IGPNC active plenamente el componente preventivo, sin descuidar el correctivo.

Un esfuerzo especial estará en las acciones de difusión sobre la normativa y herramientas de control que regirán en la entidad policial. El régimen disciplinario debe ser percibido como parte de las acciones encaminadas a lograr el cambio cultural que se necesita, reafirmando la moral, ética y responsabilidad, implicadas en el cumplimiento de deberes y el cuidado de la imagen institucional. En definitiva, es necesario superar interpretaciones que se enfocan exclusivamente en el carácter coercitivo del régimen disciplinario.

## Procesos Transversales

### Inventario de bienes inmuebles y regularización de tierras de la PNC

Este proceso busca la identificación plena y la certeza jurídica sobre el estado patrimonial y registral de los bienes inmuebles de la PNC, tanto los que están en uso como otros que han sido cedidos, donados o traspasados para el funcionamiento de la entidad en diferentes puntos del territorio nacional, pero que aún están pendientes de utilizarse, sea por desconocimiento de su existencia o porque los procedimientos legales para su registro a nombre de la institución, aún no se han realizado.

#### Importancia

Este esfuerzo es de gran importancia para los planes orientados a ampliar la cobertura de servicios así como el mejoramiento de la infraestructura, tanto para el buen funcionamiento de las fuerzas operativas como de las administrativas y de apoyo a nivel distrital, municipal y local. La certeza sobre el estado patrimonial permitirá realizar construcciones y mejoras conforme lo estipulado en la Ley de Contrataciones del Estado.

#### Problemática

En buena parte de los bienes inmuebles utilizados actualmente por la Policía Nacional Civil, no es posible llevar a cabo mejoras (ampliaciones y remozamientos) o realizar construcciones (cuando son terrenos), en virtud de las restricciones legales planteadas por la Ley de Contrataciones del Estado.

Las erogaciones en concepto de arrendamientos en este momento se limitan a una mejor distribución y uso de los recursos aumentando los rubros de costos fijos. Adicionalmente, cuando desea abrirse una nueva sede no siempre es fácil obtener una propiedad en arrendamiento en atención a diversas causas.

#### Avances más relevantes del período

##### Inventariando los bienes inmuebles de la PNC

A partir de recolectar información proveniente tanto del Registro de la Propiedad, como de la Dirección de Bienes Inmuebles del Estado y los registros de la PNC, relativa a los bienes inmuebles, se contrastó y determinó objetivamente su estado de situación en términos de naturaleza jurídica. Este inventario permitió conocer la cantidad de localidades en arrendamiento, usufructo, en propiedad y aquellos cuya situación jurídica era necesario regularizar.

El inventario orientará los esfuerzos de la Policía Nacional Civil para legalizar la posesión de bienes inmuebles y con ello hacer posible remozamientos y ampliaciones, para identificar los lugares en donde puede construirse y disminuir los costos de arrendamiento a la vez de mejorar la infraestructura y con ello las condiciones de trabajo de los elementos policíacos.

##### Dando certeza jurídica a los bienes inmuebles de la PNC

A la fecha, se ha concluido el registro de 46 propiedades. El despliegue de esfuerzos implica la visita a corporaciones municipales y la localización de personas individuales para complementar los traspasos de la propiedad, así como la inscripción a favor del Estado. En otros casos implica la titulación supletoria y en otros la continuación de procesos de legalización iniciados a los que no se les ha dado seguimiento.

#### Balance y proyección

Esta iniciativa es de gran impacto en los planes y programas de ampliación de cobertura de servicios y de mejoramiento de la calidad de la infraestructura, tanto en función de las fuerzas operativas de la PNC como de las oficinas administrativas y de apoyo a nivel distrital, municipal y local. La finalidad del proyecto es contribuir tanto en mejoras de las condiciones de trabajo policial, como de la imagen misma de la institución, así como en una disminución el uso de recursos en arrendamientos.

### Modelo de Gestión del Equipo Técnico de Apoyo

Este modelo establece los criterios de organización y gestión para el Equipo Técnico de Apoyo de la Reforma Policial en el desarrollo y ejecución de sus tareas, en el marco de lo estipulado en el acuerdo de creación y funcionamiento de la Comisión de Reforma Policial y el nombramiento de la Comisionada Presidencial. El modelo de gestión define entes y actores conforme la estructura de la Reforma Policial, así como una estrategia organizacional para disponer de los recursos gerenciales, técnicos y administrativos del Equipo Técnico de Apoyo, bajo la dirección y coordinación de la Comisionada Presidencial. El orden en las líneas de decisión, responsabilidad y comunicación permite control, coherencia e integración de la Reforma Policial.

### Manual de Organización del Equipo Técnico de Apoyo

El manual desarrolla en detalle las funciones por puesto y el modelo de gestión aprobado para el Equipo Técnico de Apoyo, estableciendo roles, responsabilidades y atribuciones. La principal contribución de esta herramienta administrativa está relacionada con la coordinación, a partir de aportar pautas claras para alcanzarla, supervisarla y mantenerla, necesario para evitar duplicidad, contradicción o incumplimiento de funciones, tareas o resultados, que debilitan la dirección y medran la obtención de resultados.

## Proyección, asistencia y cooperación técnica internacional

En atención a los compromisos adquiridos en el marco de la XII Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada en octubre de 2010, la Comisionada Presidencial para la Reforma Policial, solicitó la cooperación técnica policial a la República de Colombia, concertándose la ejecución de un plan quinquenal para capacitar integralmente a mandos y estrategias policiales de la PNC de Guatemala.

Esta asistencia está actualmente en ejecución, específicamente en las áreas Estructura Organizacional y Doctrina, Seguridad Ciudadana, Antidrogas, Investigación Criminal, Inteligencia y Sistema Educativo Policial.

En el 41 periodo de sesiones de la Organización de Estados Americanos (OEA), realizado en San Salvador, el tema desarrollado fue el de la Seguridad Ciudadana en las Américas, evento en el cual la Comisionada Presidencial, presentó tanto al Secretario General de la OEA como al Secretario de Seguridad Multidimensional, tres proyectos relacionados con la proyección y posicionamiento de la Reforma Policial.

1. Escuela Centroamericana de Altos Estudios Estratégicos Policiales, para la profesionalización y especialización estratégica de oficiales superiores y generales de los cuerpo de policía de El Salvador, Honduras, Guatemala y Belice (rectángulo norte), buscando potenciar la capacidad de conducción estratégica, táctica y operativa que les permita enfrentar y combatir las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa, que afectan la seguridad ciudadana.
2. Inventario de capacidades y buenas prácticas de la MAPP/OEA en materia de Seguridad Ciudadana - Policía Nacional Civil de Guatemala, buscando establecer un inventario de las capacidades de la PNC de Guatemala y la referencia de buenas prácticas en materia de seguridad ciudadana, para implementar cambios y ajustes legales, organizacionales, funcionales y técnicos, a partir del inventario de capacidades y buenas prácticas en materia de seguridad ciudadana.
3. Relatoría Especial para la Seguridad Ciudadana en las Américas, mediante la creación de una instancia que vele por la garantía y protección de los derechos humanos en el marco de la seguridad ciudadana, ampliando el rango de protección y garantía de los derechos y libertades establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mediante la exigibilidad de los mínimos precisados en el “Informe sobre Seguridad y Derechos Humanos”, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual especifica la profesionalización de los cuerpo de policía y la misión complementaria de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad ciudadana.

# 4

## Presupuesto y Ejecución Presupuestaria de la Comisión Nacional de Reforma Policial

# 4

## Presupuesto y Ejecución Presupuestaria de la Comisión Nacional de Reforma Policial

En la fase de elaboración del Plan Estratégico del Equipo Técnico de la Comisión Nacional de Reforma Policial, se presentó un presupuesto que contenía las necesidades básicas y fundamentales para el funcionamiento de la Comisión, contemplando acciones que permitirían cumplir con compromisos como Gobernando con la Policía; mantenimiento preventivo y remozamiento de las sedes policiales, que no fueran parte de aquellas vinculadas a las organizaciones no gubernamentales; equipamiento informático; capacitaciones, entre otros. El presupuesto que se presentó, contenía lineamientos claros por eje: honorarios, servicios básicos, suministros y equipamiento (ver cuadro):

**Tabla 1.**

PROYECCION DE PRESUPUESTO 2011 EQUIPO TECNICO COMISION NACIONAL DE REFORMA POLICIAL (EN QUETZALES)							
GRUPO DE GASTO	EJE I	EJE II	EJE III	EJE IV	EJE V	EQUIPO ADMO	TOTAL
HONORARIOS	1,439,920.00	1,453,076.00	2,027,956.00	2,622,416.00	1,048,912.00	3,705,112.00	12,297,392.00
SERVICIOS BASICOS	8,609,781.00	1,498,722.00	10,023,927.00	6,912,887.00	2,420,468.00		29,465,785.00
SUMINISTROS	95,200.00	85,200.00	103,700.00	103,700.00	85,200.00		473,000.00
EQUIPAMIENTO	10,181,431.00	305,633.00	6,591,505.00	398,118.00	287,136.00		17,763,823.00
<b>TOTAL</b>	<b>20,326,332.00</b>	<b>3,342,631.00</b>	<b>18,747,088.00</b>	<b>10,037,121.00</b>	<b>3,841,716.00</b>	<b>3,705,112.00</b>	<b>60,000,000.00</b>

Fuente: Elaboración propia.

Al efectuar el análisis se puede determinar que los requerimientos se fundamentan estratégicamente en función el cumplimiento de los planes de trabajo trazados para el año 2011:

*Eje I Investigación Criminal.* Se destinaron 20,3 millones de quetzales, el cual se presenta de la siguiente manera:

- Honorarios 1,4 millones 7.1%.
- Servicios básicos 8,6 millones 42.4%
- Materiales y suministros 0,95 millones 0.5%
- Equipamiento 10,1 millones 50.1%.

*Eje II Prevención del Delito.* Se proyectaron 3,3 millones:

- Honorarios 1,4 millones 43.5%
- Servicios básicos 1,4 millones 44.8%
- Materiales y suministros 0,85 millones 2.5%
- Equipamiento 0,30 millones 9.1%

*Eje III Gestión y Profesionalización del Recurso Humano.* Se solicitó 18,7 millones:

- Honorarios 2,0 millones 10.8%
- Servicios básicos 10,0 millones 53.5%
- Materiales y suministros 0,10 millones 0.6%
- Equipamiento 6,5 millones 35.2%

*Eje IV Planificación.* Se proyectó la cantidad de 10,0 millones:

- Honorarios 2,6 millones 26.1%
- Servicios básicos 6,9 millones 68.9%
- Materiales y suministros 0,10 millones 1.0%
- Equipamiento 0,39 millones 4.0%

*Eje V Controles Internos.* Fue requerido la suma de 3,8 millones:

- Honorarios 1,0 millones 27.3%
- Servicios básicos 2,4 millones 63.0%
- Materiales y suministros 0,85 millones 2.2%
- Equipamiento 0,28 millones

En la parte administrativa de destino 3,7 millones de Quetzales, honorarios 3,7 millones de Quetzales 100%.

Al realizar el análisis global se determina que fue presentado para funcionar como Comisión Nacional de Reforma Policial, la cantidad total de 60,0 millones de Quetzales distribuidos de la manera siguiente:

- Honorarios 12,2 millones 20.5%
- Servicios básicos 29,4 millones 49.1%

- Materiales y suministros 0,47 millones 0.8%
- Equipamiento 17,7 millones 29.6%.

Se asignaron 60,0 millones de Quetzales para el funcionamiento de la Comisión Nacional de Reforma Policial. Al consultar el presupuesto aprobado, se determinó su distribución analítica únicamente en dos renglones presupuestarios, contratación de personal 20,0 millones de quetzales 33.3% y para compra de armas 40,0 millones de Quetzales 66.7%.

Para realizar exitosamente el proceso de Reforma Policial, no se requiere de un presupuesto elevado para contratación de personal, el cual fue incrementado 7,7 millones de quetzales, provocando un desfase en funcionamiento por la misma cantidad, así mismo para este proceso no es necesario la compra de armas por la cantidad aprobada de 40,0 millones.

Al iniciar el ejercicio fiscal 2011, fue necesario realizar un movimiento presupuestario que permitiera actualizar el presupuesto a las necesidades reales de la Comisión, teniendo como parámetro principal el Plan Estratégico del Equipo Técnico de la Comisión Nacional de Reforma Policial, que por razones legales no es posible ajustar a la realidad el presupuesto.

Tomando en consideración que para contratación de personal se requirieron 12,2 millones de quetzales y fueron aprobados 20,0 millones de quetzales, con el impedimento legal de transferir recursos de contratación a funcionamiento, no permitió realizar adecuadamente la distribución como fue solicitado. El desfase financiero en recursos para funcionamiento es de 7,7 millones de quetzales.

Actualmente y durante la ejecución del presupuesto se han presentado más 80 requerimientos que sobrepasan los 20,0 millones. En la actualidad solamente han sido atendidos aproximadamente 20 requerimientos, los cuales se encuentran en calidad de compromiso representando 5,2 millones de quetzales. Muchas de las dificultades que se presentan para la ejecución presupuestaria asignada a la Comisión de Reforma Policial, se debe a procesos burocráticos extensos, solicitud de documentos innecesarios, rechazos superfluos, falta de decisión, desconocimiento contable gubernamental, obstáculos por parte de las autoridades ministeriales y policiales, entre otras.

Lamentablemente el presupuesto de la Comisión se encuentra bajo la figura financiera de la Unidad de Planificación, Administrativa y Financiera de la Policía Nacional Civil. Esta figura no permite tomar decisiones directas sobre el presupuesto, considerando que son las autoridades de la Policía Nacional Civil quienes deciden que debe comprarse y a quienes. Esto no permite el cumplimiento de los planes estratégicos y de trabajo trazados para el presente año, al no poderse agilizar la obtención de insumos, servicios, materiales y otros.

En la actualidad se presenta una proyección de gastos de agosto a diciembre, con énfasis en resultados atendiendo las necesidades fundamentales e imprescindibles de cada uno de los ejes, principalmente aquellos que son compromisos adquiridos con anterioridad, tales como el mantenimiento y remozamiento de las sedes policiales, capacitación a nivel nacional, contratación de profesionales y técnicos para la realización de determinados productos, suministros de materiales

para actividades profesionales como administrativas, equipamiento informático, entre otros (ver cuadro siguiente página).

**Tabla 2.**

PRESUPUESTO EQUIPO TECNICO COMISION NACIONAL DE REFORMA POLICIAL EJERCICIO FISCAL 2011 ( EN QUETZALES )							
DESC	VIGENTE	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL PROGRAMACION
HONORARIOS	20,000,000.00	856,381.00	906,381.00	892,832.62	876,381.00	876,381.00	4,408,356.62
SERVICIOS BASICOS	30,660,500.00	492,276.80	1,649,359.60	4,122,474.40	16,023,306.60	691,240.00	22,978,657.40
SUMINISTROS	2,533,500.00	288,620.00	91,200.00	37,700.00	78,850.00	2,000.00	498,370.00
EQUIPAMIENTO	6,806,000.00	147,940.00	2,433,596.70	3,107,294.28	4,526,876.00	1,171,790.00	11,387,496.98
<b>TOTAL</b>	<b>60,000,000.00</b>	<b>1,785,217.80</b>	<b>5,080,537.30</b>	<b>8,160,301.30</b>	<b>21,505,413.60</b>	<b>2,741,411.00</b>	<b>39,272,881.00</b>

Fuente: Elaboración propia.

Las necesidades proyectadas son de 39,2 millones de quetzales, distribuidas de la siguiente forma:

- Honorarios 4,4 millones 11.2%
- Servicios básicos 22,9 millones 58.5%
- Suministros 0,49 millones 1.3%
- Equipamiento 11,3 millones 29.0%

Con las proyecciones presentadas se pretende cumplir con más del 80%, de los planes estratégicos elaborados para el primer año financiero de la Comisión Nacional de Reforma Policial.

Es importante mencionar que a pesar de todos los tropiezos y dificultades encontrados a lo largo de estos meses, se lograra un crecimiento importante, es decir, la baja ejecución presupuestario ha sido impedimento en el avance institucional de logros claves que se presentan, los cuales han iniciado la transformación de las distintas unidades administrativas de la Policía Nacional Civil.

**Tabla 3.**

PRESUPUESTO EQUIPO TECNICO COMISION NACIONAL DE REFORMA POLICIAL ( En Quetzales )						
DESCRIPCION	(1) SOLICITADO	(2) ACTUAL	(3) COMPROMETIDO	(4) PROYECTADO	(5) EJECUCION ACUMULADA (3+4)	(6) % (5/1)
HONORARIOS	12,297,392.00	20,000,000.00	5,109,645.73	4,408,356.62	9,518,002.35	77.4%
SERVICIOS BASICOS	29,465,785.00	30,660,500.00	120,938.00	22,978,657.40	23,099,595.40	78.4%
SUMINISTROS	473,000.00	2,533,500.00	45,571.67	498,370.00	543,941.67	115.0%
EQUIPAMIENTO	17,763,823.00	6,806,000.00	0.00	11,387,496.98	11,387,496.98	64.1%
<b>TOTALES</b>	<b>60,000,000.00</b>	<b>60,000,000.00</b>	<b>5,276,155.40</b>	<b>39,272,881.00</b>	<b>44,549,036.40</b>	<b>74.2%</b>

Fuente: Elaboración propia.

El análisis concluyente a las asignaciones presupuestarias de la Comisión Nacional de Reforma Policial, será iniciar con fortalecer el presupuesto de equipamiento con las economías generadas de servicios básicos y suministros. En el cuadro anterior, se evidencia que existe equidad entre el presupuesto ejecutado acumulado con el Plan Estratégico del Equipo Técnico de la Comisión Nacional de Reforma Policial.

# 5

## **Obstáculos y desafíos de la Reforma Policial**

# 5

## Obstáculos y desafíos de la Reforma Policial

El proceso de Reforma Policial surgió con un amplio apoyo político, especialmente cuando definieron los primeros esbozos a mediados de 2007 y, después, cuando se discutió y suscribió el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia.

Fue concebida como un proceso de largo plazo, con visión estratégica e integral, orientado a lograr que la institución policial pueda, paulatinamente, hacer frente a los retos y desafíos que trajo consigo el posconflicto, así como la intensificación de fenómenos de alcance transnacional como la delincuencia organizada.

Los obstáculos no han faltado. Algunos son relativamente fáciles de superar con voluntad política, y otros requieren de una resolución compleja por estar enraizados en patrones ideológicos, políticos, históricos y culturales que generan tensiones, rechazo y hasta sabotaje. También se requiere una fuerte inversión del Estado y la convergencia de numerosas instituciones que deben incorporar el tema a su agenda específica. Todos esos elementos han provocado dificultades y, en diferentes momentos, el pesimismo y el optimismo se han mezclado.

### Obstáculos más relevantes

Para ilustrar esos temas, situaciones y momentos de dificultad, se mencionan algunos en forma resumida.

1. La resistencia a los cambios se reportó en diversos sectores, no sólo en los estamentos que reciben ya directamente el impacto de la reforma. En el caso concreto de los policías, el miedo a ingresar a rutas desconocidas y enfrentar desafíos que ponen en riesgo incluso la vida y la integridad física, así como perder el confort de la rutina, provocó al principio rechazo.

Paulatinamente, los oficiales de la Policía Nacional Civil se han familiarizado con el proceso y muchos de ellos han asumido responsabilidades en los diferentes ejes de trabajo, otorgando así legitimidad a los productos. Persisten, por supuesto, focos de rechazo; y hay quienes se muestran indiferentes porque no ligan los cambios que se impulsan con una mejoría sustancial en su situación personal.

2. El fortalecimiento de los controles institucionales, en particular de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, ha hecho que algunos agentes y oficiales conciban este eje como una serie de cambios amenazantes.

La meta de eliminar la debilidad en esta área y de combatir el sentido corporativista con que se ha aplicado el régimen disciplinario y de control interno infunde temor por eventuales represalias y acciones de revancha o venganza; obviamente causa rechazo a quienes están involucrados en corrupción y acciones ilegales. También inquieta a los oficiales y agentes que deben asumir la responsabilidad de conducir los procesos internos de fortalecimiento estructural, investigación de sus colegas y sustanciación de denuncias.

Pese a esa situación de rechazo y temor, son numerosos los integrantes policíacos que han adoptado una posición de apoyo, pues conciben el fortalecimiento de los controles internos como un paso indispensable para recuperar la dignidad de la institución y su papel en la sociedad.

3. Hay segmentos de población que, quizá por falta de información, confunden un proceso de Reforma Policial con la definición y la ejecución de planes operativos destinados a combatir en la calle la violencia y la criminalidad. Esperan que la Reforma Policial lleve a barrios, colonias, comunidades suburbanas y rurales controles sobre la criminalidad, y al no obtenerlo rechazan el proceso, se tornan escépticos, críticos inclementes y, finalmente, indiferentes. No advierten que son ámbitos separados y que, en el mediano y largo plazo, habrá una Policía Nacional Civil fortalecida, moderna y eficiente como producto de los cambios que se están gestando ahora, y que habrá una mejor capacidad para enfrentar las amenazas de la violencia y el crimen.
4. La escasa inversión en la Policía Nacional Civil, y la casi nula inversión en la Reforma Policial, constituye uno de los obstáculos mayores, pues sin el financiamiento del Estado será imposible avanzar sustancialmente en etapas que requieren de mucha elaboración técnica y de programas integrales de capacitación, especialización y profesionalización, tanto para mejorar la oferta de la Academia para agentes como para crear la Escuela de Oficiales. El financiamiento amplio en la educación y la formación de elementos policiales es fundamental para apuntalar la respuesta institucional de cara a las necesidades de la población, y para consolidar la carrera policial.
5. La falta de recursos impacta negativamente también en otra área esencial: la investigación criminal. La ausencia de dinero impide a la institución formar técnicos y especialistas en la materia, capaces de conducir la institución a cumplir con éxito su papel de ente auxiliar de la administración de justicia. Además, sin recursos no será posible incrementar y expandir la presencia, en las diversas regiones del país, de la estructura policial dedicada a la investigación criminal.
6. La tendencia creciente que muestran la violencia, la criminalidad y la impunidad demandan que diversas instituciones del Estado de Guatemala sumen sus esfuerzos para combatir dichos fenómenos, en forma general en todo el territorio nacional y en forma focalizada en los departamentos con mayor incidencia delictiva. Esto deriva en la reestructuración de la inversión, y la Policía Nacional Civil es castigada constantemente.

7. La participación del Ejército Nacional en tareas de seguridad ciudadana sigue siendo un tema controvertido, especialmente cuando los argumentos sólo tienen como base una posición ideológica que tacha o defiende este tipo de acciones militares. Destaca el que no haya espacios donde se genere una discusión sobre la complementariedad del Ejército Nacional y la PNC.
8. Un obstáculo hasta ahora insalvable es la indiferencia y el rechazo con que la mayoría de jefes de bloque y diputados del Congreso de la República recibieron el concepto de Reforma Policial, y la propuesta de darle rango de política obligatoria del Estado con la aprobación del proyecto de Ley Marco de la Reforma Policial. Sin este cuerpo normativo, la Reforma Policial seguirá dependiendo de la discrecionalidad del Ministro de Gobernación de turno, de la voluntad o no de los jefes policiales y de la atención que deseen dar al tema otros funcionarios.

## Desafíos más relevantes

1. En relación con la resistencia a los cambios, el desafío es delinear dinámicas de comunicación a lo interno de la institución, para que todos tengan acceso a información sobre el contenido, los avances y los obstáculos de la reforma.
 

Es necesario que los miembros de la institución puedan visualizar en la reforma una oportunidad para mejorar en aspectos como las condiciones de trabajo, el bienestar personal en términos laborales, las ventajas de la capacitación y la profesionalización, y la dignificación de sus funciones.
2. Los segmentos de población reacios, indiferentes y escépticos deben ser abordados también con estrategias de difusión, información y comunicación en general, a efecto de haya una comprensión clara de la Reforma Policial y las metas a futuro, y cómo esto beneficiará finalmente a la población.
3. El miedo, el rechazo y la inestabilidad que en mayor o menor grado afectan a los integrantes de la Policía Nacional Civil, en relación con el fortalecimiento de los controles institucionales, resulta indispensable utilizar diversos vehículos y herramientas institucionales para introducir nuevas nociones en materia de doctrina policial, valores personales, ética profesional. La continuidad en la depuración de los agentes y oficiales sospechosos de tener vinculaciones criminales o mal desempeño laboral, también debe tener prioridad.
4. En cuanto al tema presupuestario, resulta urgente resguardar la asignación que el Congreso de la República aprobó para la Reforma Policial, a manera de cumplir con lo que dispone el decreto respectivo y atender las expectativas de profundizar los avances. Aunado a esto, es imperativo que las estructuras administrativo financieras que manejan los renglones presupuestarios en el Ministerio de Gobernación y en la Policía Nacional Civil, remuevan todos los obstáculos y las trabas que impiden ejecutar la asignación creada para la reforma.
5. Urge remontar los problemas generados por la inestabilidad que por mucho tiempo afectó al Ministerio de Gobernación y a la Policía Nacional Civil, a efecto de que las autoridades cumplan fehacientemente con implementar una política institucio-

nal de apoyo a la Reforma Policial. Esto deberá estar acompañado de respaldo político a los oficiales y agentes involucrados en el proceso, espacios para que la cúpula policial y los mandos medios conciban la reforma como un proceso orgánico de la institución.

6. El desafío más importante es lograr que la reforma de la Policía Nacional Civil se convierta en una política del Estado de Guatemala y para eso es indispensable accionar en diversos ámbitos.

Por un lado, es preciso retomar -sin dilaciones- las discusiones con jefes de bloque y diputados de las distintas bancadas del Congreso de la República en torno al proyecto de Ley Marco de la Reforma Policial, presentado por la Comisionada Presidencial, Helen Mack, en 2010. Por otro lado, el Presidente de la República está obligado a reiterar el apoyo del Ejecutivo a este proceso tan estratégico. Finalmente, hay que trabajar con los secretarios generales de los partidos políticos, empresarios y representantes de los diversos sectores el país, para ganar apoyo social para el proceso de reforma.

# 6

## Conclusión

## Conclusión

El proceso de reforma policial afronta un momento crucial, pues en pocas semanas los nuevos gobernantes definirán el curso a seguir con la Policía Nacional Civil, el proceso de reforma y otros aspectos relacionados con la entidad responsable de la prevención, la investigación criminal y la seguridad ciudadana.

Precisamente porque se acercan momentos de definición terminante, es impostergable impulsar el debate sobre la situación de la reforma policial, revisar el grado de ejecución del Plan Estratégico y evaluar la evolución de los procesos que se desprenden de dicho plan.

El propósito ha de ser presentar a la opinión pública en general, pero en particular a los nuevos gobernantes, la información y los análisis pertinentes, para que las decisiones que sean tomadas al respecto tengan como base una información completa, veraz y verificable.

A lo largo de este informe de situación, se han planteado esbozos y perfiles de cómo ha ido evolucionando el proceso de reforma policial, en particular desde que en enero de 2011, quedó instalada la Comisión Nacional y la Comisionada Presidencial inició formalmente su gestión.

Los avances que están mencionados en cada uno de los ejes constituyen, en su conjunto, un estado evolucionado de la reforma policial en comparación a los planes y las ideas que había años atrás. Sin embargo, este mismo informe revela que hay mucho camino por recorrer, pues estamos ante un proceso que consta de muchas fases y etapas, mismas que no pueden ser superadas en el corto plazo.

La expectativa es dejar instalado un proceso proyectado a diez años plazo, capaz de empezar a mostrar resultados por eje, fases y etapas en tiempos relativamente cortos. Esto no significa que la población deba esperar una década para contar con una institución policial capaz, eficiente, moderna, especializada, profesional y muy bien equipada, e integrada por personal idóneo.

Es lógico que este tema congregue múltiples interpretaciones del problema de la institución policial y que existan numerosas propuestas para hacer frente a los fenómenos de violencia y criminalidad en Guatemala, pero lo importante es que los guatemaltecos forjemos consensos sobre la ruta a seguir. En ese contexto, es irreversible la convicción de que debemos hacer cambios en la Policía Nacional Civil y que deben constituir una política de Estado.

El gran desafío para los próximos meses es lograr que el peso político del Estado, el trabajo de sus estructuras y la inversión de sus recursos sean debidamente orientados, idealmente a través de un decreto legislativo, a forjar una fuerza policial capaz de enfrentar con éxito las amenazas que originan el crimen organizado transnacional, la delincuencia común y las múltiples expresiones del conflicto social y la confrontación política mantienen al país fragmentado.