

2 RSS



## Control, Disciplina y Responsabilidad Policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina

Patricia Arias · Liza Zúñiga



**FLACSO**  
CHILE

363.2098  
A696

Arias, Patricia.  
Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos  
doctrinarios e institucionales en América Latina/Patricia Arias y  
Liza Zúñiga, Santiago, Chile: FLACSO, 2008.  
161p.  
ISBN: 978-956-205-224-5

FUERZAS DE ORDEN Y SEGURIDAD; DISCIPLINA POLICIAL; ANALISIS  
COMPARATIVO; AMERICA LATINA; BOLIVIA; BRASIL; CHILE; COLOMBIA;  
EL SALVADOR; GUATEMALA; PERU

Diseño de portada y Diagramación: Claudio Doñas J.  
Fotografía de portada: Archivo banco de fotos  
Coordinación editorial: Liza Zúñiga  
Impresión: Maval, Santiago de Chile

Todos los derechos reservados.

Esta publicación no puede ser reproducida, en todo o en parte, ni registrada o transmitida por sistema alguno de recuperación de información, en ninguna forma o medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo, por escrito, de la editorial.

Primera edición: junio, 2008  
ISBN: 978-956-205-224-5

Registro de Propiedad Intelectual N° 171.291

© FLACSO-CHILE, 2008  
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura  
Santiago de Chile  
[www.flacso.cl](http://www.flacso.cl)



## **Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en America Latina**

Patricia Arias

Liza Zúñiga

## Índice de Contenido

Agradecimientos	09
Introducción	11
<b>I. Consideraciones Teóricas</b>	15
1.1 La policía y el monopolio del uso de la fuerza	15
1.2 La interacción violenta	16
1.3 Accountability policial: policías en un sistema democrático	18
1.4 ¿Se puede evaluar la intervención policial?	19
1.5 Mecanismos de control	22
1.6 Elementos clave: reglamento disciplinario y gestión organizacional	23
<b>2. Sistemas Disciplinarios y Comportamiento Policial en América Latina</b>	27
2.1 Bolivia	27
2.2 Brasil	33
2.3 Chile	42
2.4 Colombia	51
2.5 El Salvador	59
2.6 Guatemala	66
2.7 Perú	77
<b>3. Marco Regulatorio y Principios de la Disciplina Policial: Análisis Comparado</b>	89
3.1 Normas disciplinarias y deontología policial	89
a) El deber de obediencia	102
3.2 Las faltas: catálogo, clasificación y naturaleza	108
a) Violencia indebida	110
b) Actos de Corrupción y Cohecho	116
c) Deliberación política o gremial	119
d) Faltas relativas a la conducta sexual y familiar	120
3.3 Sobre las sanciones	122
3.4 Procedimientos y competencias en materia disciplinaria	126
a) De la prescripción de la acción y la sanción	133
b) La justicia militar	134
<b>4. Conclusiones, desafíos y propuestas</b>	141
Bibliografía	147
Anexo	157

## Índice de Cuadros

Cuadro 1 Accountability policial en Brasil	39
Cuadro 2 Corrupción policial: el gran escándalo de Guatemala	70
Cuadro 3 Nuevo régimen disciplinario en policial en el Perú: percepciones y realidades	84
Cuadro 4 Deontología policial: Bélgica, España, Francia y Québec	91
Cuadro 5 El Salvador. El agravamiento de faltas ¿mejora la disciplina policial?	99
Cuadro 6 El deber de obediencia ¿cuáles son los límites de la responsabilidad?	106
Cuadro 7 Regulación del uso excesivo de la fuerza y responsabilidad del Estado. El caso francés	114
Cuadro 8 Control judicial versus autonomía de la intervención	118

## Índice de Figuras

Figura 1 Modalidades de control policial _____	23
Figura 2 Organigrama del control interno en la Policía Nacional de Bolivia _____	29
Figura 3 Causas y consecuencias de la corrupción policial en Bolivia _____	31
Figura 4 Organigrama de la estructura de seguridad en Brasil _____	34
Figura 5 Organigrama del control interno de Carabineros de Chile _____	42
Figura 6 Organigrama sistema de control interno Policía Nacional de Colombia _____	52
Figura 7 Organigrama del sistema de control interno de la Policía Nacional Civil de El Salvador _____	60
Figura 8 Organigrama de control interno de la Policía Nacional Civil de Guatemala _____	68
Figura 9 Organigrama de control interno de la Policía Nacional de Perú _____	80
Figura 10 Modalidades de regulación de la conducta policial: códigos deontológicos v/s reglamentos disciplinarios _____	90

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 Muertos en “actos de resistencia” (Río de Janeiro) _____	35
Gráfico 2 Denuncias recibidas en contra de la Policía Militar de Río de Janeiro por la Ouvidoria de Policía (2007) _____	36
Gráfico 3 Nivel de confianza ciudadana por instituciones, Chile 2007 _____	45
Gráfico 4 Confianza en Carabineros de Chile según grupo socioeconómico _____	47
Gráfico 5 Percepción acerca de algunas características de Carabineros de Chile _____	48
Gráfico 6 Conductas de corrupción detectadas en Colombia (2004-2006) _____	54
Gráfico 7 Conductas de corrupción asociadas al conflicto armado _____	55
Gráfico 8 Tipo de sanción aplicada en la Policía Nacional de Colombia _____	57
Gráfico 9 Tipos de denuncias recibidas por mal accionar policial en El Salvador _____	62
Gráfico 10 Tipo de sanciones impuestas a policías de El Salvador _____	63
Gráfico 11 Denuncias contra agentes de la PNG y guardias del sistema penitenciario _____	69
Gráfico 12 Infracciones por tipo de falta en los Tribunales Territoriales de la PNP _____	82

## Índice de Tablas

Tabla 1 Indicadores de efectividad policial _____	21
Tabla 2 Factores que influyen en el desacato a la ley y desventajas del abuso policial _____	25
Tabla 3 Bajas policiales producto de procesos disciplinarios en Bolivia _____	28
Tabla 4 Competencia disciplinaria en Carabineros de Chile según cargo _____	44
Tabla 5 Evaluación del desempeño de Carabineros de Chile según función _____	46
Tabla 6 Conductas de corrupción en la Policía Nacional de Colombia _____	53
Tabla 7 Tipo de fallo y sanción aplicada en caso de los “responsables” de la Policía Nacional de Colombia _____	56
Tabla 8 Quejas recibidas por la Oficina de Atención al Ciudadano de Colombia _____	58
Tabla 9 Denuncias contra la Policía Nacional recibidas por la PDDH de El Salvador _____	64
Tabla 10 Denuncias y destituciones en la Policía Nacional de Guatemala _____	74
Tabla 11 Infracciones de mayor incidencia en Tribunales Territoriales de la PNP (enero-junio 2007) _____	83
Tabla 12 Instrumentos que regulan la conducta policial en ejercicio de la función _____	96
Tabla 13 Aspectos generales de los reglamentos disciplinarios _____	97

Tabla 14 Sobre límites al deber de obediencia en normas reglamentarias _____	103
Tabla 15 Tipología de faltas _____	109
Tabla 16 Sujetos de protección de normas que sancionan la violencia excesiva _____	111
Tabla 17 Faltas relativas al manejo y cuidado de armas de fuego _____	112
Tabla 18 Faltas por conductas de corrupción _____	117
Tabla 19 Faltas en materia de deliberación _____	119
Tabla 20 Faltas de connotación sexual o familiar _____	122
Tabla 21 Tipología de sanciones _____	123
Tabla 22 Países que asignan sanciones específicas a faltas según gravedad _____	124
Tabla 23 Cuantía y aplicación de las sanciones más graves según reglamentos _____	125
Tabla 24 Procedimientos por faltas disciplinarias (Reglamentos Disciplinarios) _____	127
Tabla 25 Modificación de sanciones y anotaciones en la hoja de vida _____	128
Tabla 26 De las circunstancias que modifican la responsabilidad _____	130
Tabla 27 Criterios para determinar la graduación de la sanción _____	132
Tabla 28 La prescripción en las normas reglamentarias _____	134
Tabla 29 Competencia de la justicia militar en conductas policiales _____	135
Tabla 30 Sanciones contenidas en el Código de Justicia Militar _____	135
Tabla 31 Tipos penales especiales de Carabineros en el Código de Justicia Militar chileno _____	139







## Agradecimientos

La presente publicación se enmarca dentro de la segunda etapa del Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe (FLACSO, 2007). En esta ocasión no se aborda el sector en su totalidad, sino que se analiza un área particular de una de sus instituciones: la disciplina en las policías. La mirada nuevamente está puesta en el continente, es decir, se intenta -a través de algunos casos escogidos- dar cuenta de las diferencias y similitudes en las distintas regiones de América Latina.

En este trabajo ha sido fundamental el apoyo de personas que a la distancia han colaborado para avanzar hacia una cabal comprensión de las diversas realidades. En este sentido, agradecemos el apoyo del Observatorio Latinoamericano de Seguridad Ciudadana (OLSC) y muy especialmente a: Edgardo Amaya, asesor de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador; Julio Clavería, profesor de la Maestría de Seguridad Pública de la Universidad Galileo, ex Viceministro de Gobernación y Secretario General de la Presidencia del Organismo Judicial de Guatemala; Claudia Gómez, asesora del Programa Departamentos y Municipios Seguros y docente de la Escuela de Estudios Superiores de la Policía Nacional de Colombia; a Gustavo González Jure, General Inspector de Carabineros; a Jorge Ferreira Melo, Coronel de Reserva de la Policía Militar de Bahía (Brasil); y, a Nadine Janssens, Coordinadora Programa Niñez y Violencia, del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG). A todos ellos nuestro reconocimiento por sus atentos comentarios, precisiones y documentos facilitados. También agradecemos los alcances realizados por Sebastián Briones y Felipe Ruz, del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile, quienes con su atenta lectura ayudaron a mejorar el documento. Finalmente, agradecemos a Lucía Dammert, por sus valiosas ideas y constante apoyo.



## Introducción

La policía es una de las instituciones centrales de las sociedades democráticas. En especial del sector seguridad, ya que es el primer eslabón en la cadena de actores encargados de hacer cumplir la ley. Cumple tareas de prevención y control, siendo una institución que detenta el uso de la fuerza, atribución que apunta a la mantención del orden y la seguridad, así como a resguardar el cumplimiento de las leyes. En este sentido, un primer problema que se presenta dice relación con la posibilidad de hacer uso excesivo de la fuerza, pues la atribución coercitiva de la policía está presente en su labor cotidiana, por lo que los espacios para abusar de ella son amplios. Sin embargo, dado que todo el sistema de persecución criminal se rige por los principios del Estado de Derecho, esta posibilidad se entiende limitada. Un segundo punto crítico que concentra la discusión en la relación policía/ciudadanía es la confianza, ya que en América Latina, debido a reiteradas situaciones de abuso de autoridad y de corrupción, las policías no cuentan, en su mayoría, con la confianza de la ciudadanía. Lo anterior tiene una doble consecuencia, por una parte, una mala evaluación de su labor en el control del delito y, por otra, una menor colaboración con la ciudadanía. Esta falencia no se ha superado, aun cuando en los últimos años en los países de la región la orientación del trabajo policial ha ido variando hacia un enfoque inspirado en los principios propios del servicio público –más que en el mero control y represión–, en tanto se entiende al policía en una relación de servidor público/usuario, a fin de mejorar el acercamiento con la comunidad.

Sin duda, la mala evaluación de la policía afecta finalmente la gobernabilidad, pues los países ven cuestionada su capacidad de solucionar eficientemente uno de los problemas que más aqueja a la ciudadanía, a la vez que se abre cada vez más la brecha entre gobierno y ciudadanos, en cuanto estos ven frustradas sus expectativas en materia de seguridad. Entonces, la desconfianza en las instituciones y las políticas de seguridad se puede transformar también en un obstáculo para la democracia. Así lo ha mostrado el Barómetro de las Américas<sup>1</sup>, según el cual en muchos de nuestros países la mitad de la población, o más, justificaría el quebrantamiento del Estado de derecho para frenar la criminalidad, destacando, por ejemplo, Guatemala, El Salvador y Perú con el 50%, 55%, y 58%, respectivamente, de los encuestados que aprobaría una medida de ese tipo. Por el contrario, en Chile el 34% de los encuestados justificaría aquella intervención, coincidiendo con ser el país donde mayor confianza existe en la policía; así un porcentaje no menor apoyaría políticas restrictivas. En otras palabras, es necesario que se busquen distintas fórmulas para mejorar esta situación. Aquí se sostiene que la revisión y perfeccionamiento de los sistemas de control interno y de las normas disciplinarias, sin duda, podrían ayudar a mejorar la eficiencia y calidad de la función policial y de paso mejorar la confianza de la ciudadanía.

En este contexto, la tarea de crear o reforzar los sistemas de control internos y externos, con el fin de transparentar y mejorar el comportamiento policial, es un objetivo que debería instalarse en los procesos de reforma del sector seguridad que muchos países latinoamericanos están realizando. Además, este es un tema directamente asociado tanto a la dimensión institucional como societal de las reformas a dicho sector, pues impacta los resultados de las

<sup>1</sup> Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt.

transformaciones técnicas de la institución, así como también el rol de la ciudadanía en tanto monitor de la actividad institucional.

El Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe (FLACSO, 2007) mostró que existe un déficit en cuanto a la cristalización de normas relativas a los aspectos disciplinarios, acompañado de estructuras de control interno que “funcionan parcialmente” (70-82). Adicionalmente, señalaba que la falta de confianza en la policía perjudica el régimen democrático, cuestionándose también el liderazgo civil sobre las instituciones encargadas de la seguridad y las tendencias hacia su privatización. Esto es resultado del alto impacto que la corrupción, el abuso de fuerza y la falta de control del delito tienen en la opinión pública<sup>2</sup>. Así, el presente estudio pretende ir a un nivel más específico, preguntándose si el régimen disciplinario puede ser un factor que debilite el comportamiento policial. Ante esto, la hipótesis es que los regímenes disciplinarios poco claros amplían los espacios discrecionales del funcionario, perjudicando su apego a la norma, la necesaria transparencia de las actividades institucionales y la evaluación del sistema. En consecuencia los objetivos generales del trabajo son:

- Conocer los regímenes disciplinarios existentes en instituciones policiales de América Latina.
- Conocer si existe asociación entre el régimen disciplinario de las policías y la calidad de la conducta funcionaria.

La reducción de los espacios de autonomía en las fuerzas de orden fue uno de los temas que el Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe (FLACSO, 2007) puso en la agenda. El nivel de autonomía de las instituciones, en muchas de las decisiones, tiene que ver también con el nivel de accountability, pues al existir mayor liderazgo civil se esperaría que las instituciones se abran al escrutinio ciudadano. Precisamente la doctrina policial y la rendición de cuentas son dos aspectos claves para la comprensión de las instituciones policiales. La doctrina es de vital importancia, pues los criterios y principios éticos claros aseguran armonía y coherencia entre las distintas decisiones a las cuales cotidianamente los agentes policiales se ven enfrentados, debiendo interpretar medidas y órdenes que estarán influidas por los principios que los guían.

Para evitar el abuso de la fuerza estos principios deben estar en concordancia con los derechos humanos, cuya puesta en agenda en América Latina ha sido casi paralela a la recuperación de las democracias a fines del siglo XX. El actual contexto de profundización democrática de los países de la región, requiere que las instituciones que tienen entre sus atribuciones la posibilidad de aplicar la coerción física revisen sus principios doctrinarios, para que el uso de la fuerza se convierta en una estrategia recurrida sólo en casos críticos, proporcional a los hechos y como último recurso. Al respecto se debería asumir como necesario

<sup>2</sup> En términos de percepción, la idea de que los partidos políticos, el sistema judicial y la policía son los actores más corruptos es generalizada en la región latinoamericana. En este ámbito, el Barómetro Global que realizó Transparencia Internacional en 2007, demostró que la policía es la institución que recibe sobornos con mayor frecuencia en todo el mundo (1 de cada 5 de los encuestados habían pagado algún soborno a la policía), quedando en segundo lugar el poder judicial, es decir, dos de las instituciones encargadas de la persecución penal. En ese escenario mundial, América Latina es, además, la tercera región con mayor cantidad de sobornos, después de África y Asia-Pacífico (Transparencia Internacional, 2007).

el control interno, pues la exclusividad en el uso de la fuerza hace que no sea suficiente un sistema de evaluación y, siendo diversas las situaciones ante las cuales un policía debe tomar decisiones y aplicar la ley, múltiples deberían ser las instancias para minimizar los peligros de arbitrariedades y mantener así los principios democráticos. Los mecanismos y regímenes destinados al control de la disciplina, los cuales serán objeto de este estudio, tienen que ver con la voluntad, capacidad y estrategia institucional para controlar y sancionar las conductas indebidas de sus funcionarios.

El estudio no busca dar cuenta de la realidad de todas y cada una de las policías de América Latina, sino que se han escogido algunos casos que representan distintas realidades en la región, esto es: Estados unitarios y federados; policías civiles y militares; y países con alta y baja confianza en la policía. Los casos estudiados son Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala y Perú. Para cada uno de estos se tomó básicamente el reglamento disciplinario (o régimen, en el caso de Colombia) como instrumento de análisis, en razón de ser el cuerpo normativo que –por definición– contiene y concentra las reglas básicas sobre la disciplina. Por esto, es posible que otras normas complementarias no sean abordadas, ya que este informe no pretende ser un estudio exhaustivo de las normas que regulan la conducta policial en cada país seleccionado. Tratándose de Chile, por razones operativas y de cercanía con la fuente de información, se tocan reglas complementarias a las del Reglamento Disciplinario de Carabineros. Para tener un rango de comparación mayor, se abordarán también ciertos aspectos de los regímenes disciplinarios que tienen algunos cuerpos policiales de España, Bélgica, Francia y Québec (Canadá), no de modo detallado pero sí como una manera de reunir elementos para contrastar modalidades y mecanismos de responsabilidad y ética policial.

El estudio se divide en cuatro capítulos. El primero de ellos es un breve acercamiento conceptual al tema. El segundo capítulo caracteriza los sistemas disciplinarios existentes en las policías escogidas con el objetivo de contextualizar los abusos policiales y actos de corrupción. El tercer capítulo aborda el marco regulatorio y se compone de 4 puntos: el primero, corresponde a la descripción de los principios de la disciplina policial, abordando aspectos generales de las normas disciplinarias y la deontología policial; el segundo, aborda en profundidad el catálogo de faltas, para pasar en el tercer punto a las sanciones, y de ese modo establecer los valores (bienes jurídicos) prioritarios de las instituciones policiales; el cuarto punto aborda someramente los procedimientos y competencias en materia disciplinaria, con el fin de realizar un análisis comparativo de las policías seleccionadas. Por último, el cuarto capítulo aborda los desafíos y propuestas de política para consolidar la labor policial en el marco del Estado de Derecho.

**Consideraciones teóricas**



## I. Consideraciones teóricas

### 1.1 La policía y el uso de la fuerza

La policía es, por naturaleza, la guardiana de una determinada concepción social y política. Es –a la vez– modo de expresión de la autoridad administrativa y política e instrumento de la protección de la sociedad civil (Masclanis, 2003). En este punto se encuentra una de las principales ambigüedades de esta profesión: la policía detenta el monopolio del uso de la fuerza, lo cual determina sus funciones represivas, pero es precisamente este aspecto el que aparece más problemático a los ojos de la ciudadanía. Autores como Bittner (citado por Jobard, 2001)<sup>3</sup> fundan la definición de la policía en el empleo de la fuerza física, aun cuando dicha fuerza no se vea sino raramente concretada en el trabajo policial. Según Bittner, incluso si la fuerza no se viera jamás utilizada por los policías constituiría el centro de una teoría de la policía. Esta particularidad se expresa en el hecho que le está permitido ejecutar aquello que para los demás es una trasgresión a las normas morales y, en un número importante de casos, a las normas penales (Monjardet, 1996)<sup>4</sup>. A esto se suma que la policía se beneficia de la soberanía de sus decisiones, en especial porque decide sobre situaciones excepcionales, siendo suya la facultad de definir las como tal y determinar si en ella empleará la fuerza y con qué intensidad lo hará; decisiones que toma por motivos que están al margen de la norma común. Así, la policía define la forma que adoptará la interacción en que se encuentra comprometida (Jobard, 2001). Estas decisiones, sin ser arbitrarias, deben concluir una vez que alcanzan el fin propuesto (restablecido el orden, detenido el delincuente, etc.), siendo

también una decisión del policía terminar o suspender la aplicación de la fuerza en cada caso. Esta decisión la adoptará dentro de un abanico de motivaciones, que van desde el miedo al cálculo utilitario, y está cubierta por un derecho excepcional que es el derecho policial. De esta forma, las normas que regulan su actividad habilitan a los policías para hacer uso de la fuerza, pero también establecen las fronteras para su uso, señalando las condiciones que deben concurrir para que tenga un carácter legítimo. La norma en que se funda este derecho se encuentra en el artículo 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), que supedita el uso de la fuerza al único fin legítimo de restablecer el derecho, debiendo la intensidad de los medios empleados adecuarse al logro de este fin. A partir de este precepto, se elaboran normas especiales que regulan el uso de la fuerza por parte de las policías: disciplinarias, penales, y militares en los casos pertinentes.

En este contexto, la decisión constituye autoridad. En el espacio social específico la determinación policial tiene el carácter de soberana, pues el agente decide sobre una situación de excepción. Se trata de decisiones que buscan poner orden y reinstaurar una situación normal, en lo cual radica la esencia de la soberanía del Estado, que es delegada en gran parte en esta institución. En estos espacios sociales, la legitimidad racional legal<sup>5</sup> es sustituida por un modo de dominación caracterizado por la fuerte autonomía de las decisiones individuales de los agentes del Estado, y una débil consideración del derecho sobre la fuerza que emplean (Jobard, 2005).

<sup>3</sup> Distinta es la opinión de J. P. Brodeur, que señala que es auto-contradictorio definir una cosa a base de algo que raramente es o no es. (Jobard, 2001).

<sup>4</sup> Para Monjardet (1996), hacer una sociología de la policía, es hacer sociología de los usos sociales de la fuerza y de la legitimación del recurso a la fuerza en las relaciones políticas.

<sup>5</sup> Concepto propio de Weber, aludido por Jobard, (2005).

Que la policía sea la institución a la cual el Estado ha entregado el uso de la fuerza para imponer la ley, comprende instancias reales y potenciales, donde más importante que el uso de la coerción es la amenaza de su utilización. Cuando este mecanismo se establece lo que opera, entonces, es la "expectativa" del uso de la fuerza como medida de regulación (Muniz y Proença, 2003, octubre). Sin embargo, cuando esta expectativa por parte de la población es baja, debido a la percepción de ineficiencia de la policía, se hace presente el riesgo de tomar la justicia por mano propia. Así sucede por ejemplo en Guatemala, donde las cifras de linchamientos son una más entre los indicadores de violencia (PDH, 2005, marzo). Pero la expectativa también está en los policías respecto del sistema de justicia, y cuando este último no asegura el castigo que los agentes creen que los delincuentes merecen, pueden intentar imponer no sólo el cumplimiento de la ley, sino también justicia. Parte de esta lógica se expresa en los llamados "escuadrones de la muerte", grupos de exterminio presentes especialmente en la época del conflicto armado en Centroamérica, pero que han revivido entre miembros de la policía en actos de ejecuciones sumarias.

Los efectos de estas formas de ejercer el poder que les ha sido delegado por el Estado pueden ser nocivos para todos los involucrados, generándose importantes espacios para el cuestionamiento de los gobiernos y la calidad de las democracias. Por una parte, el apego irrestricto al Estado de Derecho puede generar cierto rechazo de parte de algunos policías que consideran que adherir a la idea y a los márgenes de los derechos humanos puede resultar muy

restrictivo para su labor y muchas veces se quejan, incluso públicamente, de que los procesos de justicia penal no son lo suficientemente severos para asegurar que los delincuentes sean procesados de la manera en que ellos y las víctimas esperan. Su justificación la buscan en la ineficiencia del sistema de persecución penal. Por otra parte, también son recurrentes los reclamos de quienes ven y experimentan el uso excesivo de la fuerza y la intimidación, especialmente en grupos o barrios estigmatizados como focos de delincuencia. A esto se suman las organizaciones de la sociedad civil, la academia y los organismos internacionales que cuestionan a las instituciones que no respetan el Estado de Derecho. Otro efecto perverso de esta situación es la búsqueda de servicios de seguridad privada para suplir aquello que el Estado ofrece de manera ineficiente; en este punto, surge como un problema la escasa regulación de estos servicios, que operan paralelamente a las policías, incluso reclutando a personal activo o en retiro.

## 1.2 La interacción violenta

La policía en el curso de su acción puede decidir aplicar una fuerza inhabitual, no sancionada por la justicia. Algunos autores resumen lo esencial de la relación entre la policía y el derecho con la fórmula: lo que es percibido como un desbordamiento policial de la legalidad está –en realidad– instituido por la ley misma (Jobard, 2005)<sup>6</sup>.

Abuso de la fuerza, su uso innecesario, o brutalidad policial, son algunas de las formas en que se hace referencia a los hechos en que parece evidente a los ojos del público que las policías –en forma individual o

<sup>6</sup> El autor cita con esto a Jean Paul Brodeur (1984), quien resumía con esta frase el mandato paradójico que recibe el policía en el ejercicio de su misión, mandato que considera, a la vez, suficientemente preciso para que el policía deba rendir cuentas a su superioridad y lo suficientemente vago para que ésta última se desdiga o desmienta al policía cuyas acciones controviertan la sociedad.



colectiva– han excedido los límites de la fuerza necesaria para el logro de los fines legítimos, o ésta ha sido desproporcionada a los medios enfrentados. La policía desarrolla la gran mayoría de sus intercambios con la ciudadanía en la vía pública, lugar en donde pasan la mayor parte del tiempo aquellos que representan la principal amenaza a la seguridad y el orden: los delincuentes, a quienes la policía dirige sus mayores esfuerzos para detectarlos, identificarlos y controlarlos. Es también en la calle donde suelen producirse otras alteraciones del orden, como son los hechos de conflictividad social de tipo reivindicativo –protestas, marchas, etc.–, así como los de carácter vandálico, tales como la rotura de cabinas telefónicas y otros daños a la propiedad pública o privada. Las expresiones reivindicativas de tipo masivo suelen mezclarse con hechos vandálicos, lo que complejiza el control y restauración del orden público.

Las dificultades para establecer con claridad los límites al uso de la fuerza y evitar los excesos de parte de la policía, se agudizan en situaciones de control o mantención del orden público, donde la lógica de “relación de fuerzas” lleva a la policía a recurrir a diversas técnicas de carácter disuasivo (gas lacrimógeno, carros lanza agua, etc.) que buscan evitar el contacto físico y el enfrentamiento corporal en el transcurso de estas situaciones de desorden colectivo (Jobard, 2001). Dicha dificultad se vuelve más compleja porque la policía debe atender las necesidades de seguridad pública, pero también aquellas de seguridad personal de sus agentes.

Tratándose del control del delito, el aumento de la delincuencia a partir de los 90, sumado a la mayor preocupación de la ciudadanía por el fenómeno delictual luego del término

de los conflictos armados y dictaduras militares, impactó fuertemente en la demanda ciudadana dirigida al Estado por mayor seguridad. Esta situación viene a relativizar las exigencias que los ciudadanos comunes hacen a las policías por el respeto a los límites en el uso de la fuerza y a los derechos de los supuestos delincuentes. En este contexto, la seguridad personal de los policías enfrenta un nivel de riesgo acorde con la mayor capacidad de daño que presentan ciertas expresiones actuales de delincuencia, como es el caso de la violencia ejercida en forma “gratuita” –con el solo fin de causar daño, sin fines utilitarios– por parte de grupos cuyo comportamiento tiene un carácter anárquico, en el que subyace la marginalidad social y la exclusión. Lo mismo ocurre en el caso de grupos delictuales que ejercen violencia de manera más o menos indiscriminada y sin límites morales o legales, como es el caso de las pandillas juveniles en Centroamérica o narcotraficantes. En este tipo de situaciones la dinámica de la violencia –y por tanto las posibilidades de uso excesivo de la fuerza o brutalidad policial– está determinada por las anticipaciones que se hacen de esa situación social, de los individuos involucrados y su contexto de pertenencia. El repertorio de significaciones –de carácter social y estructural– y percepciones que se movilizan cuando los protagonistas se enfrentan a este tipo de interacción están determinadas por su socialización, las experiencias previas y el conocimiento que tienen sobre ellas. De esta forma, las posibilidades de uso excesivo de la fuerza son mayores cuando la policía se enfrenta a individuos que se ubican en espacios sociales asociados a poblaciones marginadas o estigmatizadas, las que anticipan fácilmente el tipo de interacción que pueden tener con la policía. En estos contextos, la fuerza no es un objeto reductible a su mera ocurrencia, sino que transmite sentido y este es reinterpretado

por las categorías sociales e históricas de los protagonistas (Jobard, 2001).

Así, existe un espacio propio de las violencias policiales, que puede ser definido como aquel en que se manifiesta el poder sobre individuos a los que se priva de toda su capacidad de resistir y cuyo límite es la muerte (Jobard, 2001). Es esta lógica de la fuerza lo que define la violencia policial, que se expresa visiblemente en aspectos que le son propios a esta institución –como es el uso de armas– y que mediatizan su interacción con los ciudadanos. Los momentos de mayor tensión y propicios para la interacción violenta son:

- Momento de la detención (en flagrancia o con orden judicial).
- Período de detención.
- Controles de identidad.
- Intervención para el restablecimiento del orden público con ocasión de un conflicto o desorden colectivo.

En los tres primeros casos, la interacción es cara a cara y el contacto físico es inevitable. En estas situaciones la acción de la policía es menos visible y la discrecionalidad para ejercer violencia sobre el cuerpo de los individuos, con el fin de reducirlos, es mayor. La condición de proporcionalidad de la fuerza ejercida, en la práctica, se evalúa y calcula por los agentes en tiempo real, considerando factores como la constitución física del sujeto, su probable intención, la posible posesión de armas, etc. (Varenik, 2005). En este contexto de inmediatez, no todas las acciones policiales son reportadas o registradas, quedando mucho espacio para la discrecionalidad. Un mecanismo de solución es que los reglamentos deben dejar claro cuándo es aceptable el uso de la fuerza, restringir la forma adecuada de su uso, señalando las condiciones necesarias para que proceda y establecer los procedimientos que se deben seguir después de un

incidente que implica el uso de la fuerza, especialmente la de tipo letal (Varenik, 2005). Esto también debe ser acompañado por un proceso de formación policial integral y con posibilidades de actualización permanente, pues cuando es deficiente, muy breve o con áreas de entrenamiento deficitarias puede afectar gravemente el uso del poder discrecional (Flacso, 2007) en la labor cotidiana, ocasionando situaciones de vulneración de los derechos de las personas u otras conductas al margen de la norma.

### **1.3 Accountability policial: policías en un sistema democrático**

La transparencia, y por ende la rendición de cuentas, es un requisito de los gobiernos democráticos, ya que su esencia está en la participación amplia de la ciudadanía, pero ésta requiere cada vez de más y mejor información para tomar decisiones y opinar respecto de sus gobernantes. Los poderes ejecutivo y legislativo son los más castigados o premiados públicamente a través del voto, pero en el ámbito judicial el escrutinio público se hace más difuso. En todas las instituciones que conforman el sistema de justicia y persecución penal resulta especialmente difícil conseguir transparencia, aunque la desconfianza ciudadana en ellas es evidente de acuerdo a las mediciones de opinión pública como las realizadas por Transparencia Internacional y Barómetro de las Américas, ya citados. En el caso de la policía resulta especialmente importante la transparencia de sus actos, debido a los amplios espacios de discrecionalidad en el uso de la fuerza, al papel que muchas de ellas tuvieron en gobiernos dictatoriales y al poder político que detentaron.

Para este estudio se tomó la siguiente definición: “accountability interna es la capacidad de un cuerpo de policía para

investigar la mala conducta de sus propios agentes, y su capacidad para examinar y controlar su uso de la fuerza, atributo que lo distingue de otras entidades civiles” (Varenik, 2005:32) ya que resalta el deber de la propia institución más allá de la demanda. El surgimiento de mecanismos de control es una respuesta natural frente a los abusos policiales y a la corrupción, en un escenario de democratización de todas las estructuras de autoridad estatal, “accountability entonces es el mecanismo o, más bien, el principio operativo de una serie de mecanismos para la regularización del ejercicio de la discrecionalidad y para limitar el mal desempeño” (Varenik, 2005: 25).

Por lo tanto, la necesidad de crear mecanismos de accountability permanentes surgió para garantizar la atención necesaria a los problemas asociados al control policial, por lo mismo, esos mecanismos deben considerar al policía como sujeto y objeto, es decir, que participen de todo el proceso, desde la detección de mala conducta, hasta la sanción, la evaluación y el monitoreo del accionar policial. En ese mismo sentido vale señalar que el aspecto institucional es tan importante como los casos puntuales y que deben combinarse con mecanismos externos de control o auditoría, “la relevancia de tal complementación es extraordinaria, porque un sistema desequilibrado de controles internos y externos puede, en lugar de fortalecer, debilitar algunos de ellos o ambos” (López Portillo y Martínez, 2007: 372). De hecho, la manera en que los cuerpos externos comunican sus hallazgos y recomendaciones también afecta la probabilidad de obtener los resultados deseados y pueden más bien generar roces con la policía.

Son varios los beneficios de la rendición de cuentas: permite más confianza de parte de

la sociedad, obliga a la transparencia del sistema de gobierno y en este caso particular, le permite a la propia policía evaluar mejor su actividad, por lo que es un proceso que requiere de la voluntad de todos los actores involucrados. Pero el rol más importante corresponde a la policía, dado que es ella la que puede -y debe- vigilarse en primer lugar, así como producir la información necesaria para su evaluación, por ello es imperativo que los datos seas confiables y consistentes.

#### **1.4 ¿Se puede evaluar la intervención policial?**

La accountability, o rendición de cuentas policial, tiene tres dimensiones, cada una de las cuales está relacionada con un tipo de rendición. La primera dimensión corresponde a los fines, relacionada con la rendición política, es decir, respecto del control del orden público y la delincuencia. La segunda son los medios, que corresponde a la rendición táctica, es decir, los procedimientos y enfoques en el uso apropiado de la fuerza; por último, la dimensión de los métodos está relacionada con la rendición estratégica, pues tiene que ver con las alternativas adecuadas para mantener la confianza pública. De todas formas, cualquier esfuerzo destinado a transparentar el accionar policial debe integrar estas tres dimensiones (Muniz y Proença, 2003, octubre: 6). No obstante, el aspecto disciplinario, el cual interesa particularmente, está relacionado con la dimensión táctica, donde lo que se pretende conocer es la legalidad e ilegalidad de la acción policial. Esta distinción puede resultar muy útil cuando se desea implementar indicadores para medir la actividad policial.

Otra distinción es respecto de los indicadores, ya que la evaluación policial puede estar en tres ámbitos: desempeño individual de cada

policía; impacto de un nuevo programa de trabajo policial; y, calidad de la organización policial en su conjunto (Cano, 2004). Lo que aquí interesa es esencialmente lo primero, pues influye sobre la carrera policial (ascensos, sanciones, destinaciones, etc.), pero al mismo tiempo sobre el tercer ámbito, es decir, conseguir una mejora en el comportamiento policial ayuda también a la organización en su conjunto. Cano (2004) distingue ocho áreas de evaluación de la actividad policial, de las cuales están más relacionadas a la disciplina: la evaluación de la policía por parte de la comunidad; auto imagen de la policía y corrupción; violencia y arbitrariedad. Esto porque la importancia radica en tener indicadores adecuados que no sólo cuenten la cantidad de detenciones o decomisos, es decir, de actividades policiales, sino sobre todo que señalen algo acerca de su relación con la comunidad y, más específicamente, sobre cómo actúan los policías en ella.

En tanto, la indagación sobre la auto imagen es complementaria a la evaluación ciudadana y puede medir la identificación de sus miembros, la autoestima y la satisfacción laboral, lo que muestra algo sobre la eficiencia de la organización y, más importante aún, sobre las condiciones de trabajo de los policías que, de ser deficientes, pueden ser un aliciente importante para la falta de acatamiento de las normas. En tanto, las mediciones sobre corrupción están íntimamente ligadas con sistemas de supervisión de asuntos internos efectivos, pues la denuncia de este tipo de actos tiende a ser baja, sobre todo cuando los desvíos son muchos y la expectativa poca. Por el contrario, cuando la comunidad espera mucho del accionar policial los reclamos o sugerencias pueden ser frecuentes, al considerarse incluso cuestiones de poca gravedad.

**Tabla 1. Indicadores de efectividad policial**

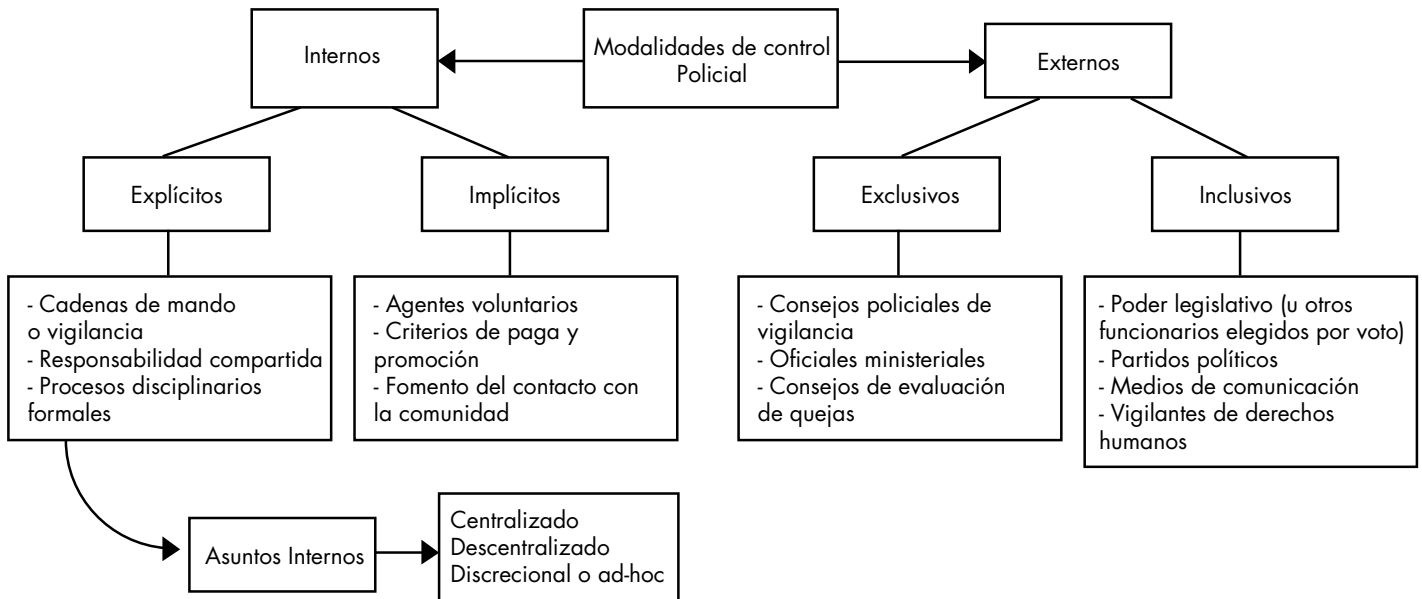
<b>Indicadores de efectividad policial</b>	<b>Ámbito de evaluación</b>	<b>Tipo de indicadores</b>	<b>Fuentes de verificación (fórmulas de cálculo)</b>
1. Incidencia criminal y desorden	Trabajo policial	Impacto final De resultado	Tasa de registro criminal (denuncias, servicios médico-legales, encuestas de victimización, etc.)
2. De actividad policial	Desempeño individual	Actividades o proceso	Nº de arrestos acogidos; cantidad de incautaciones; Nº decomisos; Nº de respuestas a llamadas de emergencia v/s rapidez en la atención, entre otros.
3. Esclarecimiento de delitos	Trabajo policial	Impacto final Resultados	Tasa de esclarecimiento; casos detectados por policía v/s acogidos por el Ministerio Público; detenidos en flagrancia v/s condenados; órdenes de investigar con resultados positivos (definiendo esto para cada delito).
4. Percepción de (in) seguridad	Trabajo policial	Impacto final Resultados	Encuestas de opinión (también puede ser parte de una encuesta de victimización)
5. Evaluación de la policía por la comunidad	Calidad de la percepción ciudadana; Organización policial	Impacto final Resultados o proceso	Encuestas de opinión o entrevistas.
6. Auto imagen de la policía	Calidad de la organización policial	Gerenciamiento	Encuestas de opinión al interior de la policía.
7. Corrupción, violencia y arbitrariedad	Calidad de la organización; Actividad policial	Gerenciamiento	Denuncias oficialmente presentadas ante la policía u otros organismos; respuestas acerca de este ítem en encuestas; Nº de actos de violencia producidos por acción policial; registros de prensa, entre otros.
8. Estructura de la institución	Calidad de la organización policial	Gerenciamiento	Análisis de documentos de la institución (cumplimiento de metas, etc.) y entrevistas referidas a presupuesto, ingreso, formación, disciplina, etc.

Fuente: Elaboración propia, 2008 (basado en Cano, 2004).

Existen diversas maneras de medir estas dimensiones. Una de ellas son las encuestas de victimización, que incluyen preguntas de percepción acerca de la labor policial, o encuestas elaboradas especialmente para medir auto imagen de la policía. El problema con este tipo de instrumentos es que no siempre existen los recursos para aplicarlos, y menos aún para hacerlo de manera sistemática, a fin de observar cómo evoluciona la percepción sobre dichas dimensiones. Por ello, el análisis de la información generada por parte de la propia policía es la más utilizada, pudiendo observarse el comportamiento de las denuncias registradas ante dicha institución o ante algún organismo especialmente habilitado para ello, como son las procuradurías de derechos humanos que existen en algunos países. Cualquiera sea la forma de medir la labor policial la información debería ser de conocimiento público, de lo contrario no habrá transparencia ni accountability. De todas maneras las distintas formas de medir la efectividad policial deben tomarse con cautela, ya que son muchos los factores que pueden influir en ella, como la ocurrencia de un hecho de alto impacto social; las decisiones políticas del momento; el rol de los medios de comunicación (pues un solo hecho negativo bien publicitado puede tener mucho más impacto que múltiples buenas acciones), entre otros.

## 1.5 Mecanismos de control

Lo anterior lleva a los distintos mecanismos de control que existen sobre la policía. En este aspecto hay consenso general en cuanto a que son básicamente de dos tipos: externo e interno. Los controles externos pueden ser exclusivos (sólo se dedican a esta labor) e incluyen consejos policiales de vigilancia, oficiales ministeriales encargados de supervisar a la policía, así como consejos para la evaluación de quejas o vigilancias policiales. También pueden ser medios inclusivos que comprenden otras funciones como cuerpos legislativos, otros funcionarios elegidos por voto, partidos políticos, medios de comunicación y organizaciones defensoras de derechos humanos. En cambio, en el ámbito interno los controles son siempre exclusivos, y están los que depuran las filas policiales mediante un proceso de selección y evaluación tanto para el ingreso como para el ascenso en las diferentes categorías de la institución policial; los que regulan la conducta de sus miembros que ejercen acciones en contra de quienes transgreden los principios deontológicos y las normas reglamentarias; y aquellos que supervisan continuamente las actuaciones policiales, operativas y de gestión (Arévalo, 2004). Estos controles explícitos (cuya única función es el control) se reflejan en cadenas de mando, responsabilidad compartida y procesos disciplinarios formales; en tanto, los implícitos (su propósito principal puede ser otro) pueden ser asociaciones de agentes voluntarios, criterios de paga y promoción y contacto con la comunidad (Bayley, 1985).

**Figura 1. Modalidades de control policial**

Fuente: Elaboración propia, 2008 (basado en modelos de David Bayley y Robert Varenik).

De manera general, el espacio denominado como “asuntos internos” es definido como “el mecanismo por el cual las entidades policiales realizan investigaciones de alegatos por actividades delictivas, casos de mala conducta grave e infracciones disciplinarias que implican sus propios agentes”, y deben ser capaces de llevar a cabo los cuatro componentes de la investigación de hechos irregulares: admisión, procesamiento, disposición y revisión (Varenik, 2005: 51). De estos últimos, su estructura puede ser centralizada (unidad permanente con personal capacitado especialmente para esta labor), descentralizada (en varios niveles y con proceso constante de desarrollo) y ad-hoc o discrecional (cuerpos investigativos conformados para cada caso). Otro elemento que lo caracteriza es que pueden ser verticales (disciplina ejercida por línea de mando) u horizontales (mecanismos

internos especializados, como inspectorías generales, unidades disciplinarias y oficina de responsabilidad profesional). Son diez los elementos para el buen funcionamiento de este tipo de mecanismos: voluntad política, liderazgo, independencia, confiabilidad, transparencia, objetividad e imparcialidad, efectividad, principio de seguridad jurídica, personal idóneo y profesional y un sistema gerencial adecuado (López Portillo y Martínez, 2007: 9).

### **1.6 Elementos clave: reglamento disciplinario y gestión organizacional**

Es evidente que no hay sistema de control interno que pueda resultar efectivo sin normas adecuadas, explícitas y bien informadas al personal policial. Además, todo el proceso debe ser transparente, incluyendo la

detección, la investigación, la vigilancia, la medición de la conducta y la imposición de las consecuencias necesarias. Por ejemplo, para la etapa de la disposición donde se describen los resultados finales, “deben existir reglas escritas con una muy buena divulgación para describir los distintos tipos de castigos disponibles para casos de mala conducta, así como la manera en que se reflejarán estas disposiciones en el historial de un agente” (Varenik, 2005: 59). Esto implica un sistema disciplinario en conjunto con flujos de información clara y transparente, pues la regulación imprecisa en la gravedad de las faltas puede obstaculizar el buen funcionamiento del sistema que, además, debe ser público, ofrecer oportunidades de apelación y garantizar procesos relativamente rápidos.

La gravedad de las penas debe estar en relación al daño causado a la sociedad y no sólo por el quebrantamiento de la jerarquía (Cano, 2004: 35) –aunque buena parte de los reglamentos tiene más de lo último– pues existe responsabilidad individual, pero también institucional. Entonces las estrategias de prevención y sanción pasan por la corrección del comportamiento personal y por la revisión de algún aspecto organizacional que pudo influir en la desviación de la conducta, como pueden ser las limitadas coberturas sociales, preparación deficitaria y bajos estándares de ingresos (Dammert, 2007, diciembre).

Las prácticas corruptas, los excesos y las incapacidades muchas veces están relacionados con culturas institucionales que han perpetuado prácticas obsoletas y contraproducentes. Uno de los aspectos principales en este sentido es la estructura de mando y control que dice relación con la obediencia ciega del funcionario independiente de la legalidad de la acción que se le ordena. Una vía de solución es mostrarle a la policía que el abuso de su poder discrecional tiene mayores costos que beneficios. Esto se puede lograr señalando la evidencia respecto de la poca efectividad de aplicar violencia para detenerla, pero también con principios de actuación claros (Bayley, 2003).

Respecto a lo anterior, el siguiente cuadro muestra situaciones que incentivan y otras que desalientan la trasgresión de la ley, a la vez puede dar indicios acerca de qué aspectos pueden tomar en cuenta las instituciones policiales para mejorar su relación con la ley que se comprometen a obedecer. Así, resulta evidente que elementos presentes –o ausentes– en la formación, en la cultura institucional o de la comunidad a la que pertenecen, pueden incentivar el incumplimiento de la ley; del mismo modo los costos están asociados con el distanciamiento de la comunidad, el debilitamiento del ambiente laboral y dificultades en la carrera policial.



**Tabla 2. Factores que influyen en el desacato a la ley y desventajas del abuso policial**

Factores que influyen en el desacato de la ley por parte de la policía	Desventajas del abuso de la fuerza
Separación y priorización de la función control del delito respecto de la protección a las personas.	Contribuye solo marginalmente a la disuasión del delito y no considera el contexto social en que se da la infracción.
Uso frecuente y abuso de la fuerza como práctica habitual centrada en el control.	Reduce la confianza alejando la posibilidad de cooperación por parte de la ciudadanía y debilita la imposición de la norma.
Creencia en que la imagen de una policía fuerte –expresada en el uso/abuso de la fuerza para resguardar el imperio de la ley- infunde más respeto.	Debilita la autoridad de la ley, afectando la percepción sobre su legitimidad.
Sobrevaloración de la función “control del delito” como factor para ascender en la carrera policial.	Suple las deficiencias de la ley y el sistema recurriendo a prácticas extralegales, asumiendo una responsabilidad que no corresponde.
Una cultura policial represiva hace que el policía se adecue a ella buscando pertenencia a la institución.	La ilegalidad en el accionar policial hace de esta labor algo furtivo y deprime la moral.
Una visión de la ley como un producto entregado a la interpretación discrecional y no como directiva obligatoria.	El mal desempeño policial eleva los costos de la imposición de la ley y malgasta recursos comunitarios (procesos anulados, demandas de abusos, etc.).
Personalidad policial orientada a la acción y los resultados rápidos, al contrario de los procesos judiciales.	Eleva el costo personal al poner en riesgo la carrera policial y al individuo frente a la ambigüedad moral.

Fuente: Elaboración propia, 2008, adaptado de Bailey (2003).

Independiente de la complejidad del sistema de control que tenga cada policía, no debe perderse de vista que el fin último no es solamente resolver un problema de eficiencia y el dilema de quién vigila al vigilante, sino que también es una cuestión política, íntimamente relacionada con la voluntad y el liderazgo civil en sociedades con un reciente pasado represor, como son la mayoría en América Latina. Por ello, un sistema de control interno

y un régimen disciplinario eficiente y efectivo debería tener consecuencias positivas para: un mejor diseño y elaboración de la agenda de trabajo policial, reducción de la discrecionalidad en la toma de decisiones, gobernanza y gobernabilidad de la seguridad, acceso a la información de todos los actores interesados, efectividad de los procedimientos y legitimidad y legalidad de la actuación policial (Villalobos, 2007).

RSS

**Sistemas disciplinarios y comportamiento  
policial en América Latina**

## 2. Sistemas disciplinarios y comportamiento policial en América Latina

### 2.1 Bolivia

Si bien el cuerpo policial de Bolivia tiene sus orígenes en el siglo XIX, es en la mitad del siglo XX cuando realmente se institucionaliza. En 1937 se hizo el primer esfuerzo de profesionalizar la Policía con la instauración de la Escuela Nacional, luego se concretó la Ley Orgánica (1950) y los reglamentos (1951) que normaron la jerarquía interna y las funciones. Otra modificación importante ocurrió en 1962 cuando el Cuerpo de Carabineros pasó a formar parte de la Policía bajo una nueva ley orgánica, que no sería tocada hasta dos décadas después, en 1985. Lo que sucedió entre estas modificaciones es importante para entender la cultura policial. Uno de los elementos a tener en cuenta es la rivalidad entre la Policía y las Fuerzas Armadas, que se remonta a la revolución de 1952, llevada a cabo por el Movimiento Nacionalista Revolucionario y que fue apoyado por la Policía, mientras las FF.AA. estaban de lado del gobierno. En la etapa de esta revolución el Ejército fue reducido mientras la Policía aumentaba en efectivos y recursos, conjuntamente con la corrupción y la mayores oportunidades que el sistema presentaba para la apropiación de recursos. En este contexto autoritario y altamente centralizado fue formada culturalmente la Policía Nacional de Bolivia (Mansilla, 2003: 16).

La ley de 1985 es la única modificación legal que unificó cuerpos dispersos, pero sigue siendo un marco legal débil, donde no se aprecian referencias a una mayor transparencia, respeto a los derechos humanos y una efectiva fiscalización de las prácticas inadecuadas (Informe nacional de Bolivia FLACSO, 2006). Si

bien es cierto que la ley orgánica posee una naturaleza exhaustiva “no contiene menciones importantes de orden normativo acerca del espíritu que debe prevalecer en las academias de formación de alumnos y reclutas y acerca del carácter de la enseñanza en estas instituciones; no dispone de mecanismos para evitar o, por lo menos, para paliar las normas informales y el código paralelo que realmente prevalecen dentro de la institución” (Mansilla, 2003:70).

Luego del enorme desprestigio de las dictaduras militares desde 1964, la Policía volvió a ganar respeto debido a que mantuvo su tradición de apoyo a regímenes democráticamente elegidos, aún cuando también fue parte de los gobiernos autoritarios, pero sin asumir protagonismo político. Desde entonces tomaron también a su cargo la lucha contra el narcotráfico, lo cual le ha reportado grandes cantidades de recursos económicos. Sin embargo, la consolidación del sistema democrático no ha modificado sus pautas internas de comportamiento y sus valores de orientación, más ligados al respeto por la jerarquía que al servicio a la comunidad. La falta de protagonismo de las actuaciones policiales no ha sido fruto de discusiones públicas ni objeto de noticias durante mucho tiempo, siendo -de hecho- la policía una de las instituciones menos estudiadas en Bolivia (Mansilla: 2003). Esto está asociado a que las preocupaciones de la sociedad boliviana han estado centradas en la integración social, el desarrollo económico y la estabilidad política<sup>7</sup>.

Respecto de las faltas a la disciplina y hechos delictivos cometidos por policías, cabe señalar que son de diversa índole y al parecer se han cometido con mayor o menor

<sup>7</sup> De hecho, de acuerdo al informe de PNUD (2006), la seguridad aparece en el sexto lugar de 10 temas que causan preocupación en la ciudadanía.

intensidad en distintas etapas. En la década del '90 existen muchos registros noticiosos respecto de actos delictivos cometidos por funcionarios policiales, pero la gran mayoría terminaba impune, como la muerte de reclusos, la fuga de narcotraficantes y la venta de las autorizaciones de circulación para automotores ocurrido al inicio de esa década<sup>8</sup>. Posteriormente, los organismos de control externo han difundido más información al respecto; por ejemplo, la Defensoría del Pueblo ha señalado que la policía es la institución más denunciada por vulneración de derechos humanos (Quintana, 2005), uso excesivo de la fuerza, allanamiento, detenciones sin orden judicial, maltrato físico y por no sancionar a quienes son acusados de corrupción.

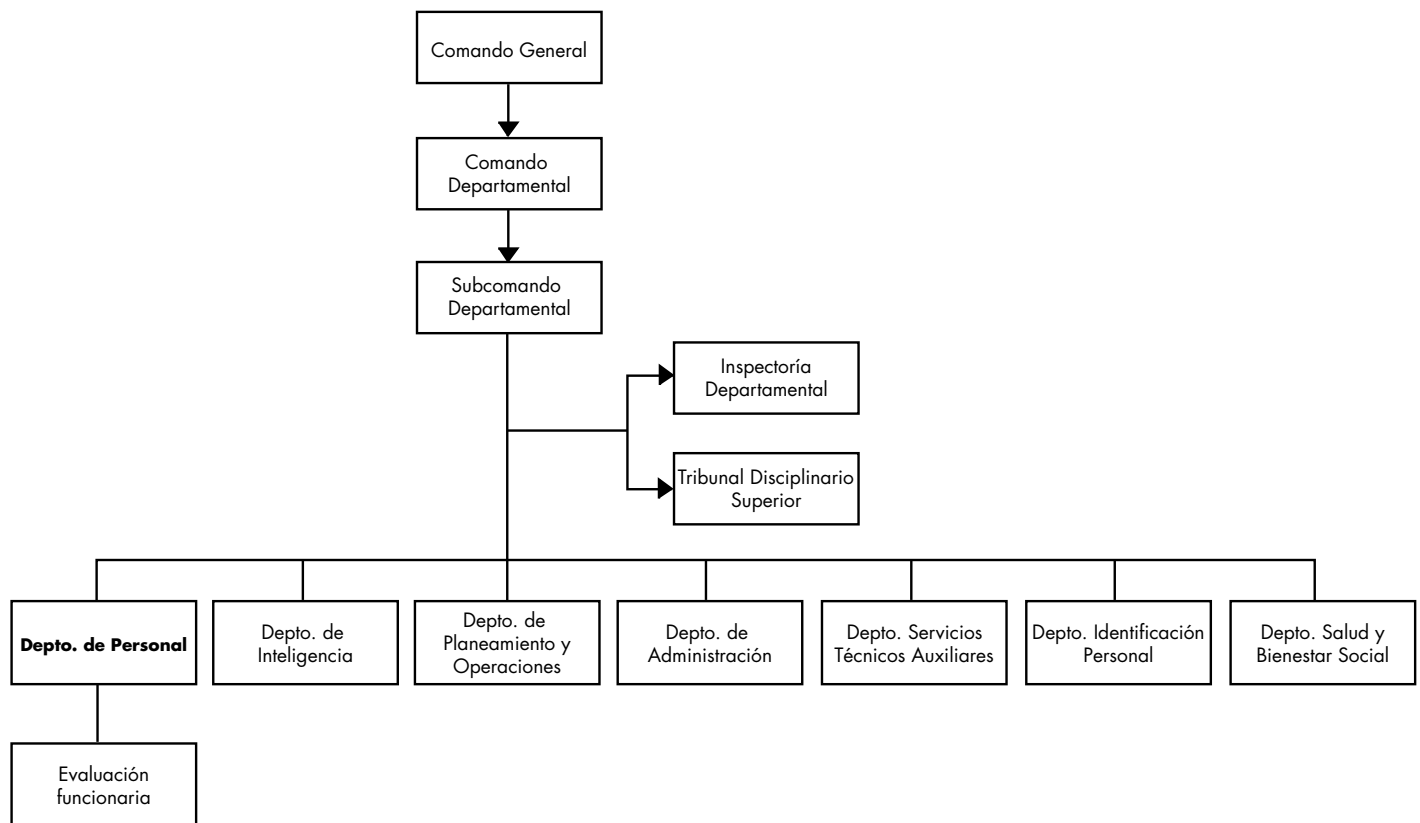
**Tabla 3. Bajas policiales producto de procesos disciplinarios en Bolivia**

Motivo	2006	2005	2004
Por deserciones	74	152	25
Por otras faltas	5	16	3

Fuente: Reporte de la Justicia Ceja 2006-2007, con datos de la Policía Nacional.

La Policía Nacional cuenta con la Inspectoría General (por departamentos) como organismo de control de probidad, fiscalización y control de la función policial. Como se aprecia en el organigrama, es parte integrante del Alto Mando y su función es velar por la eficacia de los servicios policiales a través de inspecciones, investigaciones, fiscalización e informes de los diferentes organismos de la Policía (Ley Orgánica, abril 1985, artículo 18). De acuerdo al Reporte de la Justicia en las Américas (CEJA, 2007), también existe una Dirección Nacional de Responsabilidad Profesional, encargada del control interno y transparencia de la función policial, sin embargo, no aparece en el organigrama policial ni ministerial. El organismo sancionador es el Tribunal Disciplinario Superior, que es la unidad encargada de procesar y juzgar al personal por faltas cometidas en el desempeño de su labor, como se trata de instituciones desconcentradas hay tribunales en cada departamento del país. Existe también la Dirección de Personal que evalúa el funcionamiento policial. La Ley Orgánica no detalla mayormente su funcionamiento, pero son órganos exclusivos en esta materia.

<sup>8</sup> Ver: Mansilla, 2003.

**Figura 2. Organigrama del control interno en la Policía Nacional de Bolivia**

Fuente: Elaboración propia, 2008, según organigrama publicado por la Policía Nacional en 2006.

Uno de los hitos más relevantes para la organización político-administrativa boliviana fue la Ley de Participación Popular, de 1994, que otorga a los municipios una cierta autonomía fiscal-financiera, pero que no llega a las policías, que conservan la centralidad de las decisiones; de hecho, "la policía ha sido siempre una competencia exclusiva del gobierno central. Los gobiernos departamentales no ejercen ninguna tuición funcional no tienen la facultad de influir sobre los destacamentos regionales de la policía (...) hasta hoy la policía constituye una de las

instituciones más centralizadas, jerárquicas y piramidales de la sociedad boliviana" (Mansilla, 2003:11). Esta cuestión puede ser un elemento influyente en la percepción negativa respecto de la distribución de los recursos, lo que se aprecia en el estudio más reciente realizado sobre la policía boliviana por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que aplicó una encuesta a policías y ciudadanos. En ella, los policías manifestaron que la distribución discrecional de los medios económicos de la institución influye en la corrupción, al

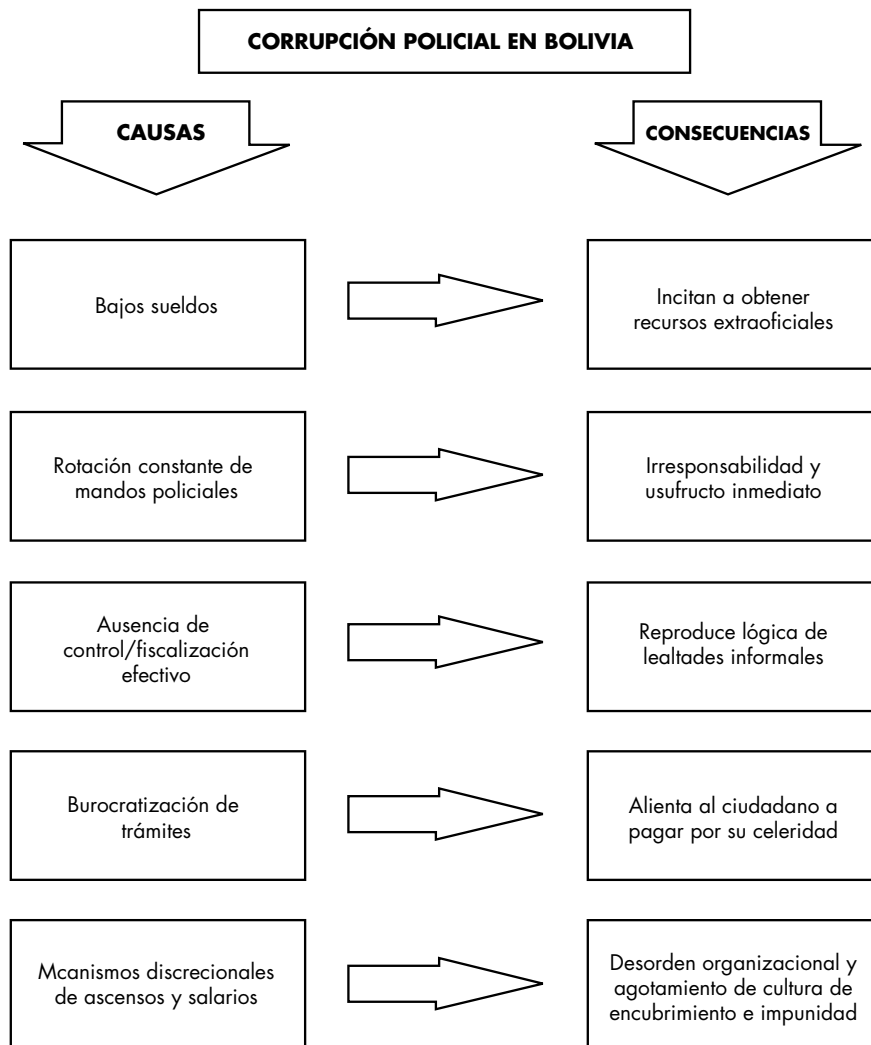
ser más favorecidos unos que otros (PNUD, 2006). Según eso se puede relacionar la centralización de los recursos con la discrecionalidad de su traspaso, influidos por la jerarquía.

La mala imagen que la sociedad tiene de la policía está asociada con la corrupción, pero también a la discriminación. La percepción general es que los servicios de la Policía son regulares, no se trata a toda la gente de la misma forma, por ello solamente quienes no son discriminados perciben una mejor imagen. Si algunos miembros de la Policía tienen un comportamiento cuestionable en su trabajo puede deberse en gran parte a malas prácticas instaladas al interior de la institución, como el maltrato físico, la discriminación, los incrementos injustificados de carga laboral, los arrestos arbitrarios, el abuso de poder y la ausencia de canales efectivos de denuncia. Una demostración de aquello es que en la citada encuesta se dio como resultado que sólo el 13% declaró no haber sido nunca víctima de gritos u ofensas dentro de la institución y que el 23% nunca fue objeto de sanciones o arrestos, es decir, el abuso es una práctica habitual, que afecta especialmente a suboficiales, pues en este grupo 1 de cada 3 (en contraste con 1 de cada 4 oficiales) afirmaron haber sido víctimas de abuso, pero muy pocos denunciaron. Ejemplo de ese abuso fueron las denuncias en 2000 y 2002 de que los superiores se apropiaban de los sueldos de sus subordinados o los obligaban a trabajar en sus empresas de seguridad privada (Mansilla, 2003: 58).

En este caso también parece ser relevante para la cultura policial que en su institución se reproduzca la estructura de diferenciación social del país, al separar estrictamente suboficiales de oficiales, por ejemplo un suboficial no puede pasar a la escala

de oficiales por carrera, sino solamente pasando por la escuela correspondiente; entre lo suboficiales solo el 17% dice no ser indígena, pero en los oficiales este porcentaje sube a 42%. Asimismo, más del 60% de los suboficiales se reconoce del nivel socioeconómico medio-bajo, en tanto entre los oficiales más del 70% dice ser "medio típico" (PNUD, 2006). Si la diferencia y discriminación se aplica y practica dentro de la institución, no es extraño que sea un comportamiento que se refleje en el trato a los ciudadanos, pues el 65% de estos considera que los policías no exigen el cumplimiento de la ley a todos los ciudadanos por igual. En 1998 el propio Comandante General admitió como práctica común el traslado de ebrios y antisociales a sitios apartados para realizar limpieza urbana, declarando que aquello respondía al clamor de la población, todo ello a propósito del caso de un joven que fue quemado por miembros de la policía.

En cuanto a la corrupción policial, esta se da en tres ámbitos: administrativo (por el manejo de recursos), operativo (coimas) y político (intercambio de privilegios a cambio de protección) (PNUD, 2006). Todo ello se refleja en faltas como: soborno, extorsión, arreglos para beneficio mutuo entre policías y ciudadanos, malversación de fondos, impunidad y clientelismo. Las causas y consecuencias que detecta Quintana para la corrupción son las que se ilustran a continuación:

**Figura 3. Causas y consecuencias de la corrupción policial en Bolivia**

Fuente: Elaboración propia, 2008 (según lo señalado en Quintana, 2005:218).

Corrupción y discriminación son las situaciones que más parecen afectar el comportamiento policial, dando por resultado que las transgresiones más frecuentes sean: allanamientos sin orden judicial, malos tratos a los detenidos, detenciones ilegales y abusos físicos en las comisarías, hechos confirmados por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, que

ha dicho que la mayor cantidad de denuncias que recibe son de la Policía en temas como negligencia en el levantamiento de cadáveres, amenazas, extorsión, detención ilegal, agresión física, torturas y secuestro. Por su parte, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos ha dicho que la lucha contra las drogas (en la que la Policía tiene un importante papel) y las cárceles son el

mayor ámbito de violación de los derechos humanos. No obstante, uno de los pocos estudios que existen apunta precisamente a dar una explicación del comportamiento policial y entrega una acertada idea de que la Policía Nacional tiene un “código informal” que regula sus acciones, pero al mismo tiempo es una institución consciente de que necesita cambiar y modernizarse (Mansilla, 2003). La existencia de este código informal sería un legado sociocultural de la época colonial enraizada sobre todo en las clases medias e inferiores, tanto urbanas como rurales, grupos que son los que precisamente integran en su mayoría las entidades encargadas de la seguridad.

El estudio de Mansilla, quien realizó un seguimiento a todos los hechos delictivos cometidos por miembros de la policía que se hicieron públicos en medios de prensa, concluye que existen “principios” o elementos que formarían esta lógica informal y que pueden ser resumidos en los siguientes puntos:

- Se acata pero no se cumple, es decir, existen estatutos y reglamentos, pero alejados de la práctica. Quizá esta actitud pueda responder a la confusión de una legislación posiblemente anacrónica con la posibilidad de cometer transgresiones.
- El poder y el dinero aseguran impunidad, la discriminación entonces se da según la posición socioeconómica del afectado y el origen étnico-cultural.
- No existe una ética de servicio a la comunidad, sino de beneficiarse de los recursos. Esto también tiene que ver con la militarización de la policía que condiciona

una mentalidad que en primer término es de orden, disciplina y subordinación y no de servicio a la comunidad.

- La cultura militar también tiene que ver con la obediencia ciega hacia los superiores y cierto mandamiento de solidaridad con los otros miembros, por lo cual las prácticas corruptas se aceptan y no se denuncian, presentándose el encubrimiento y la negación de las faltas<sup>9</sup>.
- La responsabilidad de un hecho se diluye si la colectividad pasa por alto la falta.
- La promesa de mejorar es utilizada como disculpa.

En tanto, según Quintana (2005), los elementos que explican el comportamiento policial dicen relación con la política, pues existe un comportamiento discrecional de parte de todas las autoridades públicas y no hay fiscalización parlamentaria ante denuncias de violaciones a derechos humanos, lo que ha creado un ambiente de impunidad cuyos márgenes dieron como resultado la normalización del delito. Más aún, la relación con la política no es evaluada positivamente, pues los policías dicen que los políticos juegan un papel en la discrecionalidad de los ascensos y utilizan la institución para sus fines. De hecho el 5% de los funcionarios policiales confía en los partidos políticos, sólo entre 30% y 40% dice que las normas se aplican por igual a todos los policías y el 76% opina que el sistema de ascensos no es aplicado en forma honesta (PNUD, 2006).

A pesar de todas las denuncias en contra de la Policía Nacional por diferentes tipos de

<sup>9</sup> Al respecto, conocido fue un caso ocurrido en 1992 cuando un oficial denunció prácticas ilegales y el involucramiento con el narcotráfico, luego fue detenido y torturado por la propia policía; en 1991 un grupo de 40 oficiales fueron dados de baja por conexiones con el narcotráfico, luego fueron reincorporados, hecho que fue negado inicialmente por la policía, pero luego lo reconocieron. En 1998, el Presidente de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos fue detenido ilegalmente y los culpables nunca fueron procesados. Posteriormente, en 2001, el caso Blas Valencia también fue conocido: se trataba de un coronel en servicio activo que planificaba asaltos a mano armada y contaba con una amplia red de información, protección y colaboración en la propia Policía, Ministerio del Interior y algunos partidos (casos documentados por Mansilla, 2003).



faltas y delitos, las instituciones de gobierno y los organismos existentes de control externo han conseguido resultados poco alentadores, pues no todos los hechos llegan a investigarse y de las investigaciones, no todas terminan con una sanción ejemplificadora. Si bien el estudio realizado por PNUD (2006) muestra un buen nivel de confianza en la Policía y de disponibilidad de la ciudadanía a colaborar con la institución en su labor de control del delito, la distancia social no se acorta, debido a los tratos discriminatorios. Como estos últimos también ocurren dentro de la institución, es indispensable que las normas internas se apliquen correctamente para luego mejorar la imagen exterior y el servicio a la comunidad.

## 2.2 Brasil

La estructura federal brasileña determina que cada Estado organice sus propias instituciones, que funcionan de manera similar pero no idéntica y en esto la policía no es la excepción. Durante el período de gobierno militar todas las policías funcionaban igual porque dependían del Ejército, pero con la nueva Constitución Política de 1988 cada Estado debía definir sus estructuras y reglamentos, aunque con semejanzas. De hecho, es casi la misma organización la que se replica en cada Estado: existe la Secretaría de Seguridad Pública, que no tiene competencias en cuanto al control interno de las policías, pero tiene "Corregedoria" y "Ouvidoria", órganos que vigilan el comportamiento tanto de la Policía Militar (encargada del control del delito) como de la Policía Civil (investigativa) y la Técnica<sup>10</sup>, pero sin potestad de sanción, pues

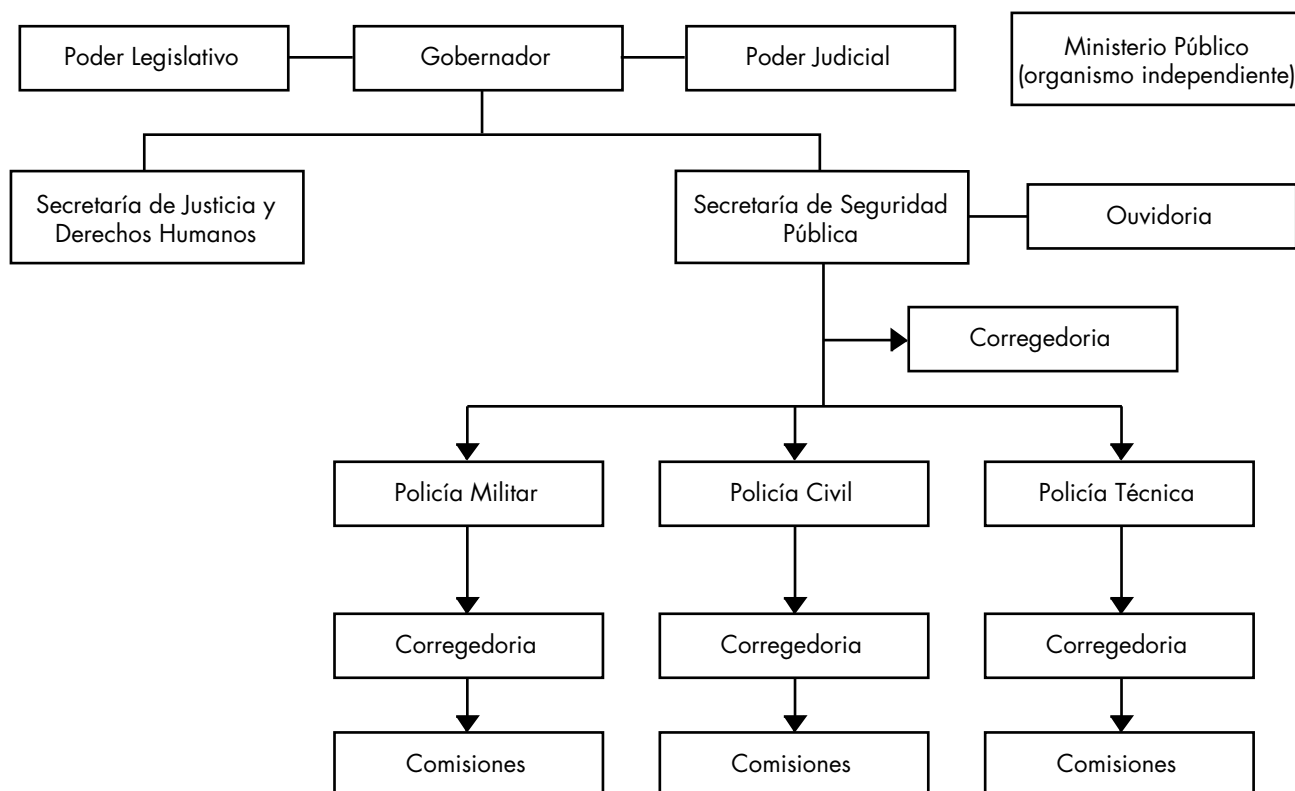
se trata de un organismo externo. La sanción la realizan las policías internamente a través de sus propias "Corregedorias", que reciben denuncias, investigan y deciden si el caso se puede sancionar internamente, pasa a la justicia militar o envían el respectivo informe a la justicia civil a través del Ministerio Público.

Si un policía comete un delito es puesto en prisión preventiva o se le solicita a un juez que lo haga, todo con el fin de no perjudicar la investigación. La justicia civil sólo procede ante delitos dolosos cometidos contra civiles y por casos de abuso de autoridad, todos los otros tipos de casos son procesados por la justicia militar, de hecho, la fiscalía puede determinar que un proceso no es de su competencia y devolverlo a la policía. Ya sea en la justicia militar o civil, los inculpados tienen derecho de defensa técnica por parte de la Defensoría Pública, pero también pueden elegir tener su propio abogado. El problema es que muchos deciden no tener abogado para así no demorar más el proceso, pues los defensores públicos muchas veces están sobrecargados por la gran cantidad de casos que llevan<sup>11</sup>.

Las corregedorias son estructuras de control interno descentralizadas porque funcionan independientemente, pero a la vez hay un sistema ad-hoc o discrecional, pues cuando se investigan los casos internamente se conforman comisiones para cada uno. Esto conlleva dificultades por la gran cantidad de casos y porque los policías que conforman esas comisiones no están dedicados exclusivamente a la vigilancia interna. Las corregedorias y la justicia militar solo tienen competencia sobre delitos que estén

<sup>10</sup> La Policía Técnica es el cuerpo científico, es decir, los peritos que realizan la labor de recolección de pruebas, entre otras. En algunos estados funciona de manera independiente, como en Bahía, pero en Río de Janeiro es parte de la Policía Civil.

<sup>11</sup> Entrevista a Jorge Ferreira Melo. Coronel de Reserva de la Policía Militar de Bahía (Febrero, 2008).

**Figura 4. Organigrama de la estructura de seguridad en Brasil**

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por Jorge Ferreira Melo, 2008.

tipificados en el Código Militar y Código de Proceso Militar (que es federal, por tanto rige a todos los estados) y en los respectivos reglamentos o estatutos estatales. La figura 4 presenta en términos generales la estructura del sistema de seguridad y sus instancias de control, las que pueden presentar variaciones entre los distintos estados.

Forman parte de la estructura de la Secretaría de Estado de Seguridad de Río de Janeiro (SESEG): la Ouvidoria de Policía del estado de Río de Janeiro, que fue creada por la ley estadual 3.168 del 12 de enero de 1999, para recibir denuncias contra policías y producir informes periódicos

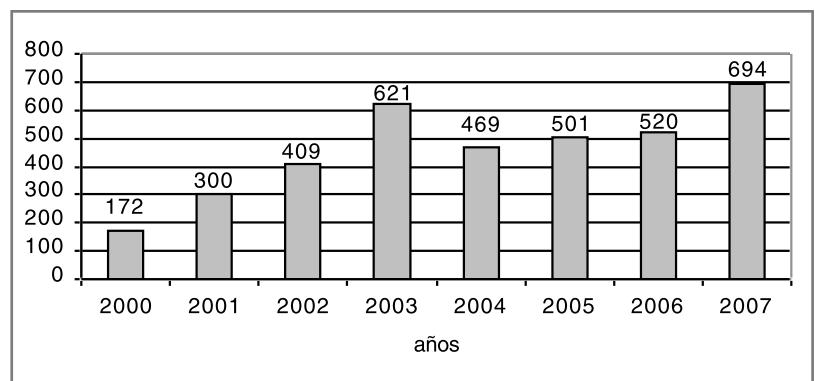
que son publicados en su sitio web; y, la Corregedoria General Unificada, la cual no sustituye las corregedorías que tienen tanto la Policía Civil como la Militar, pues de hecho, depende de ellas para llevar a cabo sus investigaciones. La Corregedoria General Unificada fue creada por la ley estadual 34.035 del año 2000 y reglamentada por el decreto 26.716/2000; inicialmente formó parte de la Secretaría de Estado de Justicia y Derechos Humanos pero por medio de otro decreto del mismo año pasó a la Secretaría de Seguridad Pública, luego en 2002 pasó al interior de la estructura del Gobierno del Estado y en 2003 volvió a la SESEG (NEV/ USP, 2005).

En cuanto a la normativa, existe una ley genérica para todo el país que entrega las directrices principales, pero hay un reglamento para cada Estado con el cual las policías se estructuran. Algunos estados tienen estatutos y otros tienen reglamento, entre estos últimos está por ejemplo, la Policía Militar de Sao Paulo y la de Río de Janeiro. Estos reglamentos –o estatutos– contienen las normas, transgresiones, deberes y derechos de los funcionarios. Las sanciones que pueden recibir los policías por faltas a la disciplina van desde la advertencia a la destitución, pasando por la detención y prisión. Estas últimas se implementan en recintos propios de la policía, sólo van a un recinto común cuando son juzgados por un plazo superior a dos años de prisión. En tanto, el proceso ante alguna falta puede implicar la restricción del uso de armas o del uso de uniforme, pero el funcionario puede seguir trabajando, pues normalmente no se les aparta del servicio durante los sumarios (estos últimos duran 30 días y los procesos administrativos 60 días prorrogables).

La situación de criminalidad en Brasil es compleja por la amenaza que presenta el crimen organizado y la violencia con que son cometidos los delitos, de lo cual no han estado exentos algunos miembros de la policía que también se han visto implicados en situaciones violentas –como homicidios– aunque con mayor frecuencia en hechos que implican el uso indebido de la fuerza, abuso de autoridad, extorsión o coima<sup>12</sup>. Diversas organizaciones no gubernamentales han documentado y denunciado casos de policías que exigen dinero a personas a cambio de

no presentar pruebas en su contra, o agentes que están al servicio del narcotráfico y que no son apartados del servicio, sino muchas veces trasladados a otros lugares igualmente conflictivos. Ante esto inevitablemente la percepción ciudadana es de impunidad (Azevedo et al, 2004). Esta difícil situación también se manifiesta en los 694 muertos por “actos de resistencia”<sup>13</sup> que fueron registrados el primer semestre de 2007 en Río de Janeiro, lo que representaba un aumento de 33,5% respecto del año 2006. Por su parte, durante el primer semestre de 2007 los policías militares muertos en enfrentamientos fueron 15, mismo número que se registró en 2006.

**Gráfico 1. Muertos en “actos de resistencia” (Río de Janeiro)**

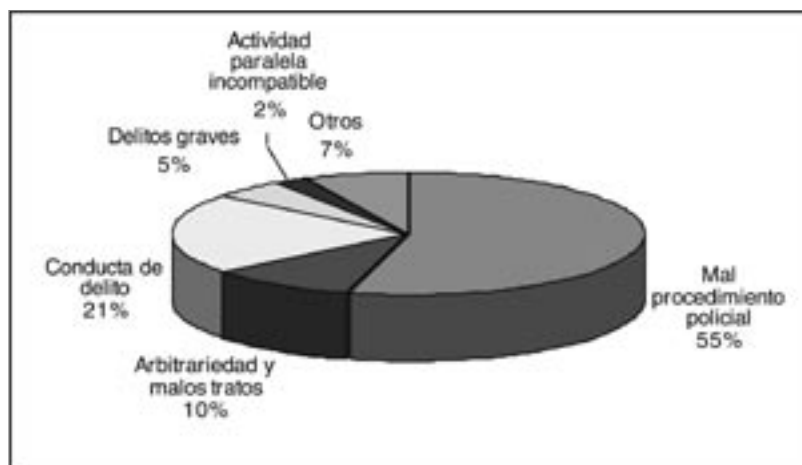


Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Seguridad Pública de Río (ISP, 2007).

<sup>12</sup> Esta última hace referencia a la situación en la cual el policía demanda dinero a cambio de algún favor, en cambio, la “propina” es la coima ofrecida por el ciudadano, dándose estas últimas sobre todo en asuntos de tránsito.

<sup>13</sup> La definición de “muertos en actos de resistencia” no existe legalmente en Brasil, tratándose de una categoría que asume automáticamente la defensa propia del policía. El primer aumento de estos hechos se registró en 1995 con la llamada “Ley del Lejano Oeste” que imponía incentivos económicos a los agentes policiales con más número de homicidios (Justicia Global, 2007).

**Gráfico 2. Denuncias recibidas en contra de la Policía Militar de Río de Janeiro por la Ouvidoria de Policía (2007)** <sup>14</sup>



Fuente: Elaboración propia, 2008, con datos de Ouvidoria de Policía de Río de Janeiro (2007). Ver detalle en tabla 1 del anexo.

En este contexto de violencia y corrupción se hicieron más necesarios los controles externos a la policía que permitieran garantizar la ampliación y protección de los derechos ciudadanos. Por ello, las Ouvidorias comenzaron a surgir a mediados de los noventa como una forma de fortalecer la sociedad civil, pero también por la baja credibilidad de los órganos policiales (Reis Souza, 2007). Debido a que cada estado tiene autonomía en el manejo de sus instituciones, no todas las Corregedorías hacen pública la información respecto de sus procesos, por eso se vuelven importantes

los órganos externos al momento de obtener datos; por ejemplo, la Ouvidoria de la Policía de Río de Janeiro registra un total de 1.812 reclamos en 2007, de los cuales el 71% fueron en contra de miembros de la Policía Militar. Por su parte, la Policía Civil recibe menos denuncias debido a que su labor es menos expuesta al trato con los ciudadanos. Esta diferencia también se percibe en los comentarios positivos o elogios que recibió la Ouvidoria, pues la Policía Militar obtuvo 58 contra 172 de la Policía Civil.

También se destaca que la Corregedoría de la Policía Militar tenía 1.129 denuncias pendientes de pronunciamiento de un total de 1.349, al finalizar el año 2007. En tanto, de los procesos instalados (27), solamente 3 fueron contra oficiales y ninguno de ellos recibió sanción; de los restantes, 18 fueron sancionados. Cabe consignar que de los 27 procedimientos, 5 fueron a instancias sumarias, 1 a Consejo de Justificación, 1 a Comisión de Revisión Disciplinaria, 1 a Inquérito Policial (procedimiento administrativo por el que se reúnen las pruebas) y 18 fueron investigados. De estos últimos las sanciones impuestas fueron: 8 detenidos, 5 excluidos de la institución, 3 en prisión y 2 reprendidos (Ouvidoria de Policía de Río de Janeiro, 2007). Se aprecia un número bajo de sanciones respecto del total de denuncias.

No es casual que las denuncias que recibe la Ouvidoria respecto de la Policía Militar de Río de Janeiro estén dirigidas principalmente a los malos procedimientos policiales y los

<sup>14</sup> La falta a la disciplina listadas por la Ouvidoria fueron agrupadas en las siguientes categorías (ver detalle en anexo):

· *Mal procedimiento policial*: abuso de autoridad, falta de vigilancia, infracción disciplinaria, calidad de atención al público.

· *Arbitrariedad y malos tratos*: agresión, amenazas, acto libidinoso, lesiones físicas, ofensas a la honra, sugestión o amenazas.

· *Conducta de delito*: usura, corrupción pasiva, enriquecimiento ilícito, estelionato, extorsión, peculato, omisión de funciones para satisfacción personal, recepción de objetos de robo, robo o hurto de vehículo, crímenes ambientales o al patrimonio público, explotación de transporte alternativo, falsificación de documentos, fraude general, lotería ilegal, porte ilegal de arma, pandillaje, multa por infracción de tránsito, estacionamiento irregular.

· *Delitos graves*: desaparición de personas, tortura, homicidio, participación en grupo de exterminio, secuestro, tráfico de armas, tráfico de drogas, contrabando de armas, corrupción de menores, explotación sexual de terceros, posesión o uso de estupefaciente.

actos arbitrarios donde se abusa de la fuerza, pues mucho se ha discutido acerca de la militarización de esta Policía y sus actuaciones violentas. La confusión entre firmeza y eficiencia se puso en evidencia en una película (*Tropa de Elite*, 2007) que muestra cómo un grupo específico de la Policía Militar (Batallón de Operaciones Especiales) entra violentamente en las favelas, disparando sin importar si atacan a delincuentes o niños inocentes; y abusando de la fuerza en forma indiscriminada. Contradictoriamente, el perfil del denunciante de hechos violentos cometidos por la policía muestra que la mayoría son hombres blancos de entre 20 y 60 años (Ouidoria de Policía, 2007); cabe entonces preguntarse si los habitantes de las favelas denuncian o no la violencia policial, pues en ellas habitan jóvenes pobres y negros que son precisamente los más violentados.

La Policía Militar, por su parte, también ha realizado actos donde muestran a sus propias víctimas. Uno de ellos ocurrió el 1 de febrero de 2008, cuando realizaron una manifestación pacífica en la playa de Copacabana portando cruces negras para homenajear a los policías muertos, un total de 586 entre 2004 y 2007. Exigir mejoras salariales y dejar en la ciudadanía la imagen del policía que arriesga su vida, en lugar de cometer delitos, eran los dos objetivos de la manifestación (Amaral, 2008). Sin embargo, como se aprecia en las cifras, las muertes policiales representan un número muy inferior al de civiles en los llamados "actos de resistencia". Además, la mayoría de las muertes policiales no ha ocurrido en las favelas y hay estudios que han demostrado que muchas de las víctimas civiles presentan indicios de haber recibido

disparos por la espalda, en circunstancias en que no estaban armados. La letalidad policial también se ha demostrado por la abrumadora superioridad de los homicidios por sobre las lesiones, de tal forma que este tipo de hechos presenta más bien un perfil de ejecuciones extrajudiciales (Amnistía Internacional, 2005; y Justicia Global, 2007).

De todas formas, cabe señalar que la Policía Militar se diferencia de otras policías latinoamericanas respecto de que no reproduce de manera fiel las diferencias sociales, pues los suboficiales pueden pasar a ser oficiales siempre que cumplan con los requisitos y realicen los cursos necesarios<sup>15</sup>, es decir, es una posibilidad cierta en su carrera. Por ello, no hay mayores diferencias sociales entre la planta total e incluso el ingreso a la policía puede ser visto como una posibilidad de ascenso social. De hecho, según Jorge Ferreira Melo, Coronel de Reserva de la Policía Militar de Bahía, sucede que ante la falta de mercado laboral muchos profesionales universitarios han ingresado a la policía, principalmente por la estabilidad laboral que esta institución ofrece.

No obstante lo anterior, la violencia policial tiene como consecuencia la desconfianza de la comunidad en la policía, pero también en el sistema judicial, pues los habitantes de las favelas escasamente denuncian ese tipo de actos por temor a represalias y por la seguridad de que quedará en la impunidad. Uno de los hechos más conocidos fue la matanza en la zona de Baixada Fluminense de Río de Janeiro, cuando el 31 de marzo de 2005 murieron a manos de agentes policiales 29 personas (entre estudiantes y trabajadores

<sup>15</sup> Pueden postular a la academia para oficiales o después de 20 años de servicio pueden pasar al cuadro auxiliar de oficiales, llegando a capitán o teniente coronel.

de diversas edades) de las cuales sólo dos tenían antecedentes penales por delitos menores (Justicia Global, s/f). Una de las justificaciones que se dieron a este hecho fue que se trató de una reacción contra el plan instaurado para acabar con la corrupción policial (llamado "Navaja de Carne"), pero también se dijo que fue una contienda entre policía envueltos en trabajos ilegales de seguridad privada (Amnistía Internacional, 2005). Independiente de las causas de este hecho particular, las "invasiones" policiales en la favelas son comunes, se trata de redadas masivas, violentas, sin orden judicial, en algunas ocasiones con órdenes de búsqueda y captura colectiva, lo cual perjudica a toda la comunidad; además, muchos de sus miembros son discriminados en el trato que se les da en los servicios de salud, educación o en sus trabajos (Amnistía Internacional, 2007).

Ante la corrupción, la violencia policial y la sensación de impunidad, surge entonces el sistema de justicia alternativo, representado en Brasil por las ejecuciones extrajudiciales cometidas por algunos batallones de policía, por los agentes que en su tiempo libre (o cuando se han retirado de la policía) trabajan para la seguridad privada y por los linchamientos. Esta violencia intenta sustituir el Estado allí donde no está siendo eficaz contra la delincuencia y no consigue proteger a sus ciudadanos. Una de las razones que explicaría este comportamiento es el legado de valores autoritarios de la dictadura brasileña (1964-1985) y la violencia policial institucionalizada en aquella época<sup>16</sup>. Los linchamientos tampoco suelen ser castigados, incluso son tolerados, aunque las víctimas son, nuevamente, los más pobres. En Brasil hay registros de linchamientos desde el siglo XVIII, pero en ese tiempo tenían un matiz de discriminación

racial, cuestión que ha cambiado, pues la mayoría de estos actos ocurren entre personas de nivel socioeconómico bajo, y entre afrodescendientes; por lo cual el linchamiento pasó a tener un carácter vengativo, donde la idea no es prevenir el crimen por medio del terror, sino castigar con el doble de crueldad el delito que los motiva (Martins, 1995: 298). Como se ha señalado, esto conlleva también un cuestionamiento al poder, al desorden y a las instituciones.

Las faltas a la disciplina por parte de la Policía Militar tienen dos facetas: por un lado, provocan la sensación de que el poder de la fuerza indiscriminada que violenta los derechos humanos es legitimado institucionalmente al no recibir sanción y la comunidad teme denunciarlos; y por otro, que la violencia es una forma efectiva de controlar la delincuencia, por lo tanto, es legitimada socialmente. Frente a esto, cualquier mejora interna que realice la institución policial en cuanto a la formación y capacitación de sus miembros debe ir acompañada de una respuesta de todo el sistema penal (tanto civil como militar y las corregedorías) para sancionar de manera efectiva aquellas conductas desviadas de la norma. También es necesario que los servicios de inteligencia y de control interno de la policía actúen independiente de ella, sobre todo en los conflictos de relación entre el narcotráfico y algunos miembros de la policía. Pero este es sólo uno de los ámbitos que puede mejorar la actuación policial y la recepción ciudadana de su labor, pues sin duda son un conjunto de variables las que deben ser tratadas para disminuir la violencia generalizada.

<sup>16</sup> Así por ejemplo, Amnistía Internacional documentó la existencia de los "escuadrones de la muerte" en 1972 (Amnistía Internacional, 2005).

## Cuadro 1. Accountability policial en Brasil

Por Antonio Jorge Ferreira Melo<sup>17</sup>  
Coronel de Reserva de la Policía Militar de Bahía

En un país que vive un cuadro de delincuencia severa, cotidianamente, los policías enfrentan situaciones de alto riesgo, teniendo que tomar decisiones graves, en un corto espacio de tiempo, y es de esperar que cometan errores de evaluación que los conduzcan a un uso excesivo de la fuerza, aun cuando los medios y los reclamos populares muestran que, lejos de constituirse en un acto aislado, el abuso de autoridad y la violencia policial, materializan un patrón prevaleciente de violaciones de los derechos humanos, que se escudriñan en las raíces que los ligan al contexto social y político.

Cabe señalar, respecto de la policía brasileña, una serie de circunstancias históricas, sobre todo en la fase dictatorial –en la década de 1930 y después de 1964, y más recientemente en la década de 1980–, cuando la violencia y la criminalidad adquirió peso y visibilidad nacional. Para resolver ese problema, los policías pasaron a armarse para enfrentar las situaciones de “Combate”, extrapolando los límites que las leyes les imponen y, consecuentemente, violando los derechos humanos.

Lo que lleva a los policías a crear una situación de desprecio a los derechos humanos es la orientación inadecuada y el desvío de la función, que tiene como justificativo la mantención del orden público. Así, en Brasil, la violencia policial, antes utilizada como instrumento de control social y de la criminalidad, hoy, después del declinio del uso político, tiene afligida a la población de clase baja y marginal.

El contexto que se vive en Brasil, con profundos avances en la dirección de la democracia, sobre todo lo relacionado a la protección de los derechos civiles, no fueron suficientes para adaptar la policía al nuevo orden, pues, a pesar de los buenos resultados en el área política, los derechos humanos, de forma episódica o sistemática, continúan siendo violados. En otras palabras, el desafío es llevar el ejercicio de discrecionalidad policial a un sistema de controles institucionales y sociales.

Además de todos los problemas relativos a los intereses políticos y económicos que atraviesan la actividad, en un Estado de Derecho no se puede negar la importancia de los medios como mecanismo de control informal y la función esencial que desempeña la denuncia de las desviaciones cometidas por policías. En los casos en que hay presión de la prensa, las posibilidades de impunidad son mucho más reducidas. Como cualquier otra institución pública, la policía está sometida al control formal

<sup>17</sup> Especialista en Gestión de Seguridad Pública y en Derechos Humanos por la Universidad del Estado de Bahía (UNEB), Especialista en Políticas de Gestión de Seguridad Pública, Maestría en Desarrollo de Gestión Social por la Universidad Federal de Bahía (UFBA). Profesor de las Academias de Policía Militar y Civil, del Centro universitario de Bahía, de la UNEB y de la UFBA.

interno y externo de su actividad. En el plano interno, el escalón de comando y las corregedorías son los órganos con competencia específica para realizar ese control. En el plano externo, el control le compete al poder legislativo, al judicial y al Ministerio Público. El control del legislativo en relación a las policías es muy débil, con excepción de alguna Comisión de Derechos Humanos en el Parlamento de Inquérito en casos de escándalos públicos. El Poder Judicial representa un control imprescindible en caso extremo de ilícito penal, en medio de la sobrecarga de procesos es un enmarañado legislativo que carece de eficiencia. Y el Ministerio Público, aunque tenga como una de sus funciones constitucionales el control externo de la actividad policial, no lo ejerce efectivamente día a día, por una serie de motivos, como la falta de recursos humanos.

Bittner (2003) en un interesante estudio sobre el trabajo policial, concibe la policía como aquella organización que tiene la legitimidad de intervenir cuando alguna cosa que no debería estar aconteciendo, lo está, y alguien tiene que hacer alguna cosa en ese momento. Pero, ¿cómo confiar que la policía hará aquello que deseamos y no aquello que tememos?

En busca de esa respuesta, el espacio público brasileño está siendo gradualmente ocupado por una nueva generación de asociaciones cívicas, ONGs y movimientos sociales, organizados en torno de una política de accountability policial, conduciendo a varios estados a crear Ouvidorias de Policía. Esas ouvidorias, presentan relatorías periódicas a la sociedad, también sirven como elementos de movilización, debate y concientización pública en relación al patrón persistente de violaciones de derechos humanos por policías (Lengruher et al. 2003).

Como parte de los esfuerzos para dar respuesta a las violaciones de derechos humanos cometidas por policías en Brasil se destacan las medidas destinadas a promover la integración de policías civiles y militares, el fortalecimiento de los servicios de inteligencia, la creación de las Corregedorías Generales de Policía, las inversiones en la formación y capacitación de los policías y los proyectos elaborados con el objetivo de aproximar la policía a la sociedad.

En este sentido, en todos los estados brasileños hay datos que pueden arrojar luces sobre la cuestión de la relación entre mayor accountability y disminución de la violencia policial y abuso de autoridad. Para ejemplificar, en el Estado da Bahía, en 2007, la Corregedoría de la Secretaría de Seguridad Pública registró 762 denuncias contra policías civiles y militares, generando 242 investigaciones, 208 procesos disciplinarios sumarios, 132 procesos administrativos disciplinarios y 52 inquéritos policiales. Como consecuencia de las denuncias formuladas, más allá de las sanciones disciplinarias, 143 policías fueron presos por determinación judicial. Esos números, a pesar de no ser posibles de comparar año a año, en lugar de negar los avances ocurridos en la seguridad pública en Brasil, se puede desprender que la política de



accountability policial representa una forma de politización con base en la sociedad civil, englobando la concretización de los principios de transparencia administrativa y de prestación de cuentas para los agentes públicos, en términos de control del ejercicio de discrecionalidad de los agentes policiales.

La policía normalmente interpreta el control de su discrecionalidad como un obstáculo, una restricción que la fragiliza e inhibe una actuación más efectiva frente a una delincuencia cada vez más violenta, presa del paradigma represivo, no consigue comprender cómo el accountability también puede representar un camino de credibilidad para una “policía basada en evidencia”, pues, en términos de seguridad pública, la pertinencia del uso concreto de fuerza es uno de los factores que fortalece o fragiliza la autorización social de la Policía, reforzando o no la credibilidad de las soluciones policiales. El accountability policial significa el principio por el cual las personas y las organizaciones del área de seguridad pública, siendo responsables por sus acciones, pueden ser llamados para explicarlas frente a otras personas, organizaciones y colectividades ante las cuales su responsabilidad se manifiesta, implica tener los mecanismos de control y evaluación como elementos de una gerencia moderna, que permita la dirección de las organizaciones policiales, saber lo que hacen sus subordinados, cuáles son los resultados que están siendo alcanzados y cómo hacer modificaciones para obtener el apoyo de la población.

Los resultados ya alcanzados, en términos de accountability policial en el estado de Bahía y en Brasil, indican que hay un deber que la sociedad tiene en cómo controlar y fiscalizar la organización a quien confía el mandato policial.

### 2.3 Chile

Carabineros de Chile es una policía de carácter militar, cuestión que se ve reflejada por ejemplo en su escala jerárquica que tiene grados militares, pero forma parte de la fuerza pública y sus funciones e instrucción son esencialmente policiales. Dado esta característica, es una institución altamente jerarquizada, lo cual determina que la potestad disciplinaria esté radicada en los mandos respectivos, es decir, verticalmente de superior a subordinado.

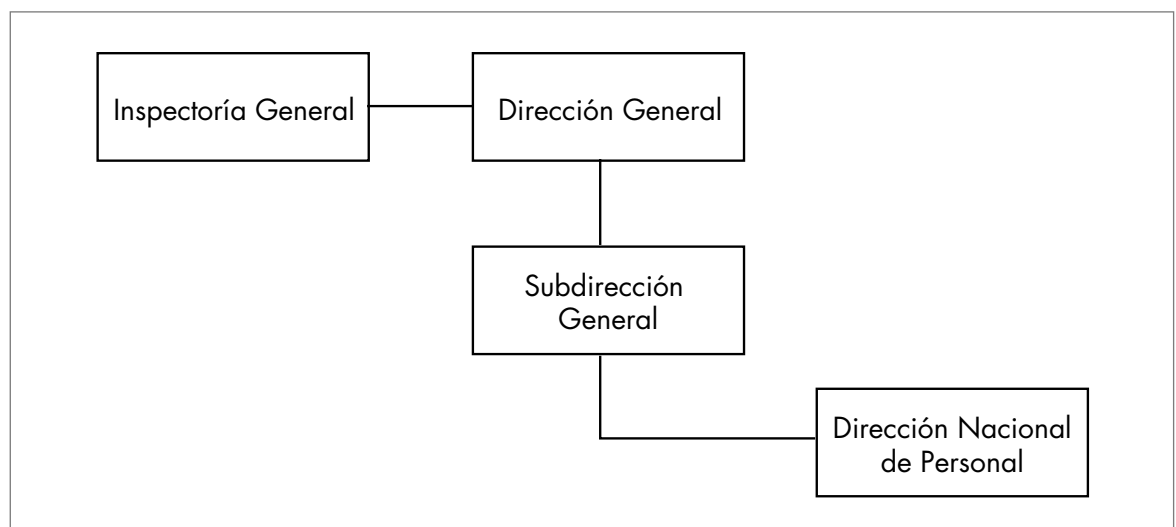
En tanto, en el organigrama de la institución existe un solo organismo dedicado a este tema, la Inspectoría General. De acuerdo al General Inspector de Carabineros, Gustavo González Jure, este organismo tiene por misión:

*“evaluar a todas las áreas de gestión, respecto al grado de cumplimiento de la*

*normativa legal y reglamentaria que regula su administración, como asimismo, establecer los niveles de eficiencia y eficacia con que se ejecutan cada uno de los procesos organizacionales (planificación y desarrollo, operaciones y apoyo), destinados a satisfacer las demandas y expectativas de los usuarios externos e internos de la Institución.*

*En ese contexto, el accionar de la Inspectoría General deberá estar centrado en el seguimiento y análisis permanente de información relevante sobre las actividades desarrolladas por cada una de las áreas de gestión, estableciendo su grado de alineamiento con los objetivos estratégicos, detectando posibles desviaciones y causas que las originan, contribuyendo al diseño de soluciones que permitan orientar los comportamientos al logro de los objetivos planteados” (comunicación personal, 22 de abril, 2008).*

**Figura 5. Organigrama control interno Carabineros de Chile**



Fuente: Carabineros de Chile, 2008.

Debido a que depende administrativamente del Ministerio de Defensa, a través de la Subsecretaría de Carabineros, pero operativamente del Ministerio del Interior (que tiene entre sus funciones el resguardo de la seguridad y el orden público), existe dificultad en delimitar dónde termina su relación con las fuerzas armadas<sup>18</sup>. Por ejemplo, participa de la Parada Militar que conmemora las Glorias del Ejército y se rige por el Código de Justicia Militar en ciertas materias, pero no tiene parte en el presupuesto que tienen las Fuerzas Armadas por la Ley Reservada del Cobre y su estatuto de personal es diferente; sus miembros pueden ser procesados por la justicia ordinaria si cometen actos delictivos fuera de servicio, pero si un civil actúa en contra de Carabineros, es procesado por la Justicia Militar.

La institución también formó parte de la Junta Militar durante el período de dictadura (1973-1989), durante el cual, por Decreto Ley N° 444 del 27 de abril de 1974, pasó a depender del Ministerio de Defensa Nacional, esto determinó su participación en situaciones de violaciones a derechos humanos y la alta autonomía profesional y política. Esa autonomía fue modificada con las reformas constitucionales que, luego de años de debates, lograron ser aprobadas el 16 de agosto de 2005. Quizá la más importante de estas modificaciones fue la eliminación de la exclusividad del rol de "garantes de la institucionalidad" que la Constitución asignaba a las Fuerzas Armadas y Carabineros, lo cual era considerado uno de los enclaves autoritarios del Chile democrático. Al mismo tiempo fue modificada la Ley Orgánica de Carabineros (de 1990),

no así su reglamento disciplinario, que data de 1967 (Decreto supremo N° 900) y cuya última modificación se realizó el año 2000 (Decreto supremo N° 403).

Sin embargo, la autonomía se mantiene en otros aspectos, todos los organismos públicos están obligados a publicar en sus sitios de Internet la plantilla de personal que los compone, pero en el caso de Carabineros es muy poco lo que se encuentra en la zona dedicada a Chile Transparente, pues "la información referida a la materia se encuentra limitada por el artículo número 436 del Código de Justicia Militar", como señala la propia institución. Este artículo indica que todo lo referido a la planta de personal de las Fuerzas Armadas y Carabineros constituye información relacionada directamente con la seguridad del Estado, la defensa nacional, el orden público o la seguridad de las personas. Asimismo, en el marco normativo solamente publican su Ley Orgánica y el Decreto que regula la Subsecretaría, no así su reglamento de disciplina (que se puede encontrar en la web del Congreso únicamente), enfocándose a publicar todos los tipos de servicios que prestan a la ciudadanía. Este es un aspecto importante, pues "la ausencia de transparencia atenta contra la propia institución dado que queda la incertidumbre respecto de su accionar. Quizás los mecanismos internos son eficientes pero –al menos en forma pública– no conocemos ni sus criterios, ni la cantidad de casos que se estudian, ni los resultados de dichas investigaciones" (Fuentes, 2001: 64). Como se ha señalado, la rendición de cuentas es esencial en un sistema democrático, pero en circunstancias como éstas, persiste la duda del correcto funcionamiento y el debido

<sup>18</sup> Si bien la reforma constitucional de 2005 establece que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, integradas por Carabineros e Investigaciones, "dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública" (Art. 101 inciso 2o), una de las disposiciones transitorias introducidas por la reforma señala que mientras no se cree este Ministerio, Carabineros e Investigaciones seguirán dependiendo del Ministerio de Defensa Nacional. Se ha discutido acerca de la modificación del actual Ministerio del Interior, pero aún no se realiza tal reestructuración.

control civil de la actividad policial en favor de la rendición de cuentas.

En ninguno de los documentos mencionados –Ley Orgánica y Reglamento Disciplinario– se detalla el funcionamiento o la estructura de la Inspectoría General de Carabineros, tampoco hay informes disponibles sobre su gestión o los procesos disciplinarios llevados a cabo, sus causas y sanciones. El reglamento de disciplina se enfoca principalmente en detallar las faltas y sanciones que corresponden, quizá esto se deba a que, de acuerdo al artículo 36 de su Ley Orgánica Constitucional “La potestad disciplinaria será ejercida por las autoridades institucionales

competentes a través de un racional y justo procedimiento administrativo. El personal que infrinja sus deberes u obligaciones incurrirá en responsabilidad administrativa conforme lo determine el Reglamento de Disciplina, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pueda afectarle”. En consecuencia la competencia disciplinaria está determinada por el grado y cargo. Así también están descritas las sanciones que cada uno de ellos puede aplicar, dependiendo del grado del subordinado. Hay una larga lista de oficiales que, según su cargo, tienen distintos niveles de competencia en materia disciplinaria, los principales son:

**Tabla 4. Competencia disciplinaria en Carabineros de Chile según cargo**

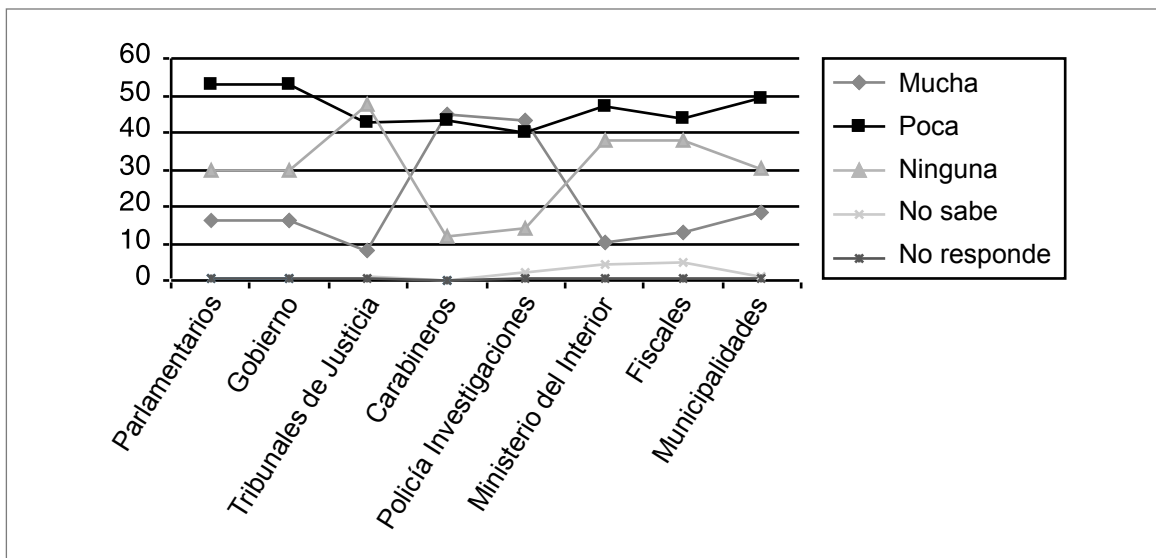
1º) De primer grado.	Jefes de Tenencias
2º) De segundo grado.	Comisarios, Jefes de Grupos y Escuadrones, Mayores y Capitanes Jefes de Grupos de Instrucción, Ayudantes de Reparticiones y Subcomisarios a cargo de Subcomisaría
3º) De tercer grado.	Subprefectos de los Servicios y Administrativos, Tenientes Coronales, Jefes de Grupos o Ayudantes de Reparticiones, Subdirector y Jefe de Estudios del Instituto Superior de Carabineros, Subdirector, Jefe de los Servicios y Secretario de Estudios de la Escuela de Carabineros y Escuela de Suboficiales
4º) De cuarto grado	Coronel Subsecretario de Carabineros, a los Segundos Jefes de Zona de Inspección, Prefectos Provinciales y Encuadrados, Prefectos Segundos y Tercer Jefe en la Prefectura General de Santiago, Directores del Instituto Superior, Escuela de Carabineros y Escuela de Suboficiales
5º) De quinto grado	Jefe del Consejo Asesor Superior, Inspector General, Jefes de Direcciones, Jefes de Zona de Inspección, Prefecto Jefe de Santiago y Oficiales Generales de Orden y Seguridad
6º) De sexto grado.	General Director, quien tendrá las más altas atribuciones disciplinarias que sobre todo el personal que presta servicios en la Institución.

Fuente: Título VII, artículo 35 del Reglamento Disciplinario de Carabineros.

De la misma forma se tratan los reclamos, es decir, deben ser entregados al superior inmediato y de forma escrita, aunque también pueden formularse verbalmente o cuando con motivo de visitas de inspección o entrega de unidades, los Jefes correspondientes consulten individual o colectivamente acerca de los reclamos que tengan o deseen manifestar (Reglamento Disciplinario, art.42). Más aún *“Por principio, el conducto regular debe observarse en orden ascendente, es decir, de menor a mayor jerarquía. Estará obligado a cumplirlo todo el personal de la Institución, especialmente en las presentaciones escritas de carácter oficial”* (artículo 54).

Resulta una paradoja que una de las instituciones policiales que goza de más confianza en América Latina y que, dentro de las instituciones encargadas de la seguridad en Chile, sea también la que mayor confianza genera en la población, no transparente toda la información sobre su gestión. Como se ve en la tabla 6, Carabineros es una de las instituciones en la que mayor cantidad de personas dicen confiar mucho, aunque no debe obviarse el hecho que el 43% dice confiar poco.

**Gráfico 3. Nivel de confianza ciudadana por instituciones, Chile 2007.**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad de Seguridad Ciudadana 2007 (ver detalle en tabla 2 del anexo).

En general su labor es bien evaluada. Por ejemplo, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana de 2005, el 53% de las personas considera como buena la atención en los cuarteles, 37,5% piensa que es buena la actuación de Carabineros al reprender los actos vandálicos y 44,3% cree lo mismo respecto de su labor en el resguardo del orden público; en tanto, quienes evalúan estas mismas funciones como regulares, rondan el 37%. Las opiniones en extremos

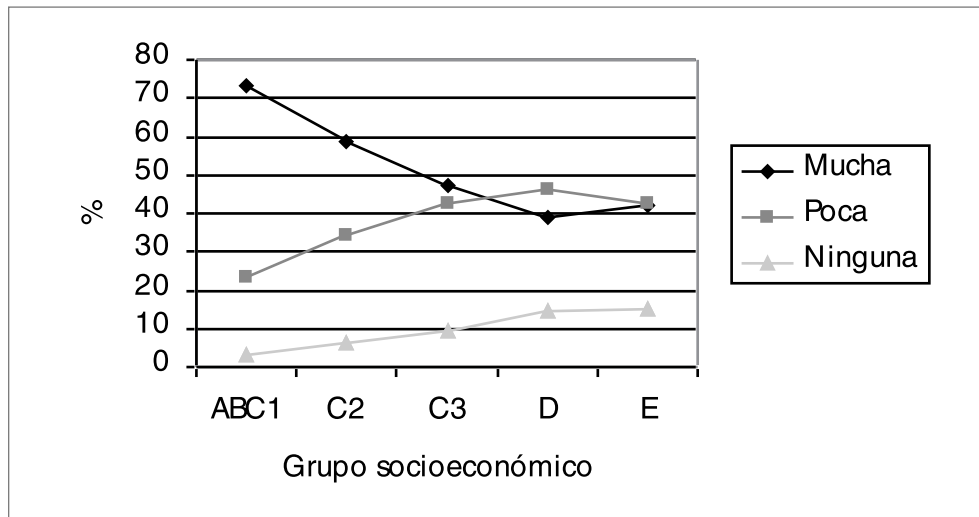
no son la tendencia, siendo porcentajes muy menores los que señalan opciones como "muy buena" o "muy mala", aunque sí es destacable la buena evaluación que tienen en servicios a la comunidad en casos de emergencias, catástrofes y búsqueda de personas, así como control de tránsito. En cambio, las opiniones positivas tienden a disminuir en el caso de control de drogas y delincuencia.

**Tabla 5. Evaluación del desempeño de Carabineros de Chile según función**

<b>Función</b>	<b>Muy bien</b>	<b>Bien</b>	<b>Regular</b>	<b>Mal</b>	<b>Muy mal</b>	<b>No sabe/no responde<sup>1</sup></b>
Control de tránsito	6,2	55,5	27,1	6,9	1,1	3,1
Combate a las drogas	2,7	30,5	37,3	21,2	3,9	4,4
Combate a la delincuencia	3,3	30,7	38,4	21,3	4,5	1,7
Resguardo del orden público	4,3	44,3	36,6	10,8	1,4	2,7
Asistencia y rescate en catástrofes	19	55,8	14,8	3,4	0,6	6,4
Asistencia en emergencias domiciliarias	9,7	44,9	24,7	8,1	1,6	11
Represión de actos vandálicos	4,5	37,5	36,7	13	2,3	6
Control de violencia intrafamiliar	4,3	34,7	30,9	12	2	16,1
Control de límites y fronteras	8,7	43,9	18,2	3,7	0,8	24,7
Búsqueda de personas	11,2	46,9	23,7	7,2	1,7	9,2

<sup>1</sup> En la pregunta original estas categorías van separadas.

Fuente: Elaboración propia, 2008, con datos de Encuesta Nacional de Seguridad de Seguridad Ciudadana 2005

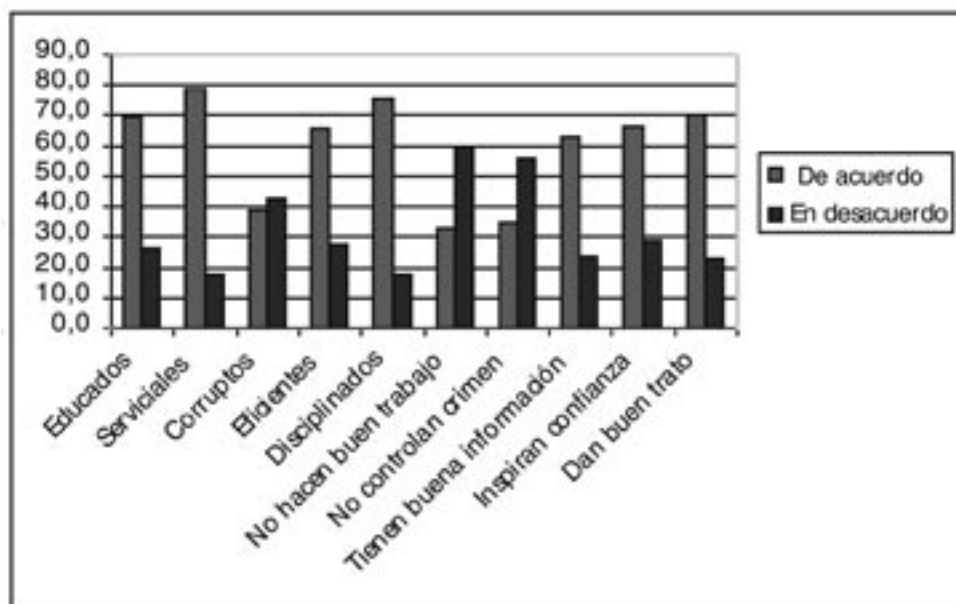
**Gráfico 4. Confianza en Carabineros de Chile según grupo socioeconómico**

Fuente: Elaboración propia, 2008, con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2007 (ver detalle en tabla 3 del anexo). Los niveles socioeconómicos expresados en este gráfico corresponde a una clasificación donde el nivel ABC1 corresponde al de mayor ingreso y el E al más bajo.

No obstante, en los sectores socioeconómicos de menores ingresos el nivel de confianza baja en poco más de 20 puntos porcentuales en relación al grupo de mayores ingresos, subiendo quienes declaran poca o ninguna confianza. No existen estudios que profundicen en esta relación y sus causas, pero se podría suponer que el trato de Carabineros hacia los ciudadanos no es el mismo entre distintos sectores socioeconómicos.

Carabineros de Chile es una institución conocida por ser una de las policías con mejor comportamiento en materia de probidad en América Latina, pero cuando se consulta a los ciudadanos acerca de si los carabineros son corruptos, llama la atención que es un porcentaje similar el que señala tanto estar de acuerdo con la afirmación como no estarlo (38 y 42%, respectivamente). Por otro lado, más del 60% señala estar de acuerdo en que los carabineros son educados,

serviciales, eficientes, disciplinados, que inspiran confianza, manejan buena información y dan buen trato; al contrario, las únicas alternativas con percepción negativa son aquellas relacionadas con hacer bien su trabajo y controlar el crimen (Encuesta Nacional, 2005), lo cual reitera la idea de buena evaluación en la relación con el ciudadano, pero menos positiva en relación al control de la criminalidad, lo cual por cierto, no es sólo responsabilidad de la autoridad policial y en ella pueden influir también las deficiencias en la reinserción social de los delincuentes o las debilidades de la política criminal en cuanto a dar castigo efectivo.

**Gráfico 5. Percepción acerca de algunas características de Carabineros de Chile**

Fuente: Elaboración propia, 2008, con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2005 (ver detalle en tabla 4 del anexo).

Son pocas las ocasiones en que la prensa da cuenta de actos impropios de Carabineros, de hecho, entre el segundo semestre de 2007 y primer trimestre de 2008, sólo se registran tres hechos de relevancia en los medios: un video que circuló por Internet donde se veía a funcionarios participando de una fiesta privada, en actitudes cuestionables moralmente por la institución (Terra noticias, 2007, 27 de noviembre); un carabinero detenido junto a su esposa por hurto en un supermercado (El Mercurio, 2008, 28 de enero); y un suboficial que transportaba droga desde el norte del país para evitar controles policiales y aduaneros (Radio Cooperativa, 2008, 4 de febrero). En el último caso cabe destacar que el carabinero fue detenido por la Brigada Antinarcoóticos de la Policía de Investigaciones, el cuerpo civil que se dedica a la investigación de

delitos, y no por una iniciativa propia del control interno de Carabineros.

Respecto del trato policial existen pocos estudios que hayan indagado en sus características, el más conocido es "Denuncias por actos de violencia policial" (Fuentes, 2001) que recoge información empírica de las únicas fuentes posibles para conocer esa realidad: juzgados militares y registros de la Corporación de derechos del pueblo (CODEPU, organismo de la sociedad civil) y de la Corporación de Asistencia Judicial (organismo estatal). A pesar de las limitaciones empíricas en la recolección de datos, y que abarcan solamente la década del 90, el estudio entrega importantes conclusiones, a saber: la justicia civil suele declararse incompetente ante denuncias de violencia policial, pasando los casos a la



justicia militar, la cual tiene un porcentaje muy bajo de sanción, pero muy alto de sobreseimiento; no hay una tendencia respecto al alza o baja de las denuncias de este tipo<sup>19</sup>; la violencia innecesaria es producida mayormente contra hombres y proporcionalmente es mayor en regiones que en la capital (en esta última se concentra en algunas comunas); es mayor el número de sentencias por “maltrato de obra a Carabineros” que por violencia innecesaria de parte del funcionario, en los mismos casos; y, por último, los datos recogidos indican que el maltrato policial ocurre principalmente en la calle, en segundo lugar en las comisarías y en tercer lugar en el domicilio del afectado (en determinados procedimientos policiales).

De este estudio también es necesario destacar que existen importantes filtros para la denuncia de actos de violencia indebida por parte de la policía. El primero de ellos es que este tipo de abuso muchas veces no es reconocido social y culturalmente, considerándose “normal”, quizá por eso la evaluación de su labor en el control del orden público es bastante positiva a pesar de las situaciones de violencia indebida. El segundo es el denominado filtro “socio-económico-institucional”, radicado en el temor a represalias, la desconfianza en el sistema judicial y la falta de medios económicos para acceder a defensa legal. En tercer lugar, el universo de denuncia se reduce ante la falta de capacidad de cobertura de los organismos de protección del ciudadano. Por último, en cuarto lugar, el funcionamiento de la justicia militar impide que sean conocidos los procedimientos y la

justicia civil suele declararse incompetente en muchos de estos casos (Fuentes, 2001:13). El dato más actual señala que las denuncias en tribunales militares de 4 regiones del país, acumulan 6.083 entre 1990 y 2004 (Fuentes y Álvarez, 2005). Otro dato indica que la tasa de denuncia de violencia policial varía entre 6 y 7 casos por cada 100.000 habitantes, según datos de 4 regiones para el período 2000-2002 (Tudela, 2005). Otros informes señalan que las denuncias por violencia policial han disminuido desde la aplicación del nuevo Código Procesal Penal, vigente desde octubre de 2000 (HRW, 2004). Estas son cifras que, si bien son bastante inferiores en comparación con otros países de la región, deberían llamar la atención de autoridades e investigadores para indagar con mayor precisión y transparentar datos y procesos, de ese modo, se pueden realizar sugerencias en torno a mejorar las técnicas que se aplican en operativos de control de delincuencia y de orden público, situaciones en las que tiende a existir mayor enfrentamiento y por las cuales puede disminuir la buena evaluación hacia Carabineros.

En cuanto al tipo de violencia aplicada no existe detalle de las faltas, pues los libros de registro de los tribunales militares señalan de manera genérica el delito de violencia innecesaria, por lo que en muy pocos casos se sabe de la gravedad de las lesiones provocadas, aunque sí se registran homicidios, lesiones por bala y abusos deshonestos. También se registran casos de muerte o suicidio en calabozo, pero sin especificar las circunstancias, por lo tanto, tampoco la responsabilidad por el hecho.

<sup>19</sup> Según el autor, las denuncias procesadas por los organismos de defensa del ciudadano tuvieron un alza hacia 1998, una declinación relativa en 1999 y una nueva alza en 2000, reduciéndose las denuncias contra la Policía de Investigaciones y manteniéndose las correspondientes a Carabineros. Sin embargo, las denuncias por violencia innecesaria ante juzgados militares (el análisis representa algunas regiones y no el total del país) se duplicaron durante la década del 90 (Fuentes, 2001: 28-31).

Solamente de otros estudios citados por Fuentes (2001)<sup>20</sup> se conocen situaciones que podrían ser calificadas como tortura, dado que los afectados denuncian golpes en la cabeza, presión psicológica, colgamiento, desnudamiento, aplicación de electricidad o el "submarino seco" (cubrir con bolsa plástica la cabeza). Sin embargo, no hay otro tipo de registros en este tema y en opinión del General Inspector Gustavo González, "si bien en algún periodo de la historia de nuestro país, podrían haberse aplicado alguno de los hechos citados, hoy con el conocimiento de derechos, cobertura que otorgan los medios de comunicación a este tipo de actos y consecuencia que tiene en la vida profesional del personal, existen más formas de desincentivo de cualquiera de estas prácticas que resguardo e instauración como medidas válidas" (comunicación personal, 22 de abril, 2008).

Importante también es considerar que el discurso de las autoridades está centrado en el combate a la delincuencia, pues es uno de los temas que más preocupa a la ciudadanía, respaldando fuertemente a las autoridades policiales y su accionar, cuestión que se acentuó entre fines de 2007 y principios de 2008 por la muerte de 3 cabos de Carabineros en dos asaltos. Como se ha señalado, no son de conocimiento público los procesos disciplinarios, excepto cuando ocurre un hecho de gran relevancia mediática. Así ocurrió con el abuso de fuerza que aplicó Carabineros en las protestas de estudiantes secundarios que durante 3 semanas, entre mayo y junio de 2006, paralizaron las escuelas públicas y obligaron a las autoridades a negociar con ellos, transformándose en uno de los mayores movimientos sociales en la historia

de Chile desde el retorno a la democracia. En los primeros días de protesta aparecieron en medios de comunicación imágenes de efectivos policiales golpeando a periodistas (además del uso de cañones de agua y gases lacrimógenos), razón por la cual la institución no demoró en destituir al Jefe de Fuerzas Especiales a cargo del operativo. Cabe señalar que la aplicación de la ley por parte de Carabineros para el mantenimiento del orden público es estricta en todos estos casos de manifestaciones públicas (gremiales, sindicales u otros movimientos sociales), estando también presentes de manera preventiva incluso cuando las marchas son autorizadas por la autoridad gubernamental, debido a la mezcla que muchas veces se produce entre manifestantes pacíficos y actos vandálicos.

Otro foco de conflicto respecto del actuar de Carabineros ha sido su labor en las manifestaciones y ocupaciones de tierras por parte del pueblo mapuche en la zona sur de Chile. Al respecto, organizaciones defensoras de los derechos humanos han recogido diversos testimonios de mapuches agredidos o cuyas viviendas han sido allanadas en busca de los supuestos culpables de atentados contra la propiedad privada, en un tema que ha sido altamente criminalizado por las autoridades políticas. En estos hechos no sólo es condenado el actuar operativo de Carabineros, sino el proceso posterior a cargo de la justicia militar cuando el afectado alega violencia indebida, pues además de que el proceso no es conocido, la investigación interna de Carabineros es realizada por el superior del acusado y los jueces en este ámbito responden a la cadena de mando militar, por lo cual se considera que "estos tribunales

<sup>20</sup> Las denuncias recogidas por la Corporación de Derechos del Pueblo (CODEPU) y un estudio realizado por María Angélica Jiménez, en 1994 con población reclusa.

*no ofrecen las garantías de independencia e imparcialidad necesarias para garantizar que los mapuches en cualquiera de estas situaciones reciben un juicio justo o una oportunidad justa de resarcimiento” (HRW, 2004, capítulo VI)<sup>21</sup>.*

Los pocos antecedentes que existen del comportamiento de Carabineros muestran una policía con tensiones entre la relativamente buena evaluación ciudadana de su labor, un apoyo importante del gobierno y las exigencias de algunos sectores por mayor transparencia, sobre todo en el ámbito de la justicia militar. Pero la gran autonomía de Carabineros, sumada a la debilidad de la sociedad civil y la escasa presencia de este tema en los medios, hacen poco previsible una reforma en el sentido de mejorar los operativos policiales para disminuir el uso innecesario o desproporcionado de la fuerza policial.

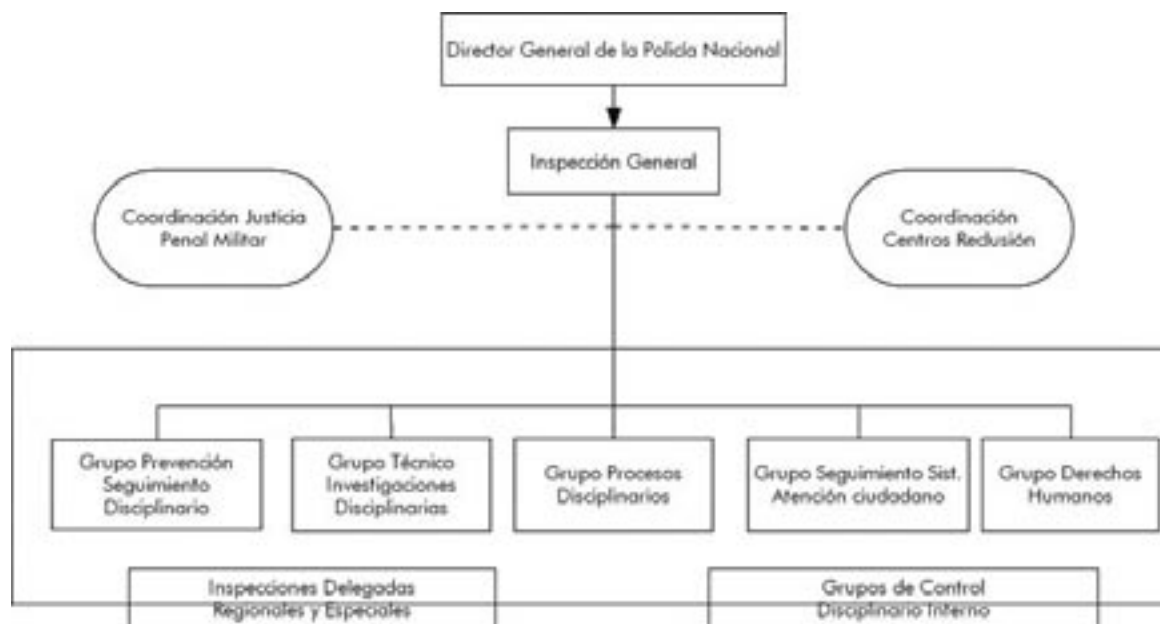
## 2.4 Colombia

La Policía Nacional de Colombia (PNC) es una de las pocas en la región latinoamericana que depende del Ministerio de Defensa y cuenta con jerarquía militar. Debido al conflicto interno que vive el país es una policía que enfrenta los problemas comunes de violencia y delincuencia, pero también situaciones de secuestro y dificultad de acceso a ciertas zonas del país. Es una institución que ha realizado esfuerzos por transparentar su gestión para mejorar su imagen pública, dentro de lo cual se encuentra precisamente el cambio de régimen disciplinario.

En términos administrativos el área de control interno es la encargada de definir el conjunto de reglas, acciones, mecanismos, instrumentos y procedimientos para cumplir la función administrativa, promoviendo la autorregulación, el autocontrol y la autogestión. Esta área se define como un conjunto de principios, fundamentos, reglas, acciones, mecanismos, instrumentos y procedimientos que ordenados, integrados y combinados, permiten el cumplimiento de su función administrativa, que remite al fomento de la cultura de autocontrol, asesoría, monitoreo y evaluación del cumplimiento de la misión institucional. Además, entrega información confiable y oportuna para el proceso de toma de decisiones al Alto Mando Institucional. El área también considera aspectos de control y rendición de cuentas con respecto al Plan Estratégico Institucional. La dependencia del área corresponde a la Dirección General.

De acuerdo a lo expuesto por la propia PNC en sus presentaciones (Inspección General, 2007), el nuevo régimen disciplinario, contenido en la Ley 1015, de febrero de 2006, tiene como antecedentes –entre otros– la ocurrencia de hechos de corrupción de alto impacto, la baja credibilidad ciudadana en la Policía y mala imagen Institucional. Dicho cuerpo normativo busca dar respuesta a la anterior falta de definición de una dependencia policial encargada de la disciplina en la institución, terminar con la confusión de funciones entre “Control Interno” y “Control Disciplinario Interno”, y suplir la ausencia de una política contundente para enfrentar la corrupción, ya que la Inspección General nunca desarrolló su estructura orgánica.

21 Al respecto fue muy conocido el caso de un joven de 17 años (Alex Lemún) que murió en 2002 en un enfrentamiento con Carabineros, producto de un disparo en la cabeza que supuestamente realizó un funcionario de la institución. En primera instancia el fiscal militar determinó la culpabilidad del carabinero, quien apeló ante la Corte Marcial, que retiró los cargos.

**Figura 6. Organigrama sistema de control interno Policía Nacional de Colombia**

Fuente: Presentación de Inspector Delegado Región 8, Inspección General, Bogotá Octubre 2007.

Así, se busca fortalecer con mayores atribuciones al Comisionado Nacional para la Policía; crear un ente externo en el Ministerio de Defensa, encargado de ejercer las atribuciones disciplinarias y fortalecer la Inspección General de la PNC. Entre las principales características de esta reforma se pueden mencionar:

- Se adecuan las faltas disciplinarias contra el servicio policial.
- Se incluye a los Auxiliares de Policía.
- El Inspector General es la máxima autoridad disciplinaria en la PNC.
- El control y seguimiento de la gestión disciplinaria queda a cargo de la Inspección General.
- Se incluye la facultad preventiva como medio de encausar la disciplina.
- Se determina descentralización, descongestión y celeridad de los procesos en segunda instancia.
- Se redefinen competencias.

Parte del diagnóstico que llevó a plantear estas reformas está contenido en el Índice de Transparencia Nacional (ITN), promovido por Transparencia Internacional en cuanto a la lucha contra la corrupción (Inspección General, 2006). Este índice presenta los resultados de la medición del nivel de transparencia y los riesgos de corrupción de las entidades públicas del nivel central y de las principales entidades y dependencias de los gobiernos territoriales. Entre sus objetivos están:

- Aportar elementos a la definición de políticas de lucha contra la corrupción.
- Desarrollar instrumentos que permitan ejercer un mejor control social.
- Apropiación por parte de las entidades públicas como instrumento de gestión y de evaluación en la toma de decisiones.
- Lineamientos de política cada vez más íntegros y transparentes.
- Favorecer el propio desarrollo institucional

y el ciudadano, en la permanente interacción con las entidades y políticas públicas.

- Generar alertas en las entidades para que se analice su propia gestión y se produzcan transformaciones que conlleven el mejoramiento en los temas de mayor sensibilidad.

El índice evalúa tres factores que considera representativos de una institucionalidad íntegra, estos son:

**Visibilidad** frente a la ciudadanía. Una institución es transparente si su misión es conocida, si sus procedimientos son claros y si sus resultados pueden ser sometidos a un juicio externo.

**Sanción.** Mide el nivel de sanciones o fallos en relación con conductas de los funcionarios de las entidades y dependencias contra la administración pública.

**Institucionalidad.** Mide el cumplimiento en las entidades de los procedimientos establecidos para desarrollar las funciones que les corresponden. El cumplimiento de éstos, limita el margen de discrecionalidad de funcionarios, representantes políticos y particulares en ejercicio de funciones públicas, reduciendo riesgos de corrupción. Esto implica que Instituciones mejor organizadas y más eficientes ofrecen menores oportunidades de corrupción.

Los resultados no serían indicativos del nivel de corrupción de una entidad o sector, sino de los riesgos de corrupción que enfrenta con base en su desempeño. La clasificación del riesgo se hace en cinco rangos: bajo, moderado, medio, alto y muy alto. En el período 2003-2004 el riesgo para el conjunto de las instituciones colombianas fue medio y el riesgo de la PNC fue alto. En el período 2004-2005 tanto el conjunto de las instituciones públicas como la PNC mejoraron en 13 y 26 puntos, respectivamente, pasando a ubicarse en el rango de riesgo Moderado. Esto significa que habría disminuido significativamente el riesgo de corrupción en la policía. De acuerdo a un informe de la Inspección General de la Policía Nacional (Inspección General, 2007) se han establecido 14 conductas que afectan la corrupción en las filas policiales (Tabla 6).

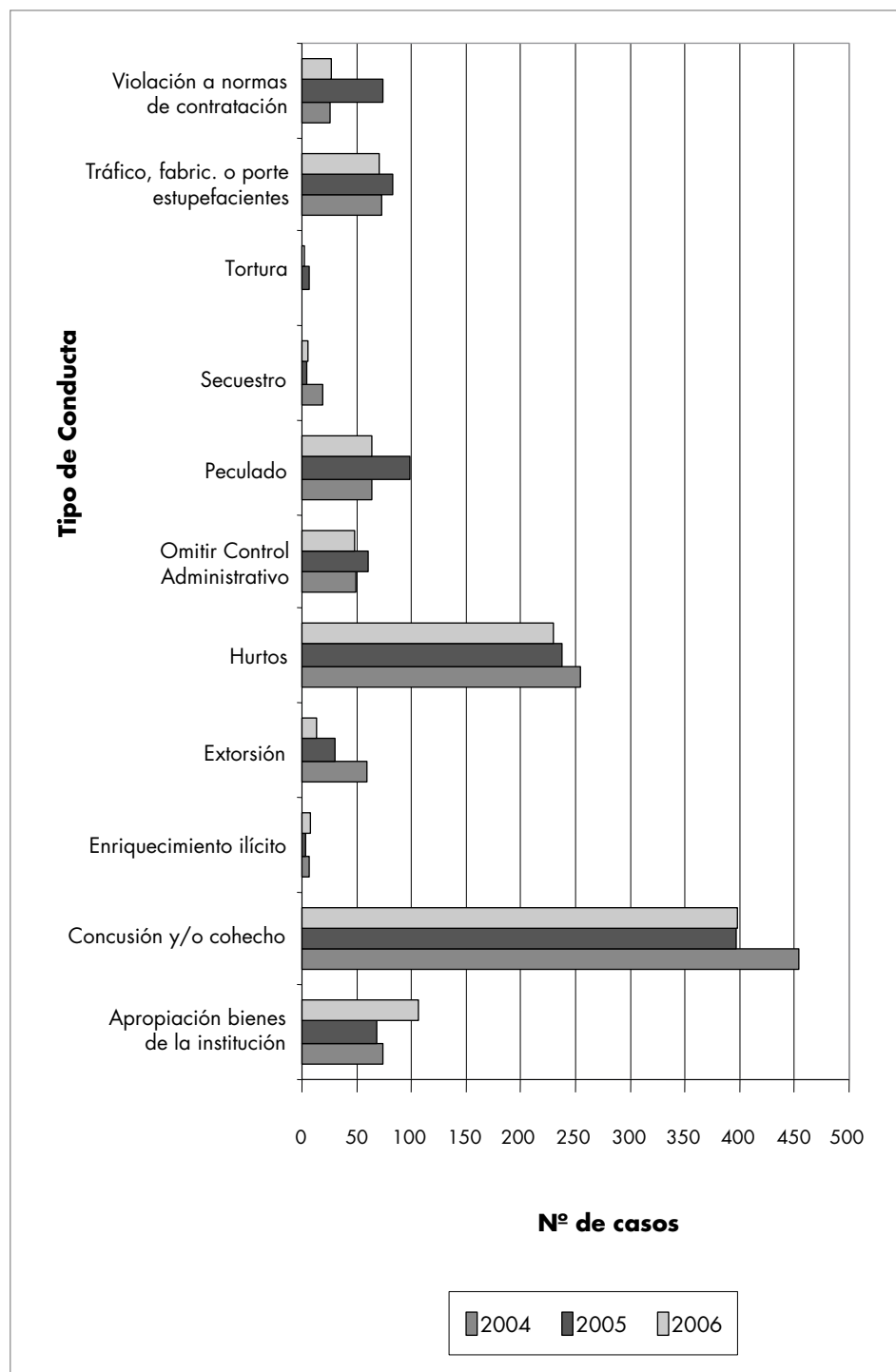
En 2006 se vieron implicados en hechos de corrupción un total de 992 uniformados, lo que equivale al 0.74% de la planta; en el año 2007 la cifra bajó a 215, lo que equivale al 0.16% de la planta. A mediados de 2007 habían 9.230 investigaciones disciplinarias vigentes, de las cuales 996 eran por causas de corrupción, es decir el 10.79% (Inspección General, 2006).

**Tabla 6. Conductas de corrupción en la Policía Nacional de Colombia**

1. Apropiarse de bienes de la Institución	8. Nexos con paramilitares
2. Concusión y/o cohecho	9. Omitir el control administrativo
3. Enriquecimiento ilícito	10. Peculado
4. Extorsión	11. Secuestro
5. Fomentar la formación de grupos armados	12. Tortura
6. Hurto	13. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes
7. Nexos con guerrilla	14. Violación de las normas de contratación

Fuente: Inspección General de la PN de Colombia (2006)

**Gráfico 6. Conductas de corrupción detectadas en Colombia (2004-2006)**



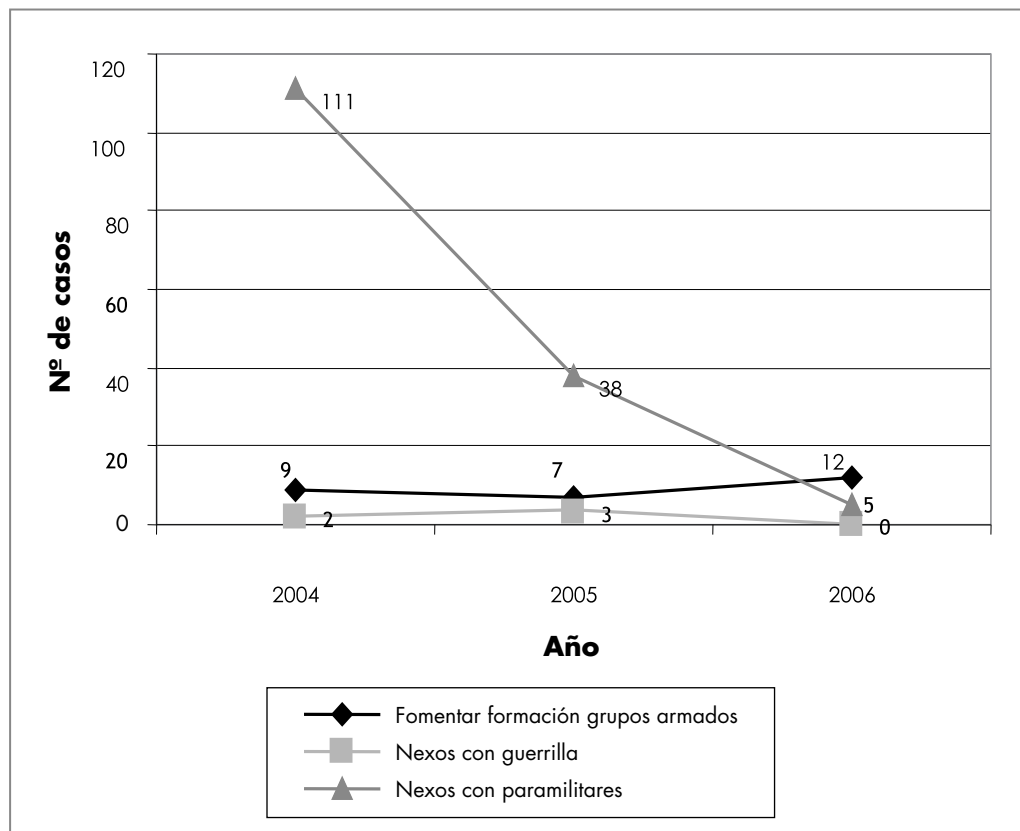
Fuente: Elaboración propia, 2008, con datos del "Documento de la Inspección General, Grupo Diagnóstico y Prevención" (2007). Ver detalle en anexo.

Entre los casos de corrupción detectados entre los años 2004 y 2006, la Policía Nacional informa que el cohecho / concusión<sup>22</sup> son los más frecuentes, seguidos por los hurtos. De las conductas señaladas, solo en el caso de los nexos con paramilitares y la extorsión, se observa una fuerte tendencia a la baja, de 11 en 2004 a 5 en 2006 y de 59 en 2004 a 14 en 2006, respectivamente. La apropiación de bienes de la institución presenta un alza, con 107 casos en 2006 respecto de 74 en 2004. En los otros casos

las cifras son más bien oscilantes y no permiten determinar tendencia.

En Colombia existen tres figuras asociadas directamente al conflicto armado que vive el país, como son: fomentar la formación de grupos armados, nexos con guerrilla y nexos con paramilitares. No es posible determinar si otras conductas de corrupción se encuentran asociadas a este conflicto y cuántos de los casos de corrupción en la PNC se dan en este contexto.

**Gráfico 7. Conductas de corrupción asociadas al conflicto armado**



Fuente: Elaboración propia, 2008, con datos del "Documento de la Inspección General, Grupo Diagnóstico y Prevención" (2007).

<sup>22</sup> El cohecho refiere a actos indebidos por los que el ejecutor recibe un premio o recompensa para sí o un tercero; la concusión refiere a otros actos de corrupción asociados a la malversación, exacción, etc.

La tabla 7 señala el tipo de fallo y las sanciones aplicadas al total de casos detectados entre 2004 y 2006. En ella se puede observar que en 2004 los fallos se concentraron en el archivo de las causas, tendencia que se mantiene en 2005, siendo en ambos casos el fallo absolutorio el menos frecuente (aunque del total para ese año solo hay un 66% fallado). En los casos fallados como “responsables”, el tipo de sanción que más se aplica es la destitución.

En cuanto al rango de los involucrados en casos de corrupción se puede señalar que el año 2006, 97 de ellos correspondieron a oficiales (2,12% de quienes componen ese nivel jerárquico); 247 (1,2% de ese nivel) a mandos medios; y 646 fueron personal de tránsito, auxiliares bachilleres y regulares (0,6% de este nivel jerárquico). Los auxiliares regulares (102) triplicaban a los bachilleres (28)<sup>23</sup>, y el personal de tránsito cuadruplicaba (454) a estos últimos.

De los fallos disciplinarios dictados entre enero y octubre de 2007, el 30,9% fueron sancionatorios (4.312); 14,7% absolutorios (2.0152); y, 54,3% fueron archivados (7.575)<sup>25</sup>. De las 4.312 sanciones impuestas, hubo 1.965 multas, 1.051 suspensiones, 867 amonestaciones y 429 destituciones. Por su parte, las quejas por actuaciones policiales (derechos humanos) ante la Procuraduría General de la Nación alcanzaron un total de 1.781 en 2006 y su número llegaba a las 594 entre enero y septiembre de 2007. Las quejas por abuso de autoridad habrían bajado de 913 a 287 y las lesiones personales de 552 a 186, en los mismos períodos.

Es importante destacar el esfuerzo en que se encuentra comprometida la PNC, cuya política de transparencia ha permitido obtener información estadística sobre los procesos disciplinarios y la conducta de sus agentes en estos últimos años. En este contexto se creó la Oficina de Atención al Ciudadano, la que recibe quejas sobre las actuaciones de la policía.

**Tabla 7. Tipo de fallo y sanción aplicada en caso de los “responsables” de la Policía Nacional de Colombia**

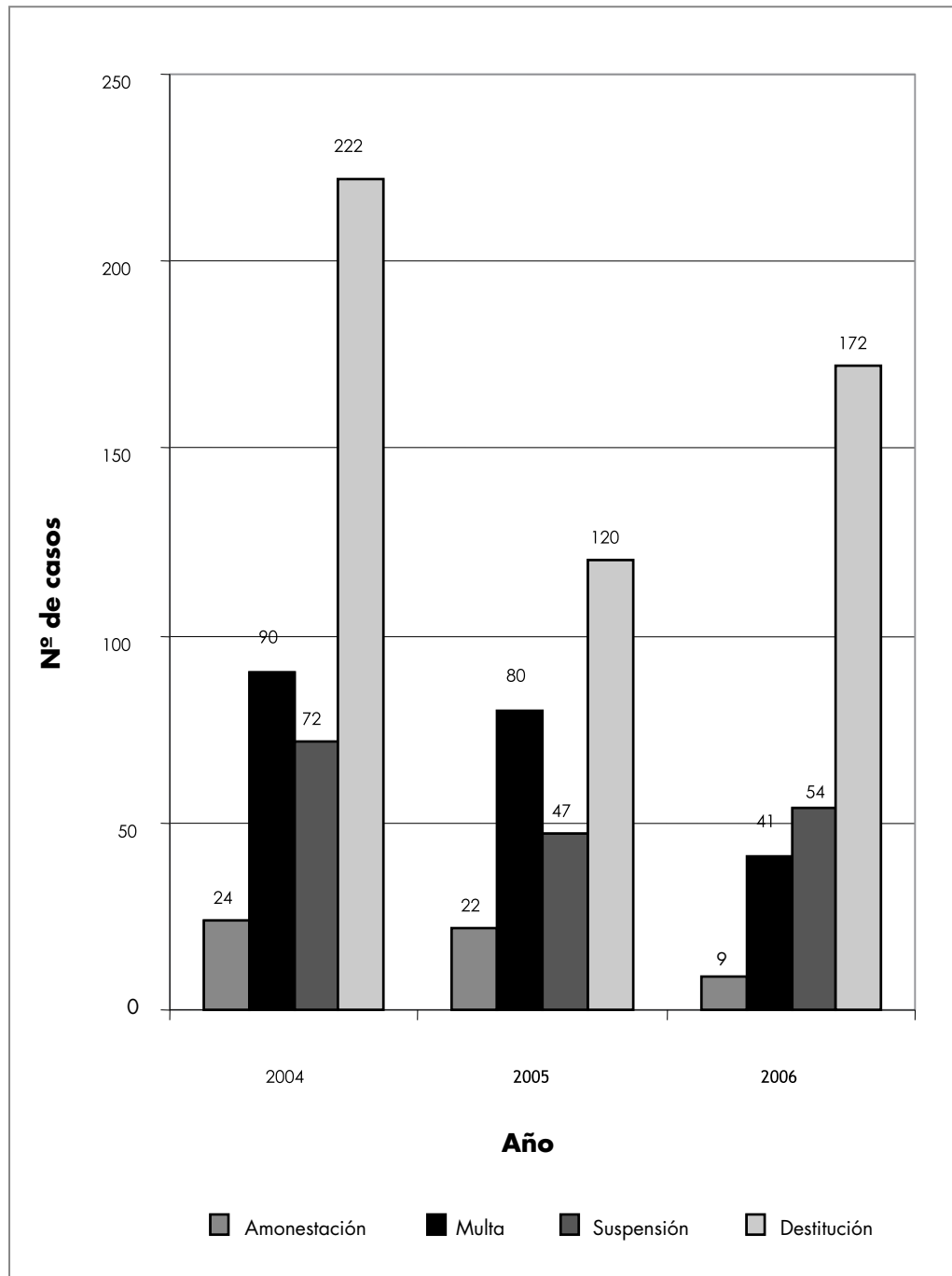
	Total Casos	Tipo de Fallo en Total de Casos Fallados			Sanción Aplicada en Casos Fallados “Responsables”			
		Absolución	Archivo	Responsable	Amonestación	Multa	Suspensión	Destitución
2004	1203 100%	149 12,4%	487 40,5%	408 33,9%	24 5,9%	90 22%	72 17,6%	222 54,4%
2005	1113 100%	127 11,4%	338 30,4%	269 24,2%	22 8,2%	80 29,7%	47 17,5%	120 44,6%
2006	992 100%	80 7,2%	124 12,5	276 27,8%	9 3,3%	41 14,9%	54 19,6%	172 62,3%

Fuente: Elaboración propia, 2008, con datos del “Documento de la Inspección General, Grupo Diagnóstico y Prevención” (2007).

23 En la PNC existe la posibilidad de realizar el servicio militar en la policía. Estos reciben el nombre de auxiliares, siendo los bachilleres aquellos que cuentan con su bachillerato y suelen cumplir sus funciones en las ciudades. Los auxiliares regulares, en cambio, tiene menor nivel de escolaridad y suelen cumplir sus funciones en zonas rurales o alejadas.

24 Presentación de la Policía Nacional, Inspección General “gestión Inspección General”, octubre 2007. Bogotá.



**Gráfico 8. Tipo de sanción aplicada en la Policía Nacional de Colombia**

Fuente: Documento de la Inspección General, Grupo Diagnóstico y Prevención (2007).

**Tabla 8. Quejas recibidas por la Oficina de Atención al Ciudadano Enero-septiembre 2007**

Abuso de autoridad	3.874 (1.615 por agresión física y 743 por agresión verbal)
Deficiencia en el servicio de policía	1.977 (1.402 por inconformidad con procedimientos policiales)
Negligencia con el servicio	708 (200 por falta de interés para conocer los casos de policías)
Actos de corrupción	556 (254 por exigir dádivas o dinero y 11 por apropiarse de bienes de terceros)
Incompetencia del policía	166 (67 por desconocimiento de los procedimientos)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Inspectoría General de la Policía Nacional.

El abuso de fuerza como falta disciplinaria en la Policía Nacional de Colombia también está marcado por el conflicto interno del país. De este modo, los organismos defensores de derechos humanos registran hechos de violencia (homicidios, ejecuciones extrajudiciales y otros) donde grupos paramilitares actúan con la venia y protección de las fuerzas de seguridad. Debido a la complejidad del conflicto no es fácil tener claridad respecto de la participación específica de miembros de la Policía, pues los informes que denuncian este tipo de hechos suelen mencionar la participación de "fuerzas de seguridad", lo cual puede implicar tanto al Ejército como a la Policía. No obstante, el informe de Amnistía Internacional sobre la tortura en Colombia señala, por ejemplo, que las desapariciones forzadas cometidas por paramilitares fueron respaldadas por el Ejército en el 55% de los casos, mientras que el 11% fue cometida

directamente por las fuerzas de seguridad (Amnistía Internacional, 2003). Los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos dan cuenta del aumento de denuncias sobre violaciones al derecho a la vida, ejecuciones extrajudiciales y masacres atribuidas a miembros de la fuerza pública. En los casos reportados por Naciones Unidas se identificaron tres elementos comunes: la presentación de las víctimas civiles como muertas en combate, la alteración de la escena del crimen por los autores del mismo y la investigación de los hechos por la justicia penal militar (HCHR, 2007).

Las fuerzas de seguridad han sido responsables de abuso de fuerza tanto como encubridores u observadores pasivos de los grupos paramilitares y también como ejecutores directos de la violencia política. Así lo mencionaba la declaración de un teniente

de policía que en 1990 denunció cómo el Comando de Operaciones Especiales de la Policía en Medellín había dado muerte a personal de una empresa y había puesto un carro bomba en un hotel de esa misma ciudad (CINEP, s/f). Otro conocido caso de violencia excesiva por parte de la Policía Nacional es la masacre de Villatina en Medellín, hecho ocurrido el 15 de noviembre de 1992 donde fallecieron 9 niños y jóvenes. Los afectados recurrieron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para obtener respuestas y reparación, las partes firmaron un acta de entendimiento y se conformó un Comité de Seguimiento (CIDH, 2005).

También se han registrado amenazas a activistas de derechos humanos, sindicalistas y periodistas, con el objetivo de que las violaciones cometidas por fuerzas de seguridad no sean vigiladas ni divulgadas, debilitando así a las mismas organizaciones. Incluso los organismos públicos se han visto afectados por este tipo de acciones, por ejemplo, en abril de 2002, siete fiscales de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General y un miembro del Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) recibieron graves amenazas relacionadas con su trabajo en casos de connotación pública. El Fiscal General Luis Osorio no adoptó ninguna disposición para proteger a estos funcionarios, lo que les llevó a solicitar medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y muchos de ellos renunciaron o huyeron de Colombia (HRW, 2003).

Los tratos crueles, inhumanos y degradantes a personas detenidas por acusaciones de subversión también son cuestionados, así como la competencia de tribunales militares en casos de abuso de fuerza.

## 2.5 El Salvador

El proceso de construcción de la Policía Nacional Civil de El Salvador (en adelante PNS<sup>25</sup>), fue iniciado luego de los Acuerdos de Paz que terminaron con la guerra civil que afectó por poco más de una década a este país, por lo cual el diseño de la institución policial fue apresurado y los sistemas de control interno de la policía se instalaron y comenzaron a funcionar después de iniciadas las actividades de la policía (entre uno y tres años después)<sup>26</sup>.

En la PNS se establecieron sistemas de control mixto, es decir, externo e interno. Además, dentro de la estructura policial estas instancias se componen de funcionarios policiales y otros que no lo son<sup>27</sup>. El sistema de control interno de la PNS cuenta con dos instancias de fiscalización: la **Unidad de Auditoría Interna**, que debe asegurar el cumplimiento del marco legal interno en su ámbito de acción, que son las áreas administrativas, financieras y de sistemas, y la **Inspectoría General** que tiene como objetivo “vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos del cuerpo”. En este último organismo radican tanto las denuncias, como las investigaciones a las faltas, es

25 La abreviación utilizada comúnmente es PNC, pero en este documento, debido a la similitud con la abreviación de la Policía Nacional de Colombia y la Policía Nacional Civil de Guatemala, se utilizará PNS a fin de diferenciarlas.

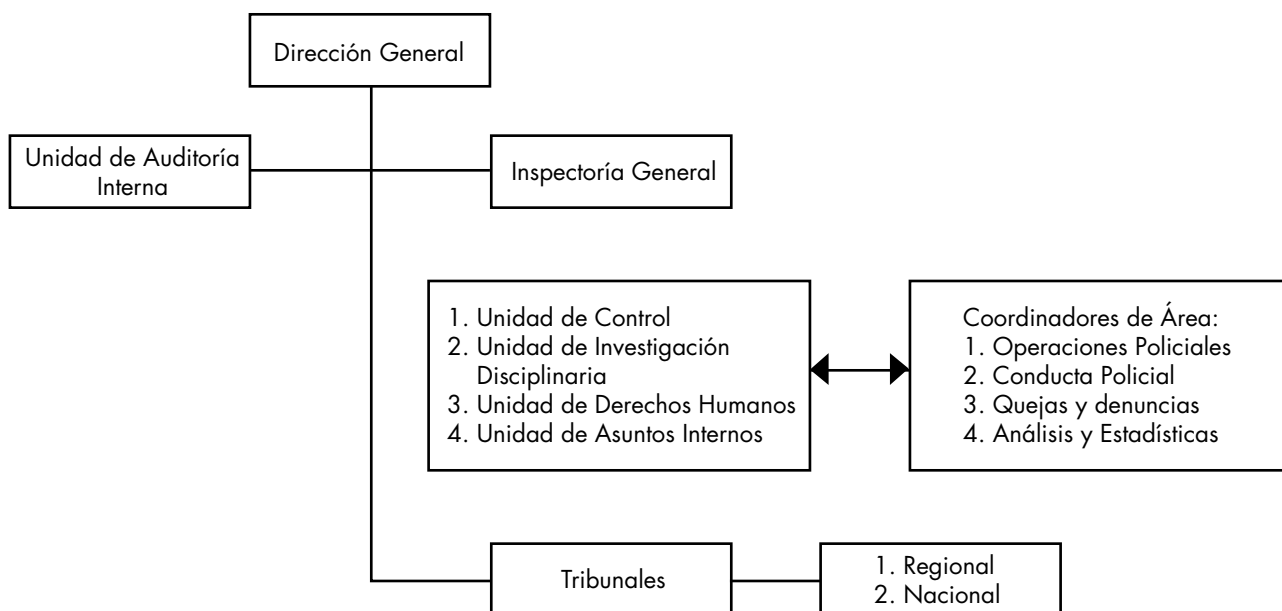
26 La PNS fue creada en 1992, la Unidad de Asuntos Internos en 1999, pero puesta en funciones en 2000; la Unidad de Investigación Disciplinaria fue creada en 1992, iniciando funciones en 1994 al igual que la Unidad de Control Interno; y por último, la Unidad de Derechos Humanos fue creada en junio de 2000.

27 Por ejemplo, para ser Inspector General se requiere “Ser salvadoreño por nacimiento, mayor de treinta años de edad, del estado seglar, de moralidad notoria, con título universitario o de oficial de policía a nivel superior, estar en el goce de los derechos ciudadanos y haberlo estado en los diez años anteriores a su nombramiento” (artículos 27 y 7 de la ley orgánica) y el cargo requiere la aprobación de los titulares de la Fiscalía General de la República y de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). Esta última es de hecho parte del control externo, junto a organizaciones de la sociedad civil y el Poder Legislativo.

decir, todo el ciclo de control y supervisión del funcionario. Por esta misma diversidad de funciones la Inspectoría cuenta con cuatro unidades distintas que se coordinan con delegados de área divididos en distintas materias, como se aprecia en la figura 7<sup>28</sup>. Por último, como organismo sancionador están los **Tribunales Disciplinarios** que tienen una división territorial por regiones. La nueva ley de disciplina (2008) agrega los **instructores**, a quienes las instancias o jefes con competencia sancionadora podrán encargar la investigación de un caso y deben tener un cargo igual o superior al investigado.

En conclusión, vemos que se trata de un sistema exclusivo y horizontal, que incluso tiene una instancia ad-hoc como son los instructores, con órganos de control que actúan en distintos niveles y con diferentes objetivos, pero principalmente centralizadas en las jefaturas policiales y la Dirección General, excepto por la instancia con carácter de "especial" de los tribunales disciplinarios. Aparentemente, es un sistema completo y capaz de atender los problemas que le competen en todos los niveles y de implementar todas las etapas del proceso (admisión, procesamiento, disposición y revisión). Todas las instancias dependen

**Figura 7. Organigrama del sistema de control interno de la Policía Nacional Civil de El Salvador**



Fuente: Elaboración propia, 2008. Adaptado del organigrama institucional disponible en: [www.pnc.gob.sv/la\\_organización/organigrama1.html](http://www.pnc.gob.sv/la_organización/organigrama1.html) Visitado el 20 de agosto de 2007.

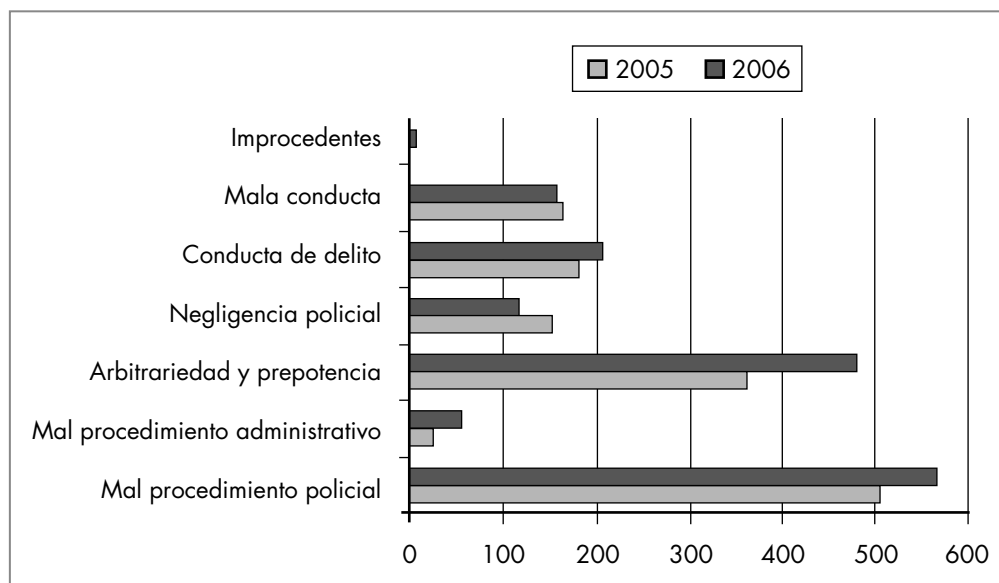
28 De acuerdo al art. 13 del reglamento de la Ley Orgánica (Decreto Ejecutivo 82, publicado el 9/10/02), se compone de las siguientes unidades: investigaciones disciplinarias, asuntos internos, de control y de DDHH. De acuerdo a Arévalo (2004), son 4 coordinadores de área y 4 regionales. Para mayor detalle de las funciones de estos organismos ver Informe Nacional El Salvador disponible en [www.flacso.cl](http://www.flacso.cl) y Ley orgánica de la PNC de diciembre de 2001.

del Director General, lo que da cuenta de la importancia que la disciplina tiene para la imagen de la institución. No obstante, como ha sido señalado, fue un sistema que la nueva PNS adoptó al tiempo de haber iniciado actividades, no antes, es decir, cuando algunas malas prácticas probablemente ya estaban instaladas. Además, las filas policiales fueron integradas no sólo por personal nuevo, sino con muchos ex combatientes con el fin de reinsertarlos, pero que tenían una lógica de trabajo que provenía de la época del conflicto, por lo cual re-formarlos en una perspectiva de respecto al ciudadano no fue una tarea fácil.

De acuerdo a los procesos establecidos, el jefe policial se encarga de investigar las faltas disciplinarias apoyándose en personal que tiene para esta función, debiendo dar aviso a la Inspectoría General de cualquier apertura de proceso; a su vez ésta última debe dar autorización para archivar el expediente. Sin embargo, esto puede llevar a que cada jefe tenga sus propios criterios para la aplicación de sanciones.

Las faltas leves registradas son, en su mayoría, abiertas como caso de investigación (84%) y resueltas (78%), siendo sancionados

el 68% de éstas últimas y quedando 21% casos absueltos y 11% archivados, de un total de 10.443, de acuerdo a datos promediados para los años 2002, 2003 y 2004 (Arévalo, 2004). En estas cifras se aprecia una gran baja en el registro de faltas leves, de 5.932 en 2002 a 1.826 en 2004. Pero, cuando se observan los datos de personal procesado por falta leve –de acuerdo a su nivel jerárquico dentro de la institución– resulta evidente que la mayoría son del nivel básico, es decir, agentes, cabos y sargentos, pues en este nivel se encuentra la mayor cantidad de personal que por su función operativa está más expuesto a la comisión de faltas. Sin duda esto también puede ser una señal de formación deficiente, que en el caso de los agentes es de sólo 8 meses. Se puede ver que la mayor cantidad de denuncias es presentada por malos procedimientos policiales y por arbitrariedad y prepotencia. También hay una gran cantidad de destituciones que se aplican como sanción. Esto habla de la poca capacidad del sistema para formar y disciplinar a sus agentes, cuestión que debe tenerse en consideración, pues muchos de los policías destituidos pueden ser contratados por servicios de seguridad privada.

**Gráfico 9. Tipos de denuncias recibidas por mal accionar policial (El Salvador)**

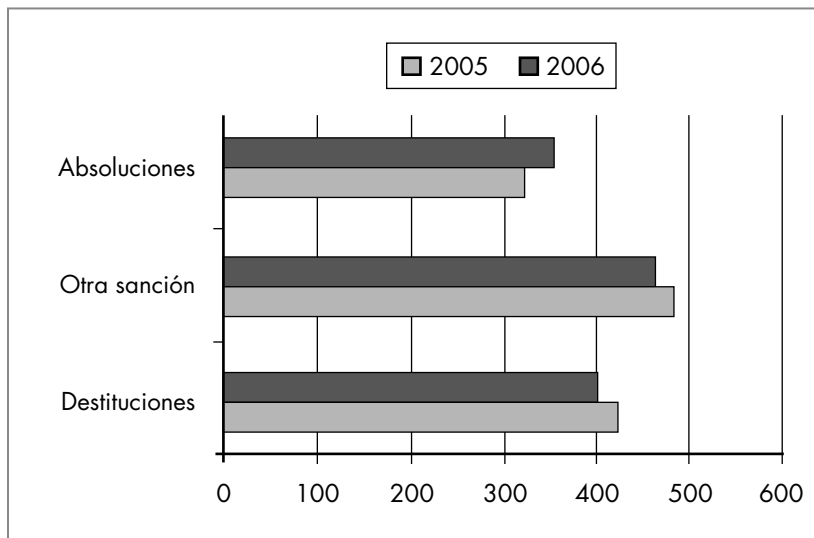
Fuente: Elaboración propia, 2008, con datos de la Policía Nacional Civil (Archivo de FESPAD) (ver detalle en tabla 6 del anexo).

Si bien el sistema de control interno existe, está instalado y en funcionamiento, no es posible encontrar información pública de parte de la PNS acerca del comportamiento de sus miembros, pues no hay datos de la Inspectoría General. El Ministerio de Seguridad Pública y Justicia presenta un reporte anual con los informes de la PNS y la Inspectoría, pero a dicha memoria sólo tienen acceso los diputados y no circula más allá de la Asamblea General<sup>29</sup>. Respecto del sistema de control, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) ha señalado la ausencia casi total de la Inspectoría General en la dirección de las investigaciones disciplinarias, el uso de criterios que vulneran las garantías del debido proceso y la inadecuada distribución de recursos humanos y materiales. De esta

forma, la labor de la Inspectoría se reduciría a la distribución de los casos en las secciones disciplinarias sin mayor intervención en las investigaciones. Las secciones disciplinarias por su parte carecen de recursos humanos y materiales, no gozan de independencia e imparcialidad, en tanto que dependen de los jefes policiales y el personal asignado no está dedicado exclusivamente a esta labor (PDDH, 2007).

En este contexto de poca transparencia del sistema, los controles externos se vuelven fundamentales. En el caso de El Salvador existen instituciones de la sociedad civil que han realizado investigaciones en torno al tema de la seguridad y controles externos que son parte del aparato estatal desde donde han surgido críticas y ponen en duda

<sup>29</sup> De acuerdo a consultas realizadas a Edgardo Amaya, experto salvadoreño.

**Gráfico 10. Tipo de sanciones impuestas a policías de El Salvador**

Fuente: Elaboración propia, 2008, con datos de la Policía Nacional Civil (Archivo de FESPAD) (Ver detalle en tabla 7 del anexo).

la capacidad de la policía de llevar a cabo su labor en el marco de respeto al Estado de Derecho. En el ámbito de la sociedad civil está la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), y en el estatal, la Constitución Política contempló la conformación de la PDDH, institución independiente y parte integrante del Ministerio Público. La PDDH tiene como fin la promoción, protección y educación de los derechos humanos y entre sus funciones está investigar de oficio o por denuncia casos de violaciones a los derechos humanos, así como vigilar la situación de personas privadas de libertad. El Procurador(a) será notificado(a) de todo arresto para que sean respetados los límites legales de la detención administrativa<sup>30</sup>.

La PDDH ha realizado varios reportes que denuncian las malas actuaciones de la policía. En su informe 2007 señala que fueron continuas las prácticas violatorias a los derechos humanos durante el período 2004-2006, las mismas que habían sido identificadas en un informe que abarcaba el período 2001-2003, lo cual dice mucho sobre la supervivencia de métodos equivocados, jefaturas permisivas y políticas discriminatorias sobre grupos específicos (como las pandillas). Estos informes nacen también porque la mayor cantidad de denuncias que recibe la PDDH son contra la policía, con un promedio de 40% anual, por lo cual se identifica a la PNS como un cuerpo represivo y poco efectivo en el control delincencial. Entre los hechos

30 Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Decreto Ley. No 183, del 20 de febrero de 1992, publicado en el Diario Oficial No 45, Tomo 314, del 6 de marzo de 1992, artículos 2 y 11.

**Tabla 9. Denuncias contra la Policía Nacional recibidas por la PDDH, El Salvador**

Año	Cantidad de denuncias contra la PNC	% respecto del total de denuncias recibidas por la PDH.
2002	1.882	32,6
2003	883	42
2004	827	41,9
2005	1.172	41,6
2006	1.020	46,6

Fuente: Informe violaciones a los derechos humanos por responsabilidad de la PNC (PDDH, 2007, julio).

más denunciados están las violaciones al derecho de inviolabilidad de morada (por los allanamientos) y los derechos de los niños expresados en agresiones físicas y detención en centros para adultos.

Estas contravenciones son agrupadas en: violaciones a los derechos de integridad, libertad personal, torturas a detenidos y condiciones de privación de libertad degradante e inhumana en el marco de la detención administrativa. A esto se le suma otra situación más grave: homicidios por responsabilidad de miembros de la PNS, en acciones denominadas de "limpieza social"<sup>31</sup>. También se han presentado gran cantidad de capturas arbitrarias para presentar resultados y donde se invoca la figura de resistencia al arresto<sup>32</sup>. En todos

estos hechos se aprecia la ausencia de respeto por el Estado de Derecho entre algunos miembros de la policía, pues luego la mayoría de estos detenidos son puestos en libertad por el Poder Judicial ante la falta de pruebas.

Ante las numerosas denuncias la PDDH inició un proceso de verificación de las instancias de control interno policial, concluyendo que: adolece de capacidad para ejercer controles efectivos, no ofrece recursos de investigación y sanción, les falta independencia y autonomía, es común el archivo de casos por falta de méritos (incluso cuando hayan declaraciones), existe retardo excesivo en la apertura y conclusiones de los expedientes disciplinarios, faltan recursos y hay exceso de carga laboral, según declaraciones de

31 Uno de los casos más conocidos de ejecución extrajudicial fue la del líder sindical con residencia en Estados Unidos, José Gilberto Soto, ocurrido en noviembre de 2004 mientras participaba organizando grupos sindicales en El Salvador y donde las autoridades descartaron a priori las motivaciones políticas y hubo malos tratos a testigos. Pero no sólo se registraron negligencias en la investigación, sino que también se le negó acceso a informes del proceso judicial a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. También fue conocido un grupo de exterminio en la PNS en la zona de Sonsonate, dirigido a grupos de jóvenes ligados a las maras (PDDH, 2007).

32 Respecto de las detenciones arbitrarias fue especialmente connotado el caso de un Diputado en 2002, por "desórdenes públicos", donde intervinieron unidades especiales de la PNC, como el Grupo de Reacción Policial, la División contra el Crimen Organizado y la Unidad de Mantenimiento del Orden hasta entregarlo a la Junta Directiva de la Asamblea General (caso documentado por la PDDH). También fue muy conocido el caso ocurrido el 2 de julio de 2007, cuando fueron detenidos por más de dos días 14 personas por supuestos actos de terrorismo en el marco de una protesta ciudadana. Sólo 3 días después, el 5 de julio, fueron trasladados a los Tribunales Especiales, creados para la aplicación de la Ley Antiterrorista y contra el crimen organizado (La Captura: lo que no se conoció del 2 de julio. Diario Co Latino, El Salvador, 19 de septiembre de 2007).



sus propios funcionarios. Por lo anterior, es que la PDDH califica de deficientes los mecanismos de control interno, que no son capaces de detectar y sancionar malas prácticas, que se asemejan a las de los antiguos cuerpos de seguridad del país presentes en tiempos de dictadura y guerra civil. Por ello también se habla del deterioro de la institucionalidad democrática de la PNS y se le ha recomendado revertir esos procesos y revisar las políticas que pudiesen estar generando indisciplina.

Pero el problema no son solamente estas múltiples faltas, sino también que la PNS no ha respondido satisfactoriamente a las recomendaciones y denuncias de la PDDH, de hecho, ésta última declara que “la no respuesta de las autoridades policiales a las recomendaciones del informe 2003 hace presumir que los culpables de violaciones a los derechos humanos quedaron impunes y, además, fueron protegidos” (PPDH, 2007:14). Por lo tanto, a juicio de esta autoridad, continúan siendo deficientes los procesos de investigaciones, los tratos discriminatorios y las condiciones de detención. Estas cuestiones apuntan a deficiencias organizacionales, de formación policial y de recursos e infraestructura; más aún cuando se habla de condiciones inhumanas en los lugares de detención, sin servicios sanitarios, sin alimentación y hacinados; siendo esta una responsabilidad que va mucho más allá de la PNS. Aunque sí es tarea de ésta cuando las detenciones se realizan en lugares no habilitados, a escondidas y sin que el sujeto detenido sepa dónde se encuentra.

También resulta especialmente preocupante la vinculación de otras instituciones del sistema penal en situaciones que atentan contra la transparencia; por ejemplo, la Fiscalía ha sido cómplice en interrogatorios y amenazas a detenidos para obtener declaraciones (sobre todo por parte de la Unidad contra el Crimen Organizado). Situaciones de este tipo han repercutido en la relación con la Procuraduría, pues tanto la PNS, como la Fiscalía y el Órgano Judicial han obstaculizado la labor de la PDDH o le han negado el acceso a la información (como los informes de procesos judiciales). Todo esto ha sido documentado, denunciado y publicado por la PDDH sin mayor éxito, pues “lamentablemente, la mayoría y más sustanciales recomendaciones dictadas no han sido atendidas y la defensa constitucional de las víctimas (...) ha traído como consecuencia, incluso, amenazas de muerte y persecución arbitraria” (PPDH, 2007:9).

Otra muestra de este problema han sido las expulsiones de migrantes de manera irregular con la participación de la PNS, pues la Dirección de Migración y Extranjería pertenece al mismo Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, por lo cual han utilizado a la policía para detenciones y expulsiones arbitrarias a juicio de la Procuraduría<sup>33</sup>.

Como se ha señalado, los problemas de gestión de las instituciones y las deficiencias en las condiciones laborales de los miembros de la policía también afectan su desempeño, lo cual ha sido difundido por la PDDH en

33 Al respecto la Procuraduría también denunció la obstaculización de su labor, específicamente en el caso de la expulsión arbitraria de un médico ecuatoriano cuando el 28 de abril de 2005 tres miembros de la PDDH se dirigieron a verificar el procedimiento, pero fueron detenidos tres días después por persecución a la labor policial. Más de un año después, en agosto de 2006 la PDDH presentó ante la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa un informe con estas agresiones, pidiendo a las más altas autoridades de la Fiscalía y la PNC que dieran explicaciones por la impunidad de sus actos. Sin embargo, la Asamblea General no se pronunció (hasta el cierre del informe publicado en julio de 2007) y las autoridades interpeladas tampoco han realizado las investigaciones pertinentes.

sus informes, señalando por ejemplo, que la “afectación a los derechos fundamentales, la aprobación de la nueva Ley Orgánica de la PNS (2001) derogó derechos reconocidos en la legislación anterior y dio facultades amplias y discrecionales al Director General, aumentando las condiciones de vulnerabilidad que sufre el personal operativo ante eventuales arbitrariedades” (PDDH, 2007:32). Sumado a esto reconocen también las malas condiciones laborales, la falta de recursos, capacitación insuficiente, arbitrariedades al interior de la institución y discriminación, especialmente hacia los agentes.

Los métodos represivos para el control de la delincuencia fueron implementados con los llamados planes de “Mano Dura” en 2003, bajo la presidencia de Francisco Flores, y luego el Plan Súper Mano Dura en 2004, con Elías Antonio Saca. Estos planes –a juicio de la Procuraduría- fueron exacerbados con la intervención de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública, cuestión que dice mucho sobre la falta de visión del liderazgo civil para resolver los problemas con las herramientas adecuadas de acuerdo al fin que se espera conseguir. En este sentido la PDDH opina que:

*“debe reconocerse que en los últimos dos años (2005-2006) han disminuido los operativos de capturas masivas y los procedimientos se han caracterizado por ser más selectivos, ello no implica que se haya erradicado esta práctica como forma de intimidar o coaccionar a ciertos sectores de la población” (PDDH, 2007:49).*

En consecuencia, existe falta de colaboración, hay inacción frente a las denuncias y recomendaciones e ingobernabilidad del sistema cuando se suceden linchamientos y ejecuciones extrajudiciales, situaciones que reflejan el malestar ciudadano. La relación entre la PDDH y la PNS ha tenido algunos momentos de tensión por el tono que la primera ha usado para realizar las denuncias sobre las faltas y violaciones a los derechos humanos cometidos por policías.

## 2.6 Guatemala

La historia de la Policía Nacional Civil de Guatemala (PNG)<sup>34</sup> está íntimamente ligada al pasado autoritario y de conflicto interno que el país vivió por más de cuatro décadas (1960-1996). Cuando esta etapa fue finalmente superada, en 1996 gracias al Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC), se establecieron una serie de compromisos en materia de seguridad pública, siendo uno de los más importantes la creación de una nueva Policía Civil bajo la dirección del Ministerio de Gobernación, en la cual se fusionaron los dos antiguos cuerpos policiales bajo el Decreto 11-97<sup>35</sup>.

Respecto del control interno, la ley orgánica en el artículo 4 comienza por señalar que: “en cada departamento y con sujeción a las directrices del Ministerio de Gobernación supervisará la actuación de la Policía Nacional Civil, sin perjuicio de la

34 En este caso también se ha sustituido la sigla habitual (PNC) por PNG a fin de no confundir con las otras instituciones estudiadas.

35 El conflicto y el proceso posterior de reconstrucción del país fue seguido por la comunidad internacional a través de la Misión de Verificación de Naciones Unidas (MINUGUA); y en el ámbito policial, especialmente por el “Programa de Apoyo a la Política Nacional de Seguridad” de la Guardia Civil Española en 1997.

dependencia orgánica, funcional y operativa de las fuerzas de la Policía Nacional Civil del departamento ante los mandos de esta". De acuerdo a esto la potestad sancionadora radica en el Ministerio de Gobernación, los miembros de la escala jerárquica de Dirección, los Tribunales Disciplinarios, los oficiales superiores, los oficiales subordinados, los mandos de estaciones y subestaciones, cada uno de los cuales tienen una misión específica que establece el reglamento disciplinario, es decir, un sistema vertical pero al mismo tiempo descentralizado.

No obstante la supervisión ministerial, la PNG tiene una serie de instancias que se dedican al control interno de la institución y dependen de la Inspectoría General, la cual a su vez es parte integrante de la Dirección General de la PNG y está al mando de oficiales superiores. Como lo señala el artículo 2 del Reglamento de Organización de la PNG, de la Inspectoría General dependen: la Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP), la Oficina de Derechos Humanos (ODH), el Régimen Disciplinario (REDIS), los Tribunales Disciplinarios (TRID), la Unidad de Auditoría Interna (UDAI) y la Oficina de Derechos de Petición y Recursos Administrativos (ODPRA), todos organismos exclusivos en su función de control.

El reglamento disciplinario solamente entrega algunos detalles del funcionamiento de los TRID y de la ORP. Respecto de los primeros señala que son los "organismos competentes para conocer, resolver y sancionar las infracciones muy graves cometidas por el personal policial" y que también conocerán los recursos de impugnación que interpongan los policías contra resoluciones condenatorias de los jefes de distrito, de comisaría o de unidades especializadas (art. 91). Los TRID están compuestos por 3 miembros –un presidente y dos vocales– que son nombrados por el Director General. Estos integrantes ejercen su cargo por un año, prorrogable por dos períodos. El TRID tiene una composición mixta, y sólo al presidente se le exige como requisito que sea comisario policial, en tanto el vocal primero debe ser abogado y el segundo debe tener título universitario. Por su parte, la ORP, conformada por policías, tiene como funciones: investigar por iniciativa propia, por denuncia o por requerimiento de una autoridad aquellos actos del personal policial que den lugar a persecución penal; elaborar un informe mensual de sus actividades; y publicar semestralmente un boletín con los datos de denuncias recibidas, casos investigados y resueltos.

**Figura 8. Organigrama de control interno de la Policía Nacional Civil de Guatemala**

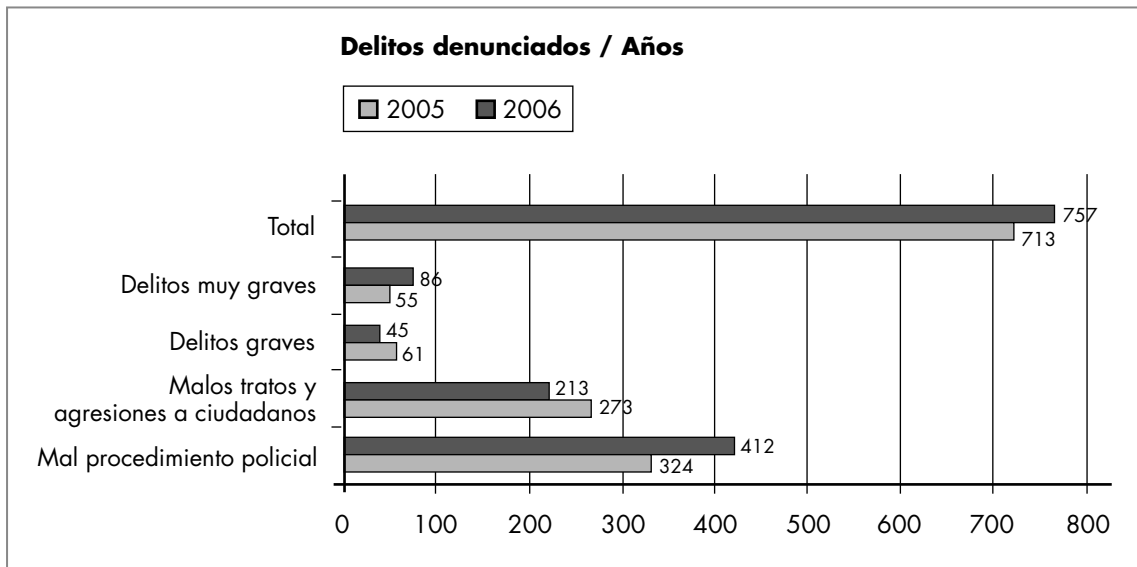


Fuente: Elaboración propia, 2008.

A pesar de este aparato de control interno diseñado para la PNG, sus problemas de disciplina no son menores y debe enfrentar al mismo tiempo uno de los contextos más violentos en América Latina. De hecho, el último año del gobierno de Oscar Berger (2007) fue especialmente cuestionado por su labor en el control de la criminalidad, no sólo por ser el gobierno con mayor tasa de homicidios desde 1995 (alcanzado un peak de 5.885 en 2006 de acuerdo a datos de la PNG, lo que es una tasa de 47 por cada 100.00 hab.), sino también por los hechos delictivos en que estuvieron involucrados miembros de la propia policía y por ataques a defensores de los derechos humanos (278 ataques sólo en 2006, de los cuales 14 fueron asesinatos, CEG, 2007, 29 de marzo). Incluso el Relator Especial de Naciones Unidas –Phillip Alston- sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias, presentó en marzo de 2007 un informe en el que señalaba el surgimiento de

distintos tipos de ejecuciones extrajudiciales en Guatemala, destacando el de limpieza social. Durante su visita a Guatemala, el Relator aseguró haber recibido varias denuncias creíbles que señalaban a miembros de la Dirección de Investigación Criminal (DINC) de la PNG como autores de las ejecuciones extrajudiciales. En su informe además destacaba que las señales que indican este delito estaban presentes en el 12% del total de víctimas mortales registradas en 2005 (Prensa Libre, 2007, 23 de marzo). De acuerdo al PNUD, las causas de esta violencia son la exclusión social, la falta de aplicación de la ley y la debilidad institucional, pues es un hecho que: *“existen grupos clandestinos que operan violentamente, respondiendo a los intereses de redes de individuos poderosos que se enriquecen por medio de actividades ilícitas (...) estas organizaciones mantienen vínculos con instituciones del Estado y con sectores influyentes de la sociedad. Los altos niveles*

**Gráfico 11. Denuncias contra agentes de la PNG y guardias del sistema penitenciario (enero-junio de 2004-05), agrupadas por tipo de falta<sup>36</sup>**



Fuente: Elaboración propia, 2008, con datos de PDDH (2005, mayo). (Ver detalle en tabla 8 del anexo).

*de impunidad prevaletientes y la debilidad de las instituciones estatales encargadas de la justicia y la seguridad pública son fomentados por estas redes de acción criminal por medio de acciones corruptas y coercitivas” (PNUD, 2007.)*

<sup>36</sup> Los delitos listados por la Procuraduría de Derechos Humanos fueron agrupados en cuatro categorías que comprenden:

- *Mal procedimiento policial*: abuso de autoridad, detención ilegal, coacción, acoso, omisión de funciones, allanamiento ilegal, arbitrariedad, omisión de denuncia, escándalo en la vía pública, discriminación, retención indebida de documentos, destrucción a la propiedad privada y citación sin orden de juez.
- *Malos tratos y agresiones*: agresión física, agresión verbal, amenazas, intimidación, tratos denigrantes, malos tratos, persecución, hostigamiento y agresión psicológica.
- *Delitos graves*: malversación de fondos, robo, lesiones y corrupción.
- *Delitos muy graves*: violación sexual, homicidio, desaparición forzada, muerte extrajudicial, maltrato infantil, secuestro, tortura y extorsión.

## **Cuadro 2. Corrupción policial: el gran escándalo de Guatemala**

Respecto del comportamiento policial y las faltas a la disciplina, en 2007 se registraron diversos sucesos de notoriedad pública, pero sin duda el hecho más grave y con mayores consecuencias –sobre todo de tipo político al ser un año electoral- fue el asesinato de 3 diputados salvadoreños del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y su chofer, ocurrido el 19 de febrero de 2007 a manos de 4 miembros de la PNG. Los policías implicados fueron detenidos y puestos en la cárcel de máxima seguridad, “El Boquerón”, que acoge sólo a pandilleros, esto a pesar de que el artículo 44 del reglamento de disciplina señala que la detención preventiva y el cumplimiento de las penas privativas de libertad por los miembros de la PNG debe realizarse en establecimientos especiales, y en los ya existentes, separados del resto de los detenidos o presos. Pasados varios días, el domingo 25 de febrero, los policías, junto a un guardia que los custodiaba, fueron asesinados a tiros y degollados en la misma cárcel.

Este hecho desató un problema internacional con El Salvador y al mismo tiempo las críticas contra el gobierno se incrementaron, pues ya era muy conocida entre la opinión pública la participación de algunos miembros de la policía en una serie de hechos delictivos, como secuestros, ejecuciones extrajudiciales y nexos con el crimen organizado. Desde el comienzo el caso fue confuso, la versión de la PNG y de los vecinos que fueron testigos indicaba que hombres armados ingresaron a la fuerza a la cárcel y cometieron el delito, pero el Ministro de Gobernación dijo en primera instancia que se trató de reclusos que tomaron como rehenes al alcaide y al encargado de llaves, para posteriormente matar a los inculpados, supuestamente por estar molestos con su presencia. Sin embargo, la otra versión señaló que algunos reos tomaron rehenes para exigir protección por las muertes que habían presenciado. Hasta ese momento los inculpados en el asesinato de los diputados no habían dado señales de quién dictó la orden para el crimen y que la ejecución en El Salvador la habían realizado creyendo que eran narcotraficantes colombianos, hipótesis que no se llegó a confirmar.

Sin embargo, las mayores críticas y cuestionamientos estaban dirigidas hacia la Dirección de Investigación Criminal (DINC), pues los policías inculpados pertenecían a esta división y uno de ellos era el jefe de la sección contra el crimen organizado y anti maras. De acuerdo a las declaraciones que los policías alcanzaron a hacer antes de ser asesinados, el jefe de la DINC, Víctor Hugo Soto, fue quien dio la orden de vigilar a los diputados. Esta unidad de la PNG ya había sido cuestionada y señalada por ser la principal responsable de los llamados “actos de limpieza social”, pues las denuncias recibidas por la PDH se habían concentrado en esta división. Finalmente, una semana después de la muerte de los policías, el jefe de la DINC y el Subdirector de Operaciones fueron puestos a disposición de la ley para que el Ministerio Público hiciera las investigaciones correspondientes, en virtud de los señalamientos por su participación en la muerte de los diputados salvadoreños y posteriormente de los policías implicados en aquello. Sin embargo, en una actitud equívoca, dos días después

el renunciado Subdirector de la PNG salió del país junto a su familia. Este funcionario no era policía de carrera, sino médico cirujano; había llegado a la PNG en 2005 como Subdirector de Salud y tres meses después fue nombrado por el Director de la PNG como Subdirector a cargo de la DINC. Tanto él como el encargado directo de la DINC habían estado en El Salvador días antes de cometido el delito (Prensa Libre 2007, 3 de marzo; López, 2007, 5 de marzo y García y Huitz, 2007, 6 de marzo).



Los graves sucesos de 2007 desataron una discusión por la responsabilidad que le competía al Poder Ejecutivo en situaciones de limpieza social y ejecuciones extrajudiciales, así como por la falta de protección a los policías inculpadados, lo cual de paso involucraba al Poder Judicial y al Sistema Penitenciario. De inmediato surgieron voces que indicaban la extrema necesidad de instalar lo que en ese minuto era solo un proyecto: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), aprobada el último trimestre de 2007 y puesta en funciones en 2008. Tampoco se hicieron esperar las solicitudes de renuncia desde el Poder Legislativo, que resolvió el 27 de febrero solicitar al Ejecutivo la destitución del Ministro de Gobernación y de los directores de la PNG y del Sistema Penitenciario. La complejidad del caso dejó en evidencia que el sistema estaba fallando, por eso algunos analistas mencionaron que la depuración<sup>37</sup> no debía ser sólo de la policía, sino transversal, es decir, alcanzar a todas las instituciones vinculadas a la seguridad, incluyendo al Sistema Penitenciario, jueces y fiscales del Ministerio Público (Alvarado, 2007, 1 de marzo).

La depuración policial fue solicitada por distintos sectores y actores de Guatemala, como fueron la Universidad de San Carlos, el Arzobispado de Guatemala, la Asociación de Iglesias Evangélicas y la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), que presentaron al Organismo Ejecutivo, al Congreso de la República y al Consejo Asesor de Seguridad (radicado en la Presidencia) una iniciativa para conformar una comisión de alto nivel encargada de llevar a cabo la depuración policial y de la guardia del sistema penitenciario. Entre sus propuestas figuraban el control más estricto

en la selección de personal, el inicio de investigaciones a miembros de la PNG que ya habían sido denunciados, la disolución de la DINC, la solicitud a Naciones Unidas con carácter de urgencia de un Contingente Policial Emergente de Apoyo a la Seguridad Pública en Guatemala, con tareas de supervisión, capacitación y apoyo para la policía (Alvarado, 2007, 19 de marzo; Prensa Libre, 2007, 14 y 22 de marzo; Diario de Centroamérica 2007, 14 de marzo).

Otras propuestas que surgieron para intentar mejorar la situación fueron, por ejemplo, trasladar la dependencia de la Inspectoría General y de la ORP directamente al Ministerio, para sacarlas de la Dirección General de la PNG (Sigloveintiuno, 2007, 22 de marzo); o el anuncio del Ministerio de Gobernación acerca de modificaciones al Reglamento Disciplinario, las cuales estipulaban sanciones más duras, procesos disciplinarios más ágiles y la facilitación de destituciones de agentes corruptos. El Ministerio presentaría a la Presidencia el proyecto para modificar el régimen interno, con la intención de que las faltas cometidas por los agentes fueran sancionadas con mayor rigurosidad y que las investigaciones internas fueran más rápidas. El documento fue redactado y consensuado con grupos civiles, sectores pro justicia, oficiales de la ORP de la Policía y autoridades de Gobierno, y señalaba que las faltas graves pasarían a ser calificadas de muy graves. Contradictoriamente, con el fin de agilizar los procesos se rebajaron los plazos de prescripción en todos los tipos de faltas; antes, para destituir a un agente un juez del trabajo debía autorizarlo. Esta modificación no tuvo éxito y sigue rigiendo el reglamento de 2003 (Cereser, 2007, 16 de marzo). Además, la ORP no está preparada para

37 Proceso que intenta sacar de la institución a todos aquellos que no cumplan con el adecuado comportamiento y apego a la norma.



la agilización que se planeaba para los procesos (20 días máximos para investigar), pues tiene sólo 38 investigadores y para el período de esta propuesta mantenía pendientes de investigación 1.684 casos correspondientes al periodo 2005 y los primeros cuatro meses de 2006; sólo concluyeron 587 (CEG, 2007, mayo).

Finalmente, la consecuencia política más importante ocurrió un mes después de los hechos cuando, el 26 de marzo, y tras una prolongada crisis que desembocó en un voto de falta de confianza por parte del Congreso, el Ministro de Gobernación y el Director de la PNG dejaron el cargo de manera irrevocable. De ahí en adelante, la misión principal de la nueva ministra –Adela Camacho de Torrebiarte, que asumió por los 10 meses restantes de gobierno–, sería la depuración de la policía, para lo cual

solicitó la renuncia a 20 militares que aún laboraban en la PNG, la mayoría en la Inspectoría General (El Periódico, 2007). Este anuncio de depuración se vio facilitado porque la Corte de Constitucionalidad le dio un “arma legal” para destituir sin permiso de un juez a los agentes que cometieron un delito o de quienes habían sospechas de estar involucrados con bandas del crimen organizado. Desde entonces se anunciaron varios procesos de destitución (ver tabla 10), como el 14 de abril cuando se dijo que serían destituidos 620 agentes, a los que se sumaron 305 por orden del Tribunal Disciplinario por encontrarlos culpables de cometer faltas. El entonces presidente de la República, Óscar Berger, aseguraba que contaban con un grupo de mil agentes para ocupar esos cargos (El Periódico 2007, 14 de abril y Sas, 2007, 18 de mayo).

**Tabla 10. Denuncias y destituciones en la Policía Nacional de Guatemala**

<b>DENUNCIAS</b>
<p><i>Expedientes abiertos en PDH por denuncias contra agentes de la PNC por supuestas violaciones a los Derechos Humanos: 242 entre enero y junio de 2004 y 217 para el mismo período de 2005.</i></p> <p><b>Asesinatos:</b> 20.000 entre 2001 y 2005, la mayoría por estrangulamiento, tiros de gracia, golpes y ataduras de pie. 151 muertos con tiro de gracia entre enero y junio de 2006, y 63 en 2005 (ORP).</p> <p><b>Torturas:</b> 305 en 2005. 530 en 2006, cifra que contrasta con 22 casos denunciados en 2004 a la PDH.</p> <p><b>Plagios:</b> 30 cometidos por policías en 2005, reportados a la Oficina de Responsabilidad profesional de la PNG plagios.</p> <p><b>Desapariciones forzadas:</b> 9 en 2005, reportados a la Oficina de Responsabilidad profesional de la PNG.</p> <p><b>Denuncias:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 2.271 recibidas por la ORP en 2005 y los primeros cuatro meses de 2006, por desapariciones forzadas, secuestros, violaciones, robo y cohecho, contra agentes, oficiales e inspectores.</li> <li>· 1.684 casos de 2005-2006 pendientes de investigación, la ORP sólo concluyó 587 con 38 investigadores.</li> <li>· 1.571 en 2006: 274 por abuso de autoridad, 260 por robo y 124 fueron por cohecho(ORP).Según IMASP, fueron 1.624 denuncias.</li> <li>· 742 denuncias contra agentes de la Policía Nacional Civil (PNG) recibidas por el Ministerio Público (MP) en 2006.</li> <li>· 129 denuncias contra miembros de la institución policial en 2006 reportó la Procuraduría de los Derechos Humanos.</li> <li>· 54% de 1.352 denuncias de delitos cometidos por funcionarios públicos que recibe la Fiscalía son contra policías, la mayoría fue por abuso de autoridad, incumplimiento de deberes y cohecho pasivo, aunque también hay procesos abiertos por secuestros y homicidios.</li> <li>· Sólo 687 del total de denuncias llegaron a los Tribunales Disciplinarios, en las que estaban involucrados 849 miembros de la institución.</li> <li>· La mayoría de los expedientes que se conocen en los tribunales corresponden a abandono de labores, con 230 agentes procesados; seguidos por robo o asalto con 89, y sólo 43 fueron juzgados por extorsiones y cohecho, además de 10 a los que se les acusa de violación. Durante 2007 hubo 1.500 expedientes.</li> <li>· 164 denuncias presentadas hasta 2007 por el Ministerio de Gobernación a la Fiscalía de Delitos Administrativos del Ministerio Público (MP), relacionadas con delitos cometidos por policías.</li> <li>· 76.6% de las víctimas prefiere no denunciar según datos del PNUD.</li> </ul>

**Sanciones:** se registraron 419 destituciones en 2006; 117 agentes fueron suspendidos de 21 a 30 días.

**Cohecho o soborno:** es la tercera falta más denunciada, según estadísticas de la Oficina de Responsabilidad Profesional de la PNG.

**Robos o extorsiones en retenes policíacos:** en enero de 2007 fueron presentadas 53 denuncias; en febrero, 65; en marzo 63; y en abril 32. 80% de estos abusos son atribuidos a policías, el resto a fiscales y jueces.

## DESTITUCIONES

- 5 oficiales retirados de sus cargos, por afectar el prestigio de la Policía, abril de 2004.
- Despedidos 64 agentes que habían ascendido de rango de forma anómala, agosto de 2005.
- Destituidos tres funcionarios de Gobernación, por irregularidades en licitaciones, junio de 2006.
- Se le solicita la renuncia a 20 militares de la PNG, abril 2007.
- 620 agentes destituidos: 305 por orden del Tribunal Disciplinario, 239 por infracciones muy graves, 52 por abandono de cargo y 24 estaban suspendidos, abril de 2007.
- 19 asesores del ex director son destituidos en abril de 2007.
- 120 detectives de la DINC fueron retirados de un total de 688.
- 561 policías fueron destituidos en abril de 2007.
- 74 destituciones de agentes vinculados a acciones delictivas o que han cometido faltas administrativas, luego de 80 días desde la asunción del Director Julio Hernández Chávez, posterior a los homicidios de los diputados salvadoreños y los policías, junio de 2007.
- 60 policías se anunció que serían destituidos, julio de 2007.
- 932 agentes fueron separados de la institución, agosto de 2007 :
- 320 personas tenían procesos abiertos en el Ministerio Público (MP) o en juzgados,
- Sólo 217 estaban trabajando y el resto se encontraba en situación especial, es decir, suspendido, porque así lo decidió un tribunal disciplinario de la policía, aunque recibían sueldo.
- Entre los despedidos había 13 comisarios, 13 subcomisarios, más de 100 oficiales de rango más bajo y 795 agentes.
- 300 agentes de la Policía Nacional Civil (PNG) serán destituidos por faltas graves, entre quienes se cuentan mandos medios y mandos altos, octubre 2007.
- 435 integrantes policías fueron procesados (enero a julio 2007) y 206 fueron sancionados con destitución. Entre las faltas y delitos más graves están robos, escándalo por ebriedad y abandono de labores.
- 416 miembros destituidos, Octubre 2007: 1 Comisario, 7 Subcomisarios, 47 Oficiales subalternos, 26 Inspectores, 335 Agentes.
- 1 comisario general, 4 comisarios, 4 subcomisarios, 10 oficiales primero, 12 oficiales segundo, 28 oficiales tercero, 8 inspectores, 12 subinspectores y 190 agentes, fueron destituidos, enero de 2008.

Fuente: Elaboración propia, 2008, con datos de diversas fuentes de prensa (ver en bibliografía).

Después de todos los cambios en los cargos políticos y técnicos, de las destituciones y los anuncios realizados, la PNG volvió a remecerse cuando dos escoltas del nuevo Director General, Julio Hernández Chávez, fueron detenidos como sospechosos de participar en el asesinato de cinco jóvenes (Sas, 2007, 27 de septiembre), luego de lo cual le solicitaron la renuncia del Director General. Este caso también tuvo varias hipótesis, como vínculos con el narcotráfico de parte de los policías, venganza entre pandillas e incluso algunos medios de prensa señalaron que se trataba de un plan contra el Director por haber destituido a tantos policías y hubo rumores de que se mandó matar a los policías implicados, igual que en el caso de los diputados salvadoreños.

Una de las principales causas de esta coyuntura de crisis ha sido la falta de depuración y de preparación policial del personal que provenía de las filas militares, pues luego de los acuerdos de paz muchos de ellos encontraron puestos en las oficinas de la Dirección General de la PNG, a pesar de que los acuerdos lo impedían (Informe del CEG, 29 de marzo, 2007). De hecho, el Director General al momento del asesinato de los diputados, Erwin Uperisen, era una ex militar y en su administración fueron más de 30 los que llegaron a formar parte de las filas de la institución policial (El Periódico, 2007). Por ello surgieron demandas por un proceso de depuración, pues muchos de los policías alejados de sus cargos eran reinstalados por jueces cuando apelaban a la decisión, incluso el entonces ministro de gobernación, Carlos Vielman, declaró que se podría aprobar una ley que le otorgara potestad al Director General para despedir sin justificación, lo cual por cierto era una medida extrema. El hecho que policías

denunciados fueran restituidos en sus cargos también propició que los funcionarios estatales, agrupados en la Federación Nacional Sindical de Servidores Públicos (FENASEP), decidieran no prestar más asesoría jurídica a los policías, para evitar ser parte de la reintegración de funcionarios corruptos o implicados en abuso de la fuerza (Telediario, 2007).

La relación con la comunidad también se ha fracturado, pues nadie desea a personas que supuestamente resguardan la seguridad pero que terminan cometiendo los delitos; un ejemplo de ello es lo ocurrido el 9 de abril de 2007, cuando siete agentes de la PNG y dos civiles fueron capturados por allanar una vivienda, agredir a los moradores y apropiarse de dinero (Revolorio, 2007, 10 de abril). Una importante consecuencia de esta situación es que en algunos poblados la policía ha sido expulsada por los pobladores que no confían en ellos, pues creen que están asociados con los delincuentes y prefieren aplicar la justicia "por mano propia", por ejemplo, por medio de las juntas locales de seguridad (Castillo, 2007 y Seijo, 2007) o por linchamientos<sup>38</sup>, pero después las mismas comunidades realizan peticiones para que vuelvan a instalarse.

Al respecto hubo propuestas por parte del Consejo Asesor de Seguridad en torno a las posibilidades de reinserción laboral de los policías expulsados, proceso que también debe ser apoyado por reeducación y mejora en las condiciones de trabajo de los agentes, pues en un informe realizado por la PDH se constataba la mala evaluación de las comisarías por la falta de mantenimiento del mobiliario, escasez de baños y agua, el poco personal asignado, vehículos con desperfectos y donde los propios agentes

<sup>38</sup> De acuerdo a la Procuraduría de Derechos Humanos, en 2004 registraron 25 linchamientos con 4 muertos, y en 2005, 32 de estos actos con resultados de 18 muertos (PDH, 2005).

deben comprar sus municiones (PDH, 2006). A diferencia de lo que ha ocurrido en El Salvador, en Guatemala la posición de la Procuraduría de Derechos Humanos como organismo de control externo no es de tanta beligerancia, de hecho la Ministra de Gobernación nombrada en 2007, invitó a participar a la PDH en los operativos que realice su cartera y señaló que los documentos entregados serían analizados.

Las cifras recopiladas muestran con claridad la desafección a la norma por parte de muchos policías y la desconfianza de los ciudadanos para denunciar abusos policiales, aunque existe más de una instancia para ello (las de control interno de la PNG, el sistema judicial y la PDH). Si bien la depuración no fue un proceso iniciado en 2007, sí es evidente la influencia que en ello tuvieron los graves hechos ocurridos donde estaban involucrados altos miembros de la PNG, pues luego de cada suceso eran nombradas nuevas autoridades y cada una iniciaba su proceso, presionada también por mostrar resultados de su gestión en el menor plazo posible. Solamente en los últimos meses de 2007 se registró cierto cambio de estrategia al optar por la rotación de funcionarios policiales en distintos cargos y dependencias, en lugar de simplemente destituirlos. Sin embargo, la depuración, entendida como destitución, ha continuado, sobre todo por la investigación de denuncias que no se habían indagado.

El poco tiempo de formación policial no es un tema menor, pues de esa forma se intentó conseguir la meta impuesta por los Acuerdos de Paz de 20.000 agentes policiales para 1999, lo cual se consiguió varios años después y no se ha podido superar debido a las destituciones masivas. La rápida formación y la entrega de recursos a las fuerzas armadas para apoyar labores de

seguridad pública no son la solución frente a las faltas y destituciones. Estas últimas han mermado las metas relativas al aumento de la cantidad de agentes; de hecho el año 2004 había 21.500 y se esperaba llegar a 26.000 en 2007. Para fines de ese año, aunque se promovieron miembros de la PNG ascendidos a distintos grados dentro de la institución y se graduaron nuevos miembros, alcanzaron un total de 19.144, lejos de lo esperable (Diario de Centroamérica, 2007, 28 de diciembre). Sin embargo, más importante que la cantidad han sido los permanentes cuestionamientos a la calidad de los funcionarios.

## 2.7 Perú

Desde la unificación de los tres cuerpos policiales en la única Policía Nacional del Perú (PNP) realizada en 1988, la institución enfrentó no sólo el desafío de reformarse internamente, sino que también debió resistir crisis sociales y políticas, entre las cuales se cuenta la lucha contra grupos terroristas. En relación a esto último recibió diversas acusaciones por violaciones a los derechos humanos. La Comisión de Reestructuración de la PNP, instaurada en 2001, fue el primer paso de la reforma policial iniciada en el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006). Ese mismo año se elaboró un nuevo régimen disciplinario que posteriormente ha sido modificado. En esa etapa también se diseñó una política anticorrupción en el Ministerio del Interior, uno de cuyos ejes era la PNP. Todo ello fue posible debido al impulso de las autoridades civiles por reorganizar y modernizar la policía y la necesidad de ello que existía dentro de la propia institución.

Los resultados de estos esfuerzos también se reflejaron en la conformación de los órganos encargados de investigar y aplicar sanciones y la novedosa Defensoría del Policía, que se encargaría de resguardar los derechos de los propios miembros de la institución.

Respecto del reglamento disciplinario (Ley 28.338/2004), cabe destacar que fue impulsado por los informes de la primera gestión de la Defensoría del Policía, que ilustraban lo vulnerables que se sentían los agentes frente a la institución que los albergaba. A esto se sumó la exhortación del Tribunal Constitucional, ocurrida a propósito de la sentencia del caso del policía Ramos Colque (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 2050-2002-AA/TC, caso Carlos Ramos Colque, publicada el 30 de mayo de 2003). En aquella oportunidad el Tribunal consideró que en la aplicación del Reglamento de la Policía Nacional, el demandante fue sancionado dos veces por el mismo hecho, primero con la medida conocida como “arresto de rigor” y luego se dispuso su pase a la situación de retiro. Ante esto el Tribunal acogió la demanda contra el Ministerio del Interior para que se declarase inaplicable la resolución, resolviendo además que las sanciones aplicadas habían sido inconstitucionales. Por ello el Tribunal exhortó de paso a los poderes Legislativo y Ejecutivo para que adecuaran las normas del Decreto Legislativo 745 y del Reglamento del Régimen Disciplinario a los principios y derechos reconocidos en la Constitución.

Al parecer, posteriormente, hubo nuevos cuestionamientos al reglamento, pues durante el año 2007 se realizaron en el Congreso dos propuestas de modificación del reglamento

disciplinario con la finalidad de fortalecerlo. La primera fue presentada por un grupo multipartidario en abril, y un mes después llegó la segunda propuesta del Grupo Nacionalista Unión por el Perú<sup>39</sup>. Luego de ser aprobada por la Comisión de Defensa y Orden Interno y de pasar todo el trámite legislativo, se promulgó la modificación a diversos artículos y se agregaron otras disposiciones<sup>40</sup>. En el mismo esfuerzo se modificó el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, uniendo los reglamentos dispersos por rama en un solo cuerpo. Para lograr esta ley la Comisión citada logró consenso con los Ministerios de Defensa e Interior, y con las propias fuerzas armadas y policiales (El Comercio, 2007, 19 de octubre y Perú Press, 2007 24 de octubre).

En lo relativo al control interno, si bien hay unidades que también influyen –como la Dirección de Bienestar y la Dirección de Recursos Humanos– son tres los organismos centrales que se encargan de las distintas etapas de esta función en la institución policial, conformando un sistema descentralizado:

**Órgano de Control Institucional:** forma parte del Sistema Nacional de Control, la ley N° 27.785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Es el encargado de ejecutar el control gubernamental interno y tiene como misión, promover la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes de la Policía, cautelando la legalidad y eficiencia de sus actos y operaciones. Fue creado el 18 de agosto de 2003 con carácter sistémico a nivel nacional y con cinco órganos descentralizados. Su personal se capacita en la Escuela Nacional de

39 Ver: Proyectos de Ley Presentados (por comisión) en: [www2.congreso.gob.pe](http://www2.congreso.gob.pe)

40 Ley n° 29133 del 13/11/2007 que modifica diversos artículos y adiciona otras disposiciones a la ley No 28338, ley del régimen disciplinario de la policía nacional del Perú, modificada por la ley No 28857, ley del régimen de personal de la policía nacional del Perú.

Control de la Contraloría. Su labor la realiza basado en el Plan Anual de Control, que es visado por la Dirección General de la PNP y aprobado por la Contraloría General, desarrollando además algunas acciones de control por orden de ésta última o de su propio titular. Su organigrama señala que de su jefatura dependen la secretaría y atención de denuncias, 5 oficinas especializadas (administración, tecnología y sistemas, planeamiento e instrucción, asesoría legal y control de calidad) y dos divisiones (central de control y de control descentralizado).

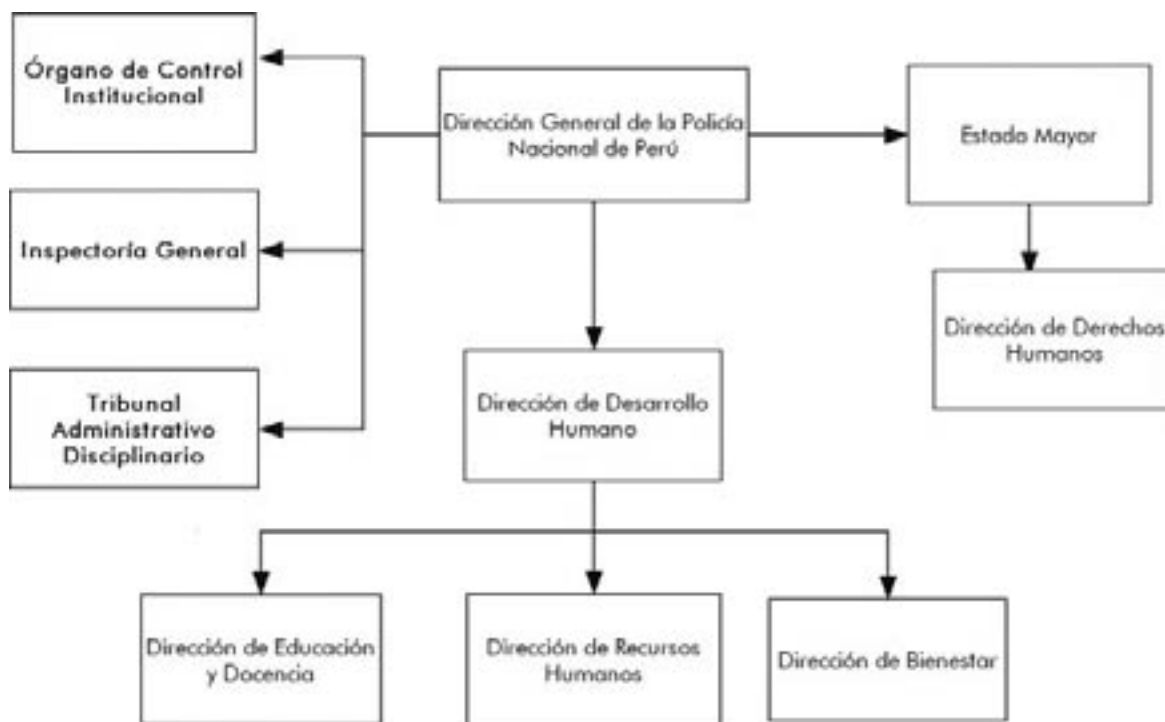
**Tribunal Administrativo Disciplinario:** tiene un carácter sistémico, normativo, de nivel y competencia nacional, cuya misión es garantizar la administración disciplinaria, para lo cual determina políticas y lineamientos en salvaguarda de la disciplina, el servicio policial y la imagen institucional, considerados como bienes jurídicos imprescindibles para el desarrollo de la función policial. Se divide en Tribunal Administrativo Nacional y Tribunales Territoriales (uno en la capital con 9 salas y 11 tribunales distribuidos en el resto del país).

**Inspectoría General:** su misión es fiscalizar, evaluar e investigar la correcta aplicación y observancia de las leyes y reglamentos, la eficacia funcional, la moral y disciplina del personal, así como el empleo correcto y adecuado del potencial humano, de los recursos materiales, económicos y financieros, control de calidad y costo-beneficio de los servicios que presta la institución. La Inspectoría tiene su labor en la etapa de investigación del proceso disciplinario, la decisión o disposición en cambio queda en los Tribunales Territoriales y el Tribunal Nacional. Por último, la ejecución de sanciones queda en manos de la Dirección de Recursos Humanos y la Dirección Financiera.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la PNP sus funciones son:

- Identificar y analizar las acciones que atenten contra la disciplina, el cumplimiento de la misión y la imagen institucional, proponiendo las medidas correctivas correspondientes.
- Proponer las políticas y estrategias para una imagen positiva de la policía.
- Contribuir con la política institucional de revalorización de la moral y disciplina del personal.
- Recibir los expedientes administrativos disciplinarios y analizar las quejas y denuncias que formule el público interno y externo, de aquellos actos de inmoralidad e indisciplina cometidos por el personal dentro y fuera de servicio.

La Inspectoría General es una de las pocas que publican en su sitio web algunos datos de sus procesos y el organigrama de su estructura (al igual que cada organismo de la PNP) incluye: un comité consultivo, estado mayor, 8 oficinas (entre ellas la de recepción de denuncias) con diferentes funciones, 2 direcciones (Inspecciones y Control de Gestión e Investigaciones Administrativas Disciplinarias), 4 inspectorías por área (Direcciones Especializadas, Direcciones Administrativas, Salud y de Educación y Doctrina), 3 inspectorías en la capital y 3 provinciales; y por último, la Coordinadora de Inspectorías Descentralizadas. Tiene además la Escuela de Inspectoría que está encargada de impartir cursos de formación para los miembros de la policía, en cuanto a aplicación de reglamento disciplinario se refiere. Todas las dependencias de la Inspectoría gozan de independencia, en tanto el Director General puede revisar las decisiones pero no corregir.

**Figura 9. Organigrama de control interno de la Policía Nacional de Perú**

Fuente: Elaboración propia, 2008.

La mencionada Defensoría del Policía es un organismo distinto a los de control interno especializado que tiene la PNP, pues tiene por misión proteger los derechos humanos del personal civil y policial del Ministerio del Interior, ya sea que estén en situación de actividad, disponibilidad, retiro o cesantía, pensionistas o sobrevivientes, bajo la modalidad de casos individuales, quejas, peticiones y consultas individuales. En cuanto a su estructura cabe señalar que tiene un órgano de línea para la defensa y protección de derechos y otros órganos especializados para grupos considerados vulnerables (como discapacitados y mujeres).

Este órgano también respondió a los esfuerzos de modernización iniciados en 2001. Se creó mediante la Resolución Ministerial N°

0186-2002/0102 del 6 de febrero de 2002, con la finalidad de garantizar al interior de la propia organización policial los derechos humanos del personal que presta servicios en la PNP y plantear mecanismos de solución en salvaguarda de sus derechos fundamentales, mediante la debida aplicación de las normas y reglamentos vigentes en Perú. Además, mediante Decreto Supremo N° 013-2002-IN del 23 de Octubre del 2002, se establece su ámbito de competencia e impulsa una cultura de respeto a los derechos y deberes inherentes del personal policial y civil del Ministerio del Interior. Posteriormente, la Ley N° 28.141 del 23 de diciembre de 2003, modificó la Ley del Ministerio del Interior, incorporando la Defensoría del Policía a la estructura orgánica de este ministerio como órgano de defensa dependiente del mismo.



Esto, aunque se intentaba que fuera una entidad autónoma, lo cual incluso se reflejó en que su lugar de funcionamiento estaba separado del Ministerio y la Policía.

Paradójicamente, los esfuerzos de autonomía también han sido un obstáculo para cumplir con éxito su función. Ello porque depende en gran parte de que sus solicitudes de información a la policía, y de que las recomendaciones que efectúa, sean bien acogidas por las autoridades policiales y ministeriales. Con el tiempo se ha podido apreciar que es difícil que logre cumplir exitosamente su labor sin el apoyo ministerial y la necesaria legitimidad entre el Alto Mando. Luego de la renuncia de un ministro del interior, que apoyó firmemente este nuevo órgano, se cortó la continuidad de la Defensoría del Policía. Pero también hubo muchos que se oponían a ella por conservadurismo, mal entendido espíritu de cuerpo y por los beneficios que obtenían de la corrupción (Villarán, 2007). Más aún, en sus inicios algunos miembros de alta dirección de la PNP dijeron que instituciones como la Defensoría alteraban de manera grave la disciplina en una organización vertical. Una posición como ésta es comprensible cuando, por una parte, la PNP no conseguía modificar su reglamento disciplinario y, por otra, la Defensoría irrumpía con un Código de Ética.

En este proceso fue muy importante la calidad del servicio de procesamiento, los informes defensoriales y los informes anuales que aseguraban la transparencia del sistema. El buen funcionamiento de la Defensoría en sus primeros años se debió a la voluntad y liderazgo político del Ministro y el Defensor, factores que trascienden las reglas establecidas, pues en muchos casos la solución dependía del contacto personal en lugar del correspondiente oficio

administrativo. A partir de esto se podría pensar que si el puesto de defensor era ocupado por un policía sería más fluida la comunicación, pero cuando esto ocurrió y un coronel fue Defensor, no tuvo legitimidad frente a sus superiores jerárquicos a cargo de la PNP. Por lo demás, una medida como esa le restaba la buscada autonomía.

En consecuencia, el temor a la falta de respaldo del Ministro y la falta de liderazgo de algunos defensores ha debilitado la institución. La falta de continuidad también se reflejó en la ausencia de un patrón consistente de registro de datos, que permitiera comparar la información entre distintos años y apreciar su evolución. De los datos recopilados por el único estudio que existe sobre la labor de la Defensoría, se puede señalar que entre 2002 y 2006 recibieron cerca de 6.000 pedidos de intervención, siendo los principales por beneficios económicos, dilación de trámites y reincorporación (Villarán, 2007).

En cuanto al tipo de faltas cometidas, cabe señalar que no es frecuente encontrar hechos noticiosos en los que se acuse a la policía de abuso de fuerza o malos tratos, delitos graves o conexiones con el narcotráfico. Un caso conocido el 2007 fue el del general Víctor Gandolfo, que mientras era investigado por la Fiscalía Anticorrupción por una compra de patrulleros sobrevaluados, formaba parte del Consejo de Oficiales Generales que proponían los ascensos en la PNP (El Comercio, 2007, 28 de noviembre). En este caso el órgano de control interno no cumplió con su misión de sancionar a un miembro investigado por una situación clasificada como falta muy grave, la cual de comprobarse tiene una sanción de hasta 15 meses de suspensión del cargo (es decir, pasar a disponibilidad) o el retiro.

De acuerdo a la información que publica la Inspectoría General, en el año 2007 realizaron 2.465 inspecciones, 1.034 acciones de seguimiento y verificación, 1.171 visitas de inspección y 117 informes fueron remitidos para evaluación. Una medida frecuentemente adoptada fue enviar a tribunales las faltas graves (1.281) y las muy graves (372). En tanto, la Inspectoría impuso 2.325 sanciones por faltas leves. Desafortunadamente no hay datos disponibles de años anteriores para tener un panorama comparado de su evolución.

De acuerdo a informaciones de la Inspectoría General<sup>41</sup>, las investigaciones administrativas disciplinarias alcanzaron un total de 14.076 entre 2006 y 2007, período en el cual 1.642 terminaron archivadas sin responsabilidad y 12.434 fueron resueltas. Sin embargo, al mismo tiempo se señala que las denuncias que calificaron para investigación administrativa disciplinaria en 2007 fueron 13.598, de un total de 15.627 denuncias recibidas. También se señala que las investigaciones pendientes de 2006 fueron 8.776 y en 2007, 8.298, pero no se explica respecto de qué total, ni

tampoco se determina cuántas denuncias o investigaciones vienen de años anteriores. Por otra parte, no se establece la relación entre las investigaciones de la Inspectoría y las sanciones de los Tribunales para conocer el porcentaje de sanción. Se puede apreciar también que la mayoría de las sanciones son aplicadas a faltas por no cumplimiento de directivas superiores; correspondiendo el resto a faltas por situaciones que puede denunciar sólo un superior, es decir, no aparecen sanciones por conductas delictuales o de abuso de fuerza. A este respecto se podría suponer que dichas faltas no pasan por este sistema, no son denunciadas o son de baja frecuencia. A esto se agrega la ausencia de este tipo de hechos en los medios de comunicación e informes de organismos de derechos humanos (como sí sucede en Brasil, El Salvador y Guatemala). También es de extrañar que no aparezcan en las cifras los actos de corrupción a los que sí se asocia frecuentemente a la policía peruana, sobre todo en infracciones de tránsito o en las situaciones conocidas por la Defensoría del Policía. Esta última ha detectado causales de retiro para obtención de beneficios (Villarán, 2007)<sup>42</sup>.

**Gráfico 12. Infracciones por tipo de falta en los Tribunales Territoriales de la PNP (enero-junio, 2007)**



Fuente: Policía Nacional de Perú (2007).

41 Datos informados en el sitio web de la Inspectoría General.

42 Por ejemplo, en la oficina de pensiones en el 2002 figuraban planillas de personas fallecidas y algunos pensionistas tenían grados o promociones económicas distintas de las que le habían otorgado durante su carrera.

**Tabla 11. Infracciones de mayor incidencia en Tribunales Territoriales de la PNP (enero-junio 2007)**

Tipo de Infracción	Cantidad	Porcentaje respecto del total
Incumplir directivas del comando.	383	35%
Actuar sin la diligencia debida en cumplimiento de funciones	265	25%
Abandono de servicio sin motivo justificado	216	20%
Maltrato físico (violencia familiar)	71	7%
Faltar por más de 3 y menos de 7 días a su servicio.	59	6%
Faltar por 7 o más días consecutivos a su servicio	43	4%
Actuar dolosamente en el ejercicio de sus funciones	34	3%

Fuente: Policía Nacional de Perú (2007).

De todas formas, faltas tales como abandono de funciones, desobediencia u otras, deben ser un llamado de atención para cuestionar qué es lo que falla en esos casos de indisciplina. Se podría suponer que existe un ambiente laboral que no favorece el alto compromiso de sus funcionarios, especialmente de los suboficiales, ya sea por la baja compensación económica a su labor o por las grandes diferencias con los superiores. En un informe que caracterizaba el perfil policial (IDL, 2004) se señala, por ejemplo, que los sueldos del personal estaban por debajo de la media del resto de empleados públicos y son ínfimos en comparación con los de la empresa privada. Producto de lo anterior muchos miembros de la policía deben buscar otra fuente de ingresos, como los servicios individualizados, situación que aparece a principios de la década del 90. Esto ha deteriorado no sólo la calidad de los servicios que ofrece la policía a la ciudadanía, sino que, atenta contra la imagen institucional y afecta profundamente

la moral del personal. En ausencia de una política que regule la prestación de servicios individualizados, las desigualdades dentro de la institución también se hacen patentes, pues entre los grados de alférez y mayor de los oficiales las diferencias de sueldo son mínimas respecto de los suboficiales. Esta situación debilita los incentivos para el ascenso.

Lamentablemente los datos disponibles no permiten saber si la situación disciplinaria ha mejorado conforme se ha perfeccionado el reglamento disciplinario así como la existencia de la Defensoría del Policía. De cualquier manera es destacable el esfuerzo de modernización de la PNP, la descentralización de sus instituciones (inspectorías y tribunales tienen presencia en todo el país) y la entrega de información en su sitio web.

### **Cuadro 3. Nuevo régimen disciplinario policial en el Perú: percepciones y realidades**

*Gino Costa*<sup>43</sup>

*Carlos Romero*<sup>44</sup>

A principios de esta década, la Policía Nacional del Perú (PNP) contaba con un régimen disciplinario anacrónico, abusivo e ineficiente. Anacrónico y abusivo porque vulneraba, entre otros, los principios de legalidad, presunción de inocencia, publicidad y non bis in idem, así como el derecho de defensa. Ineficiente porque, además del malestar que estos atropellos ocasionaban entre el personal, especialmente el subalterno, las bajas dispuestas al amparo de este régimen eran sistemáticamente revertidas por el Poder Judicial, que ordenaba la reposición del efectivo, pese a que en muchos casos se había comprobado fehacientemente su responsabilidad administrativa. Así, por ejemplo, de los 235 suboficiales pasados a retiro por medida disciplinaria en los últimos años, las dos terceras partes (167) fueron reincorporados judicialmente entre enero de 2006 y abril de 2007.

Este régimen disciplinario fue cuestionado por el Informe Final de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP, aprobado por el Presidente de la República en marzo de 2002, que recomendó su reformulación para hacerlo compatible con las normas del debido proceso. Los cambios propuestos incluían, entre otros: acabar con las sanciones privativas de libertad; establecer sanciones proporcionales a la gravedad de la infracción; limitar al máximo la discrecionalidad en su aplicación; y, constituir un sistema de Tribunales Administrativo Disciplinarios, que fuera independiente y permanente.

Hacia fines del mismo año, la Defensoría del Policía emitió un informe dando cuenta de las numerosas quejas presentadas por el personal policial por presuntas violaciones al debido proceso, en el marco de procedimientos administrativos disciplinarios. El informe constató las vulneraciones denunciadas y, al igual que la Comisión Especial de Reestructuración, llamó la atención sobre la urgente necesidad de su reformulación.

En este marco, se constituyó en el Ministerio del Interior un grupo de trabajo de conformación plural, presidido por el Inspector General de la PNP, que redactó el proyecto de nuevo régimen, aprobado y promulgado en agosto de 2004 (Ley 28.338). Éste adecuó la potestad administrativa sancionadora a los estándares internacionales y constitucionales de derechos humanos. Entre las reformas introducidas, cabe destacar las siguientes: i) el respeto al derecho a la defensa; ii) la tipificación expresa de las

<sup>43</sup> Presidente de Ciudad Nuestra y Coordinador del proyecto Seguridad y Convivencia Ciudadana en Lima Metropolitana. Fue Ministro y Viceministro del Interior de Perú entre los años 2001 y 2003, cuando se inició el proceso de reforma policial.

<sup>44</sup> Consultor de Ciudad Nuestra. Fue Secretario Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior (2003 – 2004) y Defensor Adjunto de la Defensoría del Policía (2002 – 2003).

infracciones –leves, graves y muy graves– con sus correspondientes procedimientos y sanciones; iii) la proporcionalidad de las sanciones; iv) la eliminación de la privación de libertad en vía administrativa; v) la transformación de la Inspectoría General de la PNP en órgano autónomo del mando operativo, encargado de las investigaciones de las infracciones graves y muy graves; vi) la creación de los Tribunales Administrativos Disciplinarios, como órganos permanentes y autónomos del mando operativo, encargado de resolver los casos investigados por Inspectoría y la Oficina de Asuntos Internos, dependiente esta última directamente del Ministro del Interior; y, vii) el establecimiento de medidas cautelares para separar temporalmente del cargo o empleo al efectivo, en tanto duren las investigaciones.

A pesar del notorio avance que representa, el nuevo marco legal es visto con gran malestar por el cuerpo de oficiales, que añora su antigua capacidad de hacer y deshacer a su antojo en materia disciplinaria, para, por ejemplo, disponer el pase a retiro de un efectivo en un solo día, sin escuchar sus descargos. Buena parte de la alta oficialidad sostiene que se encuentra atada de manos para sancionar ejemplar y sumariamente a los indisciplinados, lo que estaría afectando la disciplina y, en consecuencia, la imagen institucional. Felizmente, este malestar no ha llevado a un regreso al viejo régimen, pero si ha dado pie a algunas modificaciones (Leyes 28.557 de 2006 y 29.133 de 2007), que, a criterio de sus críticos, son aún insuficientes.

No está claro, sin embargo, que las normas vigentes neutralicen la capacidad del superior jerárquico de imponer sanciones rápidas e inmediatas, dado que las estadísticas disponibles dan cuenta precisamente de lo contrario, por lo menos en lo referido a las infracciones leves, que son las más numerosas. Así, los superiores en lugar de sancionaras, como les corresponde por ley, las derivan para su investigación a la Inspectoría General de la PNP, como si fueran infracciones graves o muy graves. En efecto, el 70% de los casos investigados durante los años 2006 y 2007 resultaron ser por infracciones leves. Esto distrae a la Inspectoría del cumplimiento de sus funciones específicas y dilata excesivamente la imposición de sanciones, no por obra de la ley, sino por su mala aplicación. Para impedir que estos casos retornen al superior jerárquico para su sanción, una de las recientes modificaciones le otorgó capacidad sancionadora, contraviniendo, sólo para estos casos, el principio de que la entidad investigadora no debe sancionar.

Otro dato interesante es que desde que comenzaron a funcionar los Tribunales Administrativos Disciplinarios –en enero de 2005– y fines del 2007, estos sólo establecieron responsabilidad en el 28% de los casos que recibieron. Más de la mitad de los casos donde se encontró responsabilidad fueron infracciones leves, que subieron en apelación.

La puesta en práctica del nuevo régimen no ha ido acompañada de una adecuada difusión de sus alcances entre el personal policial y, especialmente, los mandos

policiales. Está claro que estos no están ejerciendo la prerrogativa que les otorga la ley de imponer sanciones a las infracciones leves, porque con frecuencia interpretan equivocadamente tales conductas como graves o muy graves, cuando no lo son. Tampoco ha ido acompañado de una mejora sustantiva de la capacidad profesional de la Inspectoría. Es imperativo que se adopten las medidas correctivas para no recargar innecesariamente la labor tanto de Inspectoría como de los Tribunales Administrativos Disciplinarios.

Lo ocurrido con el nuevo régimen disciplinario policial es sintomático de la manera como se ha hecho política pública en el sector Interior en el Perú en los últimos años. Esto es, la promulgación de una norma no va acompañada de un plan de implementación y de seguimiento. La resistencia a aceptar nuevos paradigmas, sumada a la falta de difusión, formación y capacitación de los encargados de aplicarla, y a la ausencia de un adecuado sistema para su evaluación, ha contribuido a llevar a conclusiones equivocadas sobre su impacto y consecuencias.



**Marco regulatorio y principios de la disciplina  
policial: análisis comparado**





### 3. Marco regulatorio y principios de la disciplina policial: análisis comparado

#### 3.1 Normas disciplinarias y deontología policial

La facultad de ejercer el uso de la fuerza pública con el fin de resguardar el respeto a las normas vigentes, el orden público y la protección de las personas, requiere de un sistema disciplinario que asegure la adecuación de las conductas policiales a derecho. El régimen disciplinario y la deontología policial<sup>45</sup> están destinados a regular la conducta de la policía en el cumplimiento de sus funciones, lo que tiene como marco ético de acción el respeto a los derechos humanos y la garantía de las libertades individuales. Uno de sus fines básicos debe ser el asegurar un buen nivel de calidad de la acción policial en el contexto de la necesaria interacción con el público. Condiciones esenciales para el logro de este fin son el desarrollo profesional y la actualización de conocimientos mediante la capacitación y especialización permanente.

Esta necesidad de asegurar o resguardar la buena calidad del servicio policial en la óptica de su interacción con la ciudadanía, no queda claramente de manifiesto en todos los reglamentos de los países estudiados, a diferencia de lo que ocurre en las normas disciplinarias de policías en países del hemisferio norte<sup>46</sup>. Así por ejemplo, en Québec el código deontológico de la policía comienza señalando que determina los deberes y conducta de los policías en sus relaciones con el público en el ejercicio de sus funciones (R.R.Q., 0-8.1, r.1, n°1). Situación similar ocurre en el Código Deontológico de la Policía Nacional de Francia, que en su artículo 7 señala que: estando al servicio del

público, el funcionario policial se comporta con él de una manera ejemplar (Decreto 86-592). En el caso de España, la ley Orgánica de Cuerpos de Seguridad (2/1986) establece los "Principios básicos de actuación" de dichos cuerpos, describiendo las normas éticas que regulan las relaciones con la comunidad, el tratamiento a los detenidos y la dedicación profesional. En tanto, en los países latinoamericanos estudiados, las normas que regulan el comportamiento policial y establecen sus límites, se encuentran contenidas en reglamentos que enumeran las faltas y sanciones y no cuentan con códigos deontológicos.

La importancia de contar con un código de esta naturaleza, radica en el enfoque ético que tienen al centrarse en el deber ser de la acción policial y la importancia de cumplir adecuadamente con sus funciones en el sentido del buen servicio que debe entregarse a las personas, especialmente en la interacción con éstas. Los reglamentos, por su parte, se centran en describir el régimen disciplinario enfocándose en la descripción de conductas que constituyen faltas, las normas procesales y, en general, todos los aspectos que regulan la disciplina institucional a partir del momento de cometerse la falta. En esta perspectiva, la contravención aparece más asociada al resguardo de la imagen y relaciones al interior de la institución, que a la calidad del servicio que se entrega a la ciudadanía.

Reconociendo que esta regulación es esencial, los sistemas disciplinarios latinoamericanos analizados presentan una falencia al carecer de una declaración expresa de los

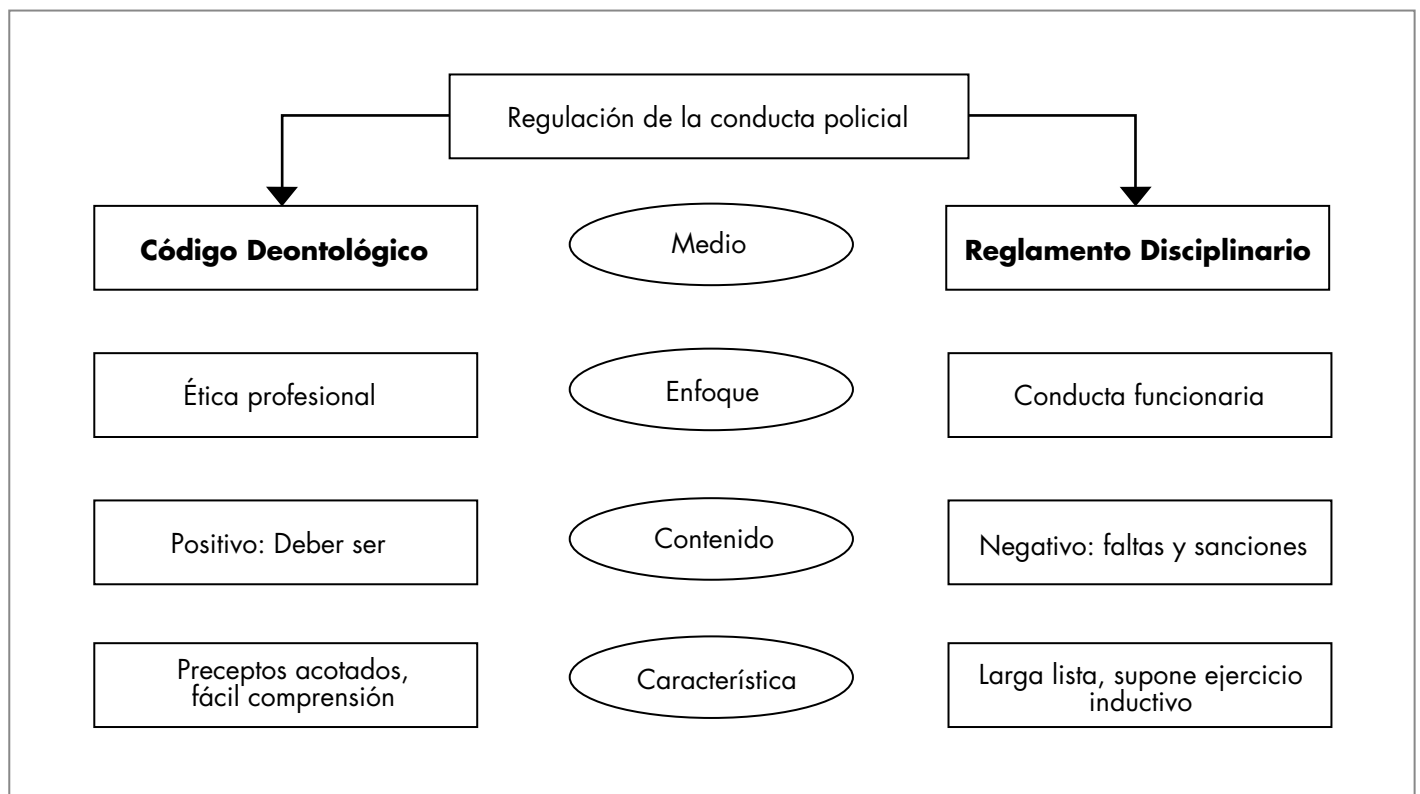
<sup>45</sup> Deontología, etimológicamente, es la ciencia de los deberes. Los códigos deontológicos son documentos que contienen los principios éticos, criterios y valores que orientan el quehacer de quienes ejercen una profesión, determinando sus deberes y normas de conducta. Se ocupan de los aspectos más sustanciales, estableciendo el marco ético de actuación.

<sup>46</sup> El Consejo de Europa aboga por que exista cierta homologación en las instituciones de policía de los Estados miembros, ya que éstas, aparte de velar por el respeto a la Ley, desempeñan un papel social que se traduce en una vinculación estrecha entre la población y la policía basada en la confianza que los ciudadanos ponen en sus cuerpos policiales. En septiembre de 2001 se aprobó el Código Ético de la Policía. (Olmedo, Nuria, 2006).

deberes, principios y valores que orientan su cumplimiento desde la perspectiva de la calidad del servicio que entregan a la ciudadanía. Así, los reglamentos describen lo que no se debe hacer (la falta) y los códigos deontológicos describen los deberes esenciales de la función policial desde una perspectiva de la ética profesional y una visión asociada directamente con la protección del libre ejercicio de los derechos ciudadanos, por lo tanto, sus preceptos son

acotados y precisos –a diferencia de lo que ocurre con los reglamentos– y no detallan faltas ni sanciones, así como tampoco hacen referencia a los procedimientos o competencias para conocer de estas. Este marco ético, cuando está contenido y disperso en un reglamento o cuerpo normativo que aborda todos los aspectos de la disciplina, es confuso y riesgoso, pues supone un ejercicio inductivo de parte de quien debe regirse por él.

**Figura 10. Modalidades de regulación de la conducta policial: códigos deontológicos v/s reglamentos disciplinarios**



Fuente: Elaboración propia, 2008.

#### **Cuadro 4. Deontología policial: Bélgica, España, Francia y Québec**

La Policía Nacional de Francia, (Decreto 86-592), la Policía Belga (Arrêté Royal, 10 mai 2006) y Québec (R.R.Q.,0-8.1,r.1) disponen de Códigos Deontológicos, que contienen los fundamentos del deber y los principios éticos y normas que determinan y orientan el quehacer profesional policial.

La Policía belga –integrada en una sola, local y federal, a partir de la reforma iniciada en 1998– cuenta con un código de deontología inscrito en el ámbito de la cultura institucional, señalando las normas, valores, objetivos, expectativas, comportamientos y símbolos. El primer principio que establece es que: los miembros del personal respetan y se comprometen a hacer respetar los derechos del hombre y las libertades fundamentales. Los funcionarios de policía contribuyen en todo tiempo y en toda circunstancia a la protección de las personas y a la asistencia que estas tienen derecho a esperar, así como –cuando las circunstancias lo exigen– al respeto de la ley y la mantención del orden público (cap. II, art. 3, Code de Déontologie des Services de Police). Establece como base del funcionamiento de la policía el estar orientada a la comunidad, que den prueba del espíritu de servicio a los ciudadanos, que cooperen con las demás instituciones, que trabajen en la búsqueda de resolución de problemas, que estén dispuestos a rendir cuentas, que se involucren y asuman responsabilidades. Este código constituye un instrumento de ayuda, de soporte y acompañamiento para cada colaborador (como se refiere genéricamente a los policías) cuando es confrontado a una duda o dilema (Introduction au code de déontologie des services de police, 2006). Es más que un simple código de conducta que prescribe reglas, sino que enfatiza fundamentos valóricos tales como la integridad, imparcialidad, espíritu de servicio, etc. No solo trata de los deberes, sino que también de los derechos de los policías: a la libre expresión, a un trato justo y equitativo por parte de las jefaturas y colegas, a la protección jurídica, entre otros. El capítulo III está destinado a las normas relativas al uso de la fuerza, el manejo de la información, la verbalización y el margen de maniobra personal en el trabajo; se trata de temas que impactan el trabajo cotidiano. Prescribe que el uso de la fuerza debe ser razonable y proporcionado al objetivo perseguido, debiendo ser precedido siempre de una advertencia; el objetivo debe ser legal, no puede alcanzarse de otra manera menos violenta –como la persuasión o el diálogo–, los medios son razonables y proporcionados a las circunstancias, de tal modo que debe siempre buscar la forma de graduar las modalidades de su uso.

En el caso de España, la ley orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (2/1986) en su art. 27, que trata sobre el Régimen Disciplinario, remite a los principios básicos de actuación contenidos en su art. 5 (capítulo II). Éste, en su número 2 establece los principios que determinan las relaciones con la comunidad “impedir cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral (...). Observar un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos a quienes procurarán

auxiliar y proteger”. Sus intervenciones deben regirse por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad de los medios utilizados. El uso de armas se restringe a situaciones de riesgo racionalmente grave para su vida o integridad física o de terceras personas, así como de grave riesgo para la seguridad ciudadana, todo ello en conformidad con la Constitución y las leyes. Con fecha 23 de octubre de 2007, se dictó la Ley Orgánica 12/2007 que fija el régimen disciplinario específico para la Guardia Civil, y en su preámbulo señala enmarcarse en el proceso de modernización en que está comprometida la administración pública española, estableciendo un “modelo disciplinario riguroso, moderno y extraordinariamente garantista”.

Por su parte, el Código Deontológico de la Policía Nacional Francesa señala en su artículo primero que debe garantizar las libertades, la defensa de las instituciones, la mantención de la paz y el orden público, así como la protección de las personas y los bienes. Contempla –como también lo hacen los reglamentos analizados– el principio de imparcialidad y no discriminación del público a cuyo servicio están. Tratándose del uso de la fuerza y, en particular de las armas, señala como límite a su uso que esta sea estrictamente necesaria y proporcional al fin buscado. En cuanto al trato a los detenidos o personas puestas bajo custodia policial se precisa que están bajo su responsabilidad y protección, por lo que no pueden sufrir de parte de ellos o de terceros ningún tipo de violencia o trato inhumano o degradante. Estos últimos aspectos también se encuentran en algunos de los reglamentos de América Latina. Sin embargo, este precepto es doblemente fortalecido cuando se indica que quienes sean testigos de estas conductas prohibidas son responsables disciplinariamente a menos que hayan hecho algo para cesarla o lo hayan informado a la autoridad competente; y también cuando dispone que debe proveerse de los cuidados médicos a quienes lo necesiten y tomar las medidas para proteger su vida y salud.

El Código Deontológico de la Policía de Québec, enfatiza los deberes y normas de conducta de los policías en sus relaciones con el público en el ejercicio de sus funciones, buscando promover la calidad del servicio policial en el marco de estas relaciones y evitar irregularidades, excesos o brutalidad policial en la interacción. Señala que tiene como objetivo asegurar la protección de los ciudadanos y ciudadanas desarrollando en el seno de los servicios policiales normas elevadas de servicios a la población y de conciencia profesional en el respeto de los derechos y libertades de las personas (sección 1, N° 3). Señala entre los deberes y normas de conducta del policía: comportarse de manera de preservar la confianza y consideración que requiere la función; evitar toda forma de abuso de autoridad en sus relaciones con el público; respetar la autoridad de la ley y los tribunales y cooperar en la administración de justicia; ejercer sus funciones con probidad, desinteresadamente y con imparcialidad, evitando situaciones que presenten un conflicto de intereses que pueda comprometer su imparcialidad o afectar su juicio y lealtad; debe respetar todos los derechos de las personas bajo su custodia, evitando mostrarle complacencia; utilizar su arma y equipamiento con prudencia y

discernimiento. Por último, establece que cuando un director del cuerpo de policía constata o toma conocimiento de la presunta infracción a las normas del Código Deontológico, debe informar por escrito al ciudadano involucrado sobre los derechos que le reconoce la ley respecto a la organización policial; debe también dirigir copia de la misma al comisario de deontología.

Las normativas latinoamericanas tienden a centrarse en la regulación de las relaciones al interior de la institución (superiores, pares y subordinados), el respeto irrestricto hacia la misma y el cumplimiento de las normas internas. Las relaciones con la comunidad son abordadas en términos más generales y las faltas o principios que sustentan la disciplina no siempre expresan claramente el rol central de la ciudadanía como sujeto de protección, en tanto los agentes de la policía son servidores públicos. Los países de la región no tienen una tradición en materia de codificación de sus normas éticas, menos aún sancionados por una ley. En todo caso, las normas reglamentarias refieren a los actos que menoscaban la dignidad del funcionario y perjudican el prestigio institucional; el respeto a las jerarquías y la camaradería u otras relativas a las relaciones internas. Los abusos de autoridad o faltas en la interacción con el público, así como el uso de armas, ocupan un bajo porcentaje de faltas.

En este escenario cabe preguntarse qué mecanismos de reparación dispone el Estado para estos casos y cuáles puede efectivamente movilizar un ciudadano cuyos derechos han sido vulnerados por la policía. La secuencia de acciones para perseguir la reparación o sanción de un abuso está asociada a factores tales como el lugar, tiempo y marco jurídico en que ocurre el hecho, características y condiciones del agredido,

etc. De esto dependerá en gran medida la repetición o no de actos reprochables por parte de los agentes de policía; si la infracción es perseguida y sancionada rápida y severamente los policías tendrán la certeza de lo que arriesgan al transgredir la norma que regula el cumplimiento de sus deberes y la ley tendrá el efecto pedagógico de inhibir conductas.

Aun cuando la mayoría de las actividades de la policía se ejecutan sin el uso de la fuerza, desde la perspectiva de la seguridad pública interesan las circunstancias en que se recurre a ella, en especial si se da fuera de los límites que señala el derecho. Es necesario, entonces, conocer el espacio social y el espacio jurídico en que esta se produce. La actividad policial se desarrolla en tiempos y espacios diversos, con características y condiciones distintas. Así, una ronda a pie y la interacción con quienes habitan o transitan el lugar se realizará teniendo a la vista o recurriendo al uso de las herramientas legales disponibles, acordes a las características del área y las personas con quienes se interactúa, según se trate de un lugar o población peligrosa o no. En un mismo espacio social, el derecho determina límites distintos para actividades distintas; un acto de protección hacia un menor no permite el uso de armas aun cuando éste trate de escapar, en cambio la detención de un adulto en flagrancia podría permitirlo.

El derecho aplicable es distinto, aunque la situación es similar.

En el caso de poblaciones que han sido criminalizadas, la fuerza de las emociones provocadas por la policía estaría asociada a la anomia –o estado de desajuste– que caracteriza a las personas que dicen haber sido víctimas de violencia (Jobard, 2001). El vagar por las calles, la falta de espacio privado, la imposibilidad de movilidad social y geográfica, la dificultad de escapar al proceso de etiquetamiento, determinarían la relación con la policía. Así, estas personas encuentran en las policías los actores esenciales –o únicos– de sus relaciones con la sociedad y el Estado y con todo lo que está fuera de su mundo. Esto, porque –en las condiciones señaladas– pasan la mayor parte del tiempo en la calle, que es el lugar de ejercicio de la policía, por excelencia.

Las reglas establecidas en los cuerpos normativos cristalizan en la ejecución de la conducta: la frecuencia con que se practican y con que se sanciona su incumplimiento. Entonces, es necesario observar los textos que contienen las disposiciones sobre disciplina policial y las sanciones a las faltas disciplinarias, así como también la frecuencia de denuncias, investigaciones y sanciones aplicadas. En ciertos casos será posible contrastar con análisis sobre las conductas policiales que son consideradas fuera de la norma (violencia innecesaria y/o corrupción) y las reacciones del Estado y la comunidad frente a ello; tal es el caso de países que se han visto envueltos en situaciones que revisten el carácter de escándalos, como es el caso de Brasil, Colombia y Guatemala.

En los países analizados la disciplina está regulada genéricamente por la ley orgánica que remite al reglamento, el cual norma en forma detallada el régimen disciplinario en

todos los países. En general, los cuerpos normativos condicionan el uso de la fuerza al derecho en la medida necesaria para el logro de fines legítimos. Tratándose de la interacción violenta, son básicamente dos los ámbitos en que se dan:

- Control del delito: excesos en el uso de la fuerza en procedimientos policiales realizados para restablecer el imperio de la ley en casos de flagrancia delictual y cumplimiento de órdenes judiciales (abusos, brutalidad policial, gatillo fácil, etc.)
- Orden público: déficit en el manejo de las masas en situaciones de protesta o desórdenes, con ocasión de manifestaciones colectivas de carácter reivindicativo, o eventos públicos masivos (deportivos u otros).

Ante la ocurrencia de hechos de uso excesivo de la fuerza conocidos públicamente, la atención de la ciudadanía se centra en la institución policial, ya que estas acciones evidencian la asimetría de las relaciones cara a cara, frecuentes y cotidianas, entre ciudadanos y policías. En este escenario, los excesos policiales impactan negativamente la confianza ciudadana, especialmente en los países de la región, en cuya historia reciente los cuerpos policiales se vieron involucrados en graves violaciones a los derechos humanos.

Otro fenómeno que impacta negativamente la imagen y la confianza de la ciudadanía en las policías es la corrupción, que suele estar asociada a modalidades delictuales que involucran el movimiento de altas sumas de dinero, como es el caso del narcotráfico, el tráfico de personas, el contrabando y otras formas de crimen organizado. Tratándose del narcotráfico y su alto poder para corromper las instituciones, se debe valorar la situación existente en cada país,

por cuanto esta capacidad de corromper dependerá del grado de instalación y difusión del fenómeno en cada uno de ellos –lo que está fuertemente asociado a factores como la situación geográfica, capacidad de producción, etc.–, así como también de factores asociados a la propia institución, tales como las condiciones laborales de sus agentes, los mecanismos de control, y otros. A esto se suman otras conductas que provocan el mismo efecto cuando están generalizadas y representan cierta habitualidad en el comportamiento de los agentes; como son el cohecho (soborno o coima) o cualquier otro acto que involucre un beneficio ilegítimo e irregular para quien lo realiza o un tercero –no necesariamente asociados al crimen organizado–, y que ocurren con ocasión del cumplimiento de las funciones que les son propias.

Las conductas que revisten el carácter de crimen o delito, sea que se cometan en el cumplimiento de sus funciones o en otras circunstancias, quedan siempre entregadas a la competencia de la justicia penal

común en el caso de Bolivia, El Salvador y Guatemala. En Perú el año 2006 entró en vigencia el Código de Justicia Militar Policial que sanciona y regula los delitos de función, y se aplica indistintamente si son cometidos por un militar o un policía. En el caso de la Policía Militar de Río de Janeiro se aplica el Código Penal Militar a toda conducta en él descrita, salvo excepciones. Por su parte, tratándose de la Policía Nacional de Colombia, la justicia militar conoce y sanciona actos cometidos en el ejercicio de las funciones policiales; situación similar al caso de Carabineros de Chile (como se detalla más adelante).

La regla general es que son competencia de la justicia penal ordinaria todos los casos en que los policías cometan delitos al margen del ejercicio de sus funciones. También, cuando se trata de faltas funcionarias que revisten caracteres de delito, concurre la sanción reglamentaria –por ejemplo la destitución o baja– conjuntamente con la justicia penal ordinaria y responsabilidad civil.

**Tabla 12. Instrumentos que regulan la conducta policial**

	<b>Ley orgánica</b>	<b>Reglamento disciplinario</b>	<b>Código de Justicia Militar</b>	<b>Código Penal</b>
Chile (Carabineros)	1990	Decreto 900 1967	1944	✓
Colombia (Policía Nacional)	1993	Ley 1.015 2006 Ley 734/2002	1999	✓ <sup>3</sup>
Bolivia (Policía Nacional)	1985	Res. Suprema 221886 2003	No aplica	✓
Brasil (Policía Militar de Río de Janeiro (PMRJ))	1981 (estadual)	Decreto 6579 1983	1969	No aplica
El Salvador (Policía Nacional)	Decreto 653/2001	Decreto 518 2007	No aplica	✓
Guatemala (Policía Nacional Civil)	1997	Acuerdo Gubernativo 420 2003	No aplica	✓
Perú (Policía Nacional)	1999 <sup>1</sup>	Ley 28.338/2004 modificada por Ley 29.133/2007	2006 <sup>2</sup>	✓

Fuente: Elaboración propia, 2008.

1 Inspectoría General Departamento de control interno del M. del Interior. El Tribunal Disciplinario Superior califica pero no conoce

2 Por decreto Legislativo N° 961 se estableció el Código de Justicia Militar Policial.

3 Salvo excepción



**Tabla 13. Aspectos generales de los reglamentos disciplinarios**

	<b>A quiénes se aplica</b>	<b>Qué es una falta o trasgresión disciplinaria</b>	<b>Principios o fundamentos de la disciplina</b>
Policía Nacional de Bolivia	Todos los miembros de la Policía Nacional, en todos sus grados jerárquicos y niveles, en el desempeño de sus funciones.	Conductas cometidas por acción, omisión o negligencia, que están previstas y sancionadas en el Reglamento y que no constituyen delitos.	Honor, ética, disciplina, jerarquía, cooperación, lealtad, solidaridad, responsabilidad, secreto profesional y orden.
Policía Militar de Rio de Janeiro	Policías militares en actividad e inactivos (cuando en lo civil perjudiquen los principios de jerarquía, disciplina, respeto y decoro, incluso por medio impreso)	Cualquier violación de los principios de ética, deberes y obligaciones policiales militares y cualquier acción u omisión contraria a los preceptos establecidos en la ley, reglamento u otras normas siempre que no constituyan crimen.	Respeto a la jerarquía y las normas, cumplimiento del deber y las órdenes, conciencia de responsabilidad, dedicación integral al servicio.
Carabineros de Chile	Todo el personal que presta servicios en la institución.	Acción u omisión que aparta del cumplimiento de deberes profesionales o morales, sin alcanzar a constituir delito.	Perfeccionamiento de principios morales del personal.
Policía Nacional de Colombia	Personal uniformado y auxiliares de policía. Se aplica después del retiro si la falta se cometió estando en servicio.	No explícita (define disciplina).	No explícita
Policía Nacional de El Salvador	Todo el personal de la Institución, cualquiera sea el puesto que desempeñe y su situación funcional o administrativa.	No explícita	No explícita. La Ley orgánica contiene normas de "Código de Conducta" (capítulo IV, art.13).
Policía Nacional Civil de Guatemala	Todo el personal en cualquier situación administrativa y funcional. Alumnos tienen régimen propio.	No explícita	No explícita. La Ley orgánica contiene los "principios básicos de actuación" (capítulo II, arts. 11 y 12)
Policía Nacional del Perú	Personal activo de la PNP y en "disponibilidad" por sanción. No toca al personal civil. Alumnos se rigen por normas del régimen educativo y reglamentarias en lo pertinente.	No explícita	No explícita

Fuente: Elaboración propia, 2008.

En los siete países analizados el reglamento disciplinario establece como destinatarios de sus normas a todos los funcionarios del cuerpo policial que regulan; en el caso de Perú se exceptúa expresamente al personal civil. El reglamento de la Policía Nacional de Colombia se aplica incluso a aquellos que se encuentren retirados de la institución, siempre que se trate de faltas cometidas estando en servicio activo; en la PMRJ también se aplica a quienes estén inactivos. Tratándose de los alumnos de las respectivas escuelas, la regla general es que se rigen por un estatuto ad-hoc. En el caso colombiano, la Ley de 2006 que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional, incluyó a los Auxiliares de Policía, que son quienes cumplen servicio militar en la institución y que anteriormente no estaban regidos por estas normas. Colombia y Guatemala no definen las faltas, a diferencia de los otros países considerados.

En cuanto a los principios que son fundamento de la disciplina<sup>47</sup>, sólo la Policía Militar de Río de Janeiro (PMRJ), Bolivia y Chile los señalan en su Reglamento. En el caso de la PMRJ se hace referencia a los principios de jerarquía y disciplina, entendiendo esta última como “la rigurosa observancia acatamiento integral de las leyes, reglamentos, normas y disposiciones, que se traducen en el perfecto cumplimiento del deber por parte de todos y cada uno de los componentes del Organismo Policial Militar” (art. 6), y señala como expresiones esenciales de disciplina: la corrección de actitudes y obediencia inmediata a los superiores, dedicación íntegra al servicio, colaboración espontánea a la disciplina colectiva, conciencia de las responsabilidades, observación rigurosa de las normas reglamentarias. En Bolivia, el reglamento hace una enumeración exhaustiva de estos principios (tabla 13) y

sus definiciones. Por su parte, el reglamento chileno, en su art. 3, indica que “En Carabineros, la disciplina se fundamenta en el perfeccionamiento de los principios morales de todos los funcionarios que integran la institución”. Como fue dicho, entre estas prescripciones principales y generales –básicas– no suele hacerse mención explícita a las relaciones y trato con el público. En el caso de la ley de régimen disciplinario de Perú, el Título II “De los principios generales” contiene diversos capítulos sin llegar a explicitar los principios de la disciplina, aunque pueden inferirse.

Los reglamentos o regímenes disciplinarios no precisan principios de conducta asociados directamente al trato de los ciudadanos. Tampoco suelen aparecer estos con claridad en las leyes orgánicas. Una excepción a esto se da en la ley orgánica de la policía de Guatemala, que señala principios básicos de actuación, entre los cuales se destaca un ámbito destinado a las “relaciones con la comunidad” y otro sobre el “tratamiento a los detenidos”: Entre los primeros está el evitar prácticas abusivas, arbitrarias o discriminatorias y observar un trato correcto o esmerado con la población. Entre los segundos, está el velar por la vida e integridad física de las personas detenidas o bajo su custodia, respetando su dignidad e informándolas debidamente. También la Ley orgánica de la Policía Nacional de El Salvador prescribe –en su capítulo código de conducta– que los deberes habrán de cumplirse en todo momento, sirviendo a la comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales; respetando y protegiendo la dignidad humana, así como manteniendo y defendiendo los derechos humanos de todas las personas; asegurando la plena protección de la integridad y la salud de las personas bajo custodia policial.

47 Que son aquellos que fundan o justifican la disciplina como valor institucional esencial, distinto de los principios procesales en materia disciplinaria que son los que debe respetarse en el curso de la vista de una falta –tales como el principio de inocencia, debido proceso, etc.–, que se verán someramente más adelante.

### **Cuadro 5. El agravamiento de faltas ¿mejora la disciplina policial? El caso de El Salvador**

El Salvador es uno de los países donde recientemente se han modificado las normas de disciplina interna (Perú y Colombia también modificaron su reglamento en 2007 y 2006, respectivamente) donde resulta evidente que el objetivo era mejorar el trabajo de los tribunales y agravar faltas que afectan el prestigio de la institución, como las vinculaciones con bandas criminales. El Reglamento Disciplinario que regía desde el año 2000, fue entonces reemplazado por una Ley de Disciplina (aprobada el 20 de diciembre de 2007) que recoge todos los componentes del antiguo reglamento, pero modifica las estructuras de control interno, comienza con definiciones y multiplica y agrava las faltas. Se detallan a continuación las modificaciones relativas al catálogo de faltas y sus sanciones.

El antiguo reglamento definía falta como “el incumplimiento de los deberes, el abuso o extralimitación de los derechos y funciones, la incursión en prohibiciones, impedimentos, inhabilidades y conflictos de intereses”. La nueva ley ya no contiene esta definición básica, pero en cambio incluye un capítulo de definiciones donde abarca disciplina y todos los tipos de sanciones, las faltas son enumeradas en un capítulo especial. Es importante destacar que en este apartado se define “enriquecimiento ilícito”, considerado éste como aumento de capital superior al que debería tener un funcionario de acuerdo a su sueldo u otros ingresos legales; se determina además que se evaluará de acuerdo a las condiciones de ingreso a la institución, gastos y actos que revelen falta de probidad. Las faltas fueron reclasificadas (muchas pasaron de leves a graves) y aumentadas, pasando de 56 a 87 y agregándose la categoría de “muy graves”. Consecuentemente, las sanciones también fueron modificadas, en las faltas leves se mantiene la amonestación verbal y escrita, pero se agrega la suspensión de licencia hasta por 72 hrs., al arresto se le fija un plazo de 3 días y a la suspensión del cargo, un máximo de 15. Las faltas graves que eran sancionadas con suspensión, degradación o destitución, ahora son sancionadas solamente con arresto de 4 a 5 días o suspensión de 16 a 90 días, ambos sin goce de sueldo. Así, la degradación a la categoría inferior y la destitución pasaron a ser sanciones solamente para las faltas muy graves, las que también pueden ser castigadas con suspensión del cargo por 91 y hasta 180 días.

El aumento en la cantidad de faltas se debe a tres razones: (i) la suma de nuevos actos constitutivos de contravención; (ii) la segmentación de lo que antes era una falta en varias; (iii) la división de una falta en dos situaciones con distinto impacto. En el primer caso fue agregada como falta leve “no saludar a sus superiores”, como falta grave “actuar manifiestamente con discriminación en razón del género, credo o raza” o “no comparecer como testigo o perito a un procedimiento disciplinario o penal”. Las más relevantes, calificadas todas como muy graves, dicen relación con la corrupción (prevalecerse del cargo para obtener un beneficio para sí o para un

tercero, enriquecerse ilícitamente o mantener relaciones con personas con las que pueda existir un conflicto de interés); con labores paralelas (realizar actividades de vigilancia, fiscalización o control que no corresponda prestar a la institución; ejercer actividades o recibir beneficios de negocios incompatibles con la función policial e imponer a los subalternos trabajos ajenos al servicio); y, con el comportamiento sexual (ejercer, encubrir o propiciar la prostitución y ejecutar actos sexuales en el lugar de trabajo). Entre las normas nuevas sobresale la falta grave consistente en “fomentar o ejecutar actos tendientes a la formación o mantenimiento de grupos armados al margen de la ley, promoverlos, auspiciarlos, financiarlos, organizarlos, instruirlos, dirigirlos, tolerarlos o colaborar con ellos, ya sea al interior de la institución o fuera de la misma”; ésta, probablemente, responde a la participación de policías en grupos de exterminio.

En el segundo caso –faltas antes contenidas en un sólo artículo–, bajo la nueva ley fueron desglosadas en varias con diferente gravedad. Uno de los ejemplos más notorios es el relacionado al uso de armas, pues en el reglamento anterior había sólo una falta considerada como leve referida al uso indebido o descuido de ésta; en la nueva ley el descuido del arma es una falta leve, pero perder el arma es grave, así como “usar armas en actos de servicio o fuera de él con infracción de las normas que regulan su empleo, así como el descuido, imprudencia o exceso en uso o manejo de las mismas, de la fuerza o de cualquier otro medio, siempre y cuando no se produzcan daños en la integridad de las personas o bienes”. Respecto de ésta última, hay un cambio menor que dice relación con la situación en que sí se produzca daño a la integridad física o moral de las personas, donde la falta pasa a ser calificada de muy grave. Otro ejemplo de esta división, a veces sutil, son las faltas relativas al consumo de alcohol o drogas, pues en el anterior reglamento existían dos: falta leve, consumir durante el servicio bebidas alcohólicas sin que llegue a producirse embriaguez; y falta grave, emborracharse o drogarse durante el servicio o presentarse bajo el efecto de estupefacientes. En tanto, en la nueva ley esas conductas han sido reorganizadas en tres faltas: es grave el solo hecho de presentarse bajo el efecto del alcohol; y muy grave presentarse bajo el efecto de drogas, y embriagarse o consumir drogas durante el servicio.

En el tercer caso se pueden citar dos ejemplos. Uno de ellos dice relación con el trato, pues en el reglamento eran faltas leves el trato descortés hacia superiores, subalternos, compañeros y público, y otro artículo señalaba la falta de respeto hacia funcionarios del Estado a quienes se les debía dar asistencia o apoyo. En la nueva ley se cambió la falta leve solamente al caso de falta de respeto a subalternos o compañeros y queda como falta grave la misma situación pero hacia superiores, público, autoridades o funcionarios públicos en general, sumándose el cuerpo diplomático. El ausentismo laboral es una de las situaciones más agravadas, ya que en el reglamento ausentarse sin justificación hasta por 5 días era falta leve, y por más de ese tiempo pasaba a falta grave; pero en la nueva ley las faltas se dividen entre “ausentarse” y “no presentarse” y se disminuye el tiempo de días a horas. Según las horas se determina la gravedad

de la falta: leves para ausencia por dos horas y no presentarse por 24 horas, graves para la ausencia por 8 horas y no presentarse por 48 y muy graves son la ausencia por 24 horas o cuando “se produjere un daño a un bien jurídico” y no presentarse por más de 48 horas.

Como se aprecia, muchas de estas faltas nuevas o agravadas pretenden solucionar situaciones de indisciplina inaceptables, como el uso de alcohol y drogas, el ausentismo laboral para realizar labores paralelas o el exceso y abuso de la fuerza. Pero la forma en que se presentan puede resultar confusa. Además se mantienen sanciones de arresto o suspensión sin goce de sueldo y la degradación. Estas sanciones pueden afectar gravemente la moral y la situación económica de los miembros de la policía y sus familias, sobre todo si se considera que los efectivos más sancionados suelen ser los de escala básica, con menores sueldos y menor educación. Es preciso señalar también que frente a este tipo de cambios las policías tendrían que elaborar un sistema de seguimiento con indicadores que les permitan medir los efectos positivos y negativos en sus agentes.

### a) El deber de obediencia

La noción de obediencia adquiere importancia en las policías por cuanto se trata de instituciones públicas jerarquizadas y disciplinadas, que responden a una cadena de mando. El deber de obediencia es consustancial al principio de jerarquía que constituye una de las bases de la organización administrativa del Estado (Sosa, 1993). En todos los reglamentos estudiados existe un acápite “de las órdenes”, en donde se aborda el deber de obediencia de sus agentes. En la arena del debate dogmático sobre su naturaleza jurídica, hay divergencia de opiniones, pues algunos autores consideran que exime de responsabilidad, mientras otros disienten. Hoy, mayoritariamente se concuerda en la tesis de la inculpabilidad<sup>48</sup>.

El deber de obediencia debe darse dentro del marco de respeto a la Constitución y las leyes, siendo éstas las que determinan su límite. Debe conjugarse, por una parte, la necesidad de mantener el orden jerárquico fundamental para el buen funcionamiento de la institución y, por otra, la responsabilidad del subordinado en cuanto obedecer órdenes relativas a su servicio o función dentro del marco legal y el deber de representar aquellas que parezcan ilegales. Así, el deber de obediencia es reflexivo y no absoluto (Zúñiga, 1991)<sup>49</sup>. En los reglamentos disciplinarios de la policía, este límite presenta variaciones. Así, se puede adherir a la posibilidad de representar y suspender la ejecución de órdenes ilegítimas desde el punto de vista formal (aquellas que

exceden el ámbito de competencias del superior que la dicta) y/o a la posibilidad de representar y desobedecer aquellas que son ilegales (contenido). En algunos casos se entiende que el subordinado tiene el derecho y el deber de representar una orden que le parezca ilegal o ilegítima; y si el superior la reitera e insiste en su cumplimiento, entonces el subordinado debe cumplirla y se exime de responsabilidad, la que recae completamente en el superior. En otros casos el subordinado tiene el derecho y el deber de negarse a cumplir estas órdenes a pesar de la insistencia del superior, situación en que será responsable de su cumplimiento conjuntamente con el superior que la impartió.

Al observar las normas reglamentarias de los países analizados la noción de obediencia que aparece es de carácter reflexiva, permitiéndose a los subordinados representar órdenes ante el superior que las emite, pudiendo suspender su cumplimiento hasta conocer la respuesta de aquél. Sin embargo, hay diferencias entre las modalidades o mecanismos que se indican al subordinado para representar una orden que parezca ilegal, así como en cuanto a la responsabilidad que le cabe a éste y al superior que la ha emitido. En términos generales, se establece la facultad del subordinado para representar las órdenes que puedan implicar la comisión de un delito o siendo lícitas involucren alguna consecuencia o riesgo evitable. También hay diferencias en cuanto a las posibilidades y límites para representar su ilegalidad.

48 La autora refiere a la diferencia entre el cumplimiento del deber y la obediencia debida; mientras en el primer caso la conducta se relaciona directamente con la ley, en la obediencia debida hay una triple relación: superior/inferior, inferior/tercero y superior/tercero.

49 La obediencia absoluta, que es aquella en que el subordinado no tiene posibilidad de suspender la ejecución de una orden o representarla ante su superior, no se contempla en las instituciones analizadas.

**Tabla 14. Sobre límites al deber de obediencia en normas reglamentarias**

	Posibilidad de representar o desobedecer una orden ilegal	Posibilidad de desobedecer ante la insistencia	Responsabilidad del superior jerárquico si insiste	Responsabilidad del subordinado si representó pero obedeció
Bolivia	✓	No explícita	No explícita	No explícita
PMRJ, Brasil <sup>1</sup>	✓	No explícita	No explícita	No explícita
Chile	✓	Debe obedecerla	No explícita	No explícita
Colombia	✓	✓	✓	✓
El Salvador	✓	No explícita	No explícita	No explícita
Guatemala	✓	No explícita	No explícita	No explícita
Perú	✓	No explícita	No explícita	No explícita

Fuente: Elaboración propia, 2008.

<sup>1</sup> En el caso de Brasil estos aspectos aparecen explicitados en el Código Penal Militar, art 38 y 41.

La Policía Militar de Río de Janeiro establece que en caso de una orden que importe responsabilidad criminal para quien debe ejecutarla, el subordinado puede solicitar su confirmación por escrito a objeto que la autoridad que la emitió la ratifique. De esta forma quien la ejecuta puede eximirse de la responsabilidad por los excesos o abusos que se ocasione (Decreto 6.579, art. 7). El Código Penal Militar –por el que se rige la PMRJ– señala que no es culpable quien comete un crimen por estricta obediencia a una orden directa del superior jerárquico en materia de servicio (art. 38, letra b), y responde por el crimen el autor de la orden; si la orden tuviere por objeto la práctica de un acto manifiestamente criminal, o hay exceso en los actos o su forma de ejecución, es punible también el subordinado. Si la orden no es manifiestamente ilegal el juez puede atenuar la pena, considerando las condiciones personales del inculpado (art. 41). En Colombia y Guatemala el reglamento

refiere expresamente a la ilegitimidad de la orden –excede el ámbito de competencias–, su forma y la ilegalidad, o sea, que conduzca manifiestamente a la comisión de un hecho punible. La norma de Colombia señala que el subalterno no está obligado a obedecerla, y la responsabilidad por el cumplimiento recae en el superior que la emitió y el subalterno que la ejecutó (Ley 1015, art. 29). Guatemala, por su parte, a pesar de establecer la posibilidad de representar órdenes por razones de forma y contenido en su reglamento, no se refiere a los responsables por el cumplimiento de las mismas.

En El Salvador, la nueva ley no contiene el capítulo “sobre las órdenes” donde el reglamento anterior señalaba que debía ser “legítima, lógica, oportuna, clara y precisa”, que el subalterno no estaba obligado a obedecer las ilegítimas, y que en el caso de hacerlo la responsabilidad también recaía

en el superior; en cambio, fue reemplazada por la definición de orden: “manifestación expresa de la autoridad competente, de estricto cumplimiento, siempre y cuando ésta cumpla con el requisito de legalidad, así como que hubiere sido dictada conforme al conducto regular, dentro del marco de la función policial y sea física y materialmente posible”. En este mismo sentido, fue eliminado el artículo que señalaba que la fuerza mayor, el deber legal o una orden legítima podían justificar la falta, pero era la autoridad sancionadora quien valoraría esas circunstancias. La posibilidad de distinguir entre una orden legítima o ilegítima ya no aparece señalada, con lo que resulta ambiguo distinguir la responsabilidad del superior y del subordinado cuando una orden no es legal ni legítima.

La norma chilena señala que una orden debe cumplirse sin réplica “salvo fuerza mayor o cuando el subalterno sabe que el superior al dictarla no ha podido apreciar suficientemente la situación [...] o los acontecimientos se hayan anticipado a la orden” (art. 7, Decreto 900). El subordinado puede suspenderla o modificarla informando de inmediato al superior; ante la insistencia de éste debe cumplirla debiendo confirmarla por escrito. No representar la orden en los casos señalados se considera una falta grave. En este caso la ilegitimidad como causal para suspender el cumplimiento y representar la orden aparece implícito (a diferencia de Colombia en que es explícito) en el artículo citado, que señala “El que recibe una orden de superior competente debe cumplirla”.

Se observa en la tabla 14 la falta de precisiones en materia de responsabilidad en el cumplimiento de órdenes superiores en las policías de la región, tanto de los subordinados como de los superiores que

las imparten. La falta de definiciones en este ámbito debilita la percepción de la responsabilidad por los actos en el contexto del deber de obediencia; de una lectura exhaustiva de la normativa y atendiendo a su espíritu general es posible inferir otras precisiones. Sin embargo, atendido el rol de las policías como depositarios del monopolio del uso de la fuerza resulta necesaria una mayor precisión respecto a los límites y condiciones de la responsabilidad en las actuaciones. Colombia es quien presenta más claridad en esta materia.

El conflicto entre legalidad y autoridad en el ámbito policial aún no ha sido resuelto. Naciones Unidas establece en el artículo 4 del proyecto de Código Penal Internacional que ha elaborado “el hecho de haber obrado por orden de su Gobierno, de un superior jerárquico no excusa la responsabilidad del autor en Derecho Penal Internacional, si es que tuvo moralmente la libertad de escoger” (Zúñiga, 1991). Por su parte, los “Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” (Naciones Unidas, septiembre, 1990), señalan que:

*“Los gobiernos y organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que no se imponga ninguna sanción penal o disciplina contra los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que, en cumplimiento del Código de conducta pertinente y de estos Principios Básicos, se nieguen a ejecutar una orden de emplear la fuerza o armas de fuego o denuncien ese empleo por otros funcionarios” (art.25).*

*“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no podrán alegar obediencia de órdenes superiores si tenían conocimiento de que la orden de emplear la fuerza o armas de fuego, a raíz de la cual se ha*



*ocasionado la muerte o heridas graves a una persona, era manifiestamente ilícita y tuvieron una oportunidad razonable de negarse a cumplirla. De cualquier modo, también serán responsables los superiores que dieron las órdenes ilícitas” (art.26).*

En los países latinoamericanos la experiencia histórica ha demostrado que esta institución de la obediencia debida y cumplimiento del deber han servido para dejar en la impunidad innumerables crímenes y violaciones a los derechos humanos. Esa práctica de actuar

bajo el manto de impunidad de estos preceptos –que persiste en algunos países latinoamericanos– requiere de una fuerte señal legislativa (la misma que en otro momento lo avaló) que restablezca con precisión la supremacía de los derechos fundamentales de las personas y la certeza de la ley, de lo contrario, se dificulta la recuperación o construcción de lazos de confianza ciudadana con las instituciones policiales, dificultándose los procesos de profundización de la democracia.



### **Cuadro 6. El deber de obediencia ¿cuáles son los límites de la responsabilidad?**

En España, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (2/1986) establece que el deber de obediencia no ampara a los policías en la responsabilidad que les cabe al dar cumplimiento a órdenes que constituyan delito o sean contrarias a la Constitución o las leyes. Son responsables personal y directamente por los actos profesionales que lleven a cabo “infringiendo o vulnerando las normas legales, así como las reglamentarias que rijan su profesión y los principios enunciados” en la misma ley.

En Francia, el subordinado que recibe una orden manifiestamente ilegal o que puede comprometer gravemente un interés público debe objetarla ante la autoridad que la emitió señalando la ilegalidad; si ésta es mantenida y el subordinado persiste en su objeción debe ponerlo en conocimiento de la primera autoridad superior que pueda encontrar. En cuanto a la responsabilidad por los actos realizados en el cumplimiento de funciones, la autoridad al mando es siempre responsable de la ejecución de las órdenes y de sus consecuencias, aun cuando encarga a un subordinado actuar en su lugar; esa responsabilidad se mantiene intacta incluso por las acciones que sus subordinados realizan en el marco del cumplimiento de deberes regulares. Claramente, en esta parte se observan diferencias con las disposiciones reglamentarias de los casos estudiados, en donde la responsabilidad de las jefaturas policiales es más limitada y no alcanza los actos u omisiones de sus subordinados en el quehacer habitual, no habiendo mediado orden expresa superior.

En Chile, de acuerdo a lo señalado por el General Inspector de Carabineros y Director Nacional de Personal, dicha Institución comprende el deber de obediencia de la siguiente manera: “El deber de obediencia es un principio básico de toda organización administrativa, en virtud del cual el funcionario debe cumplir las órdenes emanadas de sus superiores jerárquicos. Se basa en la noción de la jerarquía, consecuencia de la estructura piramidal de toda organización estatal. La obediencia es un pilar fundamental de todo sistema administrativo, civil o uniformado, que incide de manera directa en el desarrollo normal de toda organización. En lo que atañe a Carabineros, es consecuencia de la característica que la Constitución Política le otorga, al señalar que es un cuerpo armado, esencialmente obediente y no deliberante. Lo anterior significa someterse a la voluntad ajena y ejecutarla. La falta de obediencia supone la comisión del delito de insubordinación. En cuanto al cumplimiento de las órdenes, cabe distinguir que tratándose de la relación de Carabineros de Chile con los poderes públicos, se sigue lo que se denomina teoría de la obediencia absoluta, por cuanto por mandato constitucional se trata de una institución esencialmente obediente, no siendo procedente sino respetar el criterio de la autoridad que la impartió. Por el contrario, en las relaciones entre miembros de la Institución opera la teoría de la obediencia reflexiva, en virtud de la cual el subordinado tiene en principio la posibilidad de

oponerse a su cumplimiento, cuando fruto de la reflexión estima que es inconveniente su cumplimiento o concluye que es ilegal. Lo anterior, no supone una manifestación de rebeldía frente a una orden, sino que un acto de cooperación con el mando, ya que en definitiva el subalterno, previa reflexión, debe optar por obedecer desde ya la orden, representarla, lo que conlleva a que la orden se suspenda en su cumplimiento mientras su jefatura no insista. En todo caso esta representación debe ser fundada y no emanar del mero capricho o rebeldía del subordinado. En el caso de la insistencia de la orden, el subalterno debe darle cumplimiento.

Cabe tener presente que el principio de la obediencia reflexiva se enmarca dentro de los principios generales del derecho y el irrestricto apego al ordenamiento jurídico vigente, en especial en lo que dice relación con las órdenes que se imparten y la posibilidad de insistir en ellas, pese a la representación del subalterno. La orden impartida de un Carabinero a otro, opera la teoría de la obediencia reflexiva, que supone que el subalterno que recibe una orden debe examinarla, si la estima ilegal no está obligado a cumplirla; por el contrario tiene el deber de representar al superior su ilegalidad, si el superior insiste en la orden dada, el subalterno debe cumplirla, pero queda exento de responsabilidad, respondiendo el superior. En este sentido se encuentra regulada la materia en el artículo 7º del Reglamento de Disciplina, e incluso el no representar las observaciones necesarias a aquellas órdenes que merezcan dudas, se considera como una falta de interés por el servicio, que conlleva una falta disciplinaria<sup>50</sup> (Abril, 2008).

### 3.2 Las faltas: catálogo, clasificación y naturaleza

Como se ha señalado, el uso excesivo de la fuerza y los actos de corrupción son dos hechos que afectan negativamente la imagen de un cuerpo policial, dañando profundamente la fe pública. Por esto, en la tabla 15 se presentan las faltas distribuidas atendiendo a estos dos tipos de situaciones, así como aquellas que buscan mantener a las policías al margen de la deliberación política, religiosa y/o gremial. Finalmente, se agregan las faltas relativas a la presentación y apariencia de los policías, a fin de comparar la importancia que se le da a estas conductas con respecto a aquellas que vulneran los derechos y la confianza de las personas.

En el caso del Reglamento de la PMRJ, la gran mayoría de las faltas listadas refieren a conductas sobre el comportamiento inadecuado en el cumplimiento de deberes y órdenes, así como al trato con los pares, subordinados y superiores. De esta forma, el reglamento disciplinario está referido primordialmente a regular las buenas relaciones internas y cumplimiento de los deberes básicos de la función policial. Un elemento que también distingue estas normas del resto de los países, es el hecho que para

las faltas –aunque se indica que pueden ser leves, medianas y graves–, no se clasifican previamente según criterio de gravedad y corresponde a quien tiene competencia para conocer de ellas calificar soberanamente la gravedad de la falta y su sanción. De esta forma, el régimen disciplinario de la PMRJ dificulta tener certezas previas respecto a la gravedad de las distintas infracciones posibles de cometer, y podría alentar las expectativas de evadir la responsabilidad –y la sanción– ante tan amplias facultades de calificación por parte de quien tiene potestad disciplinaria.

En el reglamento de la PMRJ las faltas sobre la apariencia personal buscan regular el uso del uniforme adecuado, considerando la ocasión y el respeto a la institución (limpieza, largo del cabello, medallas, etc.). En el Reglamento de Bolivia las faltas relativas a la apariencia son similares a las de la PMRJ y están clasificadas entre las “faltas leves”. En Chile, estas faltas están definidas genéricamente y respecto a las interacciones con el público aparece “el trato descortés o inculto para con el público”, sin hacerse mención alguna a la aplicación de violencia o malos tratos sobre los detenidos, las que sí aparecen en otros reglamentos del servicio<sup>51</sup>.

51 Otras normativas reglamentarias, específicamente el Reglamento de servicio para el personal de nombramiento institucional de Carabineros (No 10) y el Reglamento de servicio para jefes y oficiales de orden y seguridad (No 7), establecen obligaciones dirigidas al buen trato con los detenidos y el resguardo su integridad.

**Tabla 15. Tipología de faltas en reglamentos disciplinarios**

	<b>Violencia excesiva sobre personas</b>	<b>Cohecho/corrupción</b>	<b>Presentación personal/ uso de uniforme</b>	<b>Deliberación política o gremial</b>	<b>Sobre uso de armas</b>	<b>Otras</b>	<b>Total</b>
Bolivia	2	15	7	1	3	104	132
Brasil	2	1	12 <sup>1</sup>	4	3	103	125
Chile	0	3	2	1	1	39	46
Colombia <sup>2</sup>	2	12	1	1	2	71	89
El Salvador	1	5	2	2	4	73	87
Guatemala	3	4	2	1	2	74	86
Perú	4	14	1	4	6	118	147

Fuente: Elaboración propia, 2008.

1 Cinco de ellas dirigidas solamente a mujeres.

2 Colombia presenta una falta genérica referida a otras cuestiones (art. 37)

Los reglamentos hacen una enumeración más o menos exhaustiva de las faltas, sin clasificarlas según el bien jurídico lesionado, de tal forma que en una misma categoría de gravedad es posible encontrar conductas muy diversas, tales como: incumplir con normas relativas a la aplicación de sanciones o no iniciar procedimientos disciplinarios internos, hasta coaccionar al personal policial para obtener favores sexuales. En Chile las faltas se clasifican por materias, sin aludir a su gravedad.

En cuanto a la clasificación de las faltas en los reglamentos disciplinarios, se observa que en el caso de Bolivia, El Salvador, Guatemala, Colombia y Perú aparecen clasificadas por criterio de gravedad: en “graves” y “leves” en el primer caso; agregándose la categoría de “muy graves” en El Salvador, Guatemala y Perú, y “gravísimas” en Colombia. Sólo en el caso de la PMRJ las faltas se presentan en un listado sin clasificación alguna. La única

mención a este respecto la hace el artículo 20 que señala que las trasgresiones se deben clasificar en leves, medianas y graves, desde el momento en que no concurra una causal de justificación (como veremos más adelante la PMRJ tiene causales que eximen de responsabilidad). La trasgresión debe ser considerada grave cuando –sin llegar a constituir un crimen– afecte el sentido del deber, la honra personal, el pundonor policial militar o el decoro de clase.

Guatemala contiene una norma que hace referencia a los tratados internacionales y los derechos humanos, así como también a la tortura, tratos crueles, inhumanos degradantes o vejatorios a quienes son objeto de su intervención o estén bajo su custodia o protección (usando el enunciado de la convención internacional contra la tortura). También entre las faltas graves señala la de discriminar por razones de raza, religión u otra. Llama la atención

que conductas de esta gravedad –aun cuando están sujetas a las normas penales nacionales e internacionales– sean mencionadas en el reglamento disciplinario de la policía. La idea que puede instalarse es que en estos casos cabe la posibilidad de que las conductas sean legítimas, salvo si exceden la medida necesaria para el logro de los fines en que la ley reconoce a la policía la facultad y atribución de afectar los derechos y aplicar la fuerza; pudiendo estas conductas beneficiarse de la aplicación de causales que modifican la responsabilidad (atenuantes). Las informaciones de prensa y los organismos de derechos humanos dan cuenta de manera persistente de los abusos y violaciones a estos derechos, cometidos por agentes policiales en Guatemala<sup>52</sup>. Lo que confirma que la ley es solo una de las herramientas para actuar en esta materia –necesaria pero no suficiente–, y requiere de su implementación y un sistema y política pública centrada en la protección de los derechos de las personas.

### **a) Violencia indebida**

Las normas explícitamente referidas al uso excesivo o ilegítimo de la fuerza que lesiona o daña la integridad física de las personas son escasas o nulas en los cuerpos que regulan la disciplina de las policías. En el caso de la Policía Nacional de Perú hay

dos faltas muy graves sobre la materia: “inflingir, instigar o tolerar actos de tortura, inhumanos o degradantes” y “ejercer la función policial mediante el uso innecesario o desproporcionado de la fuerza, a través de cualquier medio, cuando como consecuencia de ello se causen lesiones graves o la muerte” (37.3.20 y 37.3.21, Ley 29.133). En la Policía Nacional de Bolivia y la PMRJ existen dos faltas que explicitan el maltrato o violencia a los detenidos. En Colombia, la falta se configura con el daño en la persona o bienes como consecuencia del uso de medios coercitivos, y por las agresiones o malos tratos contra el público; a la que se suma el agredir o someter a malos tratos al público, superiores, subalternos y compañeros del agente. En el Reglamento de Carabineros de Chile no hay ninguna falta referida a las conductas policiales que lesionen la integridad física de las personas por uso excesivo de la fuerza; excepto por lo señalado en otras normativas reglamentarias, específicamente el reglamento de servicio para el personal de nombramiento institucional de Carabineros (Nº 10) y el Reglamento de servicio para jefes y oficiales de orden y seguridad (Nº 7). Éstas establecen obligaciones dirigidas a los oficiales de guardia en cuanto al buen trato con los detenidos y el resguardo de su integridad.

<sup>52</sup> En julio, el Comité contra la Tortura de la ONU instó al gobierno a que impidiera el uso de fuerza excesiva, impartiera capacitación específica a los agentes de policía y garantizase la investigación exhaustiva de las denuncias relacionadas con los desalojos forzosos. Un miembro del Frente de Emergencia de Vendedores de Mercados de Guatemala, fue secuestrado y amenazado de ejecución en julio, presuntamente por agentes de policía; Durante una visita a Guatemala en mayo, la alta comisionada de la ONU para los derechos humanos afirmó que no se habían observado avances significativos en la lucha contra la impunidad ni en la eliminación de grupos clandestinos (HRW, Informe 2007).

**Tabla 16. Sujetos de protección de normas que sancionan la violencia excesiva**

	<b>Violencia/agresión física indebida, tratos inhumanos o degradantes</b>		<b>Malos tratos a animales</b>
	Detenidos bajo custodia policial	Público en general	
Bolivia	✓	No contempla	No contempla
Brasil	✓	No contempla	✓
Chile	No contempla	No contempla	No contempla
Colombia	✓	✓	✓
El Salvador	✓	✓	No contempla
Guatemala	✓	✓	No contempla
Perú	✓	✓	No contempla

Fuente: Elaboración propia, 2008.

Otras faltas asociadas al ejercicio de violencia o fuerza ilegítima son las relativas al uso de armas de fuego. En esta materia, las faltas refieren a su manipulación o manejo imprudente o negligente (Brasil, Chile, Colombia y Guatemala). En Colombia se menciona entre las faltas graves el causar daño a la integridad de las personas o los bienes como consecuencia del uso de la fuerza, de las armas u otros medios coercitivos. Otras faltas buscan resguardar simplemente el cumplimiento de normas sobre la manipulación o empleo y porte de armas de fuego, como es el portarlas regularmente sin estar de servicio o contar con una orden para ello (Brasil); no revisarla permanentemente, prestarla o enajenarla, así como no registrar las adquiridas adicionalmente (Bolivia). En Perú, la ley del Régimen Disciplinario hace mención al uso o conservación de las armas en 6 faltas, 2 leves y 4 graves; se sanciona el descuido en la conservación, exhibirla sin causa

justificada, prestarla, perderla o dañarla y efectuar disparos sin causa justificada. Por su parte, la nueva ley de El Salvador (2007), señala faltas relativas al armamento entre las calificadas de leves, graves y muy graves. La falta leve trata del descuido en la mantención del armamento; la falta grave refiere a la pérdida, extravío o uso diferente o por parte de terceros. En cuanto su uso, una de las faltas es calificada como grave siempre que con ello no se produzcan daños en las personas o bienes; y es muy grave la falta relativa al uso de armas cuando ello tiene como resultado un daño en la integridad física o moral de las personas. En estos artículos no es clara la diferenciación entre una y otra falta, lo que puede incidir en su calificación de grave o muy grave y por lo tanto en su sanción.

**Tabla 17. Faltas relativas al manejo y cuidado de armas de fuego**

Falta	País
Manipulación o uso negligente	Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú.
Uso bajo efectos alcohol o drogas	Colombia
Uso fuera de servicio o en servicio contraviniendo normas	Bolivia, El salvador, Guatemala.
Omitir la entrega o uso al término del servicio	Colombia
Descuidar conservación o no revisarla	Bolivia, El Salvador, Perú.
Pérdida o maltrato	El salvador, Perú.
Porte sin estar de servicio o sin orden para ello	Brasil
No registrar arma adicional al reglamento	Bolivia

Fuente: Elaboración propia, 2008.

El Código de Justicia Militar en Chile contiene tres disposiciones que regulan la responsabilidad penal de carabineros en el uso de armas. Así, el artículo 411 señala que estará exento de responsabilidad penal el carabinero que haga uso de sus armas en contra del preso o detenido que huya y no obedezca la orden de detenerse, y en el caso que los tribunales consideren que no hubo necesidad racional de usarla, podrán considerar esta circunstancia como atenuante y rebajar la pena en uno, dos o tres grados. Esta norma se aplica también al carabinero que use sus armas en contra de quien(es) desobedezcan o traten de desobedecer una orden judicial que él deba velar, habiéndoles intimado a respetarla<sup>53</sup>.

La Ley Orgánica de la Policía Nacional de Bolivia (nº 74 del año 1985) contiene en el tercer capítulo tres artículos que regulan el uso de las armas, señalando que este “debe ser motivado por la exigencia de cumplimiento de la ley luego de haberse agotado todos los medios disponibles y realizadas las persuasiones y prevenciones reglamentarias”. Agrega que, habiendo víctimas fatales por el uso de armas, se debe levantar el proceso respectivo y el uso indebido de armas dará lugar al proceso administrativo y al juicio penal pertinente. Es importante destacar la falta de mención al principio de proporcionalidad en esta materia y el vacío que deja la exigencia y justificación genérica de que el uso de armas debe “estar

53 Sobre este aspecto se presenta mayor información más adelante, en el punto 3.4, letra c: La justicia militar.



motivado por la exigencia de cumplimiento de la ley". Esto es un ejemplo de las dificultades que se presentan en la actividad policial ante la necesidad de interpretar la norma de acuerdo al real saber y entender de los agentes, quienes deben aplicarla a cada caso concreto en situaciones en que

la evaluación de los riesgos y posibilidades de éxito de la intervención suele reducirse a cuestión de minutos. Es en aspectos como este que la deontología puede ayudar a la toma de decisiones más ajustadas a derecho y con menos costos para los implicados.



### **Cuadro 7. Regulación del uso excesivo de la fuerza y responsabilidad del Estado. El caso francés**

En Francia, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (art. 12) establece que la fuerza debe ajustarse a derecho y su efectividad está dada por el empleo de los medios e intensidad necesarios para restablecer su imperio, siendo éste el único fin legítimo para su uso. Esta exigencia aparece en el Código de Procedimiento Penal, en el Código de Deontología de la Policía Nacional y en el Código Penal que establece penas más severas para los policías que para otros ciudadanos cuando el empleo de fuerza resulta impropio (ilegítimo). La policía no puede emplear la fuerza para fines personales o innecesarios. La fuerza pueden emplearla solo para hacer cumplir la ley, en defensa propia o de un tercero ante un peligro material e inminente; debe ser proporcional al fin que se busca lograr y debe interrumpirse en cuanto éste se alcanza (Jobard, 2001). El uso de la fuerza que no se ajuste a la doble exigencia en cuanto al motivo y la intensidad, se verá expuesta a penas agravadas cuando los autores sean “personas depositarias de la fuerza pública o encargadas de una misión de servicio público o con ocasión del ejercicio de sus funciones o de su misión” (art. 222 Código Penal).

A esto se suma que la ley penal refuerza la represión por las infracciones cometidas por los policías y establece para ellos tipos penales especiales y otros agravados. Sanciona no solo los delitos sino también las faltas penales cometidas por los policías; esto significa que los atentados (vulneraciones) al cuerpo son sancionados aun cuando sean involuntarios o consecuencia de una negligencia, imprudencia o faltas a la obligación de prudencia o seguridad. Esta ampliación de la responsabilidad penal de los agentes públicos –a los actos no intencionales o faltas penales– incorporada en el Código Penal de 1994, es producto de diversos hechos que causaron escándalo en el país, como por ejemplo las muertes provocadas por negligencia de funcionarios públicos en el caso de la sangre contaminada con VIH transfundida a niños hemofílicos.

En 1996 y 2000, estas normas se ven morigeradas por dos leyes que establecen que para sancionar un agente público por hechos no intencionales es necesario estimar la naturaleza de su misión o de sus funciones, así como de los medios que disponía en la situación en cuestión. Finalmente puede recaer sobre la víctima el peso de probar la negligencia o imprudencia. A esto se debe agregar la responsabilidad del Estado por las faltas de sus agentes, lo que para algunos autores revelaría la transformación profunda del Estado moderno y la disminución progresiva de la soberanía (Duguit, citado en Jobard, 2001). Así, esta responsabilidad del Estado por los hechos de violencia ejecutados por sus agentes se encontraría en el centro de la noción de soberanía, en cuanto denota el desplazamiento del Estado como Poder Público hacia la noción del Estado como Servicio Público.

En el caso del homicidio y lesiones la jurisprudencia muestra que, en general, se aplica el Código Penal sólo si se trata de un acto voluntario y no si es un acto imprudente o negligente, y los agentes ven justificada su acción en razón de los riesgos inherentes a su función, los que están cubiertos por la responsabilidad del Estado. Las pocas sanciones aplicadas por el juez penal en estos casos suelen darse en situaciones en que la aplicación de la fuerza resulta exorbitante, comparada con la necesidad que planteaban las circunstancias del hecho. Por otra parte, está la noción de motivo legítimo (Cour de Cassation) para evaluar la legitimidad del uso de la fuerza, en la lógica específica en que se desarrollan las interacciones entre policías e individuos, el cual surge de la ley y de las circunstancias del hecho. Entonces, del art. 222 del CP (antes citado) surge una presunción de legitimidad del uso de la fuerza, lo que dificulta la persecución por vía penal en estos casos. De alguna forma, el juez reconoce validez a las normas que regularon la situación específica según la apreciación del policía; aun cuando los fines legítimos establecidos por la ley autorizan el recurso a la fuerza, los policías se benefician de esta “presunción” de legitimidad que finalmente cubre sus acciones valoradas por su personal apreciación de una situación en curso (Jobard, 2001).

En la responsabilidad del Estado se distingue según se trate de hechos de la policía administrativa o la policía judicial, aunque la mayoría de las veces esta responsabilidad es reclamada por actuaciones de la primera. En este caso, debe tratarse de una falta de peso en donde la víctima pueda demostrar daños claramente anormales y de una particular gravedad. La teoría del riesgo, propia del derecho civil, es aplicada a los casos en que se reclama al Estado por la acción policial si el perjuicio excede los límites de aquellos que son normalmente sufridos con ocasión de la actuación de la fuerza pública, y será el juez quien aprecie y determine cuáles son los riesgos inherentes a la situación. La jurisprudencia reconoce la especial naturaleza de las interacciones con la policía y la función policial, por lo que sus prácticas apelan a un derecho excepcional, marginal. Las razones de esto son, por una parte, la baja frecuencia en el uso de la fuerza –porcentaje de actos de fuerza en el contexto de la diversidad de actos que realiza la policía cotidianamente– y, por otra parte, porque generalmente quienes son afectados por el exceso de violencia son personas que no tienen la capacidad de perseguir estas responsabilidades (su rol en la situación, capacidad económica, credibilidad frente a la justicia, etc.). Existe una homologación entre el espacio social marginal en que se desenvuelven quienes son objeto de la fuerza policial y el espacio jurídico en que se regulan estas interacciones (Jobard, 2001).

En resumen, los policías se benefician de su función: para que proceda una sanción la violencia deber ser de una intensidad extrema, por lo que es más bien excepcional. El juez se somete al relato de la policía para decidir el derecho siempre que el empleo de la violencia no haya sido de un exceso exorbitante. Es el policía el que según su real saber y entender definirá el empleo de la fuerza y su intensidad, según su valoración de las circunstancias, y ésta es entendida como una decisión soberana en la resolución judicial.

## b) Actos de Corrupción y Cohecho

Las imágenes sobre la corrupción atraen fuertemente la atención sobre las instituciones públicas y en especial sobre las policías; y, la frecuencia e intensidad con que estos actos ocurren determinará la imagen que la ciudadanía se forje sobre estas organizaciones. Considerando su rol, sus responsabilidades y su poder, la corrupción en la policía es un acto de abuso de autoridad y aparece estrechamente ligada a la posibilidad de abusar de su poder coactivo, por lo que la ocurrencia de estas conductas impactan negativamente la confianza de las personas. “La corrupción policial es consecuencia de la falta de integridad policial. Esta corrupción constituye igualmente uno de los obstáculos más importantes para las relaciones positivas entre el público y la policía en la sociedad actual” (Grant, 2002). Una definición inclusiva de la corrupción policial señala que esta se produce cuando los agentes actúan buscando sacar ventajas personales, o para su grupo o división, en el ejercicio de sus funciones, ya sea realizando u omitiendo ciertos actos (Kleinig, 2002).

Para el análisis de la normativa reglamentaria de los países considerados en el presente estudio, se ha diferenciado el cohecho de otros actos de corrupción. En el cohecho el elemento central del tipo penal consiste en que un agente del Estado –en este caso de la policía– acepta, solicita o exige, para sí o para un tercero, una dádiva o recompensa para realizar o dejar de realizar un acto en el ejercicio de su cargo. A partir de esto, se ha procedido a contabilizar las faltas contenidas

en las normas reglamentarias que claramente refieren a éste, separándolas de aquellas que –sin calzar con dicha conducta– refieren al mal uso del cargo con la clara intención de obtener un beneficio privado, para sí o para un tercero, de carácter patrimonial, pero distinto a la dádiva o recompensa (tales como enajenar o sustraer bienes a que se tiene acceso en cumplimiento de la función policial). Estas últimas se han agrupado bajo el rótulo “corrupción” en el presente trabajo. Esto, porque es necesario diferenciar la figura del cohecho que está directamente asociada a las relaciones cara a cara con la ciudadanía, y también por la necesidad de fijar un límite operacional para facilitar el presente análisis, sobre una materia que se ha convertido en el principal flanco para el debilitamiento de las bases institucionales y la confianza ciudadana en algunos cuerpos policiales de la región<sup>54</sup>.

Solamente el reglamento de la PMRJ (Brasil) no contiene ninguna norma que describa el cohecho y establece una norma en materia de corrupción, de acuerdo a lo señalado precedentemente. Bolivia, en cambio, tiene dos normas sobre el cohecho: “Imponer (o aceptar) recompensas pecuniarias o en especie por la prestación de servicios propios de su función, dentro de la unidad o en servicio externo” y “Solicitar recompensas, obsequios o insinuación de invitaciones como retribución, por los servicios prestados a los ciudadanos que requieren atención policial” (N° 2 y 17, respectivamente, inciso B, Título I del Reglamento sobre faltas disciplinarias y sus sanciones para la Policía Nacional). Lo mismo ocurre en Perú que señala dos faltas para el cohecho.

54 Hay autores que han hecho la distinción entre corrupción administrativa y corrupción operacional, siendo la primera aquella que se da a nivel de gestión de recursos humanos y materiales en el interior de la institución (similares a las presentes en otros organismos públicos); y la segunda se trataría de la corrupción producto de las relaciones con el medio externo a la institución, en el contacto cotidiano de los policías con ciudadanos y delinquentes (Mohor, A. y Fröling, H., 2006).

**Tabla 18. Faltas por conductas de corrupción**

<b>País</b>	<b>Cohecho</b>	<b>Otros actos de corrupción</b>
Bolivia	2	13
Brasil	0	1
Chile	1	2
Colombia	1	11
El Salvador	1	4
Guatemala	1	3
Perú	2	12

Fuente: Elaboración propia, 2008.

Existen otras conductas de faltas a la probidad que pueden ser asimilables a la corrupción en general, pero que no denotan claramente la búsqueda de una ganancia o beneficio pecuniario, por lo que no han sido contabilizadas en la tabla anterior. Hacer una clasificación exhaustiva entre las diversas

conductas que caben dentro de la categoría "corrupción" y las distintas modalidades que constituyen faltas a la probidad –en términos más generales– requeriría de un análisis jurídico que excede el objetivo del presente reporte.

### **Cuadro 8. Control judicial versus autonomía de la intervención**

Uno de los mecanismos más importantes en el control de los posibles abusos o excesos cometidos contra quienes están bajo custodia policial (detenidos), está dado por los límites de duración que la ley procesal establece para las detenciones, así como la intervención de la figura del juez para fijar el término o ampliación de esta en casos excepcionales. Las normas procesales de los siete países analizados establecen límites a la detención de las personas en instalaciones policiales. Sin embargo, en ciertos períodos ha habido normas que en forma discriminada han ampliado el período de detención policial y sus posibilidades de acción, lo que suele venir acompañado de actos de violencia indebida. De esta forma llegan a constituirse los llamados espacios autónomos, en que los individuos quedan bajo la custodia de la policía sin conocimiento ni control judicial por un número de tiempo mayor del estrictamente necesario. Tal es el caso de lo ocurrido recientemente en Centroamérica con las leyes antimaras o, en otros casos, contra el terrorismo.

En Europa, en la historia reciente, se puede mencionar el caso de las leyes antiterroristas en España, en los años 80. El período entre 1982 y 1996 se caracterizó por la encarnizada lucha contra el terrorismo de ETA, generándose leyes represivas que ampliaron no sólo el poder discrecional de la policía, sino que generaron espacios de autonomía durante los días en que los detenidos permanecían bajo su custodia sin control judicial. Estos espacios autónomos permiten la degradación de la conducta policial con la consiguiente vulneración de derechos de los detenidos; lo que puede tener como consecuencia, además, el rechazo de la ciudadanía y el consiguiente cuestionamiento al poder ejecutivo, como ocurrió en España. En este caso, algunos autores describían a la institución como claramente dependiente del Ejecutivo y concebida para aumentar el peso y la capacidad operativa de éste en el funcionamiento de la justicia (Arias, 1995). En esa época se conocieron diversos excesos, tales como tratamientos inhumanos y degradantes, torturas y la muerte de varias personas acusadas de ser miembros de ETA (27) a manos de los llamados escuadrones de la muerte, como fue el Grupo Antiterrorista de Liberación (GAL), integrado por policías.

En el caso chileno, la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal que instaura el procedimiento acusatorio –oral y público– viene a fortalecer el control de la actividad policial por parte de la judicatura, tanto en el período de la detención como durante la investigación. Es el fiscal del Ministerio Público quien determina con exactitud el momento y contenido de las actividades investigativas en el marco del proceso penal. La fiscalía controla sus tiempos, ajusta los niveles de exigencia y conoce la calidad de estas actividades; especialmente tratándose de los detenidos, quienes, además, cuentan con la intervención obligatoria de los jueces de garantía cuando se trate de afectar alguna garantía constitucional (art. 9, CPP). Los plazos de la detención son explicitados (art. 131 CPP) y se establece una audiencia de control de la detención ante el juez de garantía (art. 132 CPP).

### c) Deliberación política o gremial

En Colombia, Chile y Guatemala se sanciona solo la participación en actividades políticas, como es: utilizar el cargo o función para participar en campañas, controversias o actividades de partidos o movimientos políticos, o inducir a subalternos o particulares a respaldarlos; colaborar en campañas o participar en eventos de esta naturaleza; participar en actividades políticas e infringir la neutralidad política, respectivamente. En Bolivia y El Salvador, además, se sanciona

la participación en actividades de carácter gremial, como huelgas y pertenencia a sindicatos. La PMRJ es quien cuenta con más faltas en esta materia, abordando todos los posibles ámbitos de deliberación –incluido el religioso– y sancionando conductas deliberativas en asuntos políticos o gremiales, a menos que tengan carácter técnico y estén debidamente autorizados; también se cuentan entre ellas el verter opiniones que desacreditan al sistema judicial y participar en actividades reivindicativas.

**Tabla 19. Faltas en materia de deliberación**

	<b>Deliberación política</b>	<b>Deliberación gremial</b>
Bolivia	1	0
Brasil	3	1
Chile	1	0
Colombia	1	0
El Salvador	1	1
Guatemala	1	0
Perú	2 <sup>1</sup>	1

Fuente: Elaboración propia, 2008.

<sup>1</sup> Nota: Una de las normas refiere a actividades políticas y gremiales, conjuntamente.

En los países que clasifican las faltas según su gravedad –Bolivia, Colombia, Guatemala, El Salvador y Perú– las relativas a actos propiamente de cohecho y corrupción, de violencia o maltrato al público (general o detenidos), así como los actos de deliberación política, religiosa o gremial están siempre en la categoría de graves o muy graves<sup>55</sup>. Esta materia presenta diferencias con lo que ocurre en algunos cuerpos policiales de países europeos, en que se permite expresamente la asociación gremial de los agentes, reconociéndoseles el derecho a afiliarse a la organización sindical que elijan, como es el caso de Bélgica (n° 68, Cap. IV del código deontológico de los servicios de policía), que dispone que la autoridad competente garantiza el ejercicio de estos derechos. Por su parte, la Ley Orgánica (L.O. 11/2007, reguladora de los derechos y deberes de la Guardia Civil (GC) de España, señala entre los derechos de sus funcionarios (título II, art. 9), el de asociarse libremente y a constituir asociaciones de conformidad con lo previsto en la Constitución y la L.O. –tengan estas asociaciones fines profesionales o no–, para la defensa y promoción de sus derechos e intereses profesionales, económicos y sociales. Sin embargo, determina que las asociaciones de GC “no podrán llevar a cabo actividades políticas o sindicales, ni formar parte de partidos políticos o sindicatos”. En concordancia con esto último, el régimen disciplinario de la Guardia Civil (Ley orgánica 12/2007) –muy similar en su estructura a los reglamentos de la región– sanciona como una falta muy grave “La participación en huelgas, en acciones sustitutivas de las mismas o en actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento del servicio”. Por otra parte, la Ley Orgánica 2/1986, en su sección 2° sobre los derechos

de representación colectiva, señala que “los miembros del Cuerpo Nacional de Policía tienen derecho a constituir organizaciones sindicales de ámbito nacional para la defensa de sus intereses profesionales, así como el de afiliarse a las mismas y a participar activamente en ellas en los términos previstos en esta Ley” (art. 18).

Los reglamentos analizados –en la región– no mencionan la participación en huelgas, sino que entre sus faltas aluden en forma genérica a actividades políticas y/o gremiales. En definitiva, la asociación sindical en las policías está fuera de la tradición Latinoamericana.

Atendida la naturaleza de la función policial y el rol que cumplen en la sociedad – siendo modo de expresión de la autoridad administrativa y política e instrumento de la protección de la sociedad civil (F. Masclanis, 2003)– es comprensible la prohibición de participar en actividades políticas, pues debe resguardarse su imparcialidad en el ejercicio de la función y en las relaciones con los ciudadanos. Sin embargo, tratándose del derecho de asociación, parece conveniente avanzar hacia su reconocimiento recurriendo a fórmulas intermedias, como la adoptada por la GC de España.

#### **d) Faltas relativas a la conducta sexual y familiar**

Algunos sistemas disciplinarios contienen faltas que denotan el especial grado de control que ejerce la institución sobre sus funcionarios, alcanzando actos que afectan su vida personal y familiar, como es el “contraer matrimonio sin permiso en los casos que corresponde solicitarlo”, en el

<sup>55</sup> En Brasil la calificación queda sujeta a lo que determine para cada falta, en cada caso, el superior competente. En Chile, se agrupan por áreas temáticas y no se les asigna nivel de gravedad.



caso de Chile (N° 6, letra a, Título V, de las faltas contra el régimen institucional); “agredir al cónyuge, hijos u otros familiares aprovechando su condición de funcionario policial” o “mantener relaciones amorosas extramaritales entre el personal de la institución” en el Código de Disciplina de Bolivia (N° 25, inciso B y N° 4, inciso C, del art.6, respectivamente). Por su parte, entre las modificaciones introducidas en 2007 a la ley del Régimen Disciplinario en Perú, se incorpora como falta grave “maltratar física y psicológicamente a los padres, cónyuge, conviviente o hijos”.

En otros casos, se resguarda el decoro en las conductas sexuales y el respeto a las dependencias de la institución, como ocurre en Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala y Perú, que contemplan como falta el practicar relaciones sexuales en las instalaciones policiales. Otro ámbito en que se detallan faltas es el respeto a la libertad e indemnidad sexual de los funcionarios y personas bajo custodia policial. En este aspecto, Bolivia, El Salvador, Guatemala y Perú contemplan faltas sobre acoso sexual. El reglamento de la Policía de Bolivia contiene dos faltas graves sobre acoso sexual: sobre los compañeros/as con el fin de obtener favores sexuales a cambio de retribución

económica o bajo promesa de otros beneficios personales o institucionales; y, el acoso sexual a personal civil o uniformado (sin distinción de su jerarquía). En Guatemala también se contemplan dos faltas graves por acoso sexual, una cuando esta conducta sea frecuente y dirigida a personal subordinado bajo custodia de quien acosa; la otra sanciona el acoso a los subordinados por parte del superior. Por su parte, El Salvador explicita estas conductas en contra de los compañeros, subordinados y detenidos u otros bajo custodia policial. La normativa peruana contiene la mayor cantidad de faltas asociadas a conductas sexuales con 1 falta leve, 4 faltas graves y 4 muy graves; entre las graves se señalan las relaciones extramatrimoniales entre personal de la PNP “que generen escándalo o menoscaben la imagen institucional”. Brasil y Chile<sup>56</sup> no contemplan faltas de esta naturaleza.

Vale destacar la importancia de contemplar este tipo de conductas entre las faltas graves o muy graves, en instituciones policiales tan claramente jerarquizadas y con culturas institucionales que hacen difícil la denuncia de este tipo de actos, en especial en países en que la situación de discriminación de las mujeres es conocida.

56 De acuerdo a fuentes de Carabineros, estas conductas estarían encuadradas en la falta genérica de “abuso de autoridad”, que refiere a toda extransgresión de atribuciones, ya sea contra los subalternos o contra el público.

**Tabla 20. Faltas de connotación sexual o familiar**

	<b>Conducta sexual con los pares, detenidos o personas bajo custodia</b>	<b>Violencia en la familia</b>
Bolivia	5	1
Brasil	No contempla	No contempla
Chile	No contempla	No contempla
Colombia	1	No contempla
El Salvador	3	No contempla
Guatemala	2	No contempla
Perú	6	1

Fuente: Elaboración propia, 2008.

### 3.3 Sobre las sanciones

La forma en que se presentan las sanciones difiere entre los distintos países. La PMRJ presenta un catálogo de sanciones sin asignarlas a faltas o categorías de policías. En Colombia la norma establece un sistema más complejo para determinar las sanciones, ya que debe considerarse si se actuó con dolo o culpa. En el caso de Perú, se establece el tipo de sanción que corresponde a las faltas según su gravedad (leve, grave o muy grave).

La PMRJ establece un límite máximo de 30 días para las sanciones que priven de libertad. Hay límites máximos para la detención y prisión dependiendo si se trata de trasgresiones leves, medianas o graves según lo determine quien tenga potestad disciplinaria, de tal forma que para las leves el máximo de detención es de 10 días, para las medianas 10 días de prisión y para

las graves procede el alejamiento de la institución. En caso de dos faltas no conexas se aplica la sanción que corresponda a cada una; si son conexas la menor se considerará agravante de la principal. Chile y Bolivia distribuyen las sanciones según el status del personal al que se le aplican; sin embargo, este último distribuye las sanciones para estos grupos según se trate de faltas leves o graves, de tal forma que es más explícita la asignación, disminuyendo la libertad de elección para quien conoce y resuelve. Vale señalar que, la sanción consistente en días de arresto en el reglamento chileno tiene la particularidad que, aunque el reglamento lo define como la privación del derecho a disfrutar de las franquicias de permiso o puerta franca para salir del cuartel, en los hechos, no restringe ni priva al inculcado de su libertad de desplazamiento y se limita a una anotación en la hoja de vida, lo que será considerado en el proceso anual de calificación de desempeño<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> Aún cuando esta anotación en la hoja de vida puede afectar la calificación del funcionario sancionado (proceso al que son sometidos todos los funcionarios del Estado chileno, salvo los contratados a honorarios), las posibles salidas por vía de la calificación de desempeño no quedarán en las estadísticas de las faltas a la disciplina. En todo caso, no hay datos estadísticos disponibles sobre los procesos disciplinarios y sus resultados en Carabineros de Chile.

La amonestación por escrito y la destitución son las únicas sanciones que coinciden en todos los países analizados, salvo el caso de Perú en que la norma no señala la destitución, sino que el “pase a la situación de retiro”; y en el caso de los estudiantes la “separación de la Escuela de Formación por medida disciplinaria”. Ambas se asignan a las faltas muy graves. Entre las que se contemplan excepcionalmente están: la degradación por faltas graves y muy graves en El Salvador; la limitación temporal para optar a cursos, cargos y ascensos en Guatemala; y, el licenciamiento<sup>58</sup> por razones de ética profesional en Chile.

En Guatemala y El Salvador, las sanciones son asignadas a las faltas según su gravedad. En El Salvador las sanciones a las faltas leves alcanzan niveles de gravedad superiores al caso de Guatemala y van desde la amonestación verbal o escrita, al arresto o la suspensión del cargo; además, la sanción de “suspensión del cargo” está presente en los tres tipos aunque con distinta duración, siendo siempre sin goce de sueldo, y en las faltas muy graves se contempla la degradación y destitución.

**Tabla 21. Tipología de sanciones**

País	Amonestación verbal	Amonestación escrita	Multa	Detención o arresto	Suspensión del cargo	Prisión	Baja o destitución
Bolivia	No contempla	✓	No contempla	✓	No contempla	✓	✓
Brasil	✓	✓	No contempla	✓	No contempla	✓	✓
Chile	✓	✓	✓	✓	✓	No contempla	✓
Colombia <sup>2</sup>	No contempla	✓	✓	No contempla	✓	No contempla	✓
El Salvador	✓	✓	No contempla	✓	✓	No se contempla	✓
Guatemala	No contempla	✓	No contempla	No contempla	✓	No contempla	✓
Perú	No contempla	✓	No contempla	No contempla	✓	No contempla	✓ <sup>1</sup>

Fuente: Elaboración propia, 2008.

1 Nota: la norma de Perú señala “pase a la situación de retiro”

2 Hay inhabilidad general y especial, como accesorias

58 Exención o exclusión.

**Tabla 22. Países que asignan sanciones específicas a faltas según gravedad**

	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Perú</b>
Faltas leves	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amonestación verbal</li> <li>2. Amonestación escrita</li> <li>3. Suspensión de la licencia o permiso hasta por 72 hrs.</li> <li>4. Arresto sin goce de sueldo hasta 3 días</li> <li>5. Suspensión del cargo sin goce de sueldo de 1 a 15 días</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amonestación escrita</li> <li>2. Suspensión del trabajo de 1 a 8 días sin salario</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amonestación escrita</li> <li>2. Sanción simple de 2 a 12 días</li> </ol>
Faltas Graves	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Suspensión del cargo sin goce de sueldo, entre 16 y 90 días</li> <li>2. Arresto sin goce de sueldo de 4 a 5 días</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Suspensión del trabajo de 9 a 20 días sin salario</li> <li>2. Limitación temporal de 6 a 12 meses para optar a cursos de especialización y becas</li> <li>3. Limitación temporal de 6 a 12 meses para optar a cargos en la institución</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sanción de rigor de 2 a 15 días</li> <li>2. Pase a la situación de Disponibilidad de 2 a 7 meses</li> </ol>
Faltas muy graves	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Suspensión del cargo sin goce de sueldo de 91 a 180 días</li> <li>2. Degradación a la categoría inmediata inferior</li> <li>3. Destitución</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Suspensión del trabajo de 21 a 30 días sin salario</li> <li>2. Limitación temporal de 13 a 24 meses para optar a ascensos, cursos y becas.</li> <li>3. Limitación temporal de 13 a 24 meses para optar a cargos dentro de la institución</li> <li>4. Destitución del servicio</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pase a la situación de Disponibilidad de 5 a 15 meses</li> <li>2. Pase a la situación de retiro</li> <li>3. Separación de la Escuela de Formación por medida disciplinaria</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia, 2008.

En cuanto a las sanciones más graves, se puede observar en la tabla 23 que, tratándose del arresto o detención, la tendencia es fijar su duración. Esto es más preciso en caso de suspensión del cargo, en que todos señalan el rango de tiempo en que se aplica. En el caso de Chile son más extensos según descende en la escala jerárquica el destinatario de la sanción.

Tratándose de la baja, destitución o retiro, Colombia señala explícitamente que todas las faltas gravísimas dolosas o realizadas

con culpa gravísima tienen como sanción la destitución, más la inhabilidad general. Este país contempla sanciones accesorias: la inhabilidad general y la especial, que implican la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, aunque tratándose de la general se agrega la exclusión del escalafón o carrera. Bolivia establece la baja definitiva como sanción aplicable a un grupo de faltas graves, entre las que se encuentra el sostener relaciones sexuales en dependencias policiales, los actos

**Tabla 23. Cuantía y aplicación de las sanciones más graves según reglamentos**

	<b>Arresto o detención</b>	<b>Suspensión del cargo</b>	<b>Baja o destitución</b>
Bolivia	Arresto en unidades o domicilio para Oficiales Generales. No fija plazo. En caso de delito flagrante es detenido.	Retiro temporal de 6 meses a 1 año para Oficiales Generales.	Baja o retiro definitivo sin derecho a reincorporación para Oficiales Generales. Baja por flagrancia o una vez probado el delito.
Brasil	Máximo 10 días detención para faltas leves; 10 días de prisión para medianas. Nunca pueden exceder de 30 días.	No contempla	Alejamiento/exclusión de las filas de acuerdo a estatuto de PM.
Chile	Hasta 20 días para oficiales subalternos; hasta 10 días para oficiales jefes y personal civil; hasta 5 días a oficiales Superiores. Hasta 30 días para personal no uniformado <sup>1</sup> .	Hasta 2 meses a oficiales, empleados civiles de nombramiento supremo y a contrata.	Separación del servicio en caso de Oficiales, Empleados civiles de nombramiento supremo y a contrata.
Colombia	No contempla	Entre 6 y 12 meses sin derecho a remuneración para faltas gravísimas; 1 mes a 179 días para faltas graves con culpa gravísima.	Aplicable siempre a toda falta gravísima dolosa o con culpa gravísima.
El Salvador	Faltas leves hasta 3 días; Faltas graves de 4 a 5 días.	Por falta leve, suspensión del cargo sin salario, de 1 a 15 días. Por falta grave es de 16 a 90 días. Por falta muy grave de 91 a 180	Cese definitivo de funciones, pérdida de todos los derechos y prohibición de reingresar a la policía.
Guatemala	No contempla	Suspensión del trabajo sin salario de 1 a 8 días (leves); de 9 a 20 días (graves); de 21 a 30 días (muy graves)	Destitución en el servicio por faltas muy graves.
Perú	No contempla	Pase a situación de disponibilidad de 2 a 7 meses por falta grave y de 5 a 15 meses por falta muy grave.	Se contempla pase a "situación de retiro" en caso de faltas muy graves, y la separación de la Escuela de Formación por medida disciplinaria.

Fuente: Elaboración propia, 2008.

<sup>1</sup> Debe recordarse que el arresto, en los hechos, se traduce en la sola anotación en la hoja de vida del funcionario, como se explicó anteriormente.

de corrupción, deliberación en materias que afecten a la institución (como las huelgas), y otras. En todo caso, en Bolivia la baja sin posibilidad de reincorporación es sanción obligatoria cuando el hecho sea calificado por el Tribunal Disciplinario Superior como delito y cuando se trate de delito flagrante.

Una norma general es que la aplicación de sanciones administrativas por hechos que revisten caracteres de delito no obsta a la deducción de acciones y aplicación de sanciones en el ámbito penal y/o civil.

### **3.4 Procedimientos y competencias en materia disciplinaria**

Todos los reglamentos señalan ciertos principios que rigen el procedimiento disciplinario. El principio de inocencia, legalidad y debido proceso se contempla en todos los reglamentos, de manera más o menos clara. En cambio el principio pro-reo –de acuerdo al cual se debe aplicar al inculcado la pena menos gravosa, aun tratándose de hechos ocurridos con anterioridad a la vigencia de la norma más benévola- está expresamente establecido en el Reglamento de Colombia. En Bolivia y El Salvador la norma señala que debe aplicarse la normativa vigente, y en caso de haber procesos en trámite y sin sentencia, debe aplicarse la normativa bajo la cual han sido sustanciados. En Chile el Reglamento no hace mención a este respecto. En tanto, en Perú, se señalan explícitamente sólo los principios de legalidad y debido proceso en el capítulo de las sanciones (cap. II, art 38). En el caso de Colombia, la ley 1015, señala en su

artículo 58 que el procedimiento aplicable a los destinatarios del régimen disciplinario de la PNC es el que contempla el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), que fue reemplazado en sus otras partes por esta ley. Lo mismo ocurre con las causales de extinción de la acción disciplinaria y la extinción de la prescripción de la acción y la sanción (art. 32, ley 1015).

En Brasil, El Salvador y Guatemala hay autoridades políticas con competencias disciplinarias, como son el Gobernador, el Ministro de Seguridad Pública y el Ministro de Gobernación, respectivamente. En Bolivia las faltas graves las ve el Tribunal Disciplinario Superior Permanente y los Tribunales Disciplinarios Departamentales Permanentes, (apoyados por la Dirección Nacional de Responsabilidad Profesional en la investigación interna).

El reglamento de la Policía Nacional Civil de Guatemala establece una sección de régimen disciplinario con funciones principalmente administrativas, entre las cuales está elaborar mensualmente un informe estadístico sobre la situación disciplinaria institucional y remitirlo a la Dirección General, así como publicar semestralmente en el boletín oficial el número de expedientes en trámite y resueltos. Se suma a esta iniciativa de difusión la tarea que corresponde a la Oficina de Responsabilidad Profesional, quien debe publicar el número de denuncias recibidas, de casos en investigación y casos concluidos<sup>59</sup>.

59 Ninguno se encuentra publicado en los sitios oficiales.

**Tabla 24. Procedimientos por faltas disciplinarias (Reglamentos Disciplinarios)**

País	Detalle procedimientos	Medidas cautelares	Autoridad en potestad disciplinaria				Recursos
			Interna	Externa	Unipersonal	Colegiada	
Bolivia	✓	Detención en caso de delito flagrante para remitir al Ministerio Público.	✓	No contempla	En faltas Leves resuelve el superior directo	Tribunales Disciplinarios Departamentales y Superior (faltas graves), permanentes	Reposición Apelación
Brasil	✓	No contempla	✓	No contempla	Cargos determinados	No contempla	Reconsideración Queja Representación
Chile	✓	Arresto, decretado por superior sin competencia, hasta dar cuenta al Superior que deba conocer.	✓	No contempla	Jefatura inmediata	No contempla	Reclamo contra la decisión del superior. Apelación contra la resolución del reclamo.
Colombia	✓	Suspensión provisional por 3 meses.	✓	Procuraduría General de la Nación	Autoridades determinadas	No contempla	Reposición Queja Apelación
El Salvador	✓	Arresto por máximo 72 horas, por jefe de servicio o autoridad con competencia sancionadora. Suspensión disciplinaria sin goce de sueldo, por Tribunal Disciplinario, debe decretarse al inicio o en cualquier etapa de la investigación.	✓	Ministerio de Seguridad Pública	Ministerio de Seguridad Pública Jefaturas y superior jerárquico en faltas leves	Tribunales Disciplinarios nacional y regionales. Tribunales de apelación	Revisión por falta leve. Apelación para graves y muy graves. Nulidad
Guatemala	✓	Suspensión de vacaciones y permisos hasta por 30 días. Retiro de placa, armamento y otro equipamiento policial. Traslado del sujeto a una unidad diferente Quien esté sujeto a procedimiento disciplinario no podrá realizar actividades operativas.	✓	Ministerio de Gobernación	Ministro de Gobernación, Directores Generales y jefaturas policiales en faltas leves.	Tribunales disciplinarios ven faltas muy graves.	Revocatoria, en contra de resoluciones condenatorias; incluso ante el Director Gral. por resolución emitida por el mismo. Reposición contra resolución condenatoria emitida por el Ministro de Gobernación.
Perú	✓	Separación temporal del cargo. Cese temporal del empleo.	✓	No contempla	Superiores	Tribunales administrativos disciplinarios, territoriales y nacional.	Queja Reconsideración Apelación

Fuente: Elaboración Propia, 2008.

En Colombia, el nuevo régimen disciplinario, pone término a la indefinición de una dependencia policial encargada de la disciplina, ya que la Inspección General nunca desarrolló la estructura orgánica para ello. Así, se descentraliza, descongestionando y acelerando la vista de segunda instancia de las causas disciplinarias.

Todos los países contemplan la anotación de las sanciones en la hoja de vida de los policías lo cual sería considerado al momento de definirse los ascensos, pudiendo ser incluso determinante en aquellos casos donde haya dos o más agentes que presenten expedientes en igualdad de condiciones, pues la anotación de alguna sanción en uno de ellos puede servir para dirimir. En el caso de Colombia esta anotación procede incluso luego del retiro del policía. En cuanto a la posibilidad de eliminar las sanciones de la hoja de vida hay diferencias sustanciales en los países analizados. Así, Bolivia, Colombia y Perú no contienen en sus reglamentos indicaciones

sobre la posibilidad de eliminar la anotación por haber incurrido en una sanción por falta disciplinaria. En El Salvador y Guatemala estas anotaciones pueden eliminarse una vez que transcurran los plazos que determinan sus reglamentos, los que varían según la gravedad de la infracción sancionada. En estos dos países, tratándose de infracciones leves este plazo es de 1 año; de 2 años en las graves y de 3 y 4 años para las muy graves, respectivamente. Además, en El Salvador el reglamento disciplinario establece que dicho plazo se interrumpe en el momento que el afectado reciba una nueva sanción. En Brasil, puede cancelarse la anotación de la sanción cuando el policía lo solicita, siempre que la falta sancionada no atente contra el sentimiento del deber; honra, pundonor o decoro; se hayan prestado buenos servicios; se goce de buena evaluación de su Comandante; no haber sido sancionado por 9 años en servicio efectivo (para el caso en que la sanción a cancelar sea de prisión) y 5 años cuando se trate de cancelar la reprensión o detención.

**Tabla 25. Modificación de sanciones y anotaciones en la hoja de vida**

	<b>Anotación en la Hoja de vida</b>	<b>Posibilidad de eliminar la sanción de la hoja de vida</b>	<b>Posibilidades de modificar las sanciones</b>
Bolivia	✓	No explícita	No explícita
Brasil	✓	✓	✓
Chile	✓	✓	✓
Colombia	✓	No explícita	✓
El Salvador	✓	✓	No explícita
Guatemala	✓	✓	No explícita
Perú	✓	No explícita	✓

Fuente: Elaboración propia, 2008.



En Chile, todo el personal de la institución que no haya recibido sanciones disciplinarias en los últimos tres años de servicios ininterrumpidos, tiene derecho a que se dejen sin efecto aquellas registradas en su hoja de vida; la eliminación de las sanciones ocurre porque su anotación en la hoja de vida incide en la calificación anual, y/o para determinar la conducta anterior en caso de reincidencia disciplinaria. Los Jefes de Reparticiones y Unidades están facultados para cancelar estas sanciones al personal de su dependencia; en la Dirección General de Carabineros, esta facultad queda delegada en la Dirección del Personal. Esto es propio de los mandos que conocen del reclamo o apelación de una medida administrativa y pueden dejarla sin efecto al acoger los descargos, como también mantenerla o aumentarla. Toda sanción dejada sin efecto se considerará como no impuesta y, en consecuencia, no figurará en la hoja de vida del causante.

En Carabineros, por principio, todo superior con facultades disciplinarias, podrá suspender, postergar, modificar o anular

las sanciones que hubiere impuesto, previa solicitud de reconsideración que, en tal sentido y por escrito, formulen los afectados cuando las circunstancias justificadas así lo aconsejen o cuando se compruebe que se ha cometido un error o injusticia. Podrán también ejercer esta atribución, los jefes superiores del sancionador, si lo reclama el afectado. Estos también podrán aumentar, dentro de sus facultades, las sanciones aplicadas por sus subordinados, pero en forma y de manera tal que no sufra la autoridad de quien la impuso.

La posibilidad de modificar las sanciones no está determinada en Bolivia, El Salvador ni Guatemala. En Perú, si la reclamación contra la sanción es procedente, puede ser modificada o anulada. En la PMRJ la sanción impuesta puede ser anulada, relevada, agravada o atenuada; en los tres primeros casos es competente el gobernador del estado en relación a todos los integrantes de la policía militar, y el correspondiente superior jerárquico en los demás casos (art. 10 del reglamento).

**Tabla 26. De las circunstancias que modifican la responsabilidad<sup>1</sup>**

	<b>Atenuantes</b>	<b>Agravantes</b>
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Los méritos y buena conducta anterior a la comisión de la falta.</li> <li>b) La inexperiencia motivada por escasa antigüedad en el servicio.</li> <li>c) El estado emocional o psicológico del infractor en el momento de cometerse la falta.</li> <li>d) Ser la primera vez que comete una falta.</li> <li>e) Haberse originado la falta en un exceso de celo funcionario o bien del servicio.</li> <li>f) Confesar la falta espontáneamente sin rehuir responsabilidades.</li> <li>g) Procurar, sin previo requerimiento, resarcir el daño o perjuicio causado y declararse responsable.</li> <li>h) Haber cometido la falta impulsado por una provocación, ofensa o temor infundado de un mal mayor inminente y grave.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Incurrir voluntariamente en dos o más transgresiones.</li> <li>b) Tener malos antecedentes.</li> <li>c) Cometer la falta en forma colectiva.</li> <li>d) El mayor grado jerárquico de quien la cometa.</li> <li>e) Cometer la falta en presencia de subalternos.</li> <li>f) Cometer la falta con premeditación y por recompensa.</li> <li>g) Cometer la falta aprovechando de la confianza que el Superior le hubiere conferido.</li> <li>h) Dar falso testimonio o mentir.</li> <li>i) Ofrecer y presentar testigos falsos.</li> <li>j) Pretender influenciar a los investigadores y/o Tribunales, con recomendaciones de superiores o de autoridades políticas.</li> <li>k) Amenazar o faltar de palabra u obra al personal de investigadores o a los miembros del Tribunal disciplinario.</li> </ul>
Brasil (PMRJ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Buen comportamiento.</li> <li>b) Importancia de los servicios prestados.</li> <li>c) Haberse cometido para evitar un mal mayor.</li> <li>d) Haberla cometido en defensa de sus derechos o los de un tercero (sin ser justificación).</li> <li>e) Falta de práctica en el servicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) El mal comportamiento.</li> <li>b) Haber cometido dos o más faltas conexas o simultáneas.</li> <li>c) Reincidencia en falta ya sancionada verbalmente.</li> <li>d) Realizarla entre dos o más personas.</li> <li>e) Realizarla durante el cumplimiento de servicio.</li> <li>f) Cometerla en presencia de subordinados.</li> <li>g) Cometerla abusando de su autoridad jerárquica.</li> <li>h) La premeditación.</li> <li>i) Realizarla en presencia de la tropa.</li> <li>j) Realizarla en presencia del público.</li> </ul>

Chile	<p>a) La buena conducta anterior del inculpado.</p> <p>b) El hecho de encontrarse desempeñando un cargo o función de mayor importancia que el correspondiente a su grado.</p> <p>c) Carecer de práctica en el servicio.</p> <p>d) Haber incurrido, en la falta, con ocasión de malos tratos o rigores no contemplados en la ley o los reglamentos.</p> <p>e) La inexperiencia motivada por escasa antigüedad en el servicio.</p> <p>f) Haberse originado la falta en un exceso de celo en bien del servicio.</p> <p>g) Se considerará, según el caso, como circunstancia agravante o atenuante, la naturaleza de la falta y la idiosincrasia del inculpado.</p>	<p>a) Incurrir, simultáneamente, en dos o más transgresiones.</p> <p>b) La reincidencia.</p> <p>c) El mal comportamiento anterior.</p> <p>d) El cometer la falta en forma colectiva. Se considerará falta colectiva a aquella cometida por dos o más funcionarios que se concierten para su ejecución.</p> <p>e) Ser la falta atentatoria al decoro o dignidad policial.</p> <p>f) Importar la falta un descrédito o desprestigio para la Institución o un menoscabo para el servicio.</p> <p>g) Ejecutarla en presencia de subalternos.</p> <p>h) Existir en su ejecución, abuso de autoridad jerárquica o de funciones.</p> <p>i) Cometerla premeditadamente.</p> <p>j) Cuando mayor sea el grado de quien la cometa.</p> <p>k) La denuncia contra el superior, con ocasión y como venganza por un castigo aplicado por éste.</p>
Guatemala	<p>a) La buena conducta anterior del infractor.</p> <p>b) La confesión espontánea sin evadir la responsabilidad.</p> <p>c) El resarcimiento de los daños o perjuicios causados, antes de que sea impuesta la sanción.</p> <p>b) Haber demostrado diligencia, prudencia o pericia en el desempeño del servicio.</p>	<p>a) Haber preparado con anterioridad la comisión de la infracción disciplinaria.</p> <p>b) El móvil de la infracción cuando busca manifiestamente el provecho personal.</p> <p>c) Cometer la infracción para ocultar otra.</p> <p>d) Cometer la falta contra menores de edad, mujeres, ancianos, personas con trastornos mentales manifiestos o cualquier persona discapacitada.</p> <p>e) La incomparecencia dentro de las actuaciones del procedimiento disciplinario administrativo correspondiente, sin causa justificada.</p>
Perú	No contempla	<p>a) La deliberación, premeditación, engaño y/o simulación.</p> <p>b) Los antecedentes disciplinarios del infractor en el servicio o empleo.</p> <p>c) La comisión de infracción en grupo, especialmente implicando a los subordinados.</p> <p>d) La comisión de infracción en público o en presencia de subordinados.</p> <p>e) La comisión de infracción encontrándose en servicio, guardia o cumpliendo sanción disciplinaria.</p> <p>f) Otras circunstancias concurrentes con el hecho, debidamente fundamentadas.</p>

Fuente: Elaboración propia, 2008.

1 En este caso El Salvador no explicita.

La ley 1015 (2006) de Colombia introdujo un cambio en materia de circunstancias que modifican la responsabilidad, pasando –a diferencia de lo que ocurría en la norma anterior– a enumerar en el Capítulo II, de la Clasificación de las sanciones, “criterios para determinar la graduación de la sanción”<sup>60</sup> (art. 40); estos corresponden a dichas causales, aunque son enumeradas sin distinguir entre atenuantes o agravantes,

como se detalla en la tabla 27. También establece reglas para determinar la sanción de quien con una o varias acciones u omisiones, infrinja varias disposiciones de la ley disciplinaria o varias veces la misma disposición; en estos casos se considera la sanción más grave, la que se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal (art. 40 n° 2).

**Tabla 27. Criterios para determinar la graduación de la sanción en Colombia**

**La cuantía de la multa y el término de duración de la suspensión e inhabilidad se fijarán de acuerdo con los siguientes criterios (art.40, n° 1)**

- a) Haber sido sancionado disciplinariamente dentro de los 5 años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga;
- b) La diligencia o eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función;
- c) Obrar por motivos nobles o altruistas;
- d) Cometer la falta en el desempeño de funciones que ordinariamente corresponden a un superior, o cuando consista en el incumplimiento deberes inherentes a dichas funciones;
- e) La buena conducta anterior;
- f) La confesión de la falta antes de la formulación de cargos;
- g) Haber procurado, por iniciativa propia resarcir el daño o compensar el perjuicio causado;
- h) Haber devuelto, restituido o reparado el bien afectado con la falta, siempre que ello no se hubiere decretado en otro proceso;
- i) La trascendencia social e institucional de la conducta;
- j) La afectación a derechos fundamentales;
- k) Eludir la responsabilidad o endilgarla sin fundamento a un tercero;
- l) Cometer la falta para ocultar otra;
- m) Cometer la falta en circunstancias de perturbación del orden público, de calamidad pública o peligro común;
- n) Cometer la falta contra menores de edad, ancianos, discapacitados o personas con trastorno mental, miembros de su núcleo familiar, de la institución o persona puesta bajo estado de indefensión;
- o) Cometer la falta aprovechando el estado de necesidad de la víctima o depósito necesario de bienes o personas;
- p) Cometer la falta encontrándose en el exterior o en comisión en otras entidades;
- q) Cometer la falta hallándose el personal en vuelo, navegando o en transporte terrestre;
- r) Cometer actos delictivos utilizando uniformes, distintivos, identificación o insignias de carácter policial, aspa como elementos o bienes de la Policía Nacional o puestos bajo su custodia.

Fuente: Elaboración propia. 2008.

<sup>60</sup> Otros reglamentos disciplinarios contienen criterios generales para determinar las sanciones, pero enumeran las atenuantes y agravantes –o eximentes– en forma separada y precisa; en el caso de Colombia estos “criterios” corresponden a las circunstancias agravantes y atenuantes.

En materia de eximentes, la PMRJ, Perú y Colombia las contemplan. El reglamento de la PMRJ establece justificantes de la conducta que reviste caracteres de falta disciplinaria: haber sido cometida en legítima defensa, propia o de un tercero; obedeciendo la orden de un superior; por motivo de fuerza mayor comprobado y justificado; por el uso imperativo de medios violentos a fin de compeler a un subordinado a cumplir rigurosamente con su deber en caso de peligro, necesidad urgente, calamidad pública, mantención del orden o la disciplina; y, en casos de ignorancia comprobada, siempre que no atente contra los sentimientos normales de patriotismo, humanidad y probidad. La amplitud que presentan estas normas –especialmente la última– y su falta de precisión, diluyen los límites de la justificación que podría eximir de responsabilidad por una falta grave. La imprecisión en la regulación de la disciplina policial en este caso conlleva un riesgo importante en materia de autocontrol en el uso de la fuerza.

La Policía Nacional de Colombia coincide en tres eximentes con la PMRJ: haberse ejecutado la conducta por fuerza mayor o caso fortuito, haberse cometido en cumplimiento de una orden superior, o para proteger o defender un derecho propio o ajeno. Colombia agrega, además, el que la conducta responda al cumplimiento de un deber constitucional o legal, por insuperable coacción ajena, con la convicción errada e invencible de que su

conducta no constituye falta disciplinaria, y, en situación de inimputabilidad. Estas causales de justificación o eximentes debe valorarlas la autoridad disciplinaria.

### **a) De la prescripción de la acción y la sanción**

Los plazos de prescripción, tanto para perseguir la responsabilidad por la comisión de una falta disciplinaria como para aplicar la sanción impuesta, tienen importancia por cuanto inciden en los niveles de seguridad jurídica y en las posibilidades de eludir la acción disciplinaria, lo que se facilita con plazos cortos de prescripción.

En Chile, aunque el plazo de prescripción de la acción es de sólo 6 meses, existe la posibilidad de aplicar una sanción después de transcurrido ese plazo si un proceso administrativo, civil o militar determina que el hecho debe ser sancionado.

El reglamento de Bolivia señala plazos de prescripción solo para la acción por faltas graves, las que están ordenadas en cuatro grupos, precisándolo para cada uno de ellos; no alude a la prescripción de la sanción. Colombia, señala 5 años como plazo de prescripción; y cuando fueren varias las conductas juzgadas en un solo proceso, la prescripción de las acciones se cumple independientemente para cada una de ellas (art. 30, ley 734/2002).

**Tabla 28. La prescripción en las normas reglamentarias**

	<b>Prescripción de la acción</b>	<b>Prescripción de la sanción</b>
Bolivia	6, 12 y 24 meses dependiendo de la falta	No explícita
Chile	6 meses	No explícita
Colombia	5 años	5 años
El Salvador	Por faltas leves 6 meses; graves 1 año; muy graves 2 años	Leves 6 meses; graves y muy graves 1 año
Guatemala	2 meses por faltas leves, 6 por graves y 12 por muy graves	2 meses por falta leve, 6 por falta grave y 2 años para sanciones por falta muy grave
Perú	Faltas leves: 7 días (considerando sólo días en servicio del infractor); 2 años de cometida la falta si se encuentra en la jurisdicción de un Tribunal. Graves y muy graves: a los 2 años de cometida.	No explícita

Fuente: Elaboración propia, 2008.

## **b) La justicia militar**

La justicia penal militar se aplica a los cuerpos de la Policía Militar de Brasil (por tratarse de una policía militar por definición), Chile, Colombia y Perú. En el caso de Colombia y Perú, las respectivas policías nacionales quedan cubiertas por esta normativa aún cuando son de carácter civil; distinto a la situación de Carabineros de Chile, que es una policía de carácter militar. Uno de los aspectos más controvertidos en materia de justicia penal militar dice relación con su

aplicación tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz, como es el caso de estos cuatro países. A este respecto, varios Estados que han ratificado la mayoría de los tratados internacionales sobre derechos humanos se rigen por el principio restrictivo de la jurisdicción militar (ONU, Oficina Para los Derechos Humanos de Colombia). Así, en Alemania y Francia se ha abolido totalmente la jurisdicción penal militar en tiempos de paz. Otro aspecto controvertido, dice relación con la aplicación de esta justicia a civiles.

**Tabla 29. Competencia de la justicia militar en conductas policiales**

	Todos los delitos cometidos en ejercicio de la función policial	Delitos propiamente militares	Delitos especiales policiales
Brasil	✓	✓	No aplica
Chile	✓	✓	✓
Colombia	✓	✓	No aplica
Perú	✓	✓	No aplica

Fuente: Elaboración propia, 2008.

**Tabla 30. Sanciones contenidas en el Código de Justicia Militar**

País	Penas
Brasil	<p>Principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Muerte</li> <li>• Reclusión</li> <li>• Detención</li> <li>• Prisión</li> <li>• Impedimento (permanencia en recinto militar)</li> <li>• Suspensión del ejercicio del puesto, graduación, cargo o función</li> <li>• Reforma (condena a inactividad con parte del sueldo)</li> </ul> <p>Accesorias: exclusión de las fuerzas armadas; pérdida de la función pública o inhabilitación para ejercerla; suspensión de derechos políticos, y otras.</p>
Chile	<p>Principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Muerte</li> <li>• Presidio militar temporal o perpetuo</li> <li>• Reclusión militar temporal o perpetua</li> <li>• Prisión militar</li> <li>• Pérdida del estado militar</li> </ul> <p>Accesorias: degradación; destitución; separación del servicio; suspensión del empleo militar; pérdida del estado militar</p>
Colombia	<p>Principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prisión</li> <li>• Arresto</li> <li>• Multa</li> </ul> <p>Accesorias: 1. Restricción domiciliaria, interdicción de derechos y funciones públicas, prohibición del ejercicio de un arte, profesión u oficio; suspensión de la patria potestad; separación absoluta de la Fuerza Pública; prohibición de porte y tenencia de armas de fuego; prohibición de consumir bebidas alcohólicas.</p>
Perú	<p>Principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pena de muerte</li> <li>• Privativa de libertad</li> <li>• Limitativa de derechos: degradación; expulsión; separación temporal p absoluta del servicio; inhabilitación (ésta puede ser principal o accesoria)</li> <li>• Trabajos comunitarios en instalaciones militares o policiales</li> </ul> <p>Accesoria: multa</p>

Fuente: Elaboración propia, 2008.

En el caso de la PMRJ, el Código Penal Militar (CPM) señala los crímenes militares en tiempo de paz y de guerra (art. 9 y 10, respectivamente). Entre los crímenes militares en tiempo de paz están los que contiene el CPM definidos en forma distinta a la ley penal común o no previstos por ésta, cualquiera que sea su ejecutor (salvo disposición especial); y los señalados en el CPM aunque estén tipificados en la ley penal común con la misma definición, siempre que sean practicados por militares en función, actividad o similar, y los practicados por militar de reserva o reformado<sup>61</sup>, o por civil, contra las instituciones militares<sup>62</sup>. Es importante destacar que el CPM de Brasil detalla delitos en forma muy similar a un código penal común, incluido un capítulo sobre el genocidio (matar miembros de un grupo nacional, étnico o religioso, o perteneciente a determinada raza, con el fin de destrucción total o parcial de ese grupo, art. 208); además de los propiamente militares.

El año 1996, la ley 9.299 introdujo un cambio en la justicia penal en Brasil al agregar un parágrafo al artículo 9 del CPM, señalando que los delitos dolosos contra la vida y cometidos contra civil, serán de competencia de la justicia común<sup>63</sup>. “Esta ley buscó retirar el privilegio de quienes escudándose en el uniforme y bajo el falso manto del estricto deber legal, así como en las forzadas legítimas defensas, ejecutaban a sus víctimas con la certeza de

la impunidad asociada al corporativismo y la nunca resuelta morosidad de la justicia”<sup>64</sup>. Siendo esta una ley de carácter procesal su aplicación fue inmediata en el país y suscitó la transferencia de procesos –cuya tramitación ya se había iniciado– a la competencia de la justicia ordinaria (CIDH, informe 40/03). Aún cuando esta ley se considera un hito en relación con la defensa de los derechos humanos en el país, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que contiene restricciones que impiden que Brasil cumpla con las obligaciones asumidas internacionalmente (Informe 40/03). Esto, por cuanto alcanza sólo los delitos dolosos y cometidos contra la vida; todos los demás seguirán siendo de competencia de la Justicia Militar (no dolosos contra la vida y dolosos que afecten otros bienes jurídicos distintos a la vida).

El Código Penal Militar de Colombia (Ley 522, 1999) incluye los delitos cometidos por miembros de la fuerza pública (integrada por Fuerzas Militares y Policía Nacional, art. 4) en servicio activo y derivados del ejercicio de la función policial que les es propia (arts. 1 y 2). El artículo 3 señala que no se considerarán delitos relacionados con el servicio “la tortura, el genocidio y la desaparición forzada”, entendidos en los términos de los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Este código se aplica a todas las conductas infractoras de ley cometidas en ejercicio de

<sup>61</sup> El policía “reformado” es aquel en situación de inactividad, no pudiendo percibir más de 25% de sueldo por año de servicio (art. 65, CPM).

<sup>62</sup> Ver detalle en artículo 9 del CPM.

<sup>63</sup> También modifica el art. 82 del Código del Proceso Penal Militar que trata del fuero militar en tiempos de paz, excluyendo de la competencia militar estas conductas. El art. 28 del CPM, establece que: los crímenes contra la seguridad exterior del país o contra las instituciones militares definidas en el CPM, excluyen los de la misma naturaleza definidos en otras leyes. Prevalece el CPM por sobre la ley penal ordinaria.

<sup>64</sup> Entrevista a Jorge Melo, Coronel de Reserva de la Policía Militar de Bahía. Especialista en Gestión de Seguridad Pública y en Derechos Humanos por la Universidad del Estado de Bahía (UNEB), Especialista en Políticas de Gestión de Seguridad Pública, Maestría en Desarrollo de Gestión Social por la Universidad Federal de Bahía (UFBA). Profesor de las Academias de Policía Militar y Civil, del Centro Universitario de Bahía - FIB, de la UNEB y de la UFBA.



la función, cualesquiera sea su gravedad; si el miembro de la policía en servicio activo –y en relación con el mismo servicio– comete un delito previsto en el código penal ordinario o leyes complementarias, será investigado y juzgado bajo las normas del Código Penal Militar. A este respecto, la Corte Constitucional<sup>65</sup> y el Consejo Superior de la Judicatura han reiterado que “la competencia de la Justicia Penal Militar es restrictiva y excepcional, y sólo debe investigar y conocer los delitos relacionados con el servicio, entendidos estos como los cometidos por miembros de la fuerza pública en servicio activo, cuando los mismos se deriven directamente del ejercicio de la función militar o policial que la Constitución les ha asignado” (Santos, J. M. Ministro de Defensa). Agregan que, *“cuando existan comportamientos abiertamente contrarios a la función constitucional de la Fuerza Pública, su sola comisión rompe el nexo funcional del agente con el servicio y por lo tanto no pueden ser considerados relacionados con el servicio y como tales en ningún caso pueden ser de conocimiento de la Justicia Penal Militar”*<sup>66</sup>. Por lo tanto, en los hechos en que no aparezca claramente la relación directa con el servicio, debe aplicarse el derecho penal ordinario<sup>67</sup>, y, ante cualquier duda sobre la relación del presunto hecho punible con el servicio, debe resolverse a favor de la jurisdicción ordinaria.

A diferencia del Código de Justicia Militar (CJM) chileno, el CPM de Colombia establece que “En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar (art. 5). Las causales de justificación (eximentes) especiales,

asociadas a la función policial y militar (art. 34), serán atenuantes para los casos en que se exceda los límites de dichas causales, de acuerdo a la regla general en estos casos.

El Código Militar Policial (2006) de Perú, establece en su art. 2 la preeminencia de los derechos humanos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales, por sobre sus normas. Se aplica a los policías (y militares) que incurrir en un delito doloso o culposo –por acción u omisión– en acto de servicio (de función, art. 9). El cumplimiento de la pena impuesta o la extinción de la responsabilidad penal por algún delito de función policial producirá, sin más trámite, la rehabilitación, esto es: lo restituye en los derechos suspendidos o restringidos por la sentencia, suprimiendo todo antecedente en sus registros personales o administrativos. El juez que dictó la sentencia expide la resolución de rehabilitación una vez recibida la información sobre cumplimiento de condena. Las penas señaladas tienen una magnitud acorde con los delitos policiales/militares que se castigan, como son la traición a la patria, sedición, rebelión, y otros propiamente militares. Se incluyen delitos de función contra las personas protegidas por el derecho humanitario.

En el caso de Carabineros de Chile, resultan aplicables a su personal todas las figuras penales del Código de Justicia Militar (evasión de detenidos, desertión, etc.), sea en tiempo de guerra o en tiempo de paz, y responden por delitos comunes que se cometan dentro de los cuarteles y –en general– todos los cometidos mientras cumplen funciones<sup>68</sup>.

65 Sentencia 358 de 1997, Sentencia 878 de 2000, Sentencia SU 1184 de 200. Decisiones del Consejo Superior de la Judicatura Sala Disciplinaria. Caso “Piedras”, 9 de agosto de 2006. Caso “Jamundí”, 14 de agosto de 2006. Directiva Permanente N° 19/2007, del Ministro de Defensa Nacional de Colombia. Recuperado el 02 de mayo de 2008 de:

[http://www.justiciamilitar.gov.co/BancoConocimiento/D/directivas\\_protegida/directivas\\_protegida.asp?CodSeccion=21](http://www.justiciamilitar.gov.co/BancoConocimiento/D/directivas_protegida/directivas_protegida.asp?CodSeccion=21)

66 Ibid

67 Ibid

68 Por esto, en esta clase de juicios, se requiere que la jefatura extienda lo que se llama un certificado de servicio, en que se acredite que el carabiniere en cuestión se encontraba cumpliendo una función determinada en un turno específico.

En este último caso (delito común), en Chile, la jurisdicción militar alcanza a los civiles comprometidos en el hecho, incluso cuando se trata de delitos conexos (Art. 11 CJM). Sin embargo, “si se hubiere cometido por un mismo agente delitos de jurisdicción militar y de jurisdicción común, que no sean conexos, el Tribunal Militar será competente para conocer de los primeros y el tribunal ordinario de los segundos” (art. 12, CJM). Los delitos militares son sancionados con penas comunes (las establecidas en el código penal para el hecho de que se trate, art. 215 CJM), más las específicas descritas en los tipos penales especiales del CJM: degradación, destitución, separación del servicio, suspensión del empleo militar, pérdida del estado militar (como accesorio o principal).

El Código de Justicia Militar Chileno, contempla figuras especiales para carabineros (tabla 31), entre las cuales destacan las relativas al uso de armas. En esta materia –en virtud de la llamada causal de justificación presente en el caso de sujetos autorizados para portar y usar armas–, se establece una eximente de responsabilidad para el caso de usarlas en defensa propia o de un tercero (art. 410); y en los otros casos (art.411 y 412) será eximente a menos que las circunstancias demuestren que “no había

necesidad racional de usar las armas en toda la extensión que aparezca” (art. 411 y 412). De ser posible probar la “irracionalidad” del uso en estas circunstancias, la pena puede ser rebajada hasta en tres grados. Esta atenuante está asociada al cumplimiento de un servicio –en este caso policial–, a un acto funcionario y no cubre situaciones de uso de armas al margen de la función policial. La racionalidad del acto se evalúa en el contexto del cumplimiento de las funciones propias; si se trata de un delito común, sin conexión con la función, no procede la eximente ni la atenuante prevista para el fuero militar.

Situación similar a la descrita para el uso de armas ocurre con el uso de la fuerza<sup>69</sup>, cuando se aplica violencia que debe ser clasificada como necesaria o innecesaria, en donde al acusado le basta únicamente probar que tales violencias eran indispensables para el cometido de su función, lo que es una cuestión de hecho. El art. 330 del CJM, también menciona la racionalidad, por lo que se concluye que –como en el caso de las armas– se da por legítimo el uso de la fuerza que por regla general se entiende que es racional y excepcionalmente será calificada de irracional; lo que está íntimamente ligado a la necesidad. Cuando falta la racionalidad, procede la atenuante que es facultad del juez.

<sup>69</sup> En esta parte se consultó al abogado penalista de amplia experiencia en la materia en Chile, Gaspar Calderón.

**Tabla 31. Tipos penales especiales de Carabineros en el Código de Justicia Militar chileno**

Tipos		Sanción
Embriaguez en servicio (art. 406)	Embriagarse	Prisión militar en cualquier grado
	Cometer un delito como consecuencia de la embriaguez	Pena correspondiente al delito, más agravante por embriaguez
Abandono de servicio (art. 407)	Sin resultar un daño	Presidio menor (grado mínimo a medio)
	Con resultado de daño	Presidio menor aumentado en 1 o 2 grados
Deserción (art. 408)	(art. 410).	Son atenuantes de responsabilidad para rebajar la pena en 1 o 2 grados, el desertar a causa de: Malos tratos recibidos de parte de superior, habiendo reclamado de ello; enfermedad grave del cónyuge, hijo, padres o hermanos, habiéndosele negado licencia para atenderlos; crudeza del servicio y un estado precario de salud, habiendo solicitado cambio de servicio, sin resultado. Estas circunstancias pueden eximir de responsabilidad si el tribunal lo considera procedente (art. 409).
Uso de armas	Usarlas, en razón de su cargo, en defensa propia o en defensa inmediata de un extraño al cual deba prestar protección o auxilio (art. 410).	Exento de responsabilidad.
	El carabinero que haga uso de sus armas en contra del preso o detenido que huya y no obedezca a las intimaciones de detenerse (art. 411).	Está exento de responsabilidad; a menos que las circunstancias demuestren que no había necesidad racional de usar las armas en toda la extensión, caso en que el tribunal podrá considerar esta circunstancia como atenuante de la responsabilidad y rebajar la pena en 1, 2 o 3 grados.
	El carabinero que haga uso de sus armas en contra de la persona que desobedezca o trate de desobedecer una orden judicial habiéndolo intimado a respetarla (art. 412).	Se aplica el mismo criterio de exención o atenuante de responsabilidad aplicado en el caso del art. 411 (anterior).

Fuente: Elaboración propia, 2008.

RSS

## **Conclusiones, desafíos y propuestas**

#### 4. Conclusiones, desafíos y propuestas.

Los regímenes disciplinarios estudiados muestran distintas realidades con un elemento común: el alto grado de importancia que se le asigna al respeto por la jerarquía institucional. En general los órganos encargados de la disciplina son especializados –sólo cumplen esta función– y descentralizados, con expresiones territoriales a través de tribunales disciplinarios como sucede en El Salvador y Perú, o con “unidades” y “grupos” que se encargan de distintas sub-áreas, tales como derechos humanos o investigaciones disciplinarias, presentes en Colombia y Guatemala. En tanto, hay otros países donde la dedicación de los funcionarios al control interno no es exclusiva, como en Brasil, o donde solamente un organismo se encarga de velar por la disciplina, como sucede en Chile con la Inspectoría General. La figura de “inspectoría” es la más utilizada como organismo de control interno y dependen directamente de los directores generales, poniendo en un lugar central de la institución este tema.

A pesar que en muchas policías existen sistemas descentralizados con más de un organismo encargado de vigilar la disciplina policial, la aplicación de la norma continúa siendo jerárquica, es decir, determinada por el cargo y el grado, siendo excepcionales los casos donde se integra personal no policial, como en El Salvador. Esto último podría ser beneficioso para asegurar la necesaria objetividad y transparencia del sistema, aunque no es suficiente para que mejore el comportamiento policial, que depende de muchos otros factores. Así se aprecia al mirar el estado de situación de las faltas a la disciplina en los países estudiados, pues aunque algunos de ellos han implementado complejos sistemas de control interno, las conductas desviadas de la norma muestran hechos graves. Entre ellos, las conexiones con el narcotráfico y la aplicación excesiva de la

fuerza que termina en la muerte de presuntos delincuentes, o en lo que se ha calificado como “ejecuciones extrajudiciales”.

Ante tal panorama resulta evidente entonces que existe un problema de implementación de los sistemas de control interno, ya sea por falta de personal o de capacidades. Al mismo tiempo, puede ser que los reglamentos disciplinarios no están siendo asimilados de manera correcta por los agentes, al estar concentrados en la descripción de extensos listados de conductas prohibidas o faltas, y no en los principios que deben orientar la actividad policial. En este sentido es, a lo menos, complicado que agentes que se forman en cursos de pocos meses de duración asimilen y memoricen las innumerables conductas en que no deben incurrir para evitar sanciones. Además, las largas listas de faltas –en muchos casos– quedan abiertas a la interpretación de la autoridad disciplinaria. En este escenario, el necesario grado de certeza que requiere el sistema disciplinario se diluye y las conductas tienden a relajarse frente a las altas posibilidades de impunidad.

Es claro que una institución como la policía, ya sea de carácter civil o militar, debe estar impregnada por una cultura institucional cohesionada, donde se respete la jerarquía y la unidad de mando sea efectiva al momento de impartir las órdenes y aplicar operativos de distinta índole pero, cuando el respeto irrestricto de las disposiciones superiores conlleva la comisión de una falta, el subordinado debe tener la capacidad de distinguir el límite de la obediencia. También puede ser negativo que la relación entre escalafones esté mediada por las diferencias sociales y la discriminación, pues abre un espacio para relaciones de desconfianza y resentimiento. Cuando, además, las diferencias se reflejan en

grandes desequilibrios en la escala de sueldos, los agentes de la escala más básica, que por su labor operativa tienen más contacto con la ciudadanía, buscarán las oportunidades, o aprovecharán las que se le presentan, para mejorar su situación socioeconómica, aunque con ello pongan en riesgo su carrera y el prestigio de la institución. Al respecto, es importante que las instituciones policiales y las autoridades políticas entiendan la relevancia de otorgar estabilidad laboral y buenas condiciones de seguridad social, pues es una manera de prevenir la búsqueda de fuentes ilegales de financiamiento. En este sentido también pueden jugar un rol perverso las empresas de seguridad privada, que pueden ser un mecanismo legal de trabajo, pero le entregan una carga laboral extra a los policías que mantienen un trabajo paralelo o bien alejan de las filas policiales a personal ya formado, con lo cual se pierden los recursos que el Estado invierte en la formación de ese personal policial.

El respeto por la situación del funcionario también debería reflejarse en las sanciones, no violando derechos básicos como la mantención de sueldo y teniendo la precaución que las penas de presidio ocurran en lugares adecuados para ellos y separados del resto de la población penal. Además, la institución debe tener la capacidad para no perder funcionarios y donde la destitución sea sólo el último recurso en casos de faltas graves. Al revisar los reglamentos de disciplina se ha constatado un énfasis en las faltas asociadas a la imagen institucional (presentación personal y respeto por los símbolos de la institución) más que en la relación con la ciudadanía, por lo que hay un desequilibrio entre la preocupación por

lo que ocurre al interior de la institución y el exterior, donde están quienes finalmente son el centro de su labor: los ciudadanos a quienes se comprometen a proteger. En un sistema democrático donde debe primar la transparencia de las instituciones, la legitimidad que éstas tengan frente a la ciudadanía es clave para la estabilidad del sistema, pues la desconfianza puede derivar en indiferencia, llegando a niveles donde la corrupción policial puede convertirse en la norma y no en la excepción. En este acercamiento a los sistemas disciplinarios de las policías, persisten interrogantes respecto de cómo se enseña la disciplina y cómo realmente funcionan los órganos de control interno, más allá de lo que señalan las leyes o reglamentos respecto de sus funciones. También persiste la falta de transparencia en algunas policías respecto de mostrar los datos acerca del comportamiento de sus miembros (faltas, sanciones y procesos aplicados). Esto, para que tanto ellos, como las autoridades políticas y la sociedad en general puedan tener un panorama real de las actuaciones de sus miembros. En esta materia es conveniente disponer de los datos "actuales" así como la evolución de las cifras, que permita ver si existe mejora o si los cambios en los reglamentos o programas aplicados tienen algún efecto en la disciplina.

### **Proceso de Selección:**

- Los requisitos básicos de ingreso deben mejorar sus niveles mínimos. La exigencia de la formación secundaria (bachiller) completa, así como un mínimo de 1 año de formación básica, en el caso de suboficiales, parecen ser elementales para iniciar la formación de los aspirantes, con un nivel mínimo común de educación (Lopez Portillo, 2003)<sup>70</sup>.

70 Un diagnóstico (1995-2000) del Programa Nacional de Seguridad pública informó que en México la duración promedio del curso básico para las policías era de 4 meses y medio; de las 58 academias que existían, solo 17 establecía un mínimo de instrucción escolar como requisito para ingresar al curso básico. Estos y otros antecedentes daba cuenta del abandono, descomposición e improvisación acumulado en la policía en el país.

- Los sistemas de selección deben tender a enfrentar a los postulantes a situaciones concretas en que deban resolver dilemas éticos y tomar decisiones sometidos a exigencias propias de situaciones en las que deberán actuar (tiempo, espacio, peligro inminente, etc.). Debe haber una supervisión rigurosa de los procesos de selección, por parte de las autoridades competentes, a fin que no se incorpore a quienes no cumplen con todos los requisitos exigidos, aun cuando haya falta de postulantes.

### **Formación y doctrina:**

- La adecuación del comportamiento funcionario a la Constitución, las leyes y los tratados internacionales se logra, en primer lugar, generando una fuerte adhesión y compromiso con ellas en la etapa de formación básica y regular, la que debe continuar luego reforzándose en las siguientes etapas de capacitación y especialización. La adecuación de los programas de formación debe estar precedida por diagnósticos amplios, suficientes, oficiales e independientes. La especialización en determinadas materias y formación continua deben fortalecerse para disminuir las posibilidades de error en las relaciones con la ciudadanía y en el autocontrol frente al abuso de poder. Es importante abrir posibilidades de formación en el sistema regular, externo a las instituciones policiales.

La calidad del desempeño de los policías está directamente asociada a la calidad de su educación y entrenamiento, por ello la calidad de las normas éticas es importante para otorgarle sentido a la acción, pero debe enfatizarse la relación con la comunidad, es decir, el enfoque del “servidor público/usuario”. Este aspecto se puede mejorar a través del currículum de las academias policiales, incrementando la enseñanza

acerca del derecho y la ética. Pero esto no sólo debe enfocarse en las escalas básicas, sino sobre todo en los líderes policiales, para que los mandos no contemplan como estrategia –para resguardar el imperio de la ley– las violaciones del Estado de derecho. Para romper con prácticas abusivas en las filas policiales se requiere de una fuerte inversión en formación policial.

- Fortalecer los vínculos de los agentes con la institución policial, desde una perspectiva doctrinaria y dignificando el trato entre superiores y subordinados basado en el respeto. En este punto conviene pensar en la posibilidad de establecer cuáles son los derechos de los policías y definir un sistema de defensoría que permita transparentar los abusos y malos tratos que sufren los subordinados de parte de sus superiores y también entre pares.

### **Ascensos, calificaciones y evaluación de desempeño:**

- Las políticas de evaluación de desempeño –que condiciona los ascensos– deben contener dimensiones de medición de indicadores asociados directamente con la calidad del servicio que se entrega a la ciudadanía. El grado de satisfacción de las personas con la labor policial debe ser considerado en el desarrollo del trabajo, sino individual, a lo menos en el colectivo, por unidades, comisarías y otros. El mejoramiento de los salarios, sistemas de seguridad social, e implementación y mejora de servicios de apoyo y bienestar, son factores esenciales y objetivos para revalorizar la función policial frente a la ciudadanía y ante los mismos agentes.

- Una buena práctica es la definición de oficinas de atención al ciudadano, como la existente en Colombia. El registro de los reclamos –dándoseles el curso

correspondiente— que las personas estimen necesario hacer respecto de la gestión de la policía tiene un doble beneficio: por una parte, entrega al ciudadano la posibilidad de participar expresando su opinión respecto al servicio y trato recibido y, por otra, sirve de insumo a la policía para detectar las debilidades en materia de formación y manejo del poder que detentan sus agentes. Esto permite orientar mejoras en el servicio y reorientar las necesidades de capacitación y perfeccionamiento.

### **Normas disciplinarias y deontología policial:**

- Es necesario mejorar los cuerpos normativos. En primer lugar, es conveniente contar con códigos deontológicos que precisen los valores y principios que orientan la actividad policial, destacándose en ellos la calidad de servidores públicos de policías al servicio de los ciudadanos. Un código claro, preciso y breve, de fácil comprensión, que entregue los principios necesarios para orientar la interpretación de la norma —en la actividad cotidiana— mantendrá la conducta policial ajustada a derecho. La determinación del “deber ser” en una forma positiva facilita la comprensión de los fines de la actividad policial, los cuales son permanentes.

- Los reglamentos disciplinarios deben avanzar hacia una simplificación y precisión de su normativa. Esto se logra estableciendo claramente cuáles son los bienes jurídicos protegidos por cada grupo de faltas. Debe evitarse la dispersión de normas disciplinarias en distintos cuerpos (diversidad de reglamentos que tocan la disciplina), ya que dificulta la comprensión e internalización de las mismas.

- Las normas disciplinarias deben contener un catálogo de faltas clasificados según su gravedad, sin quedar sujetas al arbitrio

(amplio margen de evaluación) del superior que tendrá competencia para conocerlas y sancionarlas (un caso que destaca en este punto es el de la PMRJ). Sin embargo, es necesario definir con claridad las causales de modificación de la responsabilidad, esto es, atenuantes y agravantes. Los procedimientos deben ser rápidos, eficientes y transparentes, así como debe haber una aplicación y cumplimiento severo de las sanciones asignadas, todo lo cual incidirá en la adecuación de los comportamientos a la norma.

- Es importante que las normativas hagan referencia a los tratados y convenciones internacionales relativas a la conducta y uso de la fuerza. Es importante que las normas nacionales hagan mención de los Principios de Naciones Unidas (La Habana, 1990) Sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por Parte de Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, así como a los tratados internacionales en materia de genocidio, tortura y desapariciones forzadas. De esta forma, dichas normas se entenderán incorporadas al régimen disciplinario, elevan el status de las normas internas.

- El diseño y puesta en marcha de instancias especializadas en materia de deontología, encargada especialmente de observar las relaciones entre el público y la policía, se presenta como un mecanismo útil para el control ético y disciplinario.

### **La responsabilidad del Estado frente a los abusos policiales:**

- En los países latinoamericanos no existe la tradición de hacer efectiva la responsabilidad del Estado por actos indebidos ejecutados por la policía, cuando con ocasión de procedimientos policiales se dañe los bienes o la integridad física de ciudadanos inocentes. El establecimiento



de esta vía para las víctimas de abusos policiales puede impactar positivamente en el ejercicio de la facultad de supervisión y control de la actividad policial, por parte de las autoridades públicas y políticas pertinentes.

### **Defensor del Policía:**

- Muchos casos de indisciplina y abusos policiales se justifican en parte por un comportamiento aprendido dentro de la propia institución, tanto en la etapa de formación como en el desarrollo de la carrera policial. En consecuencia, es altamente recomendable la instauración de un organismo defensor del policía, como el existente en Perú, a fin de que los efectivos tengan un lugar donde denunciar los abusos o excesos cometidos en su contra por colegas, superiores, o ciudadanos. Debe ser una instancia independiente de la policía, para que entregue asesoría legal y psicológica, apartado de la jerarquía institucional para que cumpla el requisito de imparcialidad y sea un espacio donde el policía sienta la confianza para denunciar, incluso a un superior directo si considera que éste ha cometido una falta en su contra.

### **Acceso a la información:**

- Es reconocida la necesidad de que existan organismos de control externo a las policías donde la comunidad tenga la oportunidad de presentar una denuncia o reclamo a una institución diferente por la cual fue abusado o maltratado, ya sea en los ministerios, en el parlamento o en un organismo independiente dentro del gobierno o de la sociedad civil. Pero si estas instancias entran en una lógica de competencia, tensión y crisis permanentes

con la policía y su propio sistema de control interno, entonces lo único que harán será deslegitimarse y desmentirse mutuamente, sin llegar a verdaderas soluciones. Para evitar esto se recomienda que las policías asuman la transparencia de la información, entregando periódicamente los datos de las faltas y procesos contra sus miembros, como parte de su servicio a la ciudadanía. Esto por dos razones: para reducir los espacios de confrontación con organismos de control externo y para aumentar la confianza ciudadana mostrando resultados de sus procesos internos.

### **Justicia Penal Militar:**

- Es primordial que los países ajusten su legislación interna a las normas sobre derechos humanos y al derecho internacional humanitario, en el sentido de restringir la aplicación del fuero militar. Esto, en materias específicas tales como: excluir expresamente los hechos que constituyan graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario<sup>71</sup>.
- Es recomendable separar el sistema judicial penal militar de la línea de mando normal (operativa), a fin de asegurar las condiciones de imparcialidad y garantías de independencia del proceso, respecto de dicha línea de mando.
- Existe consenso sobre la necesidad de excluir a los civiles de la competencia de la justicia penal militar, sea que se trate de delitos cometidos conjuntamente con un policía en el marco de su función, o se trate de delitos conexos a la función policial.

71 Recomendaciones internacionales en materia de fuero militar y reforma del Código Penal Militar colombiano. Oficina de la ONU para los derechos humanos en Colombia.

RSS

## **Bibliografía**



## Bibliografía

- Amnistía Internacional. (2005). *Entran disparando: la actuación policial en las comunidades socialmente excluidas*. En línea: autor. Recuperado el 31 de enero de 2008 de: <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR190252005>
- ARÉVALO, Luisa. (2004). *Estado del Control Interno de la Policía en El Salvador*. El Salvador: FESPAD. Recuperado el 24 de abril de 2006 de: <http://www.fespad.org.sv/portal/html/Archivos/Descargas/ECIPES2004.pdf>
- ARIAS, Patricia. (1995). Terrorismo separatista en España. Las políticas utilizadas para enfrentarlo. En: *El Estado frente al terrorismo*. Santiago: Editorial Atena.
- AZEVEDO LYRA, Diogo [et al.] (2004). *Relatório Rio: violência policial e insegurança pública Rio de Janeiro*. Río de Janeiro: Justiça Global. Recuperado el 26 de febrero de 2008 de: <http://www.global.org.br/>
- BAYLEY, David. (1985). *Patterns of Policing*. Rutgers University Press, 1985, pp. 160-162. Citado por Varenik, Roberto (2005) *Accountability, sistema policial de rendición de cuentas*. México: INSYDE-CIDE.
- BAYLEY, David. (2003, octubre). *Eficacia policial y el respeto a los derechos de otros: ¿es de suma cero?* Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Rendición de Cuentas ("accountability") Policial, México D.F, México, INSYDE. Recuperado el 5 noviembre 2007 de: [www.insyde.org.mx/publicaciones.php?pag=2](http://www.insyde.org.mx/publicaciones.php?pag=2)
- BITTNER, Egon. (2003). *Aspectos do trabalho policial*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo,
- CANO, Ignacio. (2004). La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial. En: Frühling, Hugo y Candina, Azun, (eds.), *Participación ciudadana y reformas a la policía en América Latina* (pp. 97-118). Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- CEG, Centro de Estudios de Guatemala. (2007, 29 de marzo). *Informe del CEG: existe una política institucional de violencia, muerte e impunidad*. Ciudad de Guatemala: autor.
- CEG, Centro de Estudios de Guatemala. (2007, mayo). *La institucionalización de la violencia en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: autor.
- CEJA. (2007). *Reporte de la Justicia en las Américas*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Relatoría sobre los derechos de las personas privadas de libertad en las Américas*. Recuperado el 29 de abril de 2008 de: <http://iachr.org/PRIVADAS/Brasil10301.htm>
- DAMMERT, Lucía. (2007, diciembre). *Sociedad civil y policía. El rol de la rendición de cuentas*. Ponencia presentada en Seminario Internacional Eficacia policial y rendición de cuentas. Santiago, Chile, Subsecretaría de Carabineros y Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana (2005). Recuperado el 10 de agosto de 2006 del sitio web del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile: [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/encuestas\\_seguridadciudadana/seguridad.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/encuestas_seguridadciudadana/seguridad.php)
- FLACSO (2006). *Informe Nacional de Bolivia*. Santiago: Programa Seguridad y Ciudadanía. Disponible en: [www.flacso.cl](http://www.flacso.cl)
- FUENTES, Claudio (2001). *Denuncias por actos de violencia policial*. Santiago: FLACSO.
- FUENTES, Claudio y ÁLVAREZ, Gonzalo. (2005). *Denuncias por actos de violencia policial en Chile 1990-2004*. Boletín del Programa Seguridad y Ciudadanía, n°3, junio. Santiago:FLACSO. Disponible en [www.flacso.cl](http://www.flacso.cl)

GRANT, J. K. (2002). Citado en : *Corruption dans les services de police: Causes et conséquences*. Examen de la documentation. Gendarmerie Royale de Canada-Recuperado el 2 de diciembre de 2007 de: [www.rcmp-grc.gc.ca](http://www.rcmp-grc.gc.ca)

HRW, Human Rights Watch. (2006,1 de junio). *Destitución de director de policía anti-motines valorada como hecho positivo*. Disponible en: <http://hrw.org/spanish/docs/2006/06/01/chile13493.htm>

HRW, Human Rights Watch. (2004). *Indebido Proceso: los juicios antiterroristas, los tribunales militares y los Mapuche en el sur de Chile*. Disponible en: <http://www.hrw.org/spanish/informes/2004/chile1004/>

IDL, Instituto de Defensa Legal. (2004). *Perfil del Policía Peruano*. Lima, Perú: IDL.

Inspección General (2006). Índice de transparencia nacional 2003-2004 y 2004-2005. Documento de la Inspección general de la Policía Nacional de Colombia, Grupo Investigación Científica y Transparencia Institucional. Bogotá D.C. Recuperado del Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales.

Inspección General (2007). *Conductas que afectan la integridad cultural de la legalidad y transparencia institucional "ict"-corrupción*. Documento de la Inspección General, Grupo Diagnóstico y Prevención.

ISP, Instituto de Seguridad Pública de Río de Janeiro (2007). *Balanço das incidências criminais a administrativas no Estado do Rio de Janeiro, Primer semestre 2007*. Río de Janeiro: autor. Recuperado el 25 de enero de 2008 de: [http://urtau.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/BalancoSemestral.pdf](http://urtau.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/BalancoSemestral.pdf)

JOBARD, Fabien. (2001). *Comprendre l'habilitation a l'usage de la force policière*. En *Déviance et Société*. Vol. 25 2001/3 (CESDIP). Recuperado el 1 agosto 2007 de: [www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2001-3-page-325.htm](http://www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2001-3-page-325.htm)

JOBARD, Fabien. (2005). *Le nouveau mandat policier : Faire la police dans les zones dites de « non-droit »*. En *Criminologie*. Vol 38, n° 2, 2005. Recuperado el 1 de agosto 2007 de: <http://www.erudit.org/revue/crimino/2005/v38/n2/012664ar.html>

Jusiticia Global, et al (2007). *Relatório da Sociedade Civil para o Relator Especial as Nações Unidas para Execuções Sumárias, Arbitrárias e Extrajudiciais*. Río de Janeiro: autor. Recuperado el 12 de febrero de 2008 de: [http://www.global.org.br/pub/FCKeditor/arquivos/File/Relatorio\\_Relator\\_NU.pdf](http://www.global.org.br/pub/FCKeditor/arquivos/File/Relatorio_Relator_NU.pdf)

Jusiticia Global (s/f). *Impunidade na Baixada Fluminense*. Río de Janeiro, Brasil: autor. Recuperado el 12 de febrero de 2008: <http://www.global.org.br/docs/relatoriobaixada.pdf>

KLEINIG, John (2002). Citado en : *Corruption dans les services de police: Causes et conséquences*. Examen de la documentation. Gendarmerie Royale de Canada-Recuperado el 2 de diciembre de 2007 de: [www.rcmp-grc.gc.ca](http://www.rcmp-grc.gc.ca)

LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; CANO, I. (2003). *Quem vigia os vigias: um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Río de Janeiro: Record.

LÓPEZ PORTILLO, Ernesto y MARTÍNEZ, Verónica. (2007). *Controles internos policiales o de cómo la policía vigila a la policía*. En Caruso, Haydée; Muniz, Jacqueline y Carballo, Antônio. *Policía, estado y sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos*(pp.369-386). Río de Janeiro, Brasil: Viva Río. Recuperado el 22 de noviembre de 2007 de: <http://www.comunidadessegura.org/?q=es/node/37183>

LÓPEZ PORTILLO, Ernesto. (2003). *Educación y entrenamiento policial para la democracia*. San Diego: Center for US-Mexican studies, Universidad de California. Recuperado el 2 de

diciembre de 2007 de:

[http://www.insyde.org.mx/IMG/pdf/Formar\\_para\\_la\\_democracia.pdf](http://www.insyde.org.mx/IMG/pdf/Formar_para_la_democracia.pdf)

MANSILLA, H.C.F. (2003). *La policía Boliviana. Entre los códigos informales y los intentos de modernización*. La Paz, Bolivia: FES-ILDIS, Plural editores.

MARTINS, José de Souza. (1995). As condições do estudo sociológico dos linchamentos no Brasil. *Estudos Avançados*, 9 (25). Recuperado el 25 de enero de 2008 de: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141995000300022&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000300022&lng=en&nrm=iso)

MASCLANIS, François (2003-2004). *Une approche de la culture policière a travers les écrits des policiers*. These de doctorat. Université Toulouse I. Disponible en: <http://www.biu-toulouse.fr/uss/scd/theses/fiches-pdf/masclanis-f/ThFMasclanis.pdf>

MONJARDET, Dominique (1996). *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. Paris: La Découverte, coll. textes à l'appui/sociologie.

MOREIRA ALVES, Maria Helena. (2007, 29 de junio). *La guerra en dos comunidades de Rio de Janeiro: ¿seguridad pública o genocidio?* Río de Janeiro: Comunidad Segura. Recuperado el 12 de febrero de 2008 de: <http://www.comunidadessegura.org/?q=es/node/34693>

MUÑIZ, Jacqueline y PROENÇA, Domínico. (2003, octubre). *El uso policial de la fuerza. El Estado de derecho y la completa rendición de cuentas*. Ponencia presentada en Conferencia Internacional sobre Rendición de Cuentas ("accountability") Policial, México D.F, México, Insyde. Recuperado el 5 noviembre 2007 de: [www.insyde.org/publicaciones.php?pag=2](http://www.insyde.org/publicaciones.php?pag=2)

NEV/USP. (2005). *3º Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil*. São Paulo, Brasil: Núcleo De Estudos Da Violência, Universidade de São Paulo (NEV/USP). Recuperado el 25 de enero de 2008 de: [www.nevusp.org/downloads/down099.pdf](http://www.nevusp.org/downloads/down099.pdf)

OLMEDO, Nuria (2006). *Policía Civil versus Policía Militar. El caso de la Guardia Civil Española*. Recuperado el 10 de diciembre de 2007 de:

<http://www.iigov.org/ss/article.drt?edi=557349&art=557351>

Ouvidoria da Policia (2007). *Relatório anual da Ouvidoria da Polícia do Estado Rio de Janeiro*. Río de Janeiro, Brasil: Secretaría de Seguridad Pública Ouvidoria de Policía de Río de Janeiro. Recuperado el 25 de enero de 2008 de: <http://www.ssp.rj.gov.br/ouvidoriadapolicia/>

Policía Nacional de Perú. (2007). *Productividad del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional*. Recuperado el 28 de febrero de 2008 del sitio web de la Policía Nacional de Perú:

<http://www.pnp.gob.pe/direcciones/tribunal/documentos.html>

Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Disponible en: [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/h\\_comp43\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/h_comp43_sp.htm)

PDDH. (2007, julio). *Violaciones a los derechos humanos por responsabilidad de la Policía Nacional Civil de El Salvador*. Recuperado el 2 de octubre de 2007 del sitio web de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador: <http://www.pddh.gob.sv/docs/violacionesdhpnc04julio07.pdf>

PDH, Procuraduría de los Derechos Humanos (2005, mayo). *Denuncias presentadas en contra de elementos de seguridad*. Guatemala: Unidad de Estudios y Análisis de la Procuraduría de los Derechos Humanos. Recuperado el 10 de enero de 2008 de:

[http://www.pdh.org.gt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=83&Itemid=65](http://www.pdh.org.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=83&Itemid=65)

PDH. (2005, marzo). *Informe estadístico de linchamientos 2004-2005*. Guatemala: Unidad de Estudios y Análisis de la Procuraduría de los Derechos Humanos. Recuperado el 10 de enero 2008 de:

[http://www.pdh.org.gt/files/inf\\_especiales/linchamientos\\_enero\\_diciembre.pdf](http://www.pdh.org.gt/files/inf_especiales/linchamientos_enero_diciembre.pdf)

PDH. (2006). *Supervisión administrativa en comisarías de la PNC*. Recuperado el 10 de enero 2008 del sitio web de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala:

[http://www.pdh.org.gt/files/inf\\_especiales/supervision\\_administrativa\\_comisarias\\_PNC.pdf](http://www.pdh.org.gt/files/inf_especiales/supervision_administrativa_comisarias_PNC.pdf)

PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006). *Policía Nacional y Seguridad ciudadana*. La Paz, Bolivia: Policía Nacional, Ministerio de Gobierno de Bolivia, PNUD.

PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2007) *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*. Guatemala: PNUD, Programa de seguridad ciudadana y prevención de la violencia. Recuperado el 8 de enero 2008 de:

<http://www.comunidadesequera.org/files/active/0/informeguatemala.pdf>

QUINTANA, Juan Ramón. (2005). *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*. La Paz, Bolivia: Fundación PIEB, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia.

SOSA, Enrique. (1993). El deber de obediencia del funcionario público. *Revista Jurídica*. Paraguay, Universidad Católica de Asunción. Recuperado el 11 de febrero de 2007 de: <http://www.revistajuridica.uca.edu.py/articulos.php?id=307>

SZABO DE CARVALHO, Ilona. (2008, 17 de enero). *Policía ¿espejo de la sociedad?*

Disponible en: <http://www.comunidadesequera.org/?q=es/node/37933>

Transparency Internacional (2007). *Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción*. Recuperado el 5 de enero de 2008 de: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gob/2007](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gob/2007)

TUDELA, Patricio (2005). *Sobre el control de la Policía de Investigaciones de Chile: dificultades y éxitos*. Santiago: Centro de Investigación y Desarrollo Policial (CIDEPOL) de la Policía de Investigaciones.

VARENIK, Robert. (2005). *Accountability, sistema policial de rendición de cuentas*. México: INSYDE-CIDE.

VILLALOBOS, Luis. (2007). Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas. URVIO, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, n° 2, septiembre.

VILLARÁN, Susana (2007). *La Defensoría del Policía. Cinco años después, evaluación de una institución única en el mundo*. Lima, Perú: Instituto de Defensa Legal (IDL).

ZÚÑIGA, Laura. (1991). La obediencia debida: consideraciones dogmáticas y político-criminales. *Nuevo Foro Penal*, N° 53. Recuperado el 11 de febrero 2008 de: <http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/pdf/Laura.pdf>

## Normas Legales

Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979. Disponible en: [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/h\\_comp42\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/h_comp42_sp.htm)

Code de Déontologie de la Police Nationale, Francia. Decreto 86/592. Recuperado el 1 de agosto 2007 de:

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/RechercheSimplePartieCode?commun=&code=CDPOLIC0.rcv>

Code de Déontologie des Policiers du Québec. R.R.Q., 0-8.1, r.1. Recuperado en noviembre de 2007 de:

<http://www.deontologie-policiere.gouv.qc.ca/index.php?id=22>

Code de Déontologie des services de police. Bélgica. Arreté Royal 10 de mayo 2006. Recuperado el 20 de enero de 2008 de: <http://www.hrpol.be/WWWDGM/ASPXDOC/ASPXGOMENU.ASPX?menu=19940>

Código de Justicia Militar Policial de Perú. Decreto legislativo 961/ 2006.

Código de Justicia Militar de Chile. Decreto 2.226 de 1944.

Código Penal Militar de Brasil. Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. Recuperado el 29 de Abril de 2008 de: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Decreto-Lei/Del1001.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Decreto-Lei/Del1001.htm)

Inspección General de Colombia (2007, octubre). Régimen Disciplinario Para la Policía Nacional, Ley 1015 de febrero 7 de 2006. Ley 522/1999, Código Penal Militar de Colombia.

Ley 734/2002. Código Disciplinario Único de Colombia. Recuperado el 29 de noviembre de 2007 de: <http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/Macroproseso%20Disciplinario/L-734-02.htm>

Ley Orgánica de la Policía Nacional de Bolivia, Nº 74, 22 de abril de 1985.

Ley de Disciplina Policial de El Salvador, Decreto n.º 518, Diario Oficial n.º 10, Tomo 378, 1 de enero de 2008.

Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de Guatemala, Nº 11, 4 de marzo de 1997.

Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, Nº 28.338, 13 de agosto de 2004.

Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, Nº 27.238, 21 de diciembre de 1999.

Ley Orgánica de la Guardia Civil Española 11/2007. Recuperado el 25 de noviembre de 2007.

Ley Orgánica 12/2007 que fija el régimen disciplinario de la Guardia Civil Española. Recuperado el 25 de noviembre de 2007.

Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de España 2/1986. Recuperado el 25 de noviembre de 2007 de: <http://es.answers.yahoo.com/question/index?qid=20071009070602AAY9K4A>

Ley que modifica diversos artículos y adiciona otras disposiciones a la ley 28.338 de Perú, Nº 29.133, 12 de noviembre de 2007.

Loi Sur L'organisation Policiere (L.R.Q., c. O-8.1), Section 1, Dispositions générales, Nº 1. Recuperado el 1 de agosto 2007 de: <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca>

Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile, Nº 900, 17 de julio de 1967.

Régimen Disciplinario para la Policía Nacional de Colombia, Ley 1015, 7 de febrero de 2006.

Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil de El Salvador, Nº 72, 18 de agosto de 2000.

Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil de Guatemala, Acuerdo Gubernativo Nº 420, Diario de Centroamérica, 28 de julio de 2003.

Reglamento Disciplinario da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Decreto 6.579, 5 de marzo de 1983.

Reglamento de faltas disciplinarias y sus sanciones para la Policía Nacional de Bolivia, Resolución Suprema 221886, 31 de julio de 2003.

## Información de prensa

ALVARADO, Hugo. (2007, 1 de marzo). Diversos analistas indican que no debe tratarse sólo de despedir policías. *La hora*, Guatemala.

ALVARADO, Hugo. (2007, 19 de marzo). Presentan bases para una refundación de la PNC. *La Hora*, Guatemala.

AMARAL, Tatiana. (2008, 1 de febrero). Manifestação no Rio reivindica aumento salarial e faz homenagem a policiais mortos. *Agência Brasil Radiobrás*, Río de Janeiro. Recuperado el 8 de febrero de 2008 de: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/02/01/materia.2008-02-01.9456142911/view>

CASTILLO, Mike. (2007, 14 de abril). En Huehuetenango, ocho municipios no tienen PNC. *Prensa Libre*, Guatemala.

CERESER, Leonardo. (2007, 16 de marzo). Gobernación concluye modificaciones solicitadas a régimen disciplinario de la PNC. *Prensa Libre*, Guatemala.

Diario de Centroamérica. (2007, 14 de marzo). Proponen crear comisión de alto nivel para reestructurar la PNC.

Diario Co Latino (2007, 19 de septiembre). *La Captura: lo que no se conoció del 2 de julio*. El Salvador.

El Comercio. (2007, 19 de octubre). *Aprueban nuevos regímenes disciplinarios para FF.AA y PNP*. Recuperado el 12 de febrero de 2008 de: [http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2007-10-19/Dan\\_a\\_conocer\\_ascensos\\_de\\_972.html](http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2007-10-19/Dan_a_conocer_ascensos_de_972.html)

El Comercio. (2007, 28 de noviembre). *El cuestionado Gandolfo verá los ascensos en la PNP*. Recuperado el 12 de febrero de 2008 de: [http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/html/2007-11-28/el\\_cuestionado\\_gandolfo\\_vera\\_l.html](http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/html/2007-11-28/el_cuestionado_gandolfo_vera_l.html)

El Mercurio online (2008, 28 de enero). *Detienen a funcionario de Carabineros por hurto en Curicó*. Recuperado de: <http://emol.com/noticias/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=290380>

El Periódico. (2007, 12 de abril). *Ministra de Gobernación pide renuncia a 20 militares que ocupaban cargos en la PNC*. Guatemala.

El Periódico. (2007, 14 de abril). *Gobierno anuncian la destitución de más de 600 PNC*. Guatemala.

El Periódico. (2007, 26 de febrero). *Gobernación tras la pista del individuo que usó a los policías para vigilar y aniquilar a los diputados*. Guatemala.

GARCÍA, Oscar y HUITZ, Dalila. (2007, 6 de marzo). Ex altos mandos de la policía guatemalteca viajaron a El Salvador días antes del crimen contra los diputados. *Siglo Veintiuno*, Guatemala.

HUITZ, Dalila. (2007, 31 de enero) *Enjuician a siete policías, por encubrimiento, Siglo Veintiuno*.

LÓPEZ, Olga. (2007, 5 de marzo). A dos días de su renuncia abandona el país ex alto jefe de PNC. *Prensa Libre*, Guatemala.

Perú Press. (2007, 24 de octubre). *Aprueban proyecto para perfeccionar disciplina en la policía*. Recuperado de: <http://www.perupress.com/i3.html>

Prensa Libre. (2007, 3 de marzo). *Renuncia subdirector de operaciones y destituyen a jefe del DINC*. Guatemala.

Prensa Libre. (2007, 14 de marzo). *Iniciativa para la reforma, depuración y refundación de la PNC*. Guatemala.

Prensa Libre. (2007, 22 de marzo). *En reunión, presidente Berger se compromete a refundar la policía*. Guatemala.



Prensa Libre. (2007, 23 de marzo). *Informe de relator de la ONU señala responsabilidad institucional en ejecuciones extrajudiciales*. Guatemala.

Radio Cooperativa. (2006, 31 de mayo). *Destituido jefe de Fuerzas Especiales no se arrepiente de "ninguna orden dada"*. Recuperado de:  
[http://www.cooperativa.cl/p4\\_noticias/site/artic/20060531/pags/20060531143425.html](http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20060531/pags/20060531143425.html)

Radio Cooperativa. (2008, 4 de febrero). *Investigaciones detuvo a carabinero miembro de una banda de narcotraficantes*. Recuperado de:  
[http://www.cooperativa.cl/p4\\_noticias/antialone.html?page=http://www.cooperativa.cl/p4\\_noticias/site/artic/20060531/pags/20060531143425.html](http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/antialone.html?page=http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20060531/pags/20060531143425.html)

REVOLORIO, Julio. (2007, 10 de abril). *Siete agentes de la PNC y dos civiles fueron capturados en Escuintla*. *El Periódico*, Guatemala.

SAS, Luis Ángel. (2007, 18 de mayo). *Más de 100 detectives de la DINC serán separados de sus cargos*. *El Periódico*, Guatemala.

SAS, Luis Ángel. (2007, 27 de septiembre). *Obligan a renunciar a Director General de la PNC*. *El Periódico*, Guatemala.

SEIJO, Lorena. (2007, 20 de julio). *Policía abandonó nueve subestaciones este año*. *Prensa Libre*, Guatemala.

Siglo Veintiuno. (2007, 22 de marzo). *Trasladar inspectoría de la PNC sería el primer paso del gobierno para depurar la institución*. Guatemala.

Telediario (2007, 31 de agosto). *Sindicato de Servidores públicos no defenderá a policías depurados*.

Terra noticias (2007, 27 de noviembre). *Investigan video de supuestos carabineros en*

*acalorada despedida de soltero*. Recuperado de:  
[http://www.terra.cl/noticias/index.cfm?id\\_cat=302&id\\_reg=884630](http://www.terra.cl/noticias/index.cfm?id_cat=302&id_reg=884630)

Fuentes de prensa utilizadas tabla 10 (Guatemala):

- Pérez, Rodrigo y Véliz, Lesly. En 16 meses, la ORP concluyó sólo 587 pesquisas contra policías de 2.271. *Siglo Veintiuno*, 5 de marzo de 2007.
- Informe de relator de la ONU señala responsabilidad institucional en muertes extrajudiciales, *El Periódico*, Prensa Libre, 23 de marzo de 2007.
- Cereser, Leonardo. Según informes, policías que cometen extorsiones no son denunciados. *Prensa Libre*, 1 de abril de 2007.
- Acuña, Claudia. En reunión, PDH entregó a Gobernación registros de 530 casos de tortura en 2006. *El Periódico*, 11 de abril de 2007.
- Ministra de Gobernación pide renuncia a 20 militares que ocupaban cargos en la PNC. *El Periódico*, *Siglo Veintiuno*, 12 de abril de 2007.
- Gobierno anuncia la destitución de más de 600 PNC. *El Periódico*, 14 de abril de 2007.
- Destituyen a asesores de PNC. *Prensa Libre*, 14 de abril de 2007.
- La institucionalización de la violencia en Guatemala. *Informe del Centro de Estudios de Guatemala*, mayo de 2007.
- Sas, Luis Angel. Más de 100 detectives de la DINC serán separados de sus cargos, *El Periódico*, 18 de mayo de 2007.
- Ministra de Gobernación: medio centenar de policías en proceso de destitución. *Diario de Centro América*, 1 de junio de 2007.
- Acuña, Claudia. PNC destituidos han sido objeto de denuncias por abuso de autoridad, incumplimiento de deberes y cohecho pasivo. *El Periódico*, 4 de junio de 2007.
- Sas, Luis Angel. PDH confirma abusos en retenes de la policía. *El Periódico*, 4 de junio de 2007.
- Ortiz, Gerson. MP investiga 164 denuncias contra policías. *La Hora*, 18 de junio de 2007.

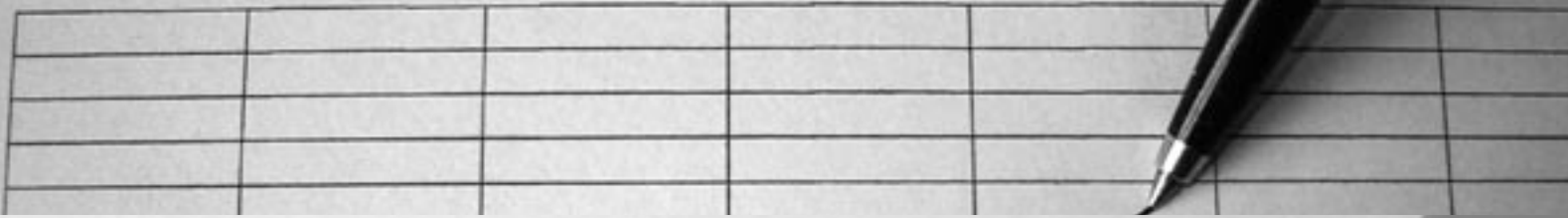
- Fueron destituidos 74 agentes de la PNC. *Prensa Libre*, 21 de junio de 2007.
- Vásquez, Byron. Gobernación anuncia destitución de 60 policías. *Diario de Centro América*, 5 de julio de 2007.
- Autoridades formalizan el despido de cerca de mil agentes de la PNC. *El Periódico*, Siglo Veintiuno, *Prensa Libre*, 25 de agosto de 2007.
- Vásquez, Byron. Ministra de Gobernación informó que policías serán destituidos por faltas graves. *Diario de Centro América*, 3 de octubre de 2007.
- Lara, Julio. Rotan a jefes de la PNC. *Prensa Libre*, 6 de octubre de 2007.
- Acuña, Claudia. Autoridades destituyen a 416 miembros de la PNC. *El Periódico*, 12 de octubre de 2007.
- Cereser, Leonardo. De enero a julio, fueron procesados 435 policías nacionales. *Prensa Libre*, 20 de diciembre de 2007.
- Vásquez, Byron. Destituyen a comisarios, subcomisarios, oficiales, inspectores y agentes de PNC. *Diario de Centro América*, 16 de enero de 2008.

### Sitios web oficiales

- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador  
<http://www.asamblea.gob.sv/>
- Biblioteca del Congreso de Chile  
<http://www.bcn.cl/>
- Carabineros de Chile  
<http://www.carabineros.cl>
- Congreso de la República de Colombia  
<http://www.congreso.gov.co/>
- Congreso de la República de Guatemala  
<http://www.congreso.gob.gt/>
- Congreso de la República del Perú  
<http://www.congreso.gob.pe/>
- Defensoría del Policía de Perú  
<http://www.mininter.gob.pe/defensoria/>
- Inspectoría General de la Policía Nacional de Perú  
h
- Justicia Penal Militar de Colombia  
<http://www.justiciamilitar.gov.co>
- Policía Militar do Estado do Rio de Janeiro  
<http://www.policiamilitar.rj.gov.br/>

- SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública  
<http://www.mj.gov.br/Senasp/data/Pages/MJ1C5BF609PTBRIE.htm>
- SESEG - Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro  
<http://www.seguranca.rj.gov.br/>
- Instituto de Segurança Pública de Río de Janeiro  
<http://www.isp.rj.gov.br/>
- Observatorio de Democracia y Seguridad de Bolivia  
<http://www.observatoriodeseguridad.org.bo/>
- Policía Nacional de Bolivia  
<http://policiadebolivia.org/>
- Policía Nacional de Colombia  
<http://www.policia.gov.co/>
- Policía Nacional Civil de El Salvador  
<http://www.pnc.gob.sv/>
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en El Salvador  
<http://www.pddh.gob.sv/>
- Procuraduría de los Derechos Humanos en Guatemala  
<http://www.pdh.org.gt/>
- Policía Federal Belga  
<http://www.hrpil.be>
- Policía nacional de Francia  
[http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_l\\_interieur/la\\_police\\_nationale](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/la_police_nationale)
- Policía de Québec  
[http://www.msp.gouv.qc.ca/police/police.asp?txtSection=services\\_police](http://www.msp.gouv.qc.ca/police/police.asp?txtSection=services_police)





**Anexo**



## Anexo

### 1. Detalle de gráficos

**Tabla 1. Tipo de comunicación contra agentes de la Policía Militar de Río de Janeiro, 2007 (corresponde a datos gráfico 2)**

<b>Mal procedimiento policial</b>	<b>Cantidad de comunicaciones</b>
Abuso de autoridad	75
Falta de vigilancia	424
Infracción disciplinaria	93
Calidad de atención al público	278
<b>Arbitrariedad y malos tratos</b>	
Agresión	48
Amenazas	56
Acto libidinoso	1
Lesiones físicas	3
Ofensas a la honra	4
Sugestión, amenaza	54
<b>Conducta de delito</b>	
Usura	2
Corrupción pasiva	38
Enriquecimiento ilícito	7
Estelionato (obtención de beneficio por medio de un acto fraudulento)	1
Extorsión por parte de un funcionario público	124
Peculato (apropiación o desvío de fondos)	1
Omisión de funciones para satisfacción personal	47
Receptación de objetos de robo	3
Robo o hurto de vehículo	8
Crímenes ambientales o al patrimonio público	13
Explotación de transporte alternativo	3
Falsificación de documentos	1
Fraude general	5
Jogo do bicho (similar a lotería, pero ilegal)	3
Porte ilegal de arma	3
pandillaje	32
Multa por infracción de tránsito	24

Estacionamiento irregular	24
<b>Delitos graves</b>	
Desaparición de personas	2
Tortura	3
Homicidio	18
Participación en grupo de exterminio	14
Secuestro	2
Tráfico de armas	6
Tráfico de drogas	15
Contrabando de armas	1
Corrupción de menores	4
Explotación sexual de terceros	1
Posesión o uso de estupefacientes	13
Actividad paralela incompatible	34
Otros	117
<b>Total</b>	<b>1605</b>

Fuente: Relatorio anual de la Ouvidoria de la Policía de Río de Janeiro [en línea] Disponible en: <http://www.ssp.rj.gov.br/ouvidoriadapolicia/>

**Tabla 2. Confianza en instituciones (Chile) (corresponde a datos del gráfico 3)**

Nivel de Confianza	Parlamentarios	Gobierno	Tribunales de Justicia	Carabineros	Policía de Investigaciones	Ministerio del Interior	Fiscales	Municipalidades
Mucha	16,3	16,3	8,3	44,8	43,4	10,5	12,8	18,4
Poca	52,9	52,9	42,8	43,0	40,2	47,1	43,9	49,4
Ninguna	29,7	29,7	47,4	11,8	13,9	37,8	37,9	30,5
No Sabe	0,6	0,6	1,1	0,1	2,2	4,1	4,9	1,4
No Responde	0,5	0,5	0,4	0,2	0,4	0,6	0,5	0,3

Fuente: Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2007, Instituto Nacional de Estadísticas.

**Tabla 3. Confianza en Carabineros de Chile según grupo socioeconómico (corresponde a datos del gráfico 4)**

Nivel de confianza	ABC1	C2	C3	D	E
Mucha	73,4	58,8	47,4	39,1	42,1
Poca	23,4	34,5	42,7	46,0	42,5
Ninguna	3,2	6,3	9,5	14,7	14,9
No sabe	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1
No responde	0,1	0,3	0,2	0,1	0,4

Fuente: Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2007, Instituto Nacional de Estadísticas.

**Tabla 4. Percepción de características de Carabineros de Chile (corresponde a datos del gráfico 5)**

¿Está de acuerdo con las siguientes afirmaciones acerca de carabineros?	De acuerdo	En desacuerdo	No Sabe	No Responde
Educados	69,8	26,2	2,6	1,3
Serviciales	78,6	18,0	2,4	1,0
Corruptos	38,9	42,5	15,6	3,0
Eficientes	65,6	27,9	5,0	1,5
Disciplinados	75,4	18,0	5,3	1,3
No hacen buen trabajo	32,8	59,8	5,9	1,6
No controlan crimen	35,0	55,5	7,9	1,6
Tienen buena información	63,0	23,5	12,3	1,2
Inspiran confianza	66,3	28,7	3,2	1,7
Dan buen trato	70,1	23,3	4,9	1,7

Fuente: Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2005, Instituto Nacional de Estadísticas.

**Tabla 5. Conductas de corrupción de mayor frecuencia en la Policía Nacional de Colombia (corresponde a datos del gráfico 6)**

	Concusión y/o cohecho	Hurtos	Apropiación bienes de la institución	Peculado	Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	Omitir control administrativo	Nexos con paramilitares
2004	454	255	74	64	73	49	111
2005	397	238	68	99	83	61	38
2006	398	230	107	64	71	48	5

Fuente: Elaboración propia con datos del "Documento de la Inspección General, Grupo Diagnóstico y Prevención" (2007).

**Tabla 6. Denuncias y sanciones de la Policía Nacional Civil de El Salvador (corresponde a datos del gráfico 9)**

Clasificación	2005	2006
Mal procedimiento policial	505	566
Mal procedimiento administrativo	26	56
Arbitrariedad y prepotencia	362	480
Negligencia policial	153	118
Conducta de delito	181	208
Mala Conducta	164	158
Improcedentes	0	6
Totales	1391	1592

Fuente: Policía Nacional Civil (Archivo de FESPAD)

**Tabla 7. (corresponde a datos del gráfico 10)**

<b>Tipo de sanciones impuestas</b>		
Tipo de sanción	Año 2005	Año 2006
Destituciones	416	400
Otra sanción	484	463
Absoluciones	323	354
Total	1223	1217

Fuente: Policía Nacional Civil (Archivo de FESPAD)



**Tabla 8. Denuncias contra agentes de la Policía Nacional Civil y guardias del sistema penitenciario de Guatemala (corresponde a gráfico 11)**

<b>Mal procedimiento policial</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Abuso de autoridad	34	257
Detención ilegal	159	76
Coacción	28	6
Acoso	8	1
Omisión de funciones	17	17
Allanamiento ilegal	50	36
Arbitrariedad	8	1
Omisión de denuncia	1	1
Escándalo en la vía pública	0	1
Discriminación	7	11
Retención indebida de documentos	1	3
Destrucción de la propiedad privada	8	2
Citación sin orden juez	3	0
<b>Malos tratos y agresiones</b>		
Agresión física	121	89
Agresión verbal	14	22
Amenazas	68	85
Intimidación	9	7
Tratos denigrantes	1	1
Malos tratos	42	6
Persecución	6	2
Hostigamiento	10	1
Agresión psicológica	2	1
<b>Delitos graves</b>		
Malversación de fondos	0	3
Robo	47	31
Lesiones	1	10
Corrupción	13	1
<b>Delitos muy graves</b>		
Violación sexual	9	7
Homicidio	8	10
Desaparición forzosa	0	21
Muerte extrajudicial	1	18
Maltrato infantil	0	1
Secuestro	9	2
Tortura	0	1
Extorsión	28	26
otros	4	1
<b>Total</b>	<b>717</b>	<b>758</b>

Fuente: Procuraduría de Derechos Humanos. Denuncias presentadas en contra de elementos de seguridad [en línea] Unidad de Estudios y Análisis, mayo de 2005. [Fecha de consulta: 10 de enero de 2008] Disponible en: [http://www.pdh.org.gt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=83&Itemid=65](http://www.pdh.org.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=83&Itemid=65)



## Control, Disciplina y Responsabilidad Policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina

Uno de los mayores cuestionamientos a las policías latinoamericanas es el abuso de la fuerza y la excesiva violencia con que actúan en algunas ocasiones. Esta es, sin duda, una de las faltas más graves que puede cometer un policía, aunque también lo son los hechos de corrupción, las faltas a la moral y otras deficiencias en el servicio a la comunidad. A pesar que el abuso de la fuerza es una de las actitudes que más puede dañar el prestigio y la legitimidad de las policías ante el resto de la sociedad, los abusos se siguen cometiendo. Esta realidad debe ser un llamado de atención a las autoridades políticas y policiales para mejorar la aplicación interna de las normas y, de paso, ganar en confianza ciudadana.

El análisis de los reglamentos disciplinarios de siete países (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala y Perú) que se da a conocer en el presente estudio, muestra que, en América Latina, las instituciones policiales son altamente jerárquicas, otorgándosele gran importancia respecto de la relación entre superiores y subordinados, así como a la institución misma y sus símbolos (desde la infraestructura hasta el uniforme), cuestión que está presente tanto en policías de carácter civil como militar. Los organismos encargados del control interno tienen diferentes estructuras en cada país, unos más centralizados que otros, pero todos tienen un elemento común: responden a la jerarquía de los rangos y están normalmente conformados solamente por personal policial. La aplicación estricta de la disciplina puede a veces dañar la moral del funcionario, al aplicar por ejemplo penas sin goce de sueldo o la degradación, en lugar de corregir su conducta, siendo éste un espacio donde las policías y las instituciones encargadas de la seguridad tienen aún mucho por hacer.

En este ámbito resulta especialmente difícil la comparación, dado que cada cuerpo de policía define su tipología de faltas y, además, pocas son las policías que hacen pública la información que da cuenta del mal comportamiento de sus miembros, menos aún datos que muestren su evolución temporal. El presente texto muestra un panorama sobre las faltas a la disciplina, los sistemas de control interno existentes y cómo pueden influir en ello reglamentos, que no siempre son todo lo positivos y comprensibles que debieran, centrándose más bien en lo que no deben realizar los miembros de la policía.



**FLACSO**  
CHILE

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Dag Hammarskjöld 3269 · Vitacura · Teléfono: +56 2 2900200  
[www.flacso.cl](http://www.flacso.cl)