

LA POLICÍA  
EN LOS ESTADOS DE DERECHO  
LATINOAMERICANOS



KAI AMBOS  
JUAN-LUIS GÓMEZ COLOMER  
RICHARD VOGLER  
(*editores*)

Con la participación de EZEQUIEL MALARINO

**LA POLICÍA  
EN LOS ESTADOS DE DERECHO  
LATINOAMERICANOS**

**Un proyecto internacional de investigación**



**MAX-PLANCK-GESellschaft**

Instituto Max-Planck  
para el Derecho Penal  
Extranjero e Internacional

© INSTITUTO MAX-PLANCK PARA DERECHO PENAL EXTRANJERO  
E INTERNACIONAL.

© KAI AMBOS  
JUAN-LUIS GÓMEZ COLOMER  
RICHARD VOGLER

© EDICIONES JURÍDICAS GUSTAVO IBÁÑEZ C., LTDA.  
Calle 13 No. 7-12 - Tels. 2835264-2847524 Bogotá, D.C.- Colombia  
Carrera 49 No. 50-41 Local 111 Tel: 3136746 Medellín - Colombia

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro, por  
cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia,  
microfilme, offsett o mimeógrafo.

*Ley 23 de 1982*

ISBN 958-

® 2003

# Contenido

	Pág.
PRÓLOGO .....	VII
PRESENTACIÓN .....	XI
Estado democrático y modelo policial: Una propuesta de diseño de cara a lograr una investigación eficaz del crimen JUAN-LUIS GÓMEZ COLOMER .....	1
La Perspectiva Angloamericana sobre la Policía y el Estado de Derecho. Implicaciones para Latinoamérica RICHARD VOGLER.....	15
La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Argentina GABRIELA E. CÓRDOBA - DANIEL R. PASTOR .....	43
La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Bolivia ALFONSO M. DORADO E. ....	77
Polícia e Estado de Direito na América Latina: Relatório Brasileiro FAUZI HASSAN CHOUKR - CARLOS ROBERTO BACILA (colaborador) .....	115
La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Chile CLAUDIO DÍAZ URIBE .....	157
La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Colombia OSCAR JULIÁN GUERRERO PERALTA .....	193
La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso de Costa Rica DANIEL GONZÁLEZ ÁLVAREZ - HELENA ULLOA RAMÍREZ.....	237

	<b>Pág.</b>
La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Cuba RAMÓN DE LA CRUZ OCHOA.....	277
La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso de El Salvador JAIME MARTÍNEZ VENTURA .....	305
La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Guatemala JULIO CÉSAR RIVERA CLAVERÍA .....	353
La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso México ERNESTO LÓPEZ PORTILLO VARGAS .....	387
La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: EL CASO NICARAGUA ROXANA I. ZAPATA LÓPEZ .....	421
La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Perú CÉSAR SAN MARTÍN CASTRO .....	461
La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Uruguay JOSÉ LUIS G. GONZÁLEZ .....	501
La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Venezuela SERGIO BROWN CELLINO .....	537
La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos: un resumen comparativo EZEQUIEL MALARINO .....	577

## Prólogo

Vivimos una época de reformas jurídicas. Ello afecta en especial medida al Derecho procesal penal, pues no hay ningún ámbito jurídico en el que el individuo esté sometido al poder punitivo del Estado con una intensidad comparable. Tanto mayor es la necesidad de proteger al individuo ante posibles abusos del poder punitivo. Mientras que el poder punitivo durante largo tiempo apenas ha sido puesto en tela de juicio, en los últimos años el particular ha tomado cada vez más conciencia de los derechos humanos y con ello se ha sensibilizado también más fuertemente ante las lesiones de derechos humanos cometidas a través de órganos estatales.

Con ello se generan expectativas con respecto a la configuración de los ordenamientos procesales que en muchos países aún no son satisfechas por el Derecho tradicional. A esto hay que añadir que, incluso, las garantías procesal-penales ya existentes a menudo son objeto de violaciones en la práctica cotidiana. Los países latinoamericanos no son los últimos en padecer este tipo de problemas. Por ello, ya desde mediados de los noventa constituye un interés preponderante del Instituto Max Planck para Derecho Penal Extranjero e Internacional el apoyo de reformas jurídicas en América Latina a través de proyectos científicos adecuados.

En este sentido, el Instituto Max Planck llevó a cabo, desde comienzos del año 1997, conjuntamente con el programa Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer (anteriormente Buenos Aires, Argentina), un proyecto de investigación común bajo el título “*Las Reformas Procesales Penales en América Latina*”. En este proyecto participaron juristas de 15 países latinoamericanos. Gracias al trabajo comprometido, se pudo preparar en marzo de 2000 un perfil jurídico comparado. Tras las posteriores elaboraciones, a finales de octubre de 2000, se pudo hacer en el Seminario de clausura de Santiago de Chile la presentación pública de la obra del proyecto titula-

da “*Las Reformas Procesales Penales en América Latina*”, editada por JULIO B. J. MAIER, KAI AMBOS y JAN WOISCHNIK (Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, Instituto Max Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional, 2000, 896 págs.).

En este primer proyecto, el peso fundamental recayó sobre el tema de las investigaciones judiciales y del Ministerio Público. Sin embargo, como se había puesto ya de manifiesto en el mencionado Seminario de clausura en Santiago de Chile, las garantías del Estado de Derecho en el proceso penal sólo se pueden satisfacer cuando las investigaciones policiales precedentes se han desempeñado, a su vez, con las necesarias garantías para los afectados. Por este motivo, un grupo de trabajo dirigido por el profesor JUAN-LUIS GÓMEZ COLOMER, de Valencia, propuso un proyecto de continuación al anterior, acerca del papel de la policía en Latinoamérica. Dicha propuesta halló una amplia y espontánea acogida, haciéndose especial hincapié en que el éxito de los esfuerzos latinoamericanos de cara a una reforma del proceso penal depende, de manera decisiva, de la calidad y el peso de las investigaciones policiales. El objetivo del proyecto que por parte del Instituto Max Planck es dirigido por el profesor habilitado Dr. KAI AMBOS, había de ser, por lo tanto, un estudio de las formas de organización existentes y de las facultades de las policías latinoamericanas para, sobre esta base, presentar las propuestas de reforma que eventualmente serían necesarias.

De manera similar al primero, también en el nuevo proyecto sobre “La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano” se trataría de elaborar informes nacionales por parte de colegas de los países que forman parte de la investigación, sobre cuya base se llevaría a cabo un perfil jurídico comparado, además de las correspondientes recomendaciones finales. Para garantizar una realización de los informes, lo más uniforme y completa posible en cuanto a contenido, la experiencia enseña que es necesario que el proyecto, con sus objetivos y su metodología, sea presentado a los relatores nacionales en un seminario de iniciación en el que, en caso necesario, se pueda remodelar o completar el plan del proyecto. Para hacer esto posible, se organizó un Congreso internacional acerca de “El Proceso Penal y la Policía en Latinoamérica”, gracias a la cooperación del Instituto Max Planck con el Ministerio Público de Estado de Sao Paulo, que se celebró en la capital brasilera del 31 de julio al 3 de agosto de

2001. Un *workshop* con colegas de 13 países latinoamericanos dio margen para iniciar y estructurar el proyecto de investigación. Con la presente obra, se pretende dar a conocer al público los resultados definitivos del proyecto.

Con ello quiero aprovechar la ocasión para mostrar mi agradecimiento a todos los que han hecho posible tanto la celebración del Congreso inicial en San Pablo, como también la presente publicación. Nuestro profundo deseo es que ambos constituyan un aporte más de cara a una mejora de las garantías del Estado de Derecho en el proceso penal en Latinoamérica.

Friburgo, diciembre de 2002

ALBIN ESER  
Prof. Dr. h.c. mult., M.C.J.  
Catedrático emérito de la Universidad de Friburgo de Brisgovia  
Director del Instituto Max Planck  
para Derecho Penal Extranjero e Internacional



## Presentación

Como el Prof. Dr. ALBIN ESER ha anticipado en el prólogo, el libro que aquí se presenta, “La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano”, es la continuación del proyecto de investigación llevado a cabo desde comienzos de 1997 por el Instituto Max Planck para derecho penal extranjero e internacional, conjuntamente con la Fundación Konrad Adenauer, Programa Estado de Derecho, y que diera lugar a la publicación “Las Reformas Procesales Penales en América Latina”, editada por JULIO B.J. MAIER, KAI AMBOS y JAN WOISCHNIK (Editorial Ad - Hoc, Bs. As., 2000).

La idea de una segunda publicación vinculada, en este caso, a la actuación policial en Latinoamérica, tuvo su origen en el seminario de clausura del proyecto sobre Las Reformas Procesales Penales en América Latina, antes citado, llevado a cabo en Santiago de Chile en octubre de 2000. Ésta nació, precisamente, gracias a una propuesta del Prof. JUAN-LUIS GÓMEZ COLOMER que fuera acogida con entusiasmo por quienes participaron en dicho evento. El por qué de la necesidad de un proyecto como el que aquí se presenta era claro: el grado de respeto de las garantías procesales penales que en un Estado de derecho se le conceden al imputado solo puede medirse seriamente si se considera también la actuación policial.

En una *primera etapa* los esfuerzos se centraron en la elaboración del contenido del proyecto. A este fin, y gracias a la cooperación entre el Instituto Max Planck para Derecho Penal Extranjero e Internacional y el Ministerio Público del Estado de San Pablo, se llevó a cabo en San Pablo, Brasil, entre los días 31 de julio y 3 de agosto de 2001, el Congreso Internacional “El Proceso Penal y la Policía en Latinoamérica”. Como actividad paralela al Congreso, se desarrolló un *workshop* con la participación de los relatores nacionales, en

donde se discutieron y fijaron definitivamente los contenidos del proyecto<sup>1</sup>.

La *segunda etapa* consistió en la elaboración de los informes nacionales por parte de los relatores nacionales. Estos informes, de naturaleza preliminar, fueron concluidos entre marzo y junio de 2002. Hasta este momento el proyecto contó con la colaboración de TERESA MANZO. A partir de allí, EZEQUIEL MALARINO ocupó el cargo de asistente científico en la Sección Hispanoamérica del Instituto Max Planck y continuó como colaborador del proyecto.

La *tercera etapa* del proyecto consistió en la lectura y discusión de los informes nacionales por parte de una Comisión de Redacción conformada por quienes suscriben esta presentación, en representación del Instituto Max Planck para Derecho Penal Extranjero e Internacional y los asesores externos, los profesores RICHARD VOGLER de la Universidad de Sussex, Inglaterra, y JUAN-LUIS GÓMEZ COLOMER de la Universidad de Castellón, España. Para ello, se estableció una reunión en la sede del Instituto Max Planck para Derecho Penal Extranjero e Internacional, en Friburgo de Brisgovia, el día 16 de julio de 2002. Ese día fueron discutidos en forma detallada cada uno de los informes nacionales y se han sugerido recomendaciones generales y comentarios individualizados a cada uno de los relatores. Estas recomendaciones y sugerencias tenían por objeto no solo aspectos formales del proyecto, es decir, en cuanto a las pautas de uniformidad relativas al tipo y cuerpo de la fuente, a la extensión de los informes, etc., sino que también proponían clarificaciones y complementos relativos a aspectos de fondo. Con base en esas recomendaciones, los relatores tuvieron nuevamente tiempo hasta mediados de septiembre de 2002 para ampliar y perfeccionar sus informes y entregar el informe definitivo.

Una vez recibidos todos los informes finales se pudo iniciar la elaboración del resumen comparativo<sup>2</sup>. Tal resumen, que se encuentra luego de los informes nacionales, muestra las convergencias y di-

---

<sup>1</sup> Ver MANZO, T. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*. T. 114, 2002, pp. 756-760.

<sup>2</sup> Una evaluación preliminar se encuentra en AMBOS. *Desarrollo y cooperación*. 2002, pp. 24-26. [www.dse.de](http://www.dse.de).

vergencias entre las diferentes legislaciones de los países de la región, sus diferentes realidades, el contraste entre el plano normativo y el plano fáctico y, en general, las tendencias hacia donde se dirige la realidad policial latinoamericana. Se debe resaltar, en este punto, que el resumen comparativo se funda casi exclusivamente en los datos aportados por cada relator en su respectivo informe nacional. Por ello, la ausencia de información en el resumen comparativo acerca de la situación de un país particular en un tema determinado se debe a que el informe nacional específico no contiene información al respecto. Debe también señalarse que la exactitud de la información suministrada en cada informe es de exclusiva responsabilidad del respectivo autor.

Concluido el resumen comparativo, y antes de enviar el material definitivo para los trabajos de edición y publicación, se les concedió en diciembre de 2002, una vez más, la posibilidad a los relatores para que actualizaran o complementaran sus informes.

El libro que aquí se presenta expone, por tanto, la situación policial de un grupo representativo de países latinoamericanos y contiene, asimismo, además del resumen comparativo, dos colaboraciones de los profesores VOGLER y COLOMER. El resto de la información estadística recabada por los relatores nacionales en el marco del proyecto –que por motivos de espacio no pudo ser incluida en la presente publicación– podrá ser consultada en la página web del Instituto Max Planck, bajo [www.iuscrim.mpg.de/forsch/straf/projekte/ambos3.html](http://www.iuscrim.mpg.de/forsch/straf/projekte/ambos3.html)

Tan solo resta, por último, agradecer a todos quienes hicieron posible la publicación de esta obra. En primer lugar, cabe agradecer al Prof. Dr. ALBIN ESER, Director del Instituto Max Planck, por su gentileza en la elaboración del prólogo y por el apoyo brindado a lo largo del proyecto. En segundo lugar, a los asesores externos profesores Dres. RICHARD VOGLER, Universidad de Sussex, Inglaterra, y JUAN-LUIS GÓMEZ COLOMER, Universidad de Castellón, España, por sus colaboraciones personales y por su amplio esfuerzo durante la ejecución de todo el proyecto. En tercer lugar, a EZEQUIEL MALARINO quien con su eficiente coordinación con los relatores nacionales ha impulsado permanentemente el proyecto. A él se le agradece también la difícil redacción del resumen comparativo. En cuarto lugar,

al Ministerio de Cooperación Económica de la República Federal de Alemania por su generosa contribución para financiar esta publicación, así como también, a la Fundación Friedrich Ebert. Por último, y especialmente, a los relatores nacionales DANIEL PASTOR (Argentina), ALFREDO DORADO (Bolivia), FAUZI HASSAN CHOUKR y CARLOS BACILA (Brasil), CLAUDIO DÍAZ (Chile), OSCAR JULIÁN GUERRERO PERALTA (Colombia), DANIEL GONZÁLEZ (Costa Rica), RAMÓN DE LA CRUZ OCHOA (Cuba), JAIME MARTÍNEZ VENTURA (El Salvador), JULIO RIVERA CLAVERÍA (Guatemala), ERNESTO LÓPEZ PORTILLO (México), SERGIO CUAREZMA (Nicaragua), CÉSAR SAN MARTÍN (Perú), JOSÉ LUIS GONZÁLEZ (Uruguay) y SERGIO BROWN (Venezuela), sin cuyo trabajo esta obra nunca hubiera visto la luz. A ellos nuestro más sincero agradecimiento.

Friburgo de Brisgovia, abril de 2003

KAI AMBOS  
Responsable del proyecto

# **Estado democrático y modelo policial: Una propuesta de diseño de cara a lograr una investigación eficaz del crimen**

JUAN-LUIS GÓMEZ COLOMER  
Catedrático de Derecho Procesal  
Universidad Jaime I de Castellón (España)

## **SUMARIO:**

**§1.** LA INVESTIGACIÓN EFICAZ DEL CRIMEN EXIGE UN MODELO POLICIAL VÁLIDO.  
**§2.** LA CONCRECIÓN DEL MODELO POLICIAL EN EL PROCESO PENAL PROPIO DE UN ESTADO DE DERECHO: CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONALES. **§3.** LA INTERVENCIÓN DE LA POLICÍA EN LA FASE DE INVESTIGACIÓN Y EL VALOR DE SUS ACTUACIONES: ALGUNOS ASPECTOS PROBLEMÁTICOS.

## **§1. LA INVESTIGACIÓN EFICAZ DEL CRIMEN EXIGE UN MODELO POLICIAL VÁLIDO**

El proyecto de investigación, cuyos frutos ahora se presentan, sobre “La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano”, pone de relieve inmediatamente, si leemos con atención todos y cada uno de los informes nacionales, que hay un acuerdo bastante generalizado en considerar a la policía como una institución absolutamente necesaria para investigar con eficacia el crimen, y que se pueda así un día castigar a su autor en cumplimiento de la pena impuesta por un tribunal de justicia. Es más, se considera en esos documentos que la policía es pieza imprescindible del engranaje articulado para la persecución del delito por el Estado, siendo indiscutiblemente en todos los países autoridad pública de persecución.

Pero con la misma nitidez se descubre a continuación que, aun gozando de la extraordinaria ventaja de ese importante acuerdo, cada país tiene dificultades, a veces enormes, para organizar la policía de manera que pueda cumplir adecuadamente con sus fines procesales penales, no se sabe muy bien si a causa de la complejidad de la institución, de la falta de claridad en el Estado sobre cómo hacerlo exactamente, o incluso porque hay interés para que verdaderamente no funcione.

De la lectura de esos informes contenidos en este libro deduzco que el verdadero problema, el punto de partida de todos los demás aspectos discutidos, es que no existe realmente un modelo policial en América Latina, es decir, no hay una concepción estatal sobre la organización de la policía como auxiliar de los tribunales y de los fiscales para la investigación del crimen o, si la hay, sus contenidos no están ni bien perfilados ni bien definidos, o lo están de tal manera que la policía es absolutamente ineficaz en su trabajo. Más preocupante es, sin embargo, que no parece deducirse de las políticas respectivas de cada uno de los países que este importante problema esté en vías de solución.

Opino así porque las quejas sobre su ineficacia son, más que comunes, unánimes, lo que revela que la organización es deficiente. Además, cuestiones clave como la definición de su relación con el Poder Ejecutivo y con el Poder Judicial no están, a veces, ni siquiera esbozadas. Finalmente, los autores de los informes afirman que los niveles de corrupción, impunidad y arbitrariedad son altísimos, lo que implica desdén o tolerancia estatal incompatible con un modelo policial propio de un Estado de Derecho.

El modelo policial es necesario absolutamente para que la justicia penal funcione con corrección, de la misma manera que lo es el saber qué modelo de organización judicial queremos en cada uno de nuestros países. Por tanto, para que los ciudadanos sepan que el Tercer Poder del Estado realmente es tal en una democracia, garantizador objetivamente de la paz social y de la convivencia pacífica, y subjetivamente de los derechos de los ciudadanos vulnerados por el delito, satisfaciendo en la medida de lo posible a la víctima y castigando a su autor, es requisito *sine qua non* que exista la policía, porque sin ella el descubrimiento del crimen y de quién lo ha cometido

es prácticamente imposible, y ese es el principio del camino para alcanzar esas metas.

Pues bien, ser consciente de que se necesita un modelo policial implica inmediatamente meditar sobre qué policía queremos. Aunque me limite en este breve análisis a algunos aspectos procesales penales, no hay que olvidar que el modelo policial se nutre de tres componentes muy difíciles de desligar entre sí, a saber, el constitucional, el administrativo y el procesal penal.

El *componente constitucional* es el fundamental, en tanto en cuanto nos delimita, o nos debe delimitar, la estructura básica de la organización policial (por ejemplo, creando una verdadera policía judicial, separándola de la policía administrativa y distinguiéndola sobre todo del ejército, allí donde lo haya, y tenga funciones de prevención, grave problema histórico en países como Bolivia, Colombia o Chile); las clases de policía que el Estado quiere tener (en función de si es federal o no, así como lo relativo a las policías geográficamente más limitadas y la coordinación institucional entre ellas, cuestión más importante de lo que se cree, atendidos los informes de Argentina, Brasil y México); las líneas básicas de actuación en el proceso penal (investigar el delito, descubrir a su autor), y los principios a que se somete en su actuación, quedando obligada, en particular, a respetar los derechos de los ciudadanos, sobre todo los del inculpa-do.

El *componente administrativo* es también de gran trascendencia también, especialmente en aquellos países en los que la policía judicial es la misma policía administrativa, porque debe definir las reglas de actuación cuando se auxilia al Poder Judicial y cuando no, teniendo en cuenta que para los ciudadanos el papel preventivo de la policía, que se concreta en el mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana, es muy importante. También nos indica la estructura jerárquica de funcionamiento lo cual, indiscutiblemente debe formar parte del modelo policial.

Finalmente el *componente procesal penal*, que es el que importa aquí, pues la policía actúa entonces en funciones de represión del delito.

En este sentido, un modelo policial, cualquier modelo policial válido, tiene que articular estos tres aspectos de manera adecuada para

que la institución policial pueda cumplir sus fines con eficacia. Si la policía no es efectiva, algo importante falla en ellos.

Por consiguiente, voy a proponer a continuación algunas cuestiones que pueden contribuir al menos a un conocimiento pragmático de que el modelo policial debe formarse, completarse o perfeccionarse cuanto antes en cada país, advirtiendo previamente que no entraré en cuestiones administrativas (prevención del delito), y que el fin de las páginas que siguen no es definir un modelo policial abstracto, válido para cualquier país en general, sino explicar qué debe prever necesariamente el mismo para que la actuación de la policía en el proceso penal sea realmente eficaz. Tampoco quiero criticar modelos ya existentes o la configuración propia de cada país cuyo informe consta en esta investigación, ni mucho menos importar un modelo extranjero, de Europa o de Estados Unidos. El Estado que haya materializado una opción no tiene derecho a pensar por esto sólo que la suya es la mejor y que por ello debe exportarla. Sólo me detendré, en consecuencia, en los aspectos mínimos comunes que sí deberían conformar, en mi modesta opinión, un modelo policial efectivo, tanto desde un punto de vista material, como puramente jurídico.

## §2. LA CONCRECIÓN DEL MODELO POLICIAL EN EL PROCESO PENAL PROPIO DE UN ESTADO DE DERECHO: CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONALES

La concepción, articulación y puesta en práctica de los contenidos de un modelo policial es responsabilidad del Estado, porque él tiene atribuidas por decisión popular en una democracia las funciones de garantizar la seguridad de los ciudadanos y la paz social por un lado, y la investigación del crimen y de su autor por otro. Para cumplir con la primera, crea la policía administrativa; para con la segunda crea los jueces y los fiscales, pero haciendo auxiliar suyos a la policía, sea judicial estrictamente o no.

Las precisiones al respecto para lograrlo son importantes y nada se debe dejar al azar. En mi opinión, un modelo policial válido para la investigación del crimen debería circunscribirse a dos tipos de cuestiones de suma trascendencia, una de carácter organizativo y otra de carácter funcional.

## 2.1. EL MODELO POLICIAL COMO ORGANIZACIÓN

Debe crearse legislativamente ante todo una verdadera policía judicial, sea éste el nombre u otro equivalente. Por policía judicial entiendo una policía verdaderamente autónoma respecto a la policía administrativa u otras clases de policía, por tanto no subordinada al Poder Ejecutivo (Ministerio del Interior), al servicio exclusivo de la justicia penal. El Organismo de Investigación Judicial de Costa Rica, a la vista de lo explicado por el informe nacional, podría ser un buen ejemplo de partida.

Como tal, la policía judicial debe ser organizada de manera que pueda cumplir perfectamente con las funciones a las que me referiré luego, lo que implica decidir de quién depende jerárquicamente, a qué régimen de responsabilidad se somete y qué grado de profesionalización se desea alcanzar.

1º) *Jerarquía*. La decisión sobre de quién depende jerárquicamente la policía judicial debe ser a favor del juez o del fiscal competente para la investigación, o de ambos, como ocurre en algunos países. En ningún caso debe depender del Poder Ejecutivo, frente al que las normas vigentes en cada país y, sobre todo, su práctica, deben garantizar una verdadera autonomía.

Esas leyes deben regular con nitidez, y concretamente, el principio de subordinación oficial y el principio de exclusividad de la actuación de la policía judicial, de forma que, por el primero, sus miembros sólo dependan de las autoridades públicas de persecución que estén por encima de ellos, a saber, sólo del juez o sólo del Ministerio Público, o sólo de ambos, como queda dicho, incluso preferentemente sólo de uno de ellos para evitar los problemas consustanciales a tener un mando bicéfalo (véase el informe de Guatemala); mientras que por el segundo los miembros de la policía judicial sólo podrán realizar tareas que le sean propias, o las derivadas de las mismas, no siendo posible que puedan desarrollar otras, v.gr., de tipo preventivo, ni tampoco que puedan ser apartados de una actuación o investigación criminal para efectuar otras actividades de naturaleza administrativa.

2º) *Responsabilidad*. El miembro de la policía judicial es un funcionario público o figura equivalente. Por ello el régimen jurídico

general de su actividad como tal le es plenamente aplicable, aunque esté luchando contra el crimen, o precisamente por ello. En particular, debo destacar que los actos que realicen, por acción u omisión, que no estén amparados por la legalidad vigente en cada país, deben dar lugar a responsabilidad personal. Pero ha de existir también una responsabilidad objetiva de la Administración por los daños patrimoniales que la actuación no ajustada a derecho de la policía judicial pueda causar.

Que el funcionario policial esté sujeto a responsabilidad personal disciplinaria, civil y penal, y que se haga efectiva cuando se produzca la infracción, es una garantía para acabar con la corrupción, la arbitrariedad y la impunidad de los miembros de la policía. Por eso no es de extrañar que en aquellos países de América Latina en los que más corrupción, arbitrariedad e impunidad policiales se dan, o bien las normas sobre responsabilidad sencillamente no existen, o bien si las prevé el ordenamiento jurídico no se aplican en absoluto, como destaca claramente el informe de El Salvador.

- 3º) *Profesionalización*. El modelo policial finalmente debe sentar las bases para que la policía judicial esté totalmente profesionalizada. Esto implica garantizar tres ámbitos concretos: *primero*, que la policía judicial goce de una formación jurídica adecuada, particularmente a nivel de Derecho Penal, Derecho Procesal Penal y Derecho Constitucional, lo que presupone un nivel cultural general mínimo, que no se suele dar en los países latinoamericanos analizados, atendidos los perfiles policiales, con excepción de algunos países en lo relativo a los mandos; *segundo*, que disfrute de una gran formación científica, estando bien equipada técnicamente, de manera que pueda luchar eficazmente contra todo tipo de crimen, especialmente contra la gran delincuencia, uno de los fenómenos actuales más preocupantes, gozando de personal y de medios plenamente capacitados para ello, en plena colaboración con las policías de otros países, lo que requiere ineludiblemente unas dotaciones presupuestarias adecuadas para ello, y *tercero*, que perciba salarios dignos, quizás la principal arma en la lucha contra la corrupción, que le haga sentirse importante en su trabajo sin preocuparse por

tener que buscar ingresos extras, a veces de manera tan fácil como ilegítima, como destaca el informe de Venezuela.

## 2.2. EL MODELO POLICIAL COMO ESTRUCTURA FUNCIONAL

Los cometidos de la policía judicial son muy variados. Teóricamente no debería ser decisivo en esta cuestión que el proceso penal estuviera instruido por un juez o por un fiscal, puesto que el crimen y sus autores deben ser descubiertos en ambos casos igualmente, si bien en América Latina, a causa de precedentes lamentables, de sobra conocidos, que afectan a la corrupción judicial, se prefiere el cambio a la figura del fiscal instructor. Sea como fuere, lo cierto es que en los últimos tiempos, por influencia anglosajona, sin duda alguna, las principales funciones de la policía judicial se suelen fijar en una fase del proceso específica previa a la intervención del juez y del fiscal, anterior incluso a la propia incoación formal del proceso. Esto no aparece siempre claramente así en todos los Códigos Procesales Penales de los países latinoamericanos analizados, aunque en algunos sí, como en Cuba, o como se pretende con el nuevo Código Procesal Penal de Nicaragua de 2001, pero en los demás se deduce inequívocamente de sus disposiciones.

Con ello se da reconocimiento legal a la dirección material de la investigación, es decir, se otorga cobertura normativa a la actuación verdaderamente instructora de la policía judicial, porque ni el juez ni el fiscal pueden hacerlo en la práctica, ante su falta de tiempo, de medios y, en muchos casos, de preparación técnica. Por eso sin duda dijo con gran acierto el gran jurista alemán KERN, hace muchos años, que la fiscalía sin la policía es como una cabeza sin manos, no puede actuar sin ella.

Pero es necesario el control, porque la investigación real no puede descargarse en manos de la policía judicial sin que deba dar cuenta de sus actos. Esto puede conllevar el riesgo de una gran oposición por parte del poder político, porque puede manejar mucho más fácilmente a la policía que a los jueces, pero es necesario para que exista una auténtica justicia Penal.

Pues bien, el modelo policial debe garantizar que la policía judicial puede realizar con efectividad las siguientes funciones:

- 1°) *Con relación al autor del delito.* Averiguar quién o quiénes son los responsables de los hechos criminales, actuando por iniciativa propia en cumplimiento de la ley, como respuesta a las denuncias presentadas ante ella, o por orden de la autoridad judicial o fiscal. En caso de estar legalmente permitido por mor del principio de proporcionalidad, deberá detener al presunto autor y ponerlo a disposición judicial (o fiscal) tras la realización de las diligencias pertinentes, básicamente el interrogatorio policial del detenido, que es el acto más delicado puesto que afecta derechos constitucionales del mismo irrenunciables, como el derecho a su integridad física y psíquica, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a la defensa por abogado, y el derecho a ser informado de la acusación.
- 2°) *Con relación al delito cometido.* El modelo policial debe hacer posible que la policía judicial pueda averiguar de manera profesional, técnicamente adecuada y con pleno respeto al principio de legalidad, las circunstancias que rodean la comisión del hecho punible, practicando los actos de investigación necesarios para ello, incluidas las llamadas diligencias de prevención o primeras actuaciones a realizar una vez cometido y descubierto el delito (protección de la víctima, recolección de pruebas y de piezas de convicción como el arma homicida, identificación del presunto autor y, en su caso, detención del mismo).
- 3°) *Con relación a la víctima del delito.* La policía judicial debe estar preparada para auxiliarle inmediatamente, lo que incluye proporcionarle rápidamente atención médica, llegado el caso. Un aspecto decisivo desde el punto de vista jurídico es sin duda obligar a la policía judicial a que instruya de sus derechos a la víctima, de manera que en la práctica sea verdaderamente eficaz la protección. Pensemos en colectivos que por diferentes razones merecen una especial tutela procesal penal, como menores desamparados, mujeres maltratadas u objeto de abusos sexuales, y comprenderemos enseguida la importancia de esta función.

Todo ello sin perjuicio de otras funciones de auxilio al juez o al fiscal, que si bien son igualmente importantes y que por esto mismo deben estar garantizadas por el modelo policial, carecen ahora de mayor relevancia.

### §3. LA INTERVENCIÓN DE LA POLICÍA EN LA FASE DE INVESTIGACIÓN Y EL VALOR DE SUS ACTUACIONES: ALGUNOS ASPECTOS PROBLEMÁTICOS

Hasta aquí el modelo nos debe ayudar claramente a resolver el problema de la eficacia técnica de la policía judicial, pero también ha de contribuir sin flaquear un ápice a garantizar la eficacia jurídica de su actuación.

En efecto, la incidencia mayor del modelo policial que va a notar la ciudadanía se va a producir en el desarrollo de la fase de investigación de cualquier proceso penal, porque el sistema de enjuiciamiento criminal tiene que fijar determinados aspectos de la actuación de la policía judicial, lo que significa que modelo policial y legislación procesal deben actuar coordinadamente.

La principal cuestión que se plantea, sin embargo, en el proceso penal propio de un Estado de Derecho, no es qué puede (o debe) hacer la policía judicial en la investigación del crimen, sino qué no puede (o no debe) hacer. El modelo debe, por consiguiente, fijar los límites de la investigación criminal que la policía puede llevar a cabo.

#### 3.1. LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN

Esto nos lleva a un mundo jurídico muy particular que tiene, a su vez, un punto de partida, un contenido y unos efectos muy determinados, nada claros en la práctica latinoamericana si hacemos caso de los informes nacionales.

Llamo ahora la atención sobre el hecho de que a lo que me refiero es a toda una constelación de actos procesales practicados por la policía en función de órgano auxiliar de la justicia penal de los que depende el éxito, no de la investigación criminal en curso, sino del propio proceso penal. Ello, porque la policía judicial debe saber indubitadamente cuándo puede actuar y cuándo no (prueba prohibida); cuándo puede detener y cuándo no (detención ilegal, *habeas corpus*); cómo debe investigar (prueba inútil); qué enfoque táctico debe dar a su actuación frente a la macrodelincuencia organizada, terrorismo y narcotráfico principalmente, aunque también subversión (policías infiltrados, testigos *de auditur*, actos complejos), lo que

en algún país como Perú ha dado lugar a numerosa legislación de excepción; y cuáles son los límites de su actuación frente a determinados actos garantizados muy importantes (escuchas telefónicas, injerencias corporales, entradas y registros en moradas ajenas, interrogatorio de sospechosos e inculpados, etc.). El más mínimo error o la más pequeña vulneración de la norma en estas cuestiones, además de la frustración de la investigación y del proceso penal (posible sentencia de condena), implicaría sobre todo, y en definitiva, el fracaso más rotundo del Estado de Derecho.

Pues bien, el *punto de partida* es ese mismo Estado de Derecho, nuestras democracias en suma, como no podía ser de otra manera. En ese sentido, el Estado de Derecho no permite que en la investigación del crimen valga todo. Como dijo con precisión admirable el Tribunal Supremo Federal alemán, “no es un principio de la Ley Procesal Penal el que se tenga que investigar la verdad a cualquier precio” (Sentencia de 14 de junio de 1960). El juego procesal debe ser limpio, se diría desde el mundo anglosajón. Por ello en su actuación la policía judicial debe vigilar estrechamente, en la fase de investigación del crimen, no sólo que las garantías procesales se cumplan y que los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, sobre todo los del imputado, se respeten, sino que también y ante todo, debe cumplirlas y respetarlos ella misma.

Esto significa, en definitiva, que el Estado no puede reaccionar contra el delito igualándose al delincuente, incluso actuando tan bárbaramente como él, sino mediante un juicio debido, ordenado, objetivo, imparcial y justo.

Pero es cierto que en ocasiones es difícil contener los límites de la reacción contra el delito y el delincuente, de ahí la existencia de tres disposiciones claves que protegen a los particulares frente a aquellos Poderes, que constituyen, a su vez, límites concretos ciertos de la actuación de la policía judicial:

- 1º) *La tajante prohibición de la tortura.* Medio históricamente utilizado para obtener la infalible confesión del imputado, tutelando a éste debidamente en caso de infracción (Convenio de Nueva York de 1984, además de, en muchos casos, normas constitucionales expresas de los países latinoamericanos analizados, sin

perjuicio de las regulaciones específicas de los códigos penales y códigos procesales penales respectivos).

- 2º) *El establecimiento de dos reglas probatorias significativas*. La libre apreciación de la prueba, y la presunción de inocencia (art. 6.2 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950; art. 8.2 del Pacto de San José de 1969, también consagrada en muchas constituciones europeas y americanas), por medio de las cuales las pruebas se valoran con arreglo a criterios racionales y sin valor tasado previo ninguna de ellas, presumiendo a todo imputado inocente hasta que se demuestre su culpabilidad.

El modelo policial debe incidir especialmente en este aspecto, que se traduce en propiciar una formación jurídica excelente a los miembros de la policía judicial, incluidos cursos de reciclaje periódicos, sobre todo de explicación de la Jurisprudencia que las respectivas Cortes Supremas estén formando al respecto.

El *contenido* de la actuación de la policía es muy amplio, pues tiene que ver con la aplicación de normas procesales penales, complementadas con una adecuada técnica policial, en la investigación del delito, cualquier delito, lo que significa un abanico de posibilidades de por sí ya bastante extenso, frente a su posible autor, cualquier autor, lo que nos lleva todavía más allá. Me limitaré por ello a lo que considero el aspecto esencial, a saber, los límites probatorios de la actuación policial o, lo que es lo mismo, la llamada prueba prohibida o ilícita.

El ejercicio de la coacción estatal en el proceso penal, necesaria como es lógico para la persecución del delito y enjuiciamiento del delincuente, atenta, aunque con justificación por ello mismo, contra determinados derechos fundamentales muy importantes de los particulares.

Así, por ejemplo, la detención y la prisión provisionales van contra el derecho de libertad; las medidas de aseguramiento de objetos o prestación de fianzas, van contra el derecho de propiedad; el registro domiciliario, vulnera el derecho a la inviolabilidad de domicilio; la grabación de comunicaciones, lesiona el derecho al secreto de las mismas, etc.

Estas relaciones entre el Derecho Procesal Penal y el Derecho Constitucional tienen, desde otro punto de vista, una conexión ideológica evidente, puesto que el proceso penal acoge siempre en su seno las condiciones políticas de la sociedad en que se ha de desarrollar, lo que significa que nuestro proceso penal es el espejo en el que se miran los preceptos constitucionales, reflejando la verdadera naturaleza del régimen político imperante.

Aunque tales injerencias en los derechos fundamentales aparezcan justificadas, y las leyes las rodeen de las máximas garantías (fundamentalmente intervención y aprobación del juez), los sistemas que escogen la jurisdicción constitucional concentrada suelen permitir que un Tribunal (Corte) Constitucional pueda controlar y enjuiciar las vulneraciones de los derechos fundamentales consagrados por la Constitución, no sólo los procesales penales, y a pesar de haber sido ordenadas por un juez, mediante el proceso de amparo o equivalente.

Obsérvese, pues, que siendo el Derecho Penal un Derecho de protección individual y social de bienes jurídicos entroncados con principios básicos de todas las Constituciones democráticas, el Derecho Procesal Penal se convierte en el garante del Estado de Derecho consagrado por esa misma Constitución. Si se piensa desde esta perspectiva en las funciones de la policía judicial, la relevancia de su actuación es enorme en la práctica diaria.

Por eso cualquier trasgresión en la actuación policial con ocasión de la investigación de un delito, que afecte a un derecho fundamental del imputado y que no se haya realizado de conformidad con las disposiciones de la Constitución Política y del Código Procesal Penal correspondientes (en general y sin matices: autorización judicial y proporcionalidad), conlleva comúnmente la nulidad de la práctica de la prueba en sí y del resultado probatorio obtenido, lo que puede implicar, a su vez, la ausencia total de prueba en la causa y, por tanto, la puesta en libertad obligada de un auténtico criminal, salvo que las leyes o la jurisprudencia de cada país hayan consagrado elementos de escape, como la conocida teoría del descubrimiento inevitable, que también tiene su propia constelación de problemas y, por consiguiente, no puede considerarse plenamente aceptable.

### 3.2. CONSECUENCIAS

Finalmente, los *efectos* son también trascendentales, pero no desde una perspectiva del posible éxito de la investigación, no me refiero a eso, sino desde la del valor de lo actuado. Aquí las policías latinoamericanas deben entender, y el modelo asegurar que lo entienden, lo que sería muy útil en Uruguay, por ejemplo, atendida la práctica que analiza el informe correspondiente, que las diligencias ejecutadas durante la fase de investigación nunca deben ser actos de prueba, pues no tienden a formar la convicción del órgano jurisdiccional para absolver o condenar a una persona, sino que son actos de investigación, cuyas únicas finalidades son meritar si procede abrir el juicio oral contra determinada persona, por existir resultados que funden en mayor o menor grado la participación del imputado en los hechos criminales (función preparatoria del juicio), o no, decretándose en este caso el sobreseimiento o archivo de la causa.

Ello exige que el acto de investigación, para que alcance la naturaleza de prueba, se ha de practicar en el debate o juicio oral, con cumplimiento expreso de todos los principios que rigen en él, particularmente los de contradicción e inmediación, salvo que por causas independientes a la voluntad de las partes algún o algunos actos de investigación no puedan ser reproducidos en el juicio oral. En estos supuestos se debe llegar a la adquisición del carácter de prueba mediante su lectura contradictoria en el juicio oral.

Por las razones brevemente expuestas, concluyo reafirmandome de manera muy tenaz en la necesidad de afrontar un verdadero modelo policial válido para una investigación eficaz del crimen y, por tanto, plenamente homologable en América Latina respecto a los países del mundo más desarrollados jurídicamente. Ese modelo exige leyes modernas (de policía, naturalmente, pero sobre todo de organización de los tribunales, de Ministerio Público, de Procedimiento Penal y también un nuevo Código Penal), que aseguren un funcionamiento correcto de una policía judicial verdaderamente autónoma respecto a los demás Poderes del Estado; un presupuesto equilibrado que favorezca su formación cultural, jurídica y técnica, así como las dotaciones personales y materiales necesarias, garantizando, por supuesto, salarios dignos y, finalmente, una toma de conciencia por parte de todos los ciudadanos y en especial por parte

del poder político, de que la policía judicial es una institución pública del Estado muy especial, clave para la consolidación y fortalecimiento de la democracia por las funciones que le corresponden en el proceso penal, propio de un Estado de Derecho.

# La perspectiva angloamericana sobre la policía y el Estado de Derecho. Implicaciones para Latinoamérica<sup>1</sup>

RICHARD VOGLER

Catedrático de derecho penal  
University of Sussex (Inglaterra)

## SUMARIO:

§1. EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA POLICÍA. §2. LA TRADICIÓN INGLESA DE LA POLICÍA. §3. LA TRADICIÓN DE LA POLICÍA EN ESTADOS UNIDOS. §4. CARACTERÍSTICAS DEL CONCEPTO ANGLOAMERICANO DE LA POLICÍA. §5. PROGRESOS LATINOAMERICANOS EN LA PERSPECTIVA ANGLOAMERICANA.

La mayoría de los que han contribuido en este volumen han tratado la policía desde una perspectiva que fue desarrollada en la Europa continental y transmitida a Latinoamérica desde la época del colonialismo. Sin embargo, existe un planteamiento alternativo, que puede caracterizarse como Angloamericano y se dibuja sobre un contexto cultural muy diferente. Este planteamiento es importante, no sólo porque el primer modelo de la policía creado por la *London Metropolitan Police* (Policía Metropolitana Londinense), a principios de siglo XIX, tuvo una profunda influencia sobre los creadores del moderno sistema continental<sup>2</sup> sino también porque, actualmente,

---

<sup>1</sup> Me gustaría agradecer a Montserrat Ferrezuelo su inestimable ayuda en la traducción de esta sección.

<sup>2</sup> Napoleón III, por ejemplo, utilizaba la Policía Metropolitana como modelo para sus propias reformas (MAWBY R.I. *Comparative Policing Issues. The British and American Experience in International Perspective*. London: Unwin Hyman, 1990, p. 34).

la influencia dominante de Estados Unidos sobre Latinoamérica y otros lugares está promoviendo activamente este concepto (en su acepción americana) como parte de una campaña para consolidar los derechos humanos. Durante la última década, la presión de Estados Unidos por la “internacionalización del estado liberal democrático”<sup>3</sup>, ha sido enfocada con fuerza en el auxilio judicial y la policía<sup>4</sup>. Esto es apenas sorprendente a la vista del informe catastrófico de la policía militarizada en Latinoamérica<sup>5</sup> y sus consecuencias destructivas a un macro-nivel de capital social y desarrollo<sup>6</sup>. MÉNDEZ *et. al.*, en su explicación de la supervisión civil de la policía, han examinado la relevancia de los modelos de responsabilidad política democrática desarrollados en Canadá, Australia, Reino Unido y Estados Unidos para el contexto latinoamericano<sup>7</sup>. Ellos consideran que tal control democrático necesita mediar el conflicto esencial entre la integridad profesional interna y la revisión civil externa y debe hacerlo en el contexto apropiado. Por tanto, antes de prestar atención a la importancia de la perspectiva angloamericana en la policía para su desarrollo en Latinoamérica, es importante considerar exactamente lo que implica la referencia a la tradición angloamericana. ¿Qué significa el término en realidad? Y, ¿es la imagen internacional de la policía en jurisdicciones como Inglaterra y Estados Unidos un reflejo exacto de lo que está ocurriendo en aquellos países?

El primer punto a destacar es que la policía en Reino Unido y Estados Unidos está experimentando una transición tan rápida como vemos en muchos de los países descritos en este volumen. De acuerdo con SHEPTYCKI, una autoridad importante en Inglaterra, fuerzas de policía que fueron producto del desarrollo del estado liberal de-

---

<sup>3</sup> HELD, D.; MCGREW, A. Globalization and the Liberal Democratic State, *Government and Opposition*, 1993, vol. 28, N° 2, pp. 261-288.

<sup>4</sup> MÉNDEZ, J.E.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P.S. *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, Notre Dame University Press, 1999; LUTZ, E.L.; SIKKINK, K. International Human Rights Law and Practice in Latin America. *International Organization*, 2000, vol. 54, N° 3, pp. 633-659.

<sup>5</sup> CHEVIGNY, P. *Under the Knife. Police Violence in the Americas*. New York, New Press, 1995.

<sup>6</sup> MÉNDEZ, E.P. “Raising the Social Capital of Policing and Nations: How can Professional Policing and Civilian Oversight Weaken the Circle of Violence?”, en MENDES, E.P.; ZUCKERBERG, J.; LECORRE, S.; GABRIEL, A.; CLARK, J.A. (eds). *Democratic Policing and Accountability. Global Perspectives*. Aldershot, Ashgate, 1999, pp. 13-32.

<sup>7</sup> MÉNDEZ, *et. al.*, (n. 6).

mocrático y, en muchos sentidos, identificadas con él, están actualmente siendo debilitadas por la globalización y los cambios en la economía internacional<sup>8</sup>. REINER, otro analista de la policía, enormemente respetado, está de acuerdo en que la tradición policial está “(...) amenazada fundamentalmente por el advenimiento de cambios sociales etiquetados como ‘postmodernidad’”<sup>9</sup>. Además, en un influyente artículo escrito en 1996, BAYLEY y SHEARING discutieron que la policía en Estados Unidos, Reino Unido y Canadá habían alcanzado el momento clave<sup>10</sup>. Con tres veces más policía privada que pública en Estados Unidos y dos veces más en Reino Unido, ellos insistían en que la policía en la tradición angloamericana estaba perdiendo el monopolio sobre el control del crimen y estaba buscando un nuevo rol y metodología. JONES y NEWBURN, por otro lado, han acentuado las importantes diferencias en las estructuras institucionales de la policía estadounidense e inglesa y los contrastes con la naturaleza, tiempo y argumentos para el crecimiento del sector privado<sup>11</sup>. Su trabajo subraya la necesidad de rechazar cualquier concepción monolítica de la policía angloamericana que falla a la hora de tener en cuenta las profundas diferencias existentes entre los sistemas a ambos lados del Atlántico.

## §1. EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA POLICÍA

Los intentos de analizar y categorizar los regímenes policiales en diferentes países realizados por expertos en Inglaterra y América han sido diversos, variados y algo anglocéntricos. En 1915, FOSDICK insistió repetidamente en que una marcada distinción debía ser dibujada entre el modelo anglosajón y el modelo continental europeo de la policía<sup>12</sup>. Los países anglosajones desarrollaron fuerzas de

<sup>8</sup> SHEPTYCKI, J.W.E. Transnational Policing and the Makings of a Postmodern State, *British Journal of Criminology*, 1996, vol. 35, N° 4, pp. 613-35.

<sup>9</sup> REINER, R. “Policing and the Police”, in MAGUIRE, M.; MORGAN, R.; REINER, R. (eds). *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford, OUP, 1997, pp. 997-1049, p. 1038.

<sup>10</sup> BAYLEY, D.; SHEARING, C. The Future of Policing, *Law & Society*, 1996, vol. 30, N° 3, pp. 585-606.

<sup>11</sup> NEWBURN, T.; JONES, T. The Transformation of Policing? Understanding Current Trends in Policing Systems, *British Journal of Criminology*, 2002, vol. 42, N° 1, pp. 129-146.

<sup>12</sup> FOSDICK, R.B. *European Police Systems*. Montclair, Patterson Smith, 1915.

policía relativamente tarde y, por razones políticas relacionadas con las revoluciones inglesa y americana, nunca permitieron el control nacional estatal de la policía, pero insistieron en la fragmentación local de fuerzas, en una total negación de la organización militar y en la independencia profesional de la policía de influencia política. En casos extremos, tales como Inglaterra, la policía iba desarmada. Esta tradición es contrastada con el modelo continental que fue desarrollado por intentos de estados absolutistas usando la policía para la proyección de la autoridad del Estado<sup>13</sup>. Aquí, la policía es vista como centrada en el Estado y, en gran medida, paramilitar y sujeta al control de la dirección política. Si la clásica representación de la tradición anglosajona de la policía es el oficial de policía desarmado con autoridad individual y sujeto al control político limitado, el *locus classicus* del modelo continental es la gendarmería paramilitar. Esta fuerza va muy armada y opera bajo disciplina militar teniendo su base en cuarteles<sup>14</sup>. Un reciente análisis ha caracterizado esta diferencia como la existente entre el modelo “liberal” y el “militar” de la policía, con la fuerte repercusión que el modelo angloamericano, al menos en su forma doméstica, muestra en el primero<sup>15</sup>.

La distinción entre la policía “angloamericana” y “continental” ha adquirido gran importancia en el análisis comparativo y sigue siendo influyente<sup>16</sup>. Sin embargo, el carácter exacto de esta declarada polaridad se ha enturbiado cada vez más y algunos autores, siguiendo los pasos de FOSDICK, han desarrollado progresivamente modos de análisis más sofisticados. Por ejemplo, en la década de los 50, STEAD propuso tres tipologías para los diferentes sistemas de la policía en el mundo: “fragmentado, combinado y nacional centra-

<sup>13</sup> LIANG, H.-H. *The Rise of Modern Police in the European State System from Metternich to the Second World War*. CUP, Cambridge, 1992.

<sup>14</sup> MAWBY, 1990 (n. 2), pp. 44-49.

<sup>15</sup> BOWLING, B.; FOSTER, J. “Policing and the Police”, in MAGUIRE, M; MORGAN, R.; REINER, R. (eds). *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford, OUP, 2002, pp. 980-1033, p. 984.

<sup>16</sup> Ver, por ejemplo, RHOADES, P.W.; MOORE, E. RHOADES, P.W.; MOORE, E. “*Evolution in Common Law and Continental Police Models: Do the Paths Converge Toward a New Model*”, 1992, citado en REICHEL, P.L. *Comparative Criminal Justice Systems. A Topical Approach*. New Jersey, Prentice Hall, 2002, p. 151.

lizado”<sup>17</sup>. En este análisis, la policía en Estados Unidos e Inglaterra es definida como “fragmentada” y “combinada” respectivamente, mientras aquella en Europa continental y Latinoamérica es vista (en términos generales) como “nacionalmente centralizada”. TUPMAN reproduce esta formulación ampliamente respetada con algunas modificaciones, adoptando una división tripartita en fuerzas “napoleónicas”, “nacionales” y “descentralizadas”<sup>18</sup>. En su opinión, la policía en países como Francia y España, con una división de fuerzas en componentes paramilitares y civiles, son “napoleónicas” en su concepción, mientras Alemania e Inglaterra poseen esencialmente fuerzas “descentralizadas”. MAWBY, por otro lado, sugiere que las fuerzas de policía en el mundo pueden ser divididas en cuatro diferentes modelos básicos usando los tres criterios de legitimidad, estructura y función. Estos modelos fueron derivados de Inglaterra & Gales, Estados Unidos, los Sistemas Continentales y los Sistemas Coloniales<sup>19</sup>.

En 1985, BAYLEY intentó una todavía más sofisticada clasificación a través de la adopción de dos diferentes grupos (series) de polaridades o ejes: el primero es de estructura comando (sugiere una polaridad entre centralización y descentralización), y el segundo es el número de fuerzas (sugiere una polaridad entre fuerzas simples y múltiples)<sup>20</sup>. Diferentes fuerzas de policía podían ser colocadas en una matriz representando los dos ejes. La situación era complicada de alguna manera por el hecho de que diferentes elementos de fuerzas “múltiples” podían trabajar juntos con éxito (“coordinación múltiple”) o sin éxito alguno (“descoordinación múltiple”). Esta formulación, compleja como es, tiene la señalada ventaja de revelar importantes diferencias entre fuerzas de policía que caen dentro de la tradicional definición “angloamericana”. Por ejemplo, de acuerdo con REICHEL, Inglaterra tiene un sistema centralizado con una

<sup>17</sup> Ver LOVEDAY, B. “Government and Accountability of the Police”, en MAWBY, R.I. (ed.). *Policing Across the World. Issues for the Twenty-First Century*. London, UCL Press, 1999, pp. 132-50, p. 132. HUNTER, R.D. Three Models of Policing, *Police Studies*, 1990, vol. 13, n° 3 pp. 118-24.

<sup>18</sup> TUPMAN, W. *Policing in Europe. Uniform in Diversity*. Exeter, Intellect 1999, pp. 12-16.

<sup>19</sup> MAWBY, 1990 (n. 2), pp. 16-33.

<sup>20</sup> BAYLEY, D.H. *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. New Brunswick, Rutgers UP, 1985.

multiplicidad de fuerzas que están coordinadas. Australia y Canadá poseen el mismo sistema, pero éste carece de centralización nacional. Estados Unidos, por otro lado, tiene una fuerza completamente descentralizada que comprende unidades múltiples carentes de coordinación<sup>21</sup>. La mayoría de los países continentales y latinoamericanos se encuentran dentro de la categoría “centralizada” mientras México, sujeto a la fuerte influencia de Estados Unidos, es también un “sistema descentralizado descoordinado múltiple”<sup>22</sup>.

Esta literatura dejará evidente que existe un pequeño acuerdo, incluso sobre atribuciones fundamentales. Inglaterra es vista como una fuerza “descentralizada” por TUPMAN y como una fuerza “centralizada” por BAYLEY y REICHEL. Existe un claro fracaso en entender la complejidad de las influencias internacionales en la actuación policial y la importancia del entorno social y cultural. Para aclarar lo que se entiende por el término “la policía angloamericana” es necesario, por tanto, repasar brevemente las principales tendencias en el desarrollo de la policía en los dos países.

## §2. LA TRADICIÓN INGLESA DE LA POLICÍA

La policía inglesa representa el ejemplo paradigmático de una fuerza de policía fragmentada con fuertes afiliaciones locales. Va desarmada, carece de infraestructura militar y ha estado tradicionalmente sujeta a la ley y a la autoridad de los representantes civiles locales. De acuerdo con Sir ROBERT MARK, un antiguo oficial superior de policía:

“El hecho de que la policía británica responde a la ley, de que actuamos a través de la comunidad y no bajo el manto del gobierno nos hace al menos poderosos, convirtiéndonos en la policía más responsable y, por tanto, más aceptada en el mundo”<sup>23</sup>.

La realidad, sin embargo, se ha quedado corta en este ideal. Por ejemplo, las dos últimas décadas han sido testigos de una creciente centra-

---

<sup>21</sup> REICHEL (n. 16), pp. 151-3.

<sup>22</sup> *Op. cit.*, pp. 171-6.

<sup>23</sup> MARK, R. *Policing a Perplexed Society*. London, Allen & Unwin, 1977, p. 56.

lización del control, produciéndose un incremento en el uso de armas de fuego y en serios problemas relacionados con comunidades locales. Sin embargo, el concepto de policía desarrollado en Inglaterra ha ejercido, y continúa ejerciendo, una enorme influencia global, incluso más allá del mundo de habla inglesa. Merece la pena, por tanto, examinar el concepto de legitimidad en la policía representada por esta tradición.

El principio rector de la actuación policial inglesa es “la independencia policial”, más conocida por la expresión de Lord Denning de que el *Chief Constable* (Jefe de Policía) “respondía a la ley y sólo a la ley”<sup>24</sup>. Aunque esta doctrina ha estado sujeta a un criticismo considerable<sup>25</sup>, demuestra la importancia de la independencia operacional en Inglaterra, sujeta sólo a la revisión retrospectiva por los tribunales y, en alguna medida, por las Autoridades de la Policía Local<sup>26</sup>. Antes de examinar más de cerca el papel que juega el control político y legal sobre la policía en Inglaterra, es importante establecer algunos datos básicos.

En Inglaterra, la policía está organizada en 41 fuerzas locales autónomas, cada una con una jurisdicción geográfica. No existe separación en policía preventiva y represiva, ni en subagrupaciones especialistas, a excepción de la policía de paisano del *Criminal Investigation Department* (Departamento de Investigación Criminal) en cada fuerza y las relativamente limitadas facilidades centrales, que desempeñan su actividad en el crimen serio y organizado. Cada fuerza está presidida por un Jefe de Policía que no está jerárquicamente subordinado a ningún otro oficial o fiscal. La fuerza en sí misma fue concebida como una policía civil desarmada. Su papel, en marcado contraste con la “odiosa” fuerza de *gendarmérie* continental<sup>27</sup>, fue categóricamente no militar, un “rechazo consciente del modelo militar”<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> *R v Commissioner of Police for the Metropolis ex parte Blackburn* [1968] 1 All ER 763.

<sup>25</sup> MARSHALL, G. *Constitutional Conventions. The Rules of Force of Political Accountability*. Oxford, OUP, 1984.

<sup>26</sup> JOHNSTON, L. *Policing Britain. Risk, Security and Governance*. Harlow, Pearson, 2000, pp. 73-4.

<sup>27</sup> MAWBY, 1999 (n. 17), p. 32.

<sup>28</sup> WADDINGTON, P.A.J. *Armed and Unarmed Policing*, en MAWBY, 1999 (n. 17), pp. 151-166, p. 155.

Creada en 1829, la Policía Metropolitana de Londres (designada para probar el prototipo de las fuerzas locales en el país) permitió a sus oficiales llevar una porra oculta y una carraca<sup>29</sup> y les exigía llevar números visibles en los uniformes. Donde la fuerza armada era necesaria, en los disturbios industriales de la etapa Victoriana, por ejemplo, actuaría el ejército<sup>30</sup>. El modelo de policía establecido por la policía metropolitana fue entonces reproducido en todo el país en condados locales y fuerzas municipales<sup>31</sup>. La mayor diferencia entre éstos y la fuerza metropolitana era que éstos funcionaban estrictamente sujetos a la autoridad local, mientras que la fuerza londinense respondía directamente ante el gobierno.

Por contraste, la policía británica en ultramar se condujo en una base exclusivamente paramilitar. La *Royal Irish Constabulary* (Policía Real Irlandesa, posteriormente *Royal Ulster Constabulary*), proveyó un modelo de actuación policial paramilitar y un entrenamiento base de los oficiales del Imperio Británico. Mientras la población colonizadora europea expresó un fuerte apoyo a unidades como la *Royal Canadian Mounted Police* (Real Policía Montada Canadiense), en su papel de preservar el orden en los territorios canadienses<sup>32</sup>, la policía colonial fue usada amplia y brutalmente contra la población indígena durante la expansión colonial<sup>33</sup>. Algunas fuerzas sucesoras de la policía colonial británica, tales como la *Garda Siochana* en Irlanda y el *New Zealand Police Service* (Servicio de Policía Neozelandés), que habían anteriormente servido para dominar la población de las colonias, han sido desarmadas y civilizadas con éxito<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> *Op. cit.*, p. 152 pero ver EMSLEY, C. *The English Police. A Political and Social History*. Harlow, Addison Wesley Longman, 1996, pp. 56-9, 250-55.

<sup>30</sup> VOGLER, R.K. *Reading the Riot Act. The Magistracy, the Police and the Army in Civil Disorder*. Milton Keynes, Open University Press, 1991.

<sup>31</sup> EMSLEY (n. 29), pp. 32-64.

<sup>32</sup> MORRISON, W.R. Imposing the British Way: the Canadian Mounted Police and the Klondike Gold Rush, en ANDERSON, D.M.; KILLINGRAY, D. (eds). *Policing the Empire: Government, Authority and Control 1830-1940*. Manchester. Manchester University Press, 1991, pp. 92-104.

<sup>33</sup> AHIRE, P.T. *Imperial Policing: the Emergence and Role of the Police in Colonial Nigeria 1860-1960*. Milton Keynes, Open University Press 1991; ANDERSON y KILLINGRAY, *op. cit.*

<sup>34</sup> WADDINGTON (n. 28), p. 156.

En Gran Bretaña, sin embargo, los oficiales nunca han llevado y no llevan armas de fuego de forma rutinaria, pero están disponibles en caso de respuesta a incidentes específicos<sup>35</sup>. No obstante, recientemente ha tenido lugar un incremento rápido y significativo uso de armas de fuego<sup>36</sup>. Algunas fuerzas han desplegado *Armed Response Vehicles* (Vehículos de Respuesta Armada) con armas de fuego aseguradas que pueden ser usadas bajo las instrucciones de la Jefatura<sup>37</sup> y los aeropuertos son ahora rutinariamente patrullados por agentes con armas automáticas. Aunque el debate continúa, tanto el público como la policía siguen en gran parte comprometidos con el concepto de una fuerza desarmada<sup>38</sup>. La creencia es fiel a que armar la policía en Inglaterra sólo incrementaría su vulnerabilidad y pondría al público en gran peligro, opinión que ha sido reforzada por el número de asesinatos imprudentes cometidos por la policía armada.

Como ha sido indicado arriba, el concepto de independencia policial está sujeto a regulación política y legal. Ambas áreas han sufrido cambios fundamentales en los años 80 y 90, durante un periodo de profunda crisis en la dirección y control de la policía. En cuanto a regulación legal, en el año 1981, después de una serie de públicos errores de la justicia<sup>39</sup>, una Comisión Real propuso el llamado nuevo “equilibrio” entre los intereses de la comunidad en una condena rápida y efectiva de la culpabilidad y los intereses del individuo en el proceso debido y el respeto por los derechos humanos<sup>40</sup>. Fue objetado con fuerza que los derechos humanos eran inherentes y no podían ser comparados con otros intereses. Sin embargo, la resultante *Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE)* representó una codificación amplia de los poderes de la policía y fue apoyada por

<sup>35</sup> Pero ver EMSLEY (n. 29), pp. 255-7.

<sup>36</sup> MCKENZIE, I. Policing Force: Rules, Hierarchies and Consequences, en LEISHMAN, F.; LOVEDAY, B.; SAVAGE, S. (eds.). *Core Issues in Policing*. London, Longman, 2000, pp. 176-93; SQUIRES, P. *Gun Culture or Gun Control? Firearms, Violence and Social Order*, London, Routledge, 2000.

<sup>37</sup> WADDINGTON (n. 28), p. 65.

<sup>38</sup> REINER, R. *The Politics of the Police*. Oxford, OUP, 2000, p. 70; MCKENZIE (n. 36), pp. 178-9.

<sup>39</sup> REINER (n. 38), p. 65.

<sup>40</sup> REINER, *op. cit.*, p. 176.

un número de detallados Códigos de Práctica y una nueva Fiscalía, el *Crown Prosecution Service*. PACE entregó a la policía un extenso abanico de nuevos poderes para buscar, retener y embargar la propiedad que había sido ejercida en una base quasi-legal. No obstante, PACE sujetó el ejercicio de los nuevos poderes a una muy amplia serie de garantías procedimentales. Éstas incluían la grabación detallada (en cinta de la entrevista) de cada etapa del proceso, estrictos requisitos para justificar la “sospecha razonable” y, donde se contemplaban serias intromisiones en la libertad individual, la necesidad de la autoridad judicial. Es claro que, en general, estas disposiciones han sido efectivamente impuestas por el poder judicial<sup>41</sup>. También se ha investigado en profundidad la operación del PACE desde su promulgación<sup>42</sup>. REINER ha tratado bien este trabajo y ha aplaudido las “simbólicas consecuencias” del PACE, observando que ha llegado mucho más lejos de lo que las críticas libertarias civiles esperaban inicialmente, si bien menos de lo que éstas hubieran deseado<sup>43</sup>.

Históricamente, el control policial de la policía en Inglaterra se ha apoyado en una separación de poderes entre el Estado central (en la persona del Secretario de Estado), la autoridad local (a través de su Junta de Autoridad de Policía) y el Jefe de Policía de las fuerzas locales<sup>44</sup>. El así llamado acuerdo “tripartito” fue formalizado en la *Police Act* de 1964 y representa una dispositiva más que imperativa forma de responsabilidad<sup>45</sup>. El Decreto estableció una Junta de Autoridad Policial en cada una de las áreas de fuerzas locales, con la obligación de “asegurar el mantenimiento de una adecuada y eficiente fuerza de policía en el área” (s. 4(1)). En su origen, la Junta de

<sup>41</sup> ASHWORTH, A. *The Criminal Process. An Evaluative Study*. Oxford, OUP 1998, pp. 108-10; DIXON, B.; SMITH, G. Laying Down the Law: the Police, the Courts and Legal Accountability, *International Journal of the Sociology of Law*, 1998, vol. 26, pp. 419-35.

<sup>42</sup> Por ejemplo, ver BROWN, D. *PACE Ten Years on: A Review of Research*. London, Home Office. Home Office Research Study 155, 1997.

<sup>43</sup> REINER (n. 38), pp. 179-83.

<sup>44</sup> La estructura formal del gobierno policial en Inglaterra se expone en el *Police Act* de 1996, que consolidó el previo *Police Act* de 1964 y el *Police and Magistrates' Court Act* de 1994.

<sup>45</sup> MARSHALL, G. Police Accountability Revisited, en BUTLER, D.E.; HASLEY, A.H. (eds.). *Policy and Politics: Essays in Honour of Norman Chester*, London, Macmillan, 1978, pp. 51-65.

Autoridad de Policía estaba formada en dos tercios por concejales locales electos y un tercio por jueces de primera instancia (jueces locales legos). Se requería la provisión de fondos para la policía<sup>46</sup>, nombrar al jefe de policía y, cuando fuera necesario, exigir su dimisión en “interés de una mayor eficacia”, decisión sujeta al veto del Secretario de Estado. No tiene responsabilidad en materias operacionales y normalmente difiere de la experiencia profesional del jefe de policía<sup>47</sup>. El papel de las autoridades de policía fue siempre controvertido<sup>48</sup>, particularmente durante la huelga de mineros de 1984-1985 y en 1994, el gobierno conservador debilitó considerablemente el equilibrio tripartito mediante la reorganización de las autoridades con el fin de asegurar mayor influencia del gobierno central<sup>49</sup>. OLIVER ha sostenido que estos cambios representaron un movimiento hacia “un modelo directo lineal de responsabilidad”<sup>50</sup>.

La centralización de la autoridad ha sido un proceso continuo en la historia de la policía inglesa<sup>51</sup>, pero se ha acelerado en los últimos años. Muestra de ello es que el Secretario de Estado ha adquirido nuevos poderes para establecer objetivos nacionales para todas las fuerzas y el entrenamiento policial ha sido nacionalizado<sup>52</sup>. De mayor importancia es el hecho de que, en las dos últimas décadas, la policía inglesa ha estado desarrollando, por primera vez, instituciones nacionales más fuertes. La *Association of Chief Police Officers* (Asociación de Jefes de Policía) ha fomentado un decisivo papel no-gubernamental en el desarrollo de la política policial<sup>53</sup> y una *National Crime Squad* (Brigada Nacional del Crimen), un *National*

---

<sup>46</sup> Originariamente sobre una base de estricta igualdad con el gobierno central, pero la posición cambió en 1986 (ver VOGLER (n. 30), p. 110). Hoy, el gobierno central provee el 75% de los fondos policiales (REID, K. Current Developments in Police Accountability, *Journal of Criminal Law*, 2002, vol. 66, n° 2, pp. 172-95, p. 186).

<sup>47</sup> REINER (n. 38), p. 189

<sup>48</sup> LOVEDAY, B. *Government and Accountability of the Police*, en MAWBY 1990 (n. 2), p.132-50 en pp. 134-5; REID (n. 46), *op. cit.*, p. 178.

<sup>49</sup> *Police and Magistrates' Courts Act 1994*.

<sup>50</sup> OLIVER, I. Police Accountability in 1996, *Criminal Law Review*, 1996, pp. 611-21.

<sup>51</sup> JOHNSTON (n. 26), pp. 90-106; WALL, D. *The Chief Constables of England & Wales. The Socio-Legal History of a Criminal Justice Elite*. Aldershot, Dartmouth, 1998.

<sup>52</sup> LOVEDAY (n. 48), p. 140.

<sup>53</sup> REINER (n. 38), p. 192.

*Criminal Intelligence Service* (Servicio Nacional de Inteligencia Criminal)<sup>54</sup> y una *Police Information Technology Organisation* (Organización de Información Tecnológica Policial) han sido establecidos mediante estatuto<sup>55</sup>. REINER ha descrito esta tendencia centralizadora como una “profunda transformación”<sup>56</sup>, socavando la doctrina de la independencia policial y la totalidad de la estructura tripartita.

Después de 1997, la administración “New Labour” ha promovido activamente una “era de *managerialism*”<sup>57</sup> en que los indicadores de rendimiento, así es argumentado, han superado el control judicial y democrático como la principal restricción a la policía<sup>58</sup>. De igual manera, la crisis fiscal y la presión procedente de grandes compañías multinacionales de seguridad han asegurado un gran incremento en la actuación policial en el ámbito comercial en los últimos veinte años, hasta el punto de que ahora existen dos empleados de seguridad por cada oficial de policía<sup>59</sup>.

Al mismo tiempo que el proceso de centralización tenía lugar, se estaban produciendo movimientos en dirección opuesta hacia la responsabilidad de la comunidad. Siguiendo los catastróficos sucesos de los desórdenes civiles de 1981 en Inglaterra, que se elevaron en parte debido a la insensibilidad de la policía para tratar a las minorías<sup>60</sup>, un informe muy influyente fue publicado por Lord Scarman<sup>61</sup>, proponiendo nuevas formas radicales de responsabilidad local. Éstas incluían el nombramiento de miembros de las comunidades locales como “*lay visitors*” (visitadores laicos), con derecho a llevar a

<sup>54</sup> La financiación para estas agencias fue previamente provista por las autoridades policiales. sin embargo, desde 2001 ha sido provista por el gobierno central. Igualmente, el servicio de la autoridad que ejerce control sobre ellas ha sido traído dentro del ámbito del gobierno central (REID (n. 46), pp. 174-5; 185-7).

<sup>55</sup> *Police Act 1997*.

<sup>56</sup> REINER (n. 38), pp. 197.

<sup>57</sup> JOHNSTON (n. 26), pp. 79-84.

<sup>58</sup> LOVEDAY (n. 48).

<sup>59</sup> NEWBURN y JONES (n. 11), JOHNSTON, L. *Private Policing: Uniformity and Diversity*, en MAWBY, 1999 (n. 17), pp. 226-238.

<sup>60</sup> VOGLER (n. 30).

<sup>61</sup> *The Brixton Disorders 10-12 April 1981: Report of an Inquiry by the Rt. Hon., the Lord Scarman OBE*, London, HMSO, Cmnd 8427, 1981.

cabo inspecciones independientes sin aviso en las facilidades de detención policiales<sup>62</sup>. Además, siguiendo las recomendaciones de Scarman, la sección 106 del *PACE* requería que los Foros Locales de Comunidad y Policía fueran establecidos. Éstos eran reuniones públicas abiertas sobre cuestiones de actuación policial presididas por un miembro de la Junta de Autoridad de Policía<sup>63</sup>. La cooperación y consulta con otros grupos minoritarios ha sido promovida activamente<sup>64</sup>. En los años 80 y 90, el foco se mantuvo claramente sobre la propuesta multi-agencia –que incorporaba diferentes agencias locales en las áreas de educación, bienestar social y salud en estrategias de actuación policial y consulta estimulante–<sup>65</sup>. El Informe Morgan<sup>66</sup>, que aboga por la asociación de la policía con las comunidades locales en entregar la “seguridad comunitaria” fue finalmente puesto en práctica por el Gobierno Laborista en la *1998 Crime and Disorder Act*.

Sin embargo, los problemas subyacentes a las relaciones de la policía con las comunidades de minorías étnicas<sup>67</sup>, fueron dramáticamente subrayados por la publicación, en 1998, del Informe Macpherson dentro de la investigación mal llevada del asesinato del adolescente de color Stephen Lawrence<sup>68</sup>. El informe afirmó haber identificado una cultura de “racismo institucional” en la Policía Metropolitana, lo que provocó una revisión de su reclutamiento, entrenamiento y promoción<sup>69</sup> y la ampliación de la legislación en relaciones raciales para cubrir la actuación policial<sup>70</sup>.

<sup>62</sup> REID (n. 46), pp. 189-90.

<sup>63</sup> MORGAN, R. *Policing by Consent. Legitimizing the Doctrine*, en MORGAN, R.; SMITH, D. (eds.). *Coming to Terms with Policing, Perspectives on Policy*. London, Routledge, 1989, p. 217-34.

<sup>64</sup> LOVEDAY, B. *New Directions in Accountability*, en LEISHMAN, F. *et al* 2000 (n. 36), pp. 213-31; REID (n. 46), pp. 188-9.

<sup>65</sup> BOWLING y FOSTER (n. 15), pp. 1001-2.

<sup>66</sup> HOME OFFICE. *Safer Communities: the Local Delivery of Crime Prevention Through the Partnership Approach*. London, HMSO, 1991.

<sup>67</sup> WALKLATE, S. *Equal Opportunities and the Future of Policing*, en LEISHMAN *et al*, 2000 (n. 36), pp. 232-48; BOWLING, B.; PHILLIPS, C. *Racism, Crime and Justice*. London. Pearson Longman, 2000.

<sup>68</sup> *The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny*. London, HMSO, Cm 4262, 1998.

<sup>69</sup> REID (n. 46), pp. 184-5.

<sup>70</sup> *Race Relations (Amendment) Act 2000*.

### §3. LA TRADICIÓN DE LA POLICÍA EN ESTADOS UNIDOS

La complejidad y fragmentación de la policía en Estados Unidos hace muy difícil generalizar sobre sus tradiciones y estructura organizativa y, en algunos sentidos, esta fragmentación es, en sí misma, un legado colonial británico. La experiencia del colonialismo y la inaccesibilidad a muchas regiones fronterizas aseguró un énfasis mayor que en Inglaterra sobre el principio de autonomía y acción local, tanto mayor que el número de departamentos de policía autónomos en Estados Unidos ha sido tema de cálculos tan divergentes como 20.000 y 40.000<sup>71</sup> y las prácticas de diferentes fuerzas varían considerablemente.

Hasta después de la Independencia, la actuación policial en Estados Unidos se desarrolló a lo largo de líneas paralelas a la actuación policial en Inglaterra<sup>72</sup>. Ley y orden eran responsabilidad de la *Watch* (vigilancia) en las ciudades y el *Sheriff* en las áreas rurales, ambos apoyados por la acción directa de la comunidad en la detención de delincuentes<sup>73</sup>. Sin embargo, el rápido crecimiento de grandes ciudades como Nueva York y Boston reveló la debilidad de este sistema informal. Dibujando ambos sobre la tradición de la patrulla de esclavos de los Estados del sur y, sobre todo, la Policía Metropolitana de Londres<sup>74</sup>, nuevas fuerzas de policía fueron establecidas en las mayores áreas urbanas desde la década de los 40 del siglo XIX. La aversión americana contra la autoridad central aseguró que las fuerzas de la nueva ciudad difirieran del modelo londinense en ser altamente descentralizadas, desconectadas de la Autoridad Federal y sin reivindicación del estado profesional:

“La administración de policía fue un trabajo para amateurs, no para profesionales experimentados. La combinación de

<sup>71</sup> MCKENZIE, I.K.; GALLAGHER, G.P. *Behind the Uniform. Policing in Britain and America*. Hemel Hempstead, Harvester, 1989, p. 7. Ver también MAGUIRE, E.; SNAPES, E.R.; UCHIDA, C.D.; TOWNSEND, M. (1998). Counting Cops: Estimating the Number of Police Departments and Police Officers in the USA, *Policing*, 1998, vol. 21, n° 1, pp. 97-120.

<sup>72</sup> WALKER, S. *Policing in America. An Introduction*. New York, McGraw-Hill, 1983, pp. 29-30.

<sup>73</sup> MAWBY, R.I. *Variations on a Theme: the Development of Professional Police in the British Isles and North America*, en MAWBY, (ed.) 1999 (n. 17), pp. 28-58, p.38.

amateurismo en la cima y la constante presión política a todos los niveles aseguró que la policía americana se desarrollara siguiendo pautas diferentes a la policía de Londres”<sup>75</sup>.

Tal era el miedo de abuso a la autoridad, que los oficiales eran nombrados por tiempo limitado, no vestían uniformes hasta 1853 y no llevaron revólver hasta finales de los 50 del mismo siglo<sup>76</sup>. Todos los oficiales tenían que ser reclutados localmente, y como MAWBY apunta:

“(...) el hecho de que los oficiales de policía eran estrechamente identificados con sus zonas y la estructura de poder a nivel local significaba que la corrupción era una endémica característica de la policía de ciudad y esos intentos de limpiar la policía a nivel local fracasaron generalmente”<sup>77</sup>.

Oficiales superiores vinieron a asociarse con jerarquías locales e intereses políticos, y un cambio de gobierno local significaría con frecuencia un cambio considerable en el personal de la policía<sup>78</sup>. Cualesquiera que fueran los beneficios cuestionables de este sistema para la democracia local, ello fue altamente destructivo de la profesionalidad de la policía y la programación a largo plazo y, por tanto, los comisionados de la policía nunca han alcanzado la independencia de sus homólogos ingleses. Algunas fuerzas adoptaron una variedad de formas alternativas de control, incluyendo *Administrative Boards* (Juntas Administrativas), *Public Safety Commissions* (Comisionados de Seguridad Pública) e incluso control de Estado<sup>79</sup>. Sin embargo, la cuestión de responsabilidad política ha demostrado ser insoluble y, de acuerdo con Fosdick, la policía fue “(...) quizás el más pronunciado fracaso de toda nuestra infeliz historia municipal”<sup>80</sup>.

<sup>74</sup> MCKENZIE y GALLAGHER (n. 71), p. 22.

<sup>75</sup> WALKER (n. 72), p. 7.

<sup>76</sup> MILLER, W. The Good, the Bad & the Ugly. Policing America, *History Today*, agosto 2000, pp. 29-35, p. 31. En Brooklyn, la policía iba desarmada hasta 1880 (WALKER (n. 72), p. 8).

<sup>77</sup> MAWBY 1999 (n. 17), p. 39.

<sup>78</sup> *Ibidem*; MCKENZIE y GALLAGHER (n. 71), pp. 22-3.

<sup>79</sup> *Op. cit.*, pp. 62-4. Ver además WALKER, S.; BUMPHUS, V. *Civilian Review of the Police: A National survey of the 50 Largest Cities*. Omaha, University of Nebraska, 1991.

<sup>80</sup> Citado en MAWBY 1999 (n. 17), p. 49.

No debería asumirse que la actuación policial en esta multiplicidad de fuerzas es conducida dentro de una estructura organizativa uniforme como en Inglaterra. Por el contrario, existen al menos cuatro niveles de jurisdicción local (dejando a un lado el Estado y las fuerzas federales), algunas con competencias comunes. Alrededor del 20% de los oficiales están dentro de una de las 3.000 fuerzas de policía del condado, normalmente encabezados por un *sheriff* que es elegido para un mandato de dos años y es responsable de los administradores del condado<sup>81</sup>. Fuerzas de ciudad tales como los Departamentos de Policía de Nueva York y Los Ángeles (*NYPD* y *LAPD*, respectivamente) se responsabilizan de una gran parte de la policía estadounidense y tienen un papel preponderante en la actuación policial urbana. Finalmente, existen fuerzas locales separadas a nivel de pequeñas ciudades y también fuerzas que funcionan en “distritos especiales” tales como parques, universidades o bases militares<sup>82</sup>.

Hasta inicios de siglo XX no se hicieron esfuerzos efectivos para tratar el problema de la práctica standard y la profesionalidad a través de esta asombrosa diversidad en la actuación policial estadounidense. Los grandes reformadores de la policía del tiempo, RICHARD SYLVESTER y AUGUST VOLLMER<sup>83</sup>, fueron activos en promover estándares profesionales a través de la *International Association of Chiefs of Police* (Asociación Internacional de Jefes de Policía) y sus esfuerzos culminaron en el Informe Wickersham de 1931<sup>84</sup>, que exigió más estructuras de comando efectivas, estándares más altos en reclutamiento y formación y la supresión de la interferencia política<sup>85</sup>. Cambios más significativos de esta etapa incluyeron la creación de dos nuevas competencias policiales a nivel Estatal y Federal, que romperían la conexión policial con las comunidades locales y tendrían un marcado impacto sobre estándares tradicionales. Será útil hacer referencia brevemente al desarrollo de la policía estatal primero y después de la policía Federal.

---

<sup>81</sup> *Ibidem*,

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> WALKER (n. 72), pp. 10-13.

<sup>84</sup> *US National Commission on Law Observance and Enforcement*.

<sup>85</sup> Un proceso continuado por el formidable William Parker de la *LAPD* en los años 50, WALKER (n. 72), p. 17.

Algunos Estados organizaron milicias ya en 1835<sup>86</sup>, pero el alcance estrictamente local de la actuación policial estadounidense no fue sensiblemente debilitado hasta la creación, en 1905, de la primera fuerza moderna de Estado, la *Pennsylvania State Constabulary* (Policía del Estado de Pennsylvania), quien proveía un estrato diferente de actuación policial dirigido a tratar las disputas de trabajo organizadas, motines y delitos de repercusión estatal. Responsable directamente ante el Gobernador del Estado, la nueva fuerza era enteramente paramilitar:

“Fuertemente militarista, requerida para residir en cuarteles, célibe, armada con pistolas, carabinas y porras antidisturbios, la policía estatal de Pennsylvania fue, por encima de todo, partidista, no sólo por el nivel de afiliación política y control sino porque sus miembros eran casi todos exclusivamente nacidos en Norteamérica”<sup>87</sup>.

Este modelo fue reproducido a través de la Unión, aunque las fuerzas de Estado fueron caricaturizadas por las críticas libertarias como “*Cossacks*” (cosacos) o “*Black Hussars*” (caballería negra). Todos los Estados tienen ahora alguna forma de policía de Estado o patrulla de carretera de Estado y, aunque sus funciones varían considerablemente, numéricamente representan el 10% de toda la policía norteamericana<sup>88</sup>.

El nivel federal de la policía es mejor ejemplificado por el *Federal Bureau of Investigation* o *FBI*. Esta fuerza fue fundada en 1908<sup>89</sup> y ahora comprende aproximadamente el 10% de todos los oficiales de policía de Estados Unidos y ejerce una influencia sobre la policía en casi todas las áreas<sup>90</sup>. Aquéllos que objetaron su creación argumentaron que la aplicación de la ley no podía ser una competencia

<sup>86</sup> Por ejemplo, los Texas Rangers; MAWBY 1999 (n. 17), p. 39.

<sup>87</sup> MCKENZIE y GALLAGHER, (n. 71), p. 26

<sup>88</sup> *Op. cit.*, p. 27; MAWBY 1999 (n. 17), p. 49

<sup>89</sup> THEOHARIS, A.G. *Political Policing in the United States: the Evolution of the FBI, 1917-1956*, en MAZOWER, M. (ed) *The Policing of Politics in the Twentieth Century. Historical Perspectives*. Providence, Berghahn, 1997, pp. 191-211, p. 192; UNGAR, J. *FBI*. Boston, Little Brown, 1976, pp. 39-40.

<sup>90</sup> MAWBY 1999 (n. 17), p. 49

federal y que una agencia de policía federal minaría seriamente la libertad política<sup>91</sup>. Por tanto, sus operaciones fueron restringidas. Sin embargo, este papel fue muy expandido durante la Primera Guerra Mundial y J. Edgar Hoover en 1924 heredó una organización que estuvo involucrada en vigilancia a gran escala y el acoso de radicales políticos y que había desarrollado una red de oficiales. Estuvo también comprometida por una serie de escándalos llamativos<sup>92</sup>.

Las leyes federales de 1934 dieron al *FBI* un papel mucho más importante en delitos de actuación judicial que cruzaron los límites del Estado y pronto fue capaz de desarrollar competencias en investigación de atraco a bancos, estafa, fraude, pornografía y terrorismo doméstico. Ello atrajo considerable la atención del público por sus intentos de vigilar las guerras del mundillo del crimen de los años 30<sup>93</sup>, y también llevó a un papel principal en la formación de la policía y la compilación de los datos criminales nacionales<sup>94</sup>. Bajo la dirección de Hoover, el *FBI* se convirtió en una "(...) agencia de actuación policial política autónoma"<sup>95</sup> con un amplio mandato, incrementada por la fragmentación y rivalidades de otras fuerzas de policía localmente centradas. Además, Hoover controló el proceso de selección de los jefes de policía locales, y la posición dominante del *FBI* fue cimentada además con la creación, bajo su auspicio, de una *National Police Academy* (Academia Nacional de Policía) en Quántico, Virginia, en 1935. A través del proceso de certificación para los jefes de policía, el *FBI* era capaz de ejercitar enorme influencia sobre la actuación policial local y, por tanto, ganar acceso sin trabas a los archivos de policía local, esquivando efectivamente la responsabilidad local y guarda constitucional<sup>96</sup>. La participación del Bureau en las investigaciones de la era McCarthy, el movimien-

---

<sup>91</sup> THEOHARIS (n. 89), p. 191

<sup>92</sup> WALKER (n. 72), p. 13

<sup>93</sup> *Op. cit.*, pp. 15-16

<sup>94</sup> Previamente, funciones nacionales tales como la coordinación y distribución de récords criminales era responsabilidad de la Asociación Internacional de Jefes de Policía; MAWBY 1999 (n. 17), p. 40

<sup>95</sup> THEOHARIS (n. 89), p. 206

<sup>96</sup> MURPHY, P.V.; PLATE, T. *Commissioner: a View from the Top of American Law Enforcement*. Simon & Shuster, 1977, pp. 85-9; LOVEDAY (n. 17), pp. 143-4.

to contra la guerra del Vietnam y el escándalo *Watergate*, intentaron justificar los miedos de aquéllos que se habían opuesto a la creación de una competencia policial federal. Sin embargo, el *FBI* tuvo un mayor papel en la promoción de la profesionalidad de la policía y la adopción de muchas de las prácticas e innovaciones tecnológicas, especialmente el uso de medios de comunicación sofisticados, unidades altamente móviles y ciencia forense, por las que la policía en Estados Unidos es bien conocida<sup>97</sup>.

La principal forma de control sobre la policía estadounidense es a través de litigio en los tribunales civiles o criminales. En los años 60, la Corte Suprema, bajo la dirección del Juez Warren, desarrolló un grupo de medidas de salvaguarda procedimentales a ser observadas por la policía y que podían ser impuestas por la exclusión de prueba. Estas medidas incluían comunicación de derechos, acceso al abogado, restricciones sobre detención y cacheo y búsquedas domiciliarias<sup>98</sup>. Aunque históricamente de mayor importancia en la regulación de la conducta policial, estos cambios no tuvieron pleno éxito en la mejora de las relaciones problemáticas de muchos departamentos de policía estadounidenses, particularmente del *LAPD*, con sus comunidades minoritarias, y se han repetido alegaciones de brutalidad y trato partidista<sup>99</sup>. El caso Rodney King en 1993<sup>100</sup>, por ejemplo, instó una evaluación de las prácticas policiales en el Informe Christopher que, a su vez, condujo a la legislación de 1994<sup>101</sup>, permitiendo a las comunidades que pudieran demostrar “un patrón o práctica de conducta de aplicación de la ley de los oficiales” que violara sus derechos constitucionales,

<sup>97</sup> WALKER (n. 72), pp. 13-17

<sup>98</sup> Sobre todo, en una serie de casos incluyendo *Mapp v. Ohio*, 367 U.S. 643 (1961), *Escobedo v. Illinois*, 378 U.S. 478 (1964) y *Miranda v. Arizona*, 384 U.S. 436 (1966). Ver por ejemplo KAMISAR, W. (1995) *The Warren Court and Criminal Justice: a Quarter-Century Retrospective* *Tulsa Law Journal*, 1996, vol. 31, pp. 1-55

<sup>99</sup> HUMAN RIGHTS WATCH. *Shielded from Justice. Police Brutality and Accountability in the United States*. Washington, HRW, 1998; CHASE, C.A. *Policing the Criminal Justice System: Rampart: a Crying Need to Restore Police Accountability*, *Loyola of Los Angeles Law Review*, 2001, vol. 34, pp. 767-75.

<sup>100</sup> OGLETREE, C.J.; PROSSER, M.; SMITH, A.; TALLEY, W. *Beyond the Rodney King Story. An Investigation of Police Conduct in Minority Communities*. Boston, Northeastern University Press, 1995.

<sup>101</sup> s. 14141 of Title 42 of the *Violent Crime Control and Law Enforcement Act 1994*.

presentar una demanda de juicio contra ellos<sup>102</sup>. De nuevo, estas nuevas disposiciones y el antiguo poder de la *Justice Department's Civil Rights Division* (División de Derechos Civiles del Departamento de Justicia) para investigar y buscar mandamientos judiciales contra los oficiales de policía culpables de abusos de derechos civiles<sup>103</sup>, no parecen haber tratado de llenar el problema. El caso O.J. Simpson en 1997 y el escándalo *Rampart* en el año 2000<sup>104</sup> son sólo dos de los muchos recientes incidentes que han provocado la indignación pública.

El conflicto de la policía con las comunidades minoritarias ha tenido también implicaciones en política. Por ejemplo, los graves motines en Estados Unidos en los años 60 que culminaron en las revueltas Watts de 1965 provocaron una reevaluación nacional de la política de actuación policial que fue expresada a través de la *Presidential Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice* (1967) (Comisión Presidencial de Aplicación de la Ley y la Administración de Justicia) y la *National Advisory Commission on Civil Disorders* (Comisión Nacional Asesora de Desórdenes Civiles) (1968, la Comisión Kerner)<sup>105</sup>. Fue explícitamente reconocido que el movimiento hacia unos estándares más profesionales y el mayor uso de la tecnología fue distanciando a la policía de las comunidades a las que servía. El resultado fue una explosión de interés en el entonces radical concepto de “actuación policial comunitaria”<sup>106</sup>. Este enfoque propugnó la reintroducción de patrullas a pie, coordinación local y una reducida confianza en la administración científica y órdenes técnicas y facilidades de control. Ello se convirtió rápidamente en una “nueva ortodoxia” de la actuación policial en Estados Unidos, con apoyo generalizado al servicio<sup>107</sup>. Sin embargo, siguiendo la publicación del artículo altamente influyente “ventanas rotas” de Wilson y Kelling en

<sup>102</sup> LIVINGSTONE, D. Police Reform and the Department of Justice: An Essay on Accountability, *Buffalo Criminal Law Review*, 1999, vol. 2, pp. 815-57.

<sup>103</sup> TURNER, J. P. Police Accountability in the Federal System, *McGeorge Law Review*, 1999, pp. 991-1016.

<sup>104</sup> CHASE (n. 99).

<sup>105</sup> MCKENZIE y GALLAGHER (n. 71), p. 163

<sup>106</sup> MAWBY 1999 (n. 17), pp. 47-9.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

1982<sup>108</sup>, el *NYPD* promovió una política de “tolerancia cero”, argumentando que el control de las calles por la agresiva actuación policial a causa de ofensas leves tuvo un impacto desproporcionado sobre el grado de delitos en general. Esto, junto con la “guerra a las drogas” de los 90 y un acercamiento político partidista hacia el incremento en los grados de la sentencia, ha invertido en cierta medida el sentido de la tendencia hacia una mayor participación de la comunidad, que caracterizó el período que siguió a la Comisión de Kerner. Estados Unidos también ha ido a la cabeza en el camino hacia el desarrollo de la actuación policial comercial. Algunas fuerzas locales de policía están ahora contratadas completamente por operadores privados<sup>109</sup>.

#### §4. CARACTERÍSTICAS DEL CONCEPTO ANGLOAMERICANO DE LA POLICÍA

Lo llamativo acerca del desarrollo de la actuación policial en Inglaterra y Estados Unidos, desde su origen común, es el similar acercamiento al problema de los derechos civiles y la policía. Ambos países se negaron a permitir la existencia de la policía hasta al menos dos centurias después de que tales fuerzas vinieran a ser comunes en la Europa continental<sup>110</sup>. Ambos países opusieron resistencia hasta el siglo XX a la introducción de una competencia paramilitar. Slobogin apunta que las diferencias en la cultura policial entre Estados Unidos y los países europeos puede suscitarse por un número de factores, especialmente por la histórica falta de confianza angloamericana en la policía:

“(...) sistémicas diferencias entre Estados Unidos y Europa podían crear una mayor necesidad de regulación de la policía en Estados Unidos. A causa de las variaciones en educación y formación, la policía en Europa puede ser más profesional que la americana y, de forma concomitante, existe una menor necesidad de

<sup>108</sup> WISON, I.Q.; KELLING, G.L. Broken Windows: the Police and Neighbourhood Safety, *Atlantic Monthly*, 1982, vol. 249, n° 3, pp. 29-38.

<sup>109</sup> NEWBURN y JONES (n. 11), JOHNSTON (n. 26).

<sup>110</sup> MAWBY 1999 (n. 17), p. 32.

control. Los altos índices de crimen y la preponderancia de pistolas y drogas en Estados Unidos pueden ejercer mayor presión sobre la policía americana para ceder a las reglas, requiriendo entonces penas más duras por violación. La naturaleza acusatoria del sistema de justicia criminal americano en sí mismo puede hacer a la policía en Estados Unidos más agresiva y, por tanto, más en necesidad de regulación que la europea, que está inmersa, al menos en teoría, en una tradición de investigación relativamente neutral”<sup>111</sup>.

Sin embargo, aunque ambos, Inglaterra y Norteamérica, insistieron inicialmente en la fragmentación de fuerzas y el control local, el déficit resultante en profesionalidad fue encauzado de diferentes maneras. En Inglaterra, el Estado central creó una fuerza modelo en la Policía Metropolitana, que podía ser reproducida en las regiones sujetas a control local. La consolidación moderna de estas fuerzas locales y la presión continua para obtener más facilidades centrales ha creado un patrón mucho más consistente en la práctica y el procedimiento, de forma que las fuerzas de la policía inglesa pueden cooperar lateralmente e intercambiar oficiales sin la intervención de ningún cuerpo coordinador de fuera. En Estados Unidos, la negativa a consolidar las fuerzas locales presentó la oportunidad de una poderosa agencia federal, el FBI, para llevar el papel director en la estandarización de la práctica y el procedimiento.

En ambos países vemos, en el período de postguerra, un movimiento hacia un sistema de regulación de la práctica policial basado en la ley. En Estados Unidos, esto ocurrió debido al impulso del Warren Court (Juicio Warren) en los años 60 y en Inglaterra del *PACE* en 1984. Ambas “revoluciones” en la actuación judicial fueron instadas por los fracasos en la interacción con las comunidades minoritarias. Igualmente, ambos países han experimentado un cambio, inducido esencialmente por los mismos problemas, hacia estrategias de la comunidad; el Informe Kerner en Estados Unidos en los años 60 y el Informe Scarman en Inglaterra en los 80 alcan-

---

<sup>111</sup> SLOBOGIN, C. An Empirically Based Comparison of American and European Regulatory Approaches to Police Investigation, *Michigan Journal of International Law*, 2001, vol. 22, pp. 423-56, p. 439.

zan, en esencia, las mismas conclusiones. Brogden ha argumentado que la importancia estratégica actual de las estrategias de comunidad en Estados Unidos e Inglaterra es un reflejo de una tradición compartida "...dibujando en profundidad sobre raíces angloamericanas, intereses y modelos policiales"<sup>112</sup>. Una prueba de la tradición común en la actuación policial angloamericana es también provista por la intercambiabilidad de las técnicas de actuación policial. La vigilancia de la vecindad, el perfil psicológico, la actuación policial por objetivos y la actuación policial de tolerancia cero son sólo unas pocas de las muchas iniciativas que han sido trasladadas directamente de Estados Unidos a Inglaterra<sup>113</sup>. Igualmente, no es una coincidencia que la actuación policial comercial está más firmemente establecida en estos países que en casi ninguna otra parte y que sus compañías de seguridad privada (Pinkerton & Wackenhut en Estados Unidos, Securicor y Group 4 en Reino Unido) tienen una posición de liderazgo en el mercado global<sup>114</sup>.

En resumen, sobre la base de la información presentada, los tres factores esenciales comunes a la actuación policial angloamericana relativos a la protección de derechos humanos y a la limitación de poderes de la policía, pueden ser definidos como sigue. La primera característica es la fragmentación organizativa e independencia, sujeta sólo al control ejercido por las agencias políticas locales. En ambos países existe una indirecta, aunque recientemente en aumento, influencia del gobierno central y un gran sector comercial. Segundo, no hay diferenciación entre las funciones de los oficiales de policía entre prevención y represión, todos los oficiales disfrutaban una autoridad original más que la autoridad delegada por una autoridad judicial o gubernamental. Tercero, la principal forma de control es a través de los tribunales más que a través de una jerarquía profesional, habiendo desarrollado ambos países una detallada jurisprudencia procedimental en el período de postguerra. A la luz de estas conclusiones, es posible pasar a continuación a la consideración de los progresos que han tenido lugar en Latinoamérica y que son descritos en este volumen.

---

<sup>112</sup> BROGDEN, M. *Community Policing as Cherry Pie*, en MAWBY, 1999 (n. 17), pp. 167-86, p. 174.

<sup>113</sup> *Op. cit.*, p. 52; MCKENZIE y GALLAGHER (n. 71), p. 3.

<sup>114</sup> JOHNSTON (n. 26).

## §5. PROGRESOS LATINOAMERICANOS EN LA PERSPECTIVA ANGLOAMERICANA

CHEVIGNY, escribiendo sobre violencia policial, observó “(...) el esqueleto de los problemas policiales que Estados Unidos tiene en común bajo la piel con las ciudades de Latinoamérica (...)”<sup>115</sup>. Sin embargo, está claro por lo expuesto anteriormente que las formas institucionales que han llevado a tratar estos problemas son muy diferentes. Como se ve en este volumen, han tenido lugar esfuerzos esporádicos para reproducir las estructuras policiales en Latinoamérica. México y Venezuela, por ejemplo, han adoptado un patrón similar a nivel federal, Estatal y Judicial, al igual que Estados Unidos y en Guatemala, la influencia norteamericana sobre el desarrollo temprano de la actuación policial aseguró que la policía de Nueva York y Washington fueran adoptadas como modelos. Incluso en estos contextos, el carácter paramilitar de la actuación policial y la directa conexión de la policía con el gobierno han asegurado que las diferencias sean más significativas que las similitudes. En ninguna parte en Latinoamérica es posible distinguir los niveles de fragmentación organizativa y autonomía local que son considerados esenciales al modelo angloamericano. La diversidad estructural es primeramente funcional más que geográfica, con las ganancias que ello supone en eficiencia y coordinación. La respuesta a los crónicamente altos índices de crimen en Latinoamérica ha sido siempre una vuelta a formas policiales más autoritarias y menos descentralizadas<sup>116</sup>.

Una fuerza de policía paramilitar puede ser definida como aquella que es incorporada directamente dentro de una jerarquía militar o aquella en la cual los oficiales superiores de policía son secundados directamente por el ejército<sup>117</sup>. La forma más común de influencia militar parece aquí ser la reproducción de los rangos militares de la policía y la imposición de un sistema militar de disciplina, como en

---

<sup>115</sup> CHEVIGNY (n. 5), p. 34.

<sup>116</sup> CLARK, J.A. *Human Rights and Democratic Accountability: Towards Useful Brazil-Canada Dialogue on Addressing Institutional Violence*, en MENDES *et al.*, *op. cit.*, pp. 179-202, p. 181.

<sup>117</sup> WADDINGTON, P.A.J. ‘The Case Against Paramilitary Policing’ Considered. *British Journal of Criminology*, 1993, vol. 33, n° 3, pp. 353-73.

Colombia y Cuba, por ejemplo. La abolición de los rangos militares en Costa Rica en 1994 y la proclamación de la independencia de la policía de las fuerzas armadas como en El Salvador en 1992 no parecen haber tratado de lleno la cuestión. Es demasiado evidente que la penetración de las ideologías militares y la presencia de personal militar de alto rango es endémica en todas las fuerzas; Venezuela y México están entre los casos más extremos<sup>118</sup>.

Uno de los desarrollos internacionales más importantes en actuación policial de los últimos veinte años ha sido el alejamiento de la actuación policial paramilitar. Se ha dado, por ejemplo en España<sup>119</sup> y algunos países, particularmente europeos, una desmilitarización de la policía rápida y relativamente exitosa. BAYLEY ha argumentado que las más significativas excepciones regionales a esta tendencia internacional son África sub-sahariana y Latinoamérica<sup>120</sup>. Ciertamente, se desprende de las contribuciones a este volumen que el movimiento desde la policía paramilitar a la civil y de la prioridad del mantenimiento del orden a la prioridad de la investigación, ha sido lento en Latinoamérica en comparación con otras regiones. HILLS apunta, en un análisis de relaciones militares/policía en África (que podrían aplicarse igualmente a Latinoamérica) que mientras la fuerza militar tiende a tener considerables recursos y a verse ella misma como una casta superior, altamente especializada, aislada de la población, la policía paramilitar es mucho más débil y menos efectiva:

“Las fuerzas públicas de policía –que pueden no ser independientes de comandos militares (...)– son menos elitistas (que la fuerza militar); ellas nunca están bien equipadas (...) ni son respetadas... su status y nivel educacional tiende a ser bajo y son más susceptibles de influencia política (aunque

<sup>118</sup> DEMAREST, G.B. *The Overlap of Military and Police Responsibilities in Latin America, Low Intensity Conflict and Law Enforcement*, 1995, vol. 4, n° 2, pp. 237-53. LÓPEZ-MONTIEL, A.G. *The Military, Political Power, and Police Relations in Mexico City, Latin American Perspectives*, 2000, vol. 27, n° 2, pp. 79-94.

<sup>119</sup> VOGLER, R. *Spain*, en BRADLEY, C.M. *Criminal Procedure. A Worldwide Study*. Durham, Carolina Academic Press. 1999, pp. 361-393, pp. 368-70

<sup>120</sup> BAYLEY, D. citado en DA SILVA, J. *Law Enforcement with the Community*, en MENDES, *et al.*, (n. 6), pp. 113-23, p. 116

menos propensas a intervenir en ella) de lo que es la fuerza militar”<sup>121</sup>.

HILLS argumenta que las ventajas de una policía paramilitar son, por regla general, contrarrestadas con excesiva burocracia e infraestructura desatendida, sueldo bajo y entrenamiento pobre. Esto conduce al desafecto y baja moral. En resumen, una fuerza paramilitar de policía, carente de influencia política, excepto a través de la fuerza militar, es probable que sufra todas las desventajas del militarismo en términos de alienación pública, con pocas ventajas en términos de eficiencia.

En relación a la protección constitucional de los derechos humanos, es interesante observar que la mayoría de los países latinoamericanos han adoptado un enfoque completamente diferente en materia de responsabilidad al desarrollado en Inglaterra y Estados Unidos. Con respecto a la “responsabilidad desde arriba”, en vez del énfasis sobre el control retrospectivo por litigio ejercido por jueces ingleses y estadounidenses, la participación del ministerio público y los jueces investigadores, como en la tradición europea continental, es considerablemente más inmediata y de supervisión. Las turbulentas relaciones entre el ministerio público y la policía, testimoniadas en los informes de Colombia y Guatemala, pueden reflejar un conflicto profundo de estatus e ideología entre una fuerza de policía que es asociada con la fuerza militar y una agencia civil asociada con el poder judicial. Lo que es incluso más asombroso, desde la perspectiva angloamericana, es el papel dual del juez como investigador/árbitro, que está implícito en esta relación y que representa, al menos desde nuestro punto de vista, un claro conflicto de interés.

En contraste con el fracaso del proyecto de desmilitarización de la policía en Latinoamérica, existe una clara evidencia de que la “revolución” de la actuación policial asociada con las reformas de Warren en Estados Unidos y *PACE* en Inglaterra, ha contribuido a un progreso considerable en Latinoamérica. Casi todos los regímenes revisados aquí han establecido similares disposiciones protectoras en

---

<sup>121</sup> HILLS, A. *Policing Africa. Internal Security and the Limits of Liberalization*. Lynne Rienner, Boulder, 2000, p. 3.

las últimas dos décadas, aunque los mecanismos de imposición son claramente más débiles. Las consecuencias evidentes de la mala práctica de la policía no son en ningún lugar tan próximas a drásticas como lo son en Estados Unidos, ni hay equivalente alguno a las exigencias de informe detallado del código *PACE* inglés y grabación en video y cinta. Sin embargo, protecciones constitucionales directamente comparables con aquéllas de Europa y Norteamérica han sido introducidas en la ley formal, cualquiera que sea su incumplimiento en la práctica.

La supervisión civil de la policía es también un área que empieza a atraer un interés significativo en Latinoamérica<sup>122</sup>. La mayoría de las fuerzas son responsables jerárquicamente y de forma directa ante el gobierno nacional y las rutas alternativas de revisión son limitadas. En realidad, la dependencia de las agencias de policía en los países latinoamericanos, cualquiera que sea su carácter federal, en alguna forma de Consejo Nacional, compuesto por Ministros o policía superior u oficiales judiciales, es extremadamente llamativa. Donde los cuerpos de supervisión alternativos están disponibles, tales como la Secretaría de Derechos Humanos en Argentina, están todavía dentro del control de su gobierno nacional. Sin embargo, colaboraciones con otros Estados tales como el proyecto HRREC/NEV<sup>123</sup>, que ha intentado compartir la importante experiencia canadiense desarrollando cuerpos de responsabilidad para instituciones de policía, han demostrado ser fructíferos<sup>124</sup>.

La actuación policial de la comunidad, o “responsabilidad desde abajo”, no será probablemente una prioridad para una policía militarizada y, por ello, no aparece tratada en extensión en este volumen. Ha habido mayor interés en reproducir el enfoque “tolerancia cero” de Nueva York que sus iniciativas comunitarias<sup>125</sup>. Aunque consejos de comunidad o seguridad operan en muchas ciudades

---

<sup>122</sup> MENDES, *et al* (n. 6).

<sup>123</sup> Human Rights Research and Education Centre (Ottawa) y Núcleo de Estudos da Violencia de São Paulo.

<sup>124</sup> CLARK (n. 116).

<sup>125</sup> BRETAS, M.L. *Police & Community in Rio de Janeiro: an Historical Overview*, en MENDES, *et al*, 1999 (n. 17), pp. 165-77, p. 176.

latinoamericanas tales como Río de Janeiro<sup>126</sup>, éstas no han disfrutado del apoyo que les permitiría producir un impacto real.

La actuación policial es, cada vez más, una cuestión internacional. La importancia de este volumen en dar a conocer las prácticas de la policía latinoamericana a una más amplia audiencia, a una audiencia global, no puede ser sobre-enfatizada. Al mismo tiempo, ello ofrece la oportunidad de reflexionar sobre las diferencias entre nuestras tradiciones y las lecciones que debemos aprender de la práctica en otros territorios. Esto viene al tiempo de rápidos cambios en la política de actuación policial en la región, donde muchos Estados están luchando por alejarse de las prácticas brutales y antidemocráticas del pasado. Movimientos para profesionalizar la policía como una alternativa al paramilitarismo serán bienvenidos, pero la experiencia de Inglaterra y Estados Unidos muestra claramente el peligro de seguir este camino sin introducir medidas compensatorias en términos de compromiso de la comunidad. Profesionalismo mal llevado simplemente conduce a mayor alienación y, como el fundador de la tradición policial angloamericana ROBERT PEEL declaró repetidamente, “la policía es el público y el público es la policía”.

---

<sup>126</sup> DA SILVA TATAGIBA, J.C. *Proposal: Interactive Policing - The Brazilian Experience*, en MENDES, *et al* (n. 6), pp. 203-15.

# La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Argentina

GABRIELA E. CÓRDOBA

Auxiliar docente del Departamento de Derecho Penal y Criminología  
Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires

DANIEL R. PASTOR

Profesor Adjunto de Derecho Penal y Derecho Procesal Penal  
Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires

## SUMARIO:

**§1.** INTRODUCCIÓN. **§2.** ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA. 2.1. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN POLICIAL Y SU EFECTIVIDAD. CLASES DE POLICÍA. 2.2. PERFIL POLICIAL. **§3.** FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO. 3.1. DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES PREVENTIVAS Y REPRESIVAS. 3.2. PERSECUCIÓN PENAL. 3.3. ACTOS DE INVESTIGACIÓN. **§4.** ASPECTOS EMPÍRICOS. **§5.** CONCLUSIONES. **§6.** ANEXOS. 6.1. ANEXO BIBLIOGRÁFICO. 6.2. ANEXO LEGISLATIVO.

## RESUMEN EJECUTIVO

En Argentina existen tantas policías como provincias y una policía federal. Algunas fuerzas armadas cumplen también funciones policiales en puertos, aeropuertos y áreas de frontera. Durante la dictadura militar de 1976-1983 las policías argentinas dependieron de las fuerzas armadas y participaron de los crímenes de Estado cometidos en esa época. Actualmente, las policías mantienen una organización militarizada y sus cuadros, en general, pertenecen a las clases más desaventajadas del país. La crisis moral, económica y social que asuela a la República ha generado, según se ha denuncia-

do, unas policías cada vez más autónomas, por la pérdida de autoridad de los funcionarios políticos, dedicadas a cumplir su misión de prevenir y reprimir el delito de manera ineficaz, selectiva y abusiva (violencia policial). También se han detectado gran cantidad de casos en los cuales la policía participa de modo activo en hechos de criminalidad grave. En el procedimiento penal la policía cumple la función de fuerza auxiliar al servicio de los funcionarios jurisdiccionales y del ministerio fiscal, con algunas facultades de iniciativa propia para los casos de primera intervención y urgencia, supuestos en los cuales debe impedir que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores, individualizar a los culpables y reunir las pruebas para dar base a la acusación. Uno de los problemas más relevantes de la actuación procesal de la policía reside en la determinación del valor de las pruebas obtenidas por ella, especialmente cuando se postula que han sido obtenidas con violación de garantías fundamentales.

## §1. INTRODUCCIÓN

La República Argentina es un Estado federal. Los Estados provinciales que la integran<sup>1</sup> gozan de autonomía política y jurídica (Constitución Nacional [en adelante C.N.], art. 122) y conservan todo el poder no delegado por la Constitución Nacional al Gobierno Federal (C.N., art. 121). Uno de esos poderes no delegados es el de organizar su propia policía<sup>2</sup>. Por ello, en Argentina existen tantas policías

---

<sup>1</sup> 23 provincias y la ciudad de Buenos Aires, que tiene *status* jurídico comparable al de una provincia (ciudad autónoma) desde la reforma constitucional de 1994 (C.N., art. 129).

<sup>2</sup> Sin embargo, la ciudad autónoma de Buenos Aires no posee un cuerpo de policía propio pues, según lo establecido por la Ley 24.588, art. 7, el Gobierno Nacional sigue ejerciendo, en la ciudad de Buenos Aires, la competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes. De todos modos, en un primer momento, el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires había comenzado negociaciones con el Gobierno Nacional con el propósito de elaborar acuerdos que permitan algún grado de participación local en las actividades de la Policía Federal en la ciudad y posteriormente se iniciaron también gestiones del Gobierno Nacional orientadas a transferir la Policía Federal a la órbita de Buenos Aires, gestiones que se encuentran en fase de negociación política (cfr. *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Buenos Aires: Eudeba, 1998, informe realizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS] y por Human Rights Watch/Americas [HRW/A], p. 47, esp. n. 69; y ELBERT, CARLOS. *Criminología Latinoamericana. Teoría y propuestas sobre el control social del tercer milenio*. Parte segunda, Buenos Aires: Universidad, 1999, p. 276).

como provincias, más una policía federal. Además, cumplen funciones de policía las autoridades militares de control de fronteras terrestres, Gendarmería Nacional, en vías navegables y puertos, Prefectura Naval Argentina, y en los aeropuertos, Policía Aeronáutica Nacional. En este informe nos ocuparemos principalmente de la Policía Federal Argentina, sin perjuicio de referirnos, sobre todo a modo de ejemplo, a las policías provinciales, en especial a la de la Provincia de Buenos Aires, que es la más importante del país en número de recursos humanos y materiales.

La policía federal fue creada en 1943, como sección interna de la policía de la capital, para responder a la necesidad de ocuparse de los llamados delitos de jurisdicción federal, esto es, de aquellos delitos que por el territorio, la materia o la investidura de sus protagonistas generaban la competencia de la justicia penal de la nación –federal–, aun cometidos en territorio de las provincias (C.N., arts. 75, inc. 12, y 116). Un año después (Decreto-ley 32.265) esa sección dio su nombre a toda la policía nacional<sup>3</sup>. Sin embargo, sus antecedentes se remontan a la época de la colonización española, traspasan el proceso de nuestra independencia y arriban a la creación de la policía de Estado, con la supresión de los cabildos –institución municipal que ejercía el poder de policía– y la creación del cargo de jefe de policía (1821), piedra fundamental de la policía institucional y profesional. Allí comienza el desarrollo de la policía de Buenos Aires que, con la creación del Estado Nacional argentino y la federalización de la ciudad de Buenos Aires como capital de la República, desemboca en la separación de la policía de la capital federal y de la policía de la Provincia de Buenos Aires (1880). Luego prosigue la evolución de la policía de la capital de la República hasta su conversión en la policía federal (1943-1944)<sup>4</sup>.

Entre 1976 y 1983 la Argentina fue gobernada por una dictadura militar. Las distintas policías tuvieron, bajo la dirección de las Fuerzas Armadas a las cuales quedaron subordinadas, activa participación en la ejecución de la política terrorista estatal y a su cargo estuvo

---

<sup>3</sup> Cfr. MAIER, JULIO. “Nacimiento y desarrollo de la policía institucional”, en *Nueva Doctrina Penal*, Buenos Aires: Editores del Puerto, 1996/A, p. 70.

<sup>4</sup> *Op. cit.*, pp. 63 y ss.

la detención ilegal de personas, su reclusión en campos de concentración, su sometimiento a vejámenes y torturas y, finalmente, su eliminación por desaparición o asesinato<sup>5</sup>.

Una vez finalizada la dictadura, tuvo lugar una etapa difícil de transición democrática. Según informa ELBERT<sup>6</sup>, en ese entonces fue de gran importancia la designación como jefe de la policía federal del Comisario Juan Antonio Pirker. ELBERT rescata especialmente la firme actitud de respeto a las instituciones de Pirker; el drástico giro que impuso al discurso policial y la depuración interna (parcial) de su fuerza, circunstancias que “la constituyeron en uno de los pocos soportes armados confiables con que contó el primer gobierno democrático emergente, aportando una cuota nada despreciable a la consolidación del proceso democratizador y de revisión del pasado inmediato”<sup>7</sup>.

El funcionamiento de la policía federal está reglamentado por su ley orgánica –Decreto-ley 333/58 y sus leyes modificatorias–, por la ley para su personal –Ley 21.965 y sus modificatorias–, y por el decreto reglamentario de esta última (Decreto 1866 de 1983).

## §2. ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA

### 2.1. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN POLICIAL Y SU EFECTIVIDAD, CLASES DE POLICÍA

La policía federal argentina depende del Poder Ejecutivo Nacional, por intermedio del Ministerio del Interior<sup>8</sup>, y cumple funciones de

<sup>5</sup> Cfr. ANDERSEN, MARTIN EDWIN. *La policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*. Barcelona: Sudamericana, 2001, p. 257 y ss.; SAIN, MARCELO FABIÁN. *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 83 y ss.; VALLESPÍR, ALEJANDRA. *La policía que supimos conseguir*. Buenos Aires: Planeta, 2002, pp. 41 y ss.; más detalles en el informe *Nunca más* de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. Buenos Aires: Eudeba, 1984.

<sup>6</sup> Cfr. ELBERT, CARLOS (n. 2), p. 240, y del mismo autor, “Ideología, corrupción y excesos policiales”, en *Pena y Estado*, núm. 3, julio de 1998, Buenos Aires: Editores del Puerto, pp. 63 y ss., esp. p. 66.

<sup>7</sup> ELBERT, CARLOS (n. 2), p. 240.

<sup>8</sup> Decreto-ley 333/58 (Ley Orgánica de la Policía Federal), ratificado por Ley 14.467, art. 2.

policía de seguridad y judicial en el territorio de las provincias y capital de la Nación, dentro de la jurisdicción del Gobierno Nacional<sup>9</sup>.

El personal policial está dividido, básicamente, en dos grupos: a) los oficiales, y b) los suboficiales y agentes<sup>10</sup>. Estos dos grupos son estancos<sup>11</sup> y están definidos y diferenciados ya desde el ingreso a la carrera policial, pues su formación se realiza en escuelas o institutos diferentes<sup>12</sup>.

De acuerdo con la escala jerárquica, el personal policial se agrupa en las categorías de: a) personal superior; b) personal subalterno, y c) alumnos. El primer grupo está integrado por los oficiales superiores, los oficiales jefes y los oficiales subalternos; el segundo por los suboficiales superiores, los suboficiales subalternos y los agentes<sup>13</sup>.

Las leyes respectivas regulan detalladamente todo lo relativo a la jerarquía, superioridad y precedencia<sup>14</sup>. La disciplina y la subordinación también están expresamente reguladas, así como el deber de obediencia al superior<sup>15</sup>.

En palabras de ELBERT: “(...) la policía es una institución total, militarizada explícitamente o por asimilación mediante una jerarquía vertical dividida en tres estamentos: oficiales, suboficiales y agentes. La subordinación a los mandos superiores es absoluta e indiscutible, y las diferencias jerárquicas son reforzadas mediante normas y reglamentos caracterizados por su autoritarismo y arbitrariedad. La

---

<sup>9</sup> Decreto-ley 333/58, art. 1.

<sup>10</sup> Ley 21.965 (Ley para el personal de la Policía Federal), Anexo I, art. 1.

<sup>11</sup> El art. 31 de la Ley 21.965 establece que queda prohibido el cambio de categoría de personal subalterno a superior.

<sup>12</sup> Salvo el ingreso de un suboficial superior al escalafón de oficiales por méritos especiales y al final de la carrera, cfr. MAIER, JULIO (n. 3), p. 71.

<sup>13</sup> Decreto-ley 333/58, art. 37; Ley 21.965, art. 25, y Anexo I, art. 1 y Decreto 1866/83, art. 93.

<sup>14</sup> Decreto-ley 333/58, arts. 41 a 43; Ley 21.965, arts. 12 al 17.

<sup>15</sup> Decreto 1866/83, arts. 6 y siguientes. El art. 6 establece: “La disciplina es la base de la Institución. La sujeción al régimen disciplinario se manifiesta por la subordinación, el respeto y la obediencia a las órdenes del superior; a la vez que por la voluntad de alcanzar el fin que esas órdenes se proponen. El deber de obediencia al superior en las órdenes del servicio se cumple en todo tiempo y lugar”.

formación disciplinaria, al igual que en el ejército, suele contener notas esenciales de sadismo, orientadas a la extenuación física y denigración psíquica del cadete o aspirante hasta anular su voluntad, reemplazándola por el sometimiento incondicional a sus superiores, rayano en lo abyecto, que se celebra y honra como un dato de ‘madurez’ y ‘encuadramiento’<sup>16</sup>. Es también este autor quien explica que si bien la policía suele presentarse corporativamente como una *comunidad homogénea de voluntades*, en su interior mantiene una estructura similar a las castas, cuya “aristocracia” es la oficialidad, reclutada de las clases medias bajas con cierta educación, mientras que los destinados a permanecer en la subordinación proceden de los sectores bajos, proletarios o marginales con escasa formación cultural y nulas posibilidades de ascenso social<sup>17</sup>.

Como veremos más adelante, estos datos serán relevantes a la hora de analizar los distintos problemas de la policía argentina y sus consecuencias.

Como ya hemos explicado, cada provincia es autónoma para la organización de sus fuerzas policiales. Éstas dependen, institucionalmente, de los poderes ejecutivos provinciales y en la casi totalidad de los casos reúnen en un mismo cuerpo las funciones de seguridad y policía judicial<sup>18</sup>, a excepción de la Provincia de Córdoba, que ha organizado un cuerpo especial de policía judicial<sup>19</sup>.

En cuanto a la relación existente entre las distintas fuerzas policiales y fuerzas de seguridad del país, en 1983 Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía Aeronáutica, Policía Federal Argentina y las policías de cada provincia suscribieron el Convenio Policial Argentino, para regular las competencias y, fundamentalmente, la coordinación operativa entre las distintas fuerzas con competencia en materia de seguridad interior. En la jurisdicción

---

<sup>16</sup> Cfr. ELBERT, CARLOS (n. 2), pp. 241 y siguiente.

<sup>17</sup> *Op. cit.*, p. 242.

<sup>18</sup> Cfr. *La inseguridad policial* (n. 2), p. 53.

<sup>19</sup> Cfr. Ley 7826 de la Prov. de Córdoba, Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal, arts. 52 y ss. y Código Procesal Penal de la Provincia de Córdoba, arts. 321 a 327.

nacional, el Convenio y su reglamento fueron aprobados por el Decreto 1988 de 1985<sup>20</sup>. Los objetivos del Convenio son<sup>21</sup>:

- a) Intensificar el canje informativo general con las instituciones miembros.
- b) Propender a la elevación de la formación profesional.
- c) Propender a la optimización de los servicios de seguridad, bomberos y comunicaciones.
- d) Intercambiar informaciones en materia de orden, seguridad pública y policía judicial, en todas sus formas, tendiendo a la permanente evolución, con el objeto de que cada una de las signatarias conozca la prospectiva del delito en un orden general nacional.
- e) Intercambiar información en materia de procedimientos, particularmente en el orden técnico para la prevención y represión del delito.
- f) Propender al desarrollo del sistema del Convenio Policial Argentino y su doctrina, y al perfeccionamiento de las políticas policiales de seguridad.

Posteriormente, en 1992, se dictó la Ley de Seguridad Interior, Ley 24.059<sup>22</sup>, que establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional policial tendente a garantizar la seguridad interior. Esta ley creó el Consejo de Seguridad Interior que, además de supervisar la actuación de la oficina del Convenio Policial Argentino, y entre otras, cuenta con las siguientes funciones<sup>23</sup>:

- a) La formulación de las políticas relativas a la prevención e investigación científica de la delincuencia en aquellas formas que afectan de un modo cuantitativa o cualitativamente más grave a la comunidad.
- b) La elaboración de la doctrina y los planes para la coordinación e integración de las acciones y operaciones policiales tanto nacionales como interjurisdiccionales.

---

<sup>20</sup> Cfr. *La inseguridad policial* (n. 2), p. 56.

<sup>21</sup> Decreto 1988/85, Anexo A: Reglamento del Convenio Policial Argentino, art. 4.

<sup>22</sup> Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina del 17/1/1992.

<sup>23</sup> Ley 24.059, art. 10.

- c) El asesoramiento en cuanto al suministro de apoyo de personal y medios que dichas acciones y operaciones exigen.
- d) Requerir de los organismos civiles nacionales o provinciales de inteligencia y de las fuerzas de seguridad y policiales, toda información e inteligencia necesaria, la que deberá ser suministrada.
- e) Incrementar la capacitación profesional de los recursos humanos del sistema, tendiendo a la integración y economía de los esfuerzos del sistema educativo policial.

Como se puede observar, existen demandas para establecer bases que regulen las competencias y la coordinación operativa entre las distintas fuerzas dedicadas a la seguridad interior del país. Sin embargo, a pesar de esos esfuerzos, en un informe del Ministerio del Interior del Estado Federal de 1994<sup>24</sup> se daba cuenta de la fragilidad estructural del sistema de seguridad conforme, entre otros, a los siguientes factores: ausencia de coordinación y control entre las diversas policías y políticas policiales; ausencia de comunicación y procesamiento de la información que cada policía posee, y obsolescencia y carencia de recursos materiales<sup>25</sup>.

Como se verá en la parte respectiva de este informe, en su función judicial la policía no goza de amplia autonomía, sino que depende de la dirección del proceso que, según los casos, está a cargo de una autoridad judicial o de los funcionarios del Ministerio Público Fiscal. Si bien cuenta con algunas atribuciones para actuar por iniciativa propia, aun en esos casos debe dar aviso inmediato a la autoridad competente para que indique la forma en que deberá continuar la actividad.

En Argentina la actividad policial es, fundamentalmente, cosa pública, aunque en los últimos tiempos se ha permitido a particulares, bajo rigurosas condiciones, realizar tareas de seguridad privada. Esta disponibilidad sólo se refiere a la tarea de protección de particulares y en modo alguno las empresas de seguridad privada están facultadas para desempeñar funciones procesales.

---

<sup>24</sup> Citado por MAIER, JULIO; ABREGÚ, MARTÍN y TISCORNIA, SOFÍA. "El papel de la policía en la Argentina y su situación actual", en *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Medellín: KAS-ISLA-CIEDLA, 1996, p. 164.

<sup>25</sup> *Op. cit.*, p. 165.

En cuanto a la formación policial se debe señalar que, en el caso de la policía federal, para ingresar a las escuelas de oficiales de policía es necesario haber terminado la escuela secundaria<sup>26</sup>, tener una edad de entre 17 y 25 años, ser soltero y poseer ciertas condiciones físicas y psíquicas. La formación tiene una duración de tres años.

Para el ingreso al escalafón de suboficiales y agentes es necesario tener entre 19 y 25 años, haber aprobado todo el ciclo primario de estudios y tener condiciones psico-físicas mínimas. El período de instrucción es de aproximadamente 6 meses<sup>27</sup> y, en algunos períodos recientes, los cursos de preparación se han hecho cumpliendo ya funciones operativas<sup>28</sup>.

El principal centro de especialización de la policía federal es el Instituto Universitario, en el que se dictan siete licenciaturas de cuatro años de duración y tres carreras de perito. Este centro fue creado en 1977 con la denominación de Academia Superior de Estudios Policiales y se encuentra dentro del ámbito de fiscalización y control del Ministerio de Educación de la Nación<sup>29</sup>.

El poder ejecutivo nacional cuenta con organismos que tienen por función controlar a las fuerzas policiales. Tal es el caso del Consejo Nacional de Seguridad Interior. Sin embargo, este organismo ha desarrollado fundamentalmente funciones de coordinación operativa y logística entre las fuerzas policiales, pero no ha servido como institución de control<sup>30</sup>.

Por otra parte, ni en el Ministerio del Interior, del que dependen los principales organismos de seguridad, ni en la Secretaría de Seguri-

---

<sup>26</sup> En el caso de la Escuela de Oficiales de la Policía de la Provincia de Buenos Aires se requiere haber terminado el cuarto año de la escuela secundaria (enseñanza media) que, en general, tiene 5 años de duración hasta la graduación, y en ocasiones puede ser de 6 años.

<sup>27</sup> Ley 21.965, arts. 37 a 45 y Decreto 1866/83, arts. 140 a 187. Cfr. también MAIER, JULIO (n. 3), p. 72, donde se informa que, según testimonios de policías y estudiantes de la carrera, en la Provincia de Buenos Aires el período de instrucción no ha superado, en algunos casos, los tres meses.

<sup>28</sup> Cfr. *La inseguridad policial* (n. 2), p. 81.

<sup>29</sup> *Op. cit.*, p. 82.

<sup>30</sup> *Op. cit.*, p. 70.

dad existen mecanismos idóneos de control<sup>31</sup>. Así, por ejemplo, existe una Secretaría de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que tiene entre sus funciones la de recibir denuncias por violaciones a los derechos humanos cometidas por los funcionarios estatales encargados de hacer cumplir la ley. Sin embargo, según informan el CELS y HRW, “la labor desarrollada por la Subsecretaría (hoy Secretaría) en este campo, en líneas generales, no ha significado una alternativa viable para los individuos que buscan la intervención estatal contra los atropellos de la policía. A pesar de las denuncias presentadas y de la realización de dictámenes por parte de los responsables de dicha Subsecretaría (hoy Secretaría), aconsejando al ministro del Interior (la actual Secretaría depende hoy del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) la adopción de medidas internas en relación a casos de violencia policial, en general estos no han tenido consecuencias sobre el personal policial denunciado”<sup>32</sup>.

En lo que se refiere a la relación entre policía y Poder Legislativo, corresponde advertir que la Ley 24.059, de seguridad interior, en su art. 33, creó una comisión bicameral de fiscalización de los órganos y actividades de seguridad interior que tiene por misión “la supervisión y control de los organismos y órganos de seguridad interior actualmente existentes, de los creados por la presente ley y de todos los que se creen en el futuro”. La comisión, de carácter permanente, está integrada por ocho miembros de la Cámara de Senadores y ocho de la Cámara de Diputados designados por las Cámaras respectivas (art. 34). Esta comisión debe verificar que el funcionamiento de los organismos mencionados se ajuste estrictamente a lo preceptuado en las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, constatando la estricta observancia y respeto de las garantías individuales consagradas en la Constitución Nacional y en las disposiciones contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 35). Además, ella debe producir anualmente un informe público para las Cámaras de Senadores y de Diputados y un informe secreto dirigido a las Cámaras y al Poder Ejecutivo Nacional, en el cual debe informar respecto de los resultados de la labor desarrollada y las mejoras que crea necesario implementar (art. 37).

---

<sup>31</sup> *Op. cit.*, p. 71.

<sup>32</sup> *Ibidem.*

Si bien la creación de esta comisión representa un gran avance en el control legislativo de los organismos de seguridad e inteligencia, y “a pesar de estar constituida como una comisión permanente de seguimiento, su perfil y facultades legales son fundamentalmente las de un órgano de fiscalización asistemático y circunstancial, que no desarrolla actividades permanentes, que se reúne esporádicamente y que no mantiene una tarea rutinaria y constante de contralor, fiscalización y auditoría. Por ello, mientras los hechos no alcanzan niveles de gravedad y publicidad suficientes, la Comisión no interviene. Una vez más, estas limitaciones se deben, en gran medida, a la ausencia de voluntad política de sus integrantes”<sup>33</sup>.

En cuanto al control del Poder Judicial sobre la policía, se puede decir que, en términos generales, es escaso, excepto cuando se trata de dirigir a la policía en función procesal, algo que es tratado con detalle más adelante. Respecto de las actividades realizadas en el marco de las funciones de seguridad de la policía, en cambio, el control judicial es casi inexistente. En efecto, “en el ejercicio de sus facultades preventoras, las fuerzas policiales suelen detener arbitrariamente, violar la intimidad y privacidad de las personas, e incluso imponer penas de discutida constitucionalidad; sin embargo, estos abusos no suelen ser objeto de la crítica o el control por parte de los jueces”<sup>34</sup>.

Cuando se trata de las funciones realizadas como auxiliares de la justicia, es decir, cuando la policía actúa en el marco de una

---

<sup>33</sup> *Op. cit.*, p. 73.

<sup>34</sup> *Op. cit.*, p. 74, donde se informa que menos del 1% de las sanciones aplicadas por la policía federal, en el marco de sus facultades contravencionales (que hoy le han sido retiradas), llegan a los tribunales, y de ese 1%, casi la totalidad de las condenas son revocadas. Según estadísticas de la policía federal, en el año 1994, de 106.273 condenas aplicadas por edictos policiales, sólo 115 fueron recurridas ante la justicia, que revocó la decisión de la policía federal en 99 de los casos. En el año 1996, de 124.255 expedientes contravencionales, sólo fueron apelados 26. Actualmente, en la ciudad de Buenos Aires la policía federal ya no tiene la facultad de aplicar sanciones pues, a partir del nuevo *status* jurídico de cuasi-provincia, que la reforma constitucional de 1994 otorgó a la ciudad de Buenos Aires (C.N., 129), han sido derogados los edictos policiales (derecho contravencional) que dejaban un gran margen de poder y arbitrariedad en manos de la policía y han sido sancionados el Código Contravencional y la Ley de Procedimiento Contravencional (1998) de la ciudad, con lo cual ha sido creada la Justicia Contravencional de la ciudad de Buenos Aires (Poder Judicial). Cfr. también, CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS). *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2002, pp. 196 y ss.

investigación penal, el control jurisdiccional es más inmediato pero también han existido cuestionamientos debido a que los funcionarios judiciales sólo reaccionarían ante la actuación de la policía frente a casos de ilegalidad extrema<sup>35</sup>.

## 2.2. PERFIL POLICIAL

En general, se puede decir que el nivel cultural de los miembros de la policía argentina es muy bajo.

Según un informe del Ministerio del Interior, del total de las fuerzas de seguridad del país el 0,39% no ha completado los estudios primarios, el 64,28% sólo ha completado la escuela primaria y no tiene estudios secundarios, el 31,73% ha completado todo el ciclo de enseñanza media (escuela secundaria) y sólo el 3,60% tiene estudios terciarios (universitarios o en escuelas superiores equivalentes)<sup>36</sup>.

Dentro de este panorama, los mayores problemas relativos a la educación especial e instrucción de las fuerzas se manifiestan en las policías provinciales. La policía federal, en cambio, se encuentra en mejores condiciones, pues cuenta con importantes recursos y una estructura educativa en expansión para la formación de sus miembros<sup>37</sup>.

En el escalafón de oficiales están situados aquellos que han terminado la escuela secundaria o enseñanza media, pues, como ya ha sido informado, es requisito para su ingreso; y en el escalafón de suboficiales y agentes o tropa, como se los denomina, aquellos que sólo han cursado la escuela primaria. Esta circunstancia marca, ya de entrada, la diferencia social existente entre ambos grupos. El personal de oficiales procede de la clase media y, en general, de las familias de clase media de menor ingreso o condición socio-cultural; y el personal de tropa, que conforma la mayor parte de los efectivos

---

<sup>35</sup> Cfr. *La inseguridad policial* (n. 2), p. 75.

<sup>36</sup> Informe del Ministerio del Interior de la Nación, de 1994, citado por MAIER, JULIO; ABREGÚ, MARTÍN y TISCORNIA, SOFÍA (n. 24), pp. 161 y ss., en especial p. 174.

<sup>37</sup> *La inseguridad policial* (n. 2), pp. 81 y s. Cfr. también lo relativo a la formación policial expuesto en el punto anterior.

policiales, pertenece a los sectores sociales más bajos (baja condición económica y social)<sup>38</sup>.

El bajo nivel cultural con el que ingresa la mayoría de los agentes de policía (personal de tropa), determinado por proceder de los sectores de condición económica y social más bajos, sumado al corto período de formación que reciben una vez que ingresan a la carrera policial (de tres a seis meses, según se informó en el punto anterior) y a las falencias de dicha formación<sup>39</sup> resulta una combinación altamente negativa. En efecto, como informan el CELS y HRW<sup>40</sup>, un número significativo de hechos de violencia policial son perpetrados por suboficiales con escasa instrucción.

Por otra parte, otra consecuencia negativa de la deficiente educación e instrucción policial formalizada es que la mayor parte del aprendizaje se realiza cuando los policías están ocupando ya cargos operativos y lo que se aprende está fuertemente vinculado a lo que podría denominarse una “subcultura policial”, que transmite los usos y costumbres y resuelve los problemas cotidianos de la práctica policial por fuera de lo que los reglamentos y leyes prescriben<sup>41</sup>.

Un dato interesante es que “existe una tendencia a la tradición profesional familiar, que estrecha aún más los vínculos de los distintos estamentos. La institución lo provee y reglamenta todo: un modelo de vida, la forma de vestir, los servicios sociales y jubilatorios, las vacaciones en hoteles propios, los deportes en sus instalaciones, las guarderías oficiales para los hijos del personal, etc. *La institución es una microsociedad*, dentro de la cual el funcionario se forma y crece, condicionando, a la vez, a su entorno familiar. Como es dable suponer, el extrañamiento de la institución resulta altamente traumático, en tanto implica, para el agente expulsado, la pérdida de una

---

<sup>38</sup> Cfr. MAIER, JULIO; ABREGÚ, MARTÍN y TISCORNIA, SOFÍA (n. 24), p. 174.

<sup>39</sup> A modo de ejemplo se cita el caso de un suboficial de la policía de la Provincia de Buenos Aires, protagonista de un hecho de violencia policial, que, en el informe pericial realizado por un psiquiatra, declaró que durante la mayor parte de los tres meses que duró su instrucción su principal tarea fue lavar el piso de la comisaría (cfr. con más detalles *La inseguridad policial* [n. 2], pp. 82 y ss.).

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> *Op. cit.*, p. 83.

‘protección’ total de un esquema de vida caracterizado por la dependencia al modelo preestablecido. En sentido contrario, se destacan insistentemente los valores de la pertenencia, enalteciendo los mecanismos de subordinación con premios, homenajes, condecoraciones, ascensos y todo tipo de estímulos, predominantemente simbólicos y honoríficos. Las tendencias autoritarias y agresivas predominan y suelen prevalecer como modelo dentro de la institución, favoreciendo el éxito profesional de los candidatos dotados de tales caracteres”<sup>42</sup>.

Otro dato a resaltar es la situación desigual de la mujer dentro de la policía. A modo de ejemplo, según la Ley Orgánica de la Policía Federal<sup>43</sup>, mientras el personal superior masculino puede alcanzar el grado máximo de Inspector General, el femenino sólo puede alcanzar el grado de Oficial Inspector; y mientras el personal subalterno masculino puede alcanzar el grado máximo de Suboficial Principal, el femenino sólo puede aspirar, como máximo, al grado de Sargento 1º. Esta situación y otras similares han generado reclamos por parte del personal femenino. Así, cuando en marzo de 1998 la intervención a la policía de la Provincia de Buenos Aires<sup>44</sup> se reunió con 1.100 cuadros femeninos para discutir el rol de la mujer en la transformación del sistema de seguridad, recibió numerosos reclamos y quejas por discriminación y exigieron igual tratamiento, participación en las juntas de calificación, iguales sueldos e igual capacidad de ascenso que los hombres en el escalafón<sup>45</sup>.

Son derechos del personal policial en situación de actividad<sup>46</sup>:

1. La propiedad del grado.
2. El uso de la denominación del grado correspondiente con las limitaciones que fije esta ley.

---

<sup>42</sup> Cfr. ELBERT, CARLOS (n. 2), pp. 242 y ss.

<sup>43</sup> Decreto-ley 333/58, arts. 37 y 38.

<sup>44</sup> La policía de la Provincia de Buenos Aires fue intervenida en diciembre de 1997 mediante el Decreto 4.506 del poder ejecutivo provincial. Más detalles al respecto en *La inseguridad policial* (n. 2), pp. 53 y ss.

<sup>45</sup> Cfr. ELBERT, CARLOS (n. 2), p. 244.

<sup>46</sup> Cfr. art. 35 de la Ley Orgánica de la Policía Federal (Decreto-ley 333/58).

3. El uso del uniforme, insignias, atributos y distintivos propios del grado y función de acuerdo con las respectivas reglamentaciones.
4. El cargo que corresponde al grado.
5. Los honores prescriptos por los reglamentos para el grado y el cargo.
6. La percepción de los sueldos, suplementos y demás asignaciones que las disposiciones legales determinen para cada grado, cargo y situación.
7. La percepción de la pensión para sus deudos de acuerdo con las disposiciones legales.

Son deberes esenciales para el personal policial en actividad<sup>47</sup>:

1. La sujeción a la jurisdicción policial y disciplinaria.
2. La aceptación del grado, distinciones o títulos concedidos por autoridad competente y de acuerdo con las disposiciones legales en vigencia.
3. El ejercicio de las facultades de mando y disciplinarias que para el grado y el cargo acuerden las disposiciones legales en vigencia.
4. El desempeño de los cargos, funciones y comisiones del servicio ordenados por autoridad competente y de conformidad con lo que las leyes y reglamentos policiales prescriben para cada grado o destino.
5. La no aceptación ni el desempeño de cargos, funciones o empleos ajenos a las actividades policiales. El jefe de la policía federal podrá autorizar la participación en otras actividades cuando ellas sirvan a los altos intereses de la Nación y razones especiales lo exijan.
6. La no participación en las actividades de los partidos políticos.
7. Defender contra las vías de hecho la propiedad, la libertad y la vida de las personas.
8. Mantener el orden público, preservar la seguridad pública y prevenir y reprimir toda acción delictiva.

En nuestro país uno de los mayores problemas relativos al mal funcionamiento estructural de las instituciones policiales es la baja

---

<sup>47</sup> Cfr. art. 34 de la Ley Orgánica de la Policía Federal (Decreto-ley 333/58).

remuneración de sus cuadros, algo que condiciona tanto el origen socio-cultural de su personal, pues la carrera policial no resulta atractiva para la clase media alta, como la imposibilidad de una movilidad futura, al menos destacada. Para este informe, sin embargo, resulta sumamente dificultoso establecer relaciones monetarias que tengan algún sentido, pues la economía argentina se está derrumbando como nunca antes en su historia y el valor de la moneda es completamente indeterminable. No obstante, debemos señalar que los valores de los salarios policiales, en términos relativos, han estado siempre significativamente muy por debajo, por ejemplo, de los salarios del personal del Poder Judicial y del Ministerio Público, o de otros funcionarios públicos. Actualmente, los agentes de policía federal, que son el núcleo mayoritario de la fuerza, cobran un salario mensual de \$400 (algo que significa hoy unos 130 aproximadamente). Con la ejecución de otras tareas, de las cuales se da cuenta más adelante, un agente puede llegar a reunir, como máximo, unos 600 u 800 pesos mensuales, suma que es insuficiente para vivir dignamente y mantener una familia, como suele ser el caso obligado de la mayoría de los agentes policiales. Todo ello está reflejado en una entrevista recientemente efectuada al actual jefe de la policía federal, en la cual aseguró que el salario mínimo de los funcionarios policiales debería alcanzar los \$1.000<sup>48</sup>. Para el resto del personal, la remuneración mensual es de \$4.500 (ca. e 1400) para los oficiales superiores; \$3.500 (ca. e 1.000) para los oficiales jefes; \$2000 (ca. e 650) para los oficiales subalternos y suboficiales superiores y \$1500 (ca. e 450) para los suboficiales subalternos<sup>49</sup>.

La policía brinda también servicios privados, denominados “servicios adicionales”, los que representan una importante fuente de ingresos para el personal policial. Se estima que el personal de tropa que participa en este tipo de trabajos obtiene importes mensuales que superan el 50% de su salario<sup>50</sup>. Se trata de servicios tales como la seguridad en los partidos de fútbol profesional, en instituciones de crédito, en comercios y, en especial, la participación en empresas privadas de seguridad y vigilancia. Esta última actividad

---

<sup>48</sup> Periódico *Clarín*, Buenos Aires, 31 de marzo de 2002, pp. 44 y ss.

<sup>49</sup> Cf. MAIER, JULIO; ABREGÚ, MARTÍN y TISCORNIA, SOFÍA (n. 24), p. 175.

<sup>50</sup> *Op. cit.*, p. 176.

está especialmente prohibida por el Decreto 1172 de 1988<sup>51</sup>, a pesar de lo cual un número importante de agentes jerárquicos participa en este tipo de empresas, tanto en tareas gerenciales como en actividades específicas de control y vigilancia<sup>52</sup>.

Por otra parte, es sabido que los estudiantes de la Escuela de Policía, durante el período de estudios, son contratados para servicios de *lunch* y cenas en recepciones y fiestas oficiales o gubernamentales y, por ello, reciben entrenamiento especial en la misma Escuela de Policía<sup>53</sup>.

Lamentablemente, tal como informa el trabajo de MAIER, ABREGÚ y TISCORNIA<sup>54</sup>, existen varias fuentes de ingresos ilegítimos para las personas que cumplen funciones como policías. La más común es la aceptación de dádivas o sobornos por servicios que debe cumplir obligatoriamente el agente, sin cargo alguno, o únicamente bajo el arancel previsto oficialmente para la caja estatal<sup>55</sup>.

Otra de las fuentes de ingreso ilegítimo más extendida es el cohecho (C.P., art. 256) –tipo de soborno que en la Argentina es llamado vulgarmente “coima”–, especialmente para eludir multas por infracciones en el tránsito vehicular<sup>56</sup>.

Menos comunes son las ganancias obtenidas a través del control de la pequeña delincuencia, como el manejo de grupos de “chicos de

<sup>51</sup> Que prohíbe la vinculación a las agencias de seguridad privadas del personal en actividad de las fuerzas armadas, de seguridad, instituciones policiales y penitenciarias.

<sup>52</sup> Cfr. MAIER, JULIO; ABREGÚ, MARTÍN y TISCORNIA, SOFÍA (n. 24), pp. 176 y ss., y en especial n. 23, donde se informa que “a raíz de una investigación judicial para verificar si existía alguna irregularidad en la contratación, por parte del Ministerio del Interior, de la agencia de seguridad privada Gun’s para vigilancia del Ministerio, el Sr. Guillermo Armentaro, propietario de la agencia y jefe de la custodia presidencial, declaró sobre el caso a la revista ‘Noticias’ (agosto de 1993): ‘Yo sé que no puedo tener una agencia, pero Ud. comprenderá que con \$1.400 por mes (aparentemente, su sueldo mensual por el cargo de oficial) nadie puede vivir. Es por eso que en la agencia figuran mi esposa y mi hijo en el directorio’.

<sup>53</sup> *Op. cit.*, p. 177.

<sup>54</sup> *Op. cit.*, pp. 177 y ss.

<sup>55</sup> P. ej., autorizaciones o constataciones que dependen de la intervención policial.

<sup>56</sup> Cfr. MAIER, JULIO; ABREGÚ, MARTÍN y TISCORNIA, SOFÍA (n. 24), p. 177.

la calle” o adolescentes de barrios pobres en el ejercicio de la delincuencia común (pequeños robos, distribución de pequeñas cantidades de drogas blandas o narcóticos) y el control de la prostitución y del juego ilegal<sup>57</sup>.

Por último, otra fuente de ingresos ilegítimos, en especial del personal superior, es tanto el aprovechamiento de su posición de poder por sus facultades en el procedimiento penal (abuso de autoridad), como su participación directa en actividades delictivas de cierta gravedad. Estas actividades son, entre otras, ingresos por tratamientos preferenciales o especiales a los detenidos, que en varias provincias cumplen la prisión preventiva en las comisarías policiales; participación criminal en secuestros y extorsiones; integración de bandas dedicadas al robo de bancos y camiones transportadores de caudales; dirección y participación en organizaciones dedicadas al aprovechamiento de la sustracción de automotores (“desarmaderos”)<sup>58</sup>. Se habla, en este contexto, de un financiamiento extrainstitucional de las fuerzas policiales, “resultante casi siempre de la participación de sectores claves de esas fuerzas en una extendida red de actividades delictivas que iban desde el juego clandestino y la prostitución hasta el robo calificado y el narcotráfico”<sup>59</sup>.

### §3. FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO

#### 3.1. DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES PREVENTIVAS Y REPRESIVAS

No es posible desarrollar en este informe un análisis de los puntos en examen referido a cada una de las fuerzas que en Argentina cumplen funciones policiales (se trata, como se indicó, de 23 policías provinciales, una federal y otras autoridades nacionales que cumplen funciones policiales [policía aduanera, de frontera, tributaria, etc.]). Por ello, nuestro estudio se limitará, a título ejemplificativo, a la policía federal, con competencia nacional, y a las normas na-

---

<sup>57</sup> *Op. cit.*, p. 178.

<sup>58</sup> *Op. cit.*, pp. 178 y ss.

<sup>59</sup> Cfr. SAIN, MARCELO FABIÁN (n. 5), p. 9.

cionales (federales) que regulan su funcionamiento y, particularmente, su actuación en el proceso como auxiliar de las autoridades encargadas de la persecución penal, esto es, las disposiciones sobre la Policía del Código Procesal Penal de la Nación (abreviadamente: CPPN).

El poder penal del Estado constitucional de derecho sería puramente teórico si no contara con funcionarios encargados de aplicar la fuerza pública, incluso de modo violento, cuando las circunstancias lo exijan por imperio de la ley y decisión legítima de la autoridad competente. Ello ocurre regularmente, aunque no es el único caso, durante la ejecución de las resoluciones de las personas encargadas de la persecución penal estatal. En el derecho argentino la jurisdicción cuenta, para ejecutar la fuerza pública decidida por los funcionarios judiciales y del ministerio público, con el auxilio de las llamadas autoridades de prevención, que son las instituciones oficiales encargadas de asegurar el mantenimiento del orden público. Se trata, como ya se ha visto, de fuerzas militarizadas o semi-militarizadas: la policía federal, las policías provinciales, la Gendarmería Nacional, la Policía Aeronáutica Nacional, la Prefectura Nacional (estas tres últimas con jurisdicción en áreas de frontera), la autoridad aduanera (delito de contrabando), el Banco Central (delitos cambiarios). Todas estas fuerzas dependen de los poderes ejecutivos (nacional o provinciales) y cumplen también funciones de prevención del delito (de ahí que se las conozca en la literatura procesal penal genéricamente como autoridades de prevención).

En efecto, tomando como modelo el caso de la policía federal argentina, su función principal, como autoridad administrativa dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, es la preventiva: asegurar el mantenimiento del orden y de la seguridad públicos, prevenir toda acción delictiva y defender contra las vías de hecho la vida, la libertad y la propiedad de las personas<sup>60</sup>.

La policía federal, por el contrario, no cuenta con poder sancionador, como ya fue explicado. Dispuso de él, y muy discrecionalmente,

---

<sup>60</sup> Cfr. art. 34 de la Ley Orgánica de la Policía Federal (Decreto-ley 333/58).

hasta 1998, cuando el Poder Judicial de la ciudad de Buenos Aires, en virtud del nuevo régimen político-jurídico que la reforma constitucional de 1994 le adjudicó a la ciudad citada (C.N., art. 129), tomó a su cargo el enjuiciamiento de las contravenciones dispuestas por el parlamento local (antes de ello, el poder de dictar las contravenciones, juzgarlas y castigarlas estaba, en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, en manos de la policía federal).

### 3.2. PERSECUCIÓN PENAL

Dado que la fiscalía ha sido calificada, con razón, como “la señora de la investigación preliminar”<sup>61</sup>, y debido a que es en esa etapa en la que en mayor medida se ejerce la coerción pública propia del proceso penal, KERN ha señalado, en afortunada formulación, que sin la policía la fiscalía es “una cabeza sin manos”<sup>62</sup>. Bajo las circunstancias, esta idea es aplicable también a las autoridades judiciales de la persecución penal. Sin embargo, la policía (al igual que las otras fuerzas que cumplen tales funciones) no está sometida a las autoridades penales más que funcionalmente<sup>63</sup>.

En el proceso penal argentino la policía actúa como auxiliar de la jurisdicción y las facultades de intervención e investigación que la ley le asigna (C.P.P.N., arts. 183 y ss.) son llevadas a cabo bajo la dirección de las autoridades judiciales y de la Fiscalía (C.P.P.N., art. 186).

En este sentido, la policía es competente para recibir la denuncia (C.P.P.N., art. 182), ante lo cual debe proceder a la investigación del hecho. Igualmente debe investigar por iniciativa propia, pero también por orden de los funcionarios judiciales y de la Fiscalía, los delitos de acción pública (C.P.P.N., art. 183). En resumidas cuentas, la policía, según la ley procesal penal nacional, se ocupa, en los supuestos señalados precedentemente, de la investigación preliminar de los delitos con el fin de individualizar a los autores y recoger todas las pruebas necesarias para fundamentar adecuadamente una

---

<sup>61</sup> Cfr. ROXIN, CLAUS. *Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2000, p. 326.

<sup>62</sup> *Apud* ROXIN, *op. cit.*, p. 57.

<sup>63</sup> Este es también un fenómeno internacional (*ibidem*).

acusación (C.P.P.N., art. 183). En esta actividad, la norma citada le asigna a la policía, también, la misión de evitar que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores, en lo que constituye una combinación *ex post facto* de las funciones preventivas y represivas de la policía.

En esta fase del proceso, como ya fue dicho, la policía, cualquiera sea la razón que determinó su intervención, actúa bajo la dirección del Juez de Instrucción o del Fiscal. Por ello la ley le impone el deber de comunicar inmediatamente a esas autoridades la iniciación de su actuación (C.P.P.N., art. 186). En la práctica esta disposición se cumple a través de la consulta permanente que los funcionarios policiales mantienen con las autoridades judiciales o del Ministerio Público y de la que depende la orientación de la investigación y los pasos a seguir, especialmente en los primeros momentos con el hecho todavía “fresco”. Son excepcionales los supuestos en los que la policía prescinde de esta comunicación permanente o en los que se ha detectado fraude en la información que se brinda a las autoridades judiciales, producto de la cual la judicatura ha llegado a disponer medidas improcedentes de acuerdo con la realidad de los hechos.

La autoridad encargada de guiar a la policía en la investigación, según la ley procesal penal nacional, será el juez de instrucción, por regla general, y la Fiscalía en aquellos casos en los cuales la dirección de la instrucción esté a cargo de la Fiscalía por decisión de la ley o del propio juez de instrucción (C.P.P.N., arts. 196, 196 *bis* y 353 *bis*).

Dado que la preparación de la acusación, como meta de la investigación preliminar o instrucción, está rodeada, en el derecho argentino, de una multitud de resoluciones formales, de las cuales muchas son exclusivas del juez de instrucción, la actividad de la policía debe ser calificada como “pre-instructoria”. En efecto, el progreso de la etapa preliminar del proceso hacia la acusación exige dos decisiones judiciales previas que, sin bien pueden ser consideradas completamente innecesarias en la enorme mayoría de los casos (y a suprimirlas parece inclinarse el derecho procesal penal moderno), están exigidas como inevitables por la ley: la declaración indagatoria del imputado (C.P.P.N., art. 294) y el auto de procesamiento (C.P.P.N.,

art. 306)<sup>64</sup>. Ambas resoluciones son atribuciones exclusivas del juez de instrucción. La primera está justificada en un determinado estado de sospecha: “motivo bastante para sospechar que una persona ha participado en la comisión de un delito”. La segunda exige un estándar probatorio mayor: “elementos de convicción suficientes para estimar que existe un hecho delictuoso y que aquél (el imputado) es culpable como partícipe de éste”. Además, la policía no tiene facultades para clausurar la investigación. Por estas razones es que la actividad instructoria de la policía está extraordinariamente limitada en el tiempo. Su tarea debe ser terminada en el plazo de cinco días, prorrogables como máximo por otro plazo igual si el juez o el fiscal, según corresponda, lo autorizan (C.P.P.N., art. 186). Posteriormente, si quien tenga a cargo la investigación, juez o fiscal, lo requiere, la policía deberá realizar las medidas de instrucción, complementarias de su actuación inicial (o no), que se le soliciten o que hayan quedado pendientes (C.P.P.N., art. 186).

En su actuación como autoridad auxiliar de la persecución penal los funcionarios de la policía, además de estar sometidos a las prohibiciones y sanciones penales generales previstas para el abuso de autoridad en el ejercicio de la potestad de perseguir y castigar los delitos, pueden también ser sancionados administrativamente por la Judicatura, en caso de violación de leyes o reglamentos, u omisión o retardo en la ejecución –o ejecución negligente– de algún acto propio de sus funciones. Las sanciones, que son aplicadas de oficio o a pedido de parte y después de un descargo del interesado, consisten en apercibimiento, multa y arresto de hasta quince días, todo ello sin perjuicio de las sanciones que también le pueda imponer, por la misma falta, la autoridad administrativa de la cual el funcionario dependa (C.P.P.N., art. 187).

En cuanto a la relación de la policía con el acusado, la legislación nacional establece que, una vez detenido el imputado (C.P.P.N., art.

---

<sup>64</sup> La tendencia actual reclama que el imputado, simplemente, tenga conocimiento de la existencia del proceso, del hecho que se le atribuye y de las pruebas reunidas en su contra. Su declaración, bajo cualquier forma, debería ser una facultad de ejercicio discrecional, decidida por conveniencias defensivas, y no un acto obligatorio del proceso. Igualmente, una decisión intermedia sobre el mérito de la investigación, como el “auto de procesamiento”, no se justifica, excepto en caso de aplicación de medidas cautelares con grave restricción de derechos fundamentales (prisión preventiva).

184, inc. 8), los funcionarios policiales deberán leerle en voz alta sus derechos y garantías, especialmente los derechos a designar defensor o recibir la asistencia del defensor oficial, a entrevistarse con él, a que se informe a la persona que el imputado indique su lugar de detención, a que el defensor lo asista en su declaración judicial, a que puede negarse a declarar sin que su silencio implique presunción de culpabilidad y a conocer, antes de su declaración judicial, el hecho que se le atribuye y las pruebas que existen en su contra (C.P.P.N., arts. 104, 184, inc. 10, 197, 295, 296 y 298).

En caso de incumplimiento de estos deberes por parte de la policía la actuación será nula y el juez de instrucción comunicará el hecho a las autoridades superiores del funcionario infractor para su debida sanción administrativa (C.P.P.N., art. 184, inc. 10).

La policía, como se verá más adelante, no tiene permitido recibir la declaración del imputado. La detención del inculpado puede ser realizada por iniciativa propia de la policía en los casos que la ley lo autoriza y que son tratados en el siguiente punto. También puede suceder por vía del arresto que la Policía está facultada a ejecutar o bien en cumplimiento de la orden de detención de la autoridad judicial. Salvo decisión en contrario de la autoridad judicial, la detención policial, mientras dura, se cumple en las dependencias de la policía federal (comisarías en la ciudad de Buenos Aires y delegaciones, que son dependencias similares, en los principales centros urbanos del interior del país).

### 3.3. ACTOS DE INVESTIGACIÓN

Ya fue mencionado que la policía, en la legislación procesal penal nacional, tiene facultades para iniciar de oficio (por iniciativa propia) la investigación preliminar (C.P.P.N., art. 183). Para muchos autores, en este caso, al concluir la encuesta policial la instrucción judicial debe continuar sin más trámite. Otros sostiene que aun en el supuesto de iniciación policial del proceso la investigación judicial posterior sólo será legítima si finalizada la etapa policial la Fiscalía se expide requiriendo la instrucción judicial<sup>65</sup>. Esto produce

<sup>65</sup> Sobre toda esta discusión, cfr. D'ALBORA, FRANCISCO. *Código Procesal Penal de la Nación*. 2ª ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1996, p. 237.

un supuesto de conflicto entre la policía, el Ministerio Público Fiscal y el Poder Judicial, pues éste último, que es el tercer departamento del poder en nuestra República, actúa sin iniciativa de la Fiscalía (que es una suerte rara de cuarto poder [C.N., 120] pero titular indiscutido de la acción penal) cuando ha sido excitado por la policía, que es una institución del Poder Ejecutivo.

En síntesis, la actividad de la policía en la instrucción penal está resumida, en líneas generales, en el art. 183 del C.P.P.N.: “investigar, por iniciativa propia, en virtud de denuncia o por orden de autoridad competente, los delitos de acción pública, impedir que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores, individualizar a los culpables y reunir las pruebas para dar base a la acusación”.

En cuanto a la clase de actos de investigación que lleva a cabo la policía, se debe afirmar que por la propia estructura de la actuación policial toda su actividad está presidida por las nociones de urgencia y peligro en la demora. La idea de la ley es que toda aquella medida que tolere postergación debe ser practicada una vez que el proceso se encuentre directamente bajo el dominio del juez de instrucción o de la Fiscalía. Ello surge de normas expresas y del plazo exiguo que la ley impone, como ya fue señalado, a la duración de la actuación policial (cinco días).

En la práctica de actos de investigación, que podríamos denominar generales u ordinarios, la policía cuenta con las atribuciones que se detallan a continuación:

1. Asegurar la escena del hecho y la prueba allí existente (C.P.P.N., art. 184, inc. 2), pudiendo, si fuere indispensable, ordenar, dando inmediato aviso al juez de instrucción competente, la clausura del local en el que se suponga, por vehementes indicios, que se ha cometido un delito (C.P.P.N., art. 184, inc. 6).
2. Llevar a cabo todas las medidas técnicas que, de no ser realizadas urgentemente, pondrían en peligro el éxito de la investigación (exámenes, fotografías, planos, inspecciones, etc.) (C.P.P.N., art. 184, inc. 4).
3. Interrogar a los testigos (C.P.P.N., art. 184, inc. 7).
4. Usar de la fuerza pública en la medida de la necesidad (C.P.P.N., art. 184, inc. 11).

En cuanto a los actos que significan una intervención más severa en los derechos fundamentales de las personas, la policía es competente para tomar las siguientes medidas:

1. Arrestar e incomunicar brevemente a las personas que se encuentren en el lugar del hecho. De esta medida debe dar cuenta inmediatamente al juez de instrucción, quien deberá proceder a interrogarlas dentro de un plazo máximo de ocho horas (prorrogable por otro tanto en caso de circunstancias extraordinarias que así lo exijan), liberarlas o disponer la detención de quien resulte inculpado (C.P.P.N., arts. 184, incs. 3 y 6, y 281).
2. Registrar domicilios sin orden judicial pero con comunicación inmediata al juez de instrucción (C.P.P.N., arts. 184, inc. 5, y 227, incs. 2, 3 y 4), únicamente en caso de que:
  - a) Se conociere que extraños han ingresado en una casa o local con indicios manifiestos de cometer un delito.
  - b) Un imputado que está siendo perseguido para ser detenido se introduzca en una casa o local.
  - c) Se reclame auxilio desde el interior de una casa o local por que allí se está cometiendo un delito.
3. Realizar requisas de personas e inspecciones de los efectos que lleven consigo, del interior de vehículos, aeronaves y buques, sin orden judicial, con el fin de encontrar cosas que prueben un delito, que sean objeto de un delito o que pudieran ser utilizadas para cometer un delito. La ejecución de estas medidas está condicionada a la existencia de circunstancias previas o concomitantes que razonable y objetivamente permitan justificarlas respecto de persona determinada, y siempre que sean practicadas en la vía pública o en lugares de acceso público. Las requisas de personas serán realizadas separadamente y las que se efectúen sobre mujeres serán hechas por mujeres. La medida debe ser documentada y comunicada al juez de instrucción inmediatamente (C.P.P.N., arts. 184, inc. 5, y 230 *bis*).
4. Secuestrar, en los casos de hallazgo durante el registro de domicilio o la requisa e inspección mencionados en las letras precedentes, las cosas relacionadas con el delito, las sujetas a decomiso o aquellas que constituyan objetos probatorios. El secuestro debe ser documentado y comunicado inmediatamente al juez de instrucción o a la Fiscalía, según el caso (C.P.P.N., arts. 184, inc. 5, y 231).

5. Detener a los presuntos culpables (C.P.P.N., arts. 184, inc. 8, y 284, incs. 1 y 2), aun sin orden judicial (la denominada “aprehensión policial”), siempre que el sospechoso:
  - a) Se encuentre a punto de cometer un delito de acción pública reprimido con pena privativa de la libertad.
  - b) Se fugare, estando legalmente detenido.Igualmente, la Policía tiene atribuciones para detener sin orden judicial (C.P.P.N., arts. 184, inc. 8, y 284, incs. 3 y 4):
  - 1) A la persona contra la cual hubiere indicios vehementes de culpabilidad, siempre que exista peligro inminente de fuga o de serio entorpecimiento de la investigación.
  - 2) A quien sea sorprendido en flagrancia en la comisión de un delito. Se considera que hay flagrancia cuando el sospechoso es sorprendido en el momento de cometer el hecho, inmediatamente después, mientras es perseguido por el ofendido, por la fuerza pública o por terceros<sup>66</sup>, o si presenta rastros o tiene objetos que hagan presumir de modo vehemente que acaba de participar en un delito (C.P.P.N., art. 285).En todos los casos de detención sin orden judicial, la policía debe presentar al detenido ante el juez de instrucción inmediatamente sin que puedan transcurrir, como máximo, seis horas (C.P.P.N., art. 286).
6. Incomunicar al detenido por un máximo de diez horas que no podrá ser prorrogado sin autorización judicial (C.P.P.N., arts. 184, inc. 8, y 205).

Resulta especialmente interesante, en el derecho nacional, la prohibición para la policía de interrogar al sospechoso. De acuerdo con el art. 184 del C.P.P.N., inc. 10, los funcionarios de la policía no pueden recibir la declaración del imputado, sólo pueden interrogarlo sobre sus datos personales con el fin de comprobar su identidad, para lo cual, previamente, tienen que ponerle en conocimiento de sus derechos procesales, incluidos los que los amparan durante la declaración judicial (indagatoria). Según la norma citada, en caso de que existieran razones de urgencia por las cuales el imputado

---

<sup>66</sup> Según el art. 287 del C.P.P.N., los particulares, en caso de sorprender a alguien intentando cometer un delito, fugándose o en flagrancia, están facultados para practicar la detención con la carga de entregar al detenido de inmediato a la autoridad judicial o a la policía.

quiera declarar lo antes posible, deberá hacerlo ante el juez competente y, en caso de imposibilidad, ante el juez más cercano con la misma competencia por la materia.

Esta decisión del legislador se funda en la experiencia del pasado durante el cual, en períodos de dictaduras militares anticonstitucionales, la tortura policial fue una práctica corriente y tolerada, incluso por sectores de la Judicatura, algo conocido actualmente bajo la denominación de peligro de falsificación de las condiciones de la actuación policial<sup>67</sup>.

Sin embargo, una reforma relativamente reciente<sup>68</sup>, impulsada por la necesidad política de dar respuesta demagógica al reclamo, que se dijo era de la “opinión pública”, de mayor poder para la policía ante el incremento notable de la delincuencia contra la propiedad y la vida registrado consecuentemente a partir del deterioro económico general del país, llevó a otorgar a la policía algún poder mayor sobre el imputado, bajo ciertas circunstancias. Así fue como surgió una regla propagandísticamente presentada como de “mayores atribuciones para la policía en la lucha contra el delito”, pero que en realidad no significa tal cosa. Según esta disposición, la policía puede, “en los delitos de acción pública y únicamente en los supuestos del art. 285 (flagrancia), requerir del sospechoso y en el lugar del hecho noticias e indicaciones sumarias sobre circunstancias relevantes para orientar la inmediata continuación de las investigaciones. Esta información no podrá ser documentada ni tendrá valor alguno en el proceso” (C.P.P.N., art. 184, inc. 9).

La policía tiene expresamente prohibido abrir la correspondencia que secuestre. En lugar de ello, deben remitirla intacta al juez de instrucción competente, excepto en casos de urgencia en los que los funcionarios policiales deberán concurrir ante la autoridad judicial más cercana, la que autorizará la apertura en caso de considerarlo necesario (C.P.P.N., art. 185).

Especialmente problemática es, finalmente, la actuación de funcionarios de la policía como agentes encubiertos que autoriza la Ley

---

<sup>67</sup> MAIER, JULIO, ABREGÚ, MARTÍN y TISCORNIA, SOFÍA (n. 24), p. 169.

<sup>68</sup> Ley 25.434 de 2001.

23.737 para los delitos de tráfico y contrabando de drogas. Dicha intervención debe estar autorizada por el juez de instrucción, siempre que las finalidades de la investigación no pudieran ser cumplidas de otra manera (art. 31 *bis*, ley citada). Esta autorización puede referirse a la actuación de agentes policiales dentro de las organizaciones delictivas que se dediquen a cometer los hechos mencionados, e incluso puede alcanzar la posibilidad de cometer delitos de dicha naturaleza. Esta regulación ha sido altamente criticada en la literatura científica<sup>69</sup>.

Este es el único caso en el que la legislación establece reglas distinguidamente especiales para la actuación de la policía, aunque en la organización interna de la institución policial existen cuerpos particularmente dedicados a la prevención, investigación y represión de formas determinadas de criminalidad (terrorismo, delitos contra el orden constitucional, delitos contra la propiedad, tráfico de drogas, fraudes bancarios, delitos informáticos, etc.).

En cuanto al valor de las pruebas recogidas por la policía, las opiniones no son pacíficas. Hay acuerdo absoluto en relación con la prueba ilícita: las comprobaciones del hecho efectuadas por la policía en violación de las disposiciones legales y constitucionales que garantizan la efectiva vigencia de los derechos fundamentales del acusado no son aprovechables para el proceso (nulidad).

Naturalmente, la determinación de los supuestos en los cuales las pruebas obtenidas por la policía en supuesta violación de derechos fundamentales de las personas, van a ser dejadas de lado para el proceso remite a una discusión casuística inabarcable. En efecto, tal como sucede en todas partes del mundo, también en Argentina se discute caso a caso si las pruebas obtenidas por la policía lo han sido de un modo adecuado a la Constitución o en violación de las disposiciones establecidas por ella. En esto nuestra jurisprudencia ha adoptado los criterios angloamericanos de prueba ilícita, frutos del árbol envenenado y regla de exclusión, con lo cual se ha caído en la ponderación más absoluta (discrecionalidad, arbitrariedad) y

---

<sup>69</sup> Cfr. GUARIGLIA, FABRICIO. "El ingreso del agente encubierto en el procedimiento penal argentino", en *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc, abril 1996, Año II, núms. 1-2, pp. 199-212.

se ha perdido todo parámetro abstracto y riguroso para la evaluación de la calidad de la prueba policial. Sería engorroso aquí exponer las decenas de criterios que se emplean en la jurisprudencia para resolver esta cuestión. Sin embargo, no se puede dejar de señalar que ya desde finales de la última dictadura militar, pero especialmente en la primera década de recuperación de la Democracia, los tribunales tuvieron la política de no otorgar valor alguno a las pruebas conseguidas por la policía en violación de garantías constitucionales. No obstante, desde 1990 hasta el presente la tendencia ha sido la opuesta y se han pergeñado en la jurisprudencia, al estilo de los EE.UU., múltiples excepciones a la regla de exclusión con el fin de que la prueba ilícita de la policía, y especialmente sus derivadas, tengan eficacia en el proceso<sup>70</sup>.

La discusión se ha centrado, entre tanto, también en el valor de la prueba lícita, sobre todo respecto de los informes técnicos y de las declaraciones testimoniales recabados por la policía. Para algunos son pruebas plenas y pueden como tales ser utilizadas en la sentencia. Para otros, en cambio, sólo tienen valor para la fase preparatoria y no pueden ser fundamento de la sentencia<sup>71</sup>.

Ya sea que la policía haya culminado su tarea y puesto el proceso en manos del juez de instrucción o de la Fiscalía, o ya sea que el proceso, desde su inicio, haya estado bajo el dominio directo de estos funcionarios, la policía interviene solamente en la ejecución de aquellas medidas precisas que le encomiende la Judicatura o el Ministerio Público Fiscal (p. ej., registros de domicilio, secuestros de documentación, detenciones, etc.).

Sobre los actos de la policía existe siempre control judicial, de oficio o por pedido de la defensa o de la propia Fiscalía. Por vía de la impugnación de nulidad (C.P.P.N., arts. 166 y ss.) los actos de la policía pueden ser atacados y dejados sin efecto. Por lo demás, esta vía significa siempre la posibilidad de un control en dos instancias, dado que si la nulidad no es admitida, en la etapa de instrucción, por el

---

<sup>70</sup> Cfr., por todos, CARRIÓ, ALEJANDRO D. *Garantías constitucionales en el proceso penal*. 4<sup>a</sup> ed., Buenos Aires: Hammurabi, 2000.

<sup>71</sup> Sobre la discusión informa detalladamente D'ALBORA, FRANCISCO (n. 65), pp. 242 y ss.

juez respectivo, la decisión es apelable, y si la nulidad es planteada en el juicio (algo que es posible con las infracciones a los derechos y garantías fundamentales, cuya protección frente a actos inválidos es absoluta [C.P.P.N., art. 168]) y rechazada, la sentencia admite recurso de casación por este motivo (C.P.P.N., art. 456, inc. 2).

#### §4. ASPECTOS EMPÍRICOS

Los datos empíricos que apoyan las afirmaciones del informe han sido tratados en cada uno de los apartados anteriores, motivo por el cual carece de sentido reiterarlos aquí.

#### §5. CONCLUSIONES

El mayor problema de la actuación policial en Argentina tiene contenido cultural, social y económico.

La policía, universalmente, es la institución del Estado constitucional de derecho encargada de velar por la seguridad pública, en condiciones normales, esto es, de no insurgencia bélica interna. Por tal motivo, detenta la ejecución de la fuerza pública en los casos concretos y bajo las condiciones normativas predispuestas. En tal sentido, la policía es también ejecutora de la fuerza pública ordenada por las autoridades de la persecución penal.

Argentina atraviesa actualmente un período de franca disolución social provocada por el colapso total de su sistema productivo, con una reducción alarmante de la actividad económica y, por tanto, de la recaudación fiscal, sin la cual el Estado no puede atender satisfactoriamente sus fines y funciones. Por otra parte, ha cesado absoluta y definitivamente toda asistencia financiera extranjera e internacional. Estas condiciones han generado: a) un aumento significativo de la criminalidad violenta contra la propiedad, la que inevitablemente conlleva ataques a la vida y a la libertad de las personas, lo cual requiere una mayor actividad policial, tanto en tareas de prevención como de represión de ese tipo de delitos; b) una mayor necesidad policial de cubrir demostraciones y protestas, muchas veces violentas, que son cada vez mayores y más frecuentes, y c) un

consiguiente deterioro de las condiciones personales y materiales de la fuerza policial.

Todo ello ha llevado, por un lado, a un déficit importante de la función policial, pues la institución no está en condiciones de atender todas las demandas apuntadas y, por el otro, a un deterioro moral de los integrantes de la fuerza que, al ver banalizada su actuación institucional, se embrutecen (abuso de autoridad, violencia desmedida<sup>72</sup>) y corrompen.

Estos problemas, condicionantes de la función de toda institución, son tan estructurales y de tal magnitud que hasta tanto sean superados, todas las demás cuestiones relativas al funcionamiento de la policía, que en otras latitudes pueden ser relevantes, seguirán siendo secundarias para nosotros. Y las soluciones a los problemas centrales señalados, que son económicas, sociales y culturales, no las podemos dar los juristas.

## §6. ANEXOS

### 6.1. AMEXO BIBLIOGRÁFICO

ANDERSEN, MARTIN EDWIN. *La policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*. Barcelona: Sudamericana, 2001.

CARRIÓ, ALEJANDRO D. *Garantías constitucionales en el proceso penal*. 4ª ed., Buenos Aires: Hammurabi, 2000.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) y HUMAN RIGHTS WATCH/AMERICAS (HRW/A). *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba, 1998.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS). *Derechos humanos en Argentina. Informe 2002*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2002.

---

<sup>72</sup> En el último año el aumento de la violencia policial, en consonancia con el agravamiento de la crisis –ya casi terminal– económico-social, ha sido alarmante: cfr. CELS. *Informe 2002* (n. 34), pp. 155 y ss.

COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS (CONADEP). *Nunca más*. Buenos Aires: Eudeba, 1984.

D'ALBORA, FRANCISCO. *Código Procesal Penal de la Nación*. 2ª ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1996.

ELBERT, CARLOS. *Criminología Latinoamericana. Teoría y propuestas sobre el control social del tercer milenio*. Parte Segunda. Buenos Aires: Universidad, 1999.

– “Ideología, corrupción y excesos policiales”, en *Pena y Estado*. n.º. 3. Buenos Aires: Editores del Puerto, julio 1998.

GUARIGLIA, FABRICIO. “El ingreso del agente encubierto en el procedimiento penal argentino”, en *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc: abril 1996, año II, núms. 1-2.

MAIER, JULIO, ABREGÚ, MARTÍN y TISCORNIA, SOFÍA. “El papel de la policía en la Argentina y su situación actual”, en *Justicia en la Calle. Ensayo sobre la policía en América Latina*, Medellín: KAS- ISLA-CIEDLA, 1996.

MAIER, JULIO. “Nacimiento y desarrollo de la policía institucional”, en *Nueva Doctrina Penal*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 1996/A.

ROXIN, CLAUS. *Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2000.

SAIN, MARCELO FABIÁN. *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002.

VALLESPÍR, ALEJANDRA. *La policía que supimos conseguir*. Buenos Aires: Planeta, 2002.

## 6.2. ANEXO LEGISLATIVO

Constitución Nacional.

Código Procesal Penal de la Nación.

Código Procesal Penal de la Provincia de Córdoba.

*Leyes nacionales:*

- 21.965.
- 24.059.
- 24.588.
- 25.434.

*Decretos nacionales:*

- Decreto-ley 333 de 1958, ratificado por la Ley 14.467.
- Decreto 1866 de 1983.
- Decreto 1988 de 1985.

*Otros:*

- Ley 7826 de la Provincia de Córdoba.
- Decreto 4.506 del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires.



# La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Bolivia

ALFONSO M. DORADO E.

Abogado y Eg. en Economía

Coordinador General de “Control Constitucional Ciudadano” (C.C.C.)

Consultor en Derechos Humanos y Derecho Penal

## SUMARIO:

**§1. INTRODUCCIÓN. FUNDAMENTOS. §2. ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA.** 2.1. JERARQUÍA INTERNA. 2.2. TIPOS DE CUERPOS POLICIALES Y SU FUNDAMENTO JURÍDICO. 2.3. PERFIL POLICIAL. 2.3.1. Formación y capacitación policial. 2.3.2. Aspectos culturales del personal policial. 2.3.3. Derechos y deberes del policía. 2.3.4. Escala salarial entre miembros de la policía boliviana. 2.4. RELACIÓN DE LA POLICÍA CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO. **§3. LAS FUNCIONES DE LA POLICÍA: PREVENCIÓN Y REPRESIÓN.** 3.1. DELIMITACIÓN DE FUNCIONES PREVENTIVAS Y REPRESIVAS. 3.2. PREVENCIÓN DEL DELITO. 3.2.1. Intervención y facultades de prevención del delito. 3.2.2. Grado de corrupción y credibilidad de los actos de investigación. 3.2.3. Programas de reestructuración de la policía nacional y marco conceptual. 3.3. REPRESIÓN DEL DELITO. 3.3.1. Actos de investigación: tipo y alcance, control. 3.3.2. Recursos de la policía nacional para actos de investigación. 3.4. DIRECCIÓN DE LAS INVESTIGACIONES. 3.5. COOPERACIÓN CON OTROS ÓRGANOS EN LA FASE DE DILIGENCIAS PREVIAS. 3.6. RELACIÓN ENTRE POLICÍA E IMPUTADO. 3.7. EFECTOS DE SUS ACTOS. **§4. ASPECTOS EMPÍRICOS. §5. CONCLUSIONES. §6. COMENTARIOS FINALES. §7. ANEXOS.** 7.1. ANEXO LEGISLATIVO. 7.2. ANEXO BIBLIOGRÁFICO.

## RESUMEN EJECUTIVO

Las últimas reformas constitucionales de 1994 y la implementación del nuevo sistema acusatorio introducido en el procedimiento penal, nos permite afirmar que Bolivia tiende actualmente hacia un

sistema garantista y preventivo con relación al delito, en el cual se ofrecen las necesarias y suficientes condiciones de carácter normativo para la actuación eficaz y eficiente de los efectivos policiales, tanto en sus funciones preventivas como represivas de los delitos.

Sin embargo, se evidencia una brecha o tensión entre el marco normativo y la realidad concreta, cuyos factores múltiples resultan en la ineficacia de la policía y un serio cuestionamiento sobre su rol, más al considerar el importante incremento de actos delictivos en los últimos diez años y la contradictoria disminución de denuncias o querellas, que reflejan la falta de credibilidad en la policía, y en el sistema judicial en su conjunto.

Entre estas causas, se advierte la falta de aceleramiento en medidas complementarias e imprescindibles al proceso de reforma procesal penal, tales como la implementación del Instituto de Investigaciones Forenses, la reforma dentro del Ministerio Público y la reforma integral de la policía boliviana. Este factor acentúa el riesgo cada vez mayor de introducirse propuestas autoritarias vulneratorias a las más mínimas reglas de un Estado de Derecho.

El número aun elevado de recursos de *habeas corpus* por violación al principio y precepto constitucional al debido proceso, el elevado grado de corrupción y la conducta sistemática de violaciones a los derechos fundamentales en la fase preparatoria de los juicios, denunciados tanto en informes nacionales como en reportes de organizaciones y gobiernos extranjeros, son los elementos que caracterizan a la policía boliviana frente a un Estado de Derecho formal, pero no real.

Las posibles soluciones para una actuación adecuada de la policía boliviana pasan necesariamente, más que por nuevas propuestas normativas, por el cumplimiento y respeto irrestricto de las disposiciones legales ya existentes por un lado, y por otro, por la formulación e implementación de políticas públicas (políticas criminal y de seguridad interior) con alta participación y control parlamentario y ciudadano, donde instituciones como el Defensor del Pueblo, en su calidad de Alto Comisionado de Derechos Humanos del Congreso, puede jugar un rol preponderante, más aun por su autoridad moral reconocida por todos los sectores de la sociedad boliviana.

La reforma integral de la policía boliviana a corto y mediano plazo, es una asignatura urgente, cuya omisión o falta de voluntad política pone en peligro el Estado de Derecho, más aun cuando se asisten a un comercio insurgente de la seguridad privada y de un incremento preocupante de actos de justicia privada (linchamientos, presuntos delincuentes quemados y otros casos) causados por la falta de credibilidad del sistema en su conjunto.

Una reforma de la policía como principal conclusión del presente informe, debe considerar una reasignación de funciones y competencias, eventualmente una municipalización de la institución del orden, cambios profundos en su doctrina y currícula formativa, una purga progresiva de sus efectivos con participación ciudadana, reestructuración de la escala salarial con incentivos, mejoramiento y transparencia en la administración de sus recursos económicos, condiciones objetivas de equipamiento e infraestructura mínimos, un sistema eficaz de control interno (con participación ciudadana) y externo (político, legislativo y judicial) y una mayor orientación de la ciudadanía sobre sus derechos y nuevo rol de la policía.

Los datos empíricos manejados a partir del presente informe, demuestran una preocupante tendencia hacia una actuación fáctica de la policía y otros organismos e instituciones que responden más a un Estado Policiaco, que a un Estado de Derecho real, en contradicción al marco normativo vigente.

## §1. INTRODUCCIÓN: FUNDAMENTOS

Históricamente, la relación institucional entre militares y policías ha sido siempre de rivalidad, en algunas oportunidades determinantes en la propia vida republicana de Bolivia, como en el caso de la Revolución Nacional de 1952 donde el cuerpo de policía jugó un rol preponderante para el éxito de la insurgencia y el establecimiento de un nuevo régimen socio-político-económico y cultural, enfrentándose contra las fuerzas armadas constituidas principalmente por una cierta élite de la sociedad. Los cambios políticos de la época provocan una democratización o mayor accesibilidad de la gente para ingresar e iniciar una carrera militar, lo que redefine su carácter y relación con la policía nacional.

En épocas más recientes, más precisamente desde la década de los 60's, al inicio de la etapa dictatorial más larga de la historia contemporánea de Bolivia, la policía tuvo más bien un rol discreto y sumiso a los dictámenes de los jefes militares, donde asistimos a una suerte de militarización de sus efectivos.

El retorno y etapa transitoria a la democracia, en octubre de 1982, marca un nuevo rol protagónico de la policía nacional, el cual se ve reflejado en la aprobación atropellada de la Ley Orgánica de la Policía Nacional en 1985, la cual incluso no ha sido publicada, hasta la fecha, por la Gaceta Oficial de la Presidencia de la República, tal como lo exigen la Constitución y normas concordantes para su vigencia plena<sup>1</sup>.

El tratamiento entre policías y militares ha sido discriminatorio, aun más en la etapa de transición a la democracia; ello se evidencia por la asignación presupuestaria o del simple análisis comparativo entre la remuneración recibida entre autoridades jerárquicas policiales y militares, que en algunos casos se cuadruplican o quintuplican. En ese mismo sentido, en muchas ocasiones, se ha observado una “militarización” de la policía nacional, es decir, una intromisión cada vez más acentuada de las fuerzas armadas en funciones propias de la policía<sup>2</sup>, incluso hasta la seguridad presidencial, como lo demuestran diversas investigaciones<sup>3</sup>, a pesar de existir normas legales al respecto<sup>4</sup>.

Esta tendencia de someter a la policía nacional a las fuerzas armadas ha tenido su mayor expresión en un proyecto de “*Ley de Seguridad y*

---

<sup>1</sup> Cfr. art. 81 de la Constitución Política del Estado reformada de 1994, que dispone: “(...) *La ley es obligatoria desde el día de su publicación, salvo disposición contraria de la misma ley*”. En el caso de Bolivia, la única instancia estatal competente para publicar leyes promulgadas para su vigencia es la *Gaceta Oficial* dependiente de la propia Presidencia de la República. Sin embargo, la Ley Orgánica de la Policía Nacional de 21 de marzo de 1985 fue publicada mediante una Resolución inconstitucional emanada del Comando General de la Policía Nacional No. 74/85 de fecha 22 de abril de 1985.

<sup>2</sup> Es el caso de la erradicación forzosa de la hoja de coca en el Chapare cochabambino, en el marco de la lucha contra el narcotráfico y a nombre de la soberanía se ha militarizado las operaciones en ese lugar de Bolivia.

<sup>3</sup> OMAR SUÁREZ, RUY. Cuando los militares funcionan como policías. *Informe “R”*. Edita Centro de Información y Documentación (CEDOIN). Septiembre de 1998, N° 376, pp. 4-6.

<sup>4</sup> Decreto Supremo N° 24713, establece la dependencia de la unidad de seguridad presidencial a la Policía Nacional.

*Defensa Nacional*”<sup>5</sup>, debatida y suspendida en su tratamiento legislativo en 1998.

Estas situaciones fácticas han sido los detonantes de cuestionamientos dentro y fuera de la policía, y uno de los factores de varios motines ocurridos entre los años 2000 y 2002.

La Constitución Política del Estado reconoce en situaciones de guerra internacional la dependencia de la Policía Nacional ante el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas<sup>6</sup>.

Asimismo, en los casos de la declaratoria de Estado de Sitio motivados por grave conmoción interna<sup>7</sup>, también puede recurrirse al uso combinado de las fuerzas armadas, tal como ocurrió en el último Estado de Sitio en abril de 2000.

Desde el punto de vista constitucional, la policía es reconocida como fuerza pública cuya misión específica es la de defender a la sociedad, conservar el orden público y hacer cumplir las leyes a nivel nacional.

Por las mismas normas constitucionales sobre las que se fundamenta su existencia institucional, también se restringe su derecho a deliberar o participar en acción política partidaria.

## §2. ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA

### 2.1. JERARQUÍA INTERNA

La policía nacional en Bolivia, tal como se mencionaba en relación a sus fundamentos constitucionales, legales e infralegales, se organi-

<sup>5</sup> OMAR SUÁREZ, RUY. “Las intenciones del COSDNA: Una nueva Ley de Seguridad y Defensa Nacional”, en *Informe “R”*. Centro de Información y Documentación (CEDOIN), mayo de 1998, N° 372, pp. 7-9.

<sup>6</sup> Cfr. Constitución Política del Estado reformada de 1994, Título Octavo, Régimen de la Policía Nacional, art. 218. “(...) En caso de guerra internacional, las fuerzas de la Policía Nacional pasan a depender del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas por el tiempo que dure el conflicto (...)”.

<sup>7</sup> *Op. cit.*, Título Segundo, Poder Ejecutivo, Capítulo IV -Conservación del Orden Público, arts. 111 al 115.

za bajo un mando único, a partir del cual se distinguen distintos tipos de organismos operativos y de asesoramiento.

Mando único a cargo del comandante general de la policía nacional, quien depende directamente del Presidente de la República por intermedio del Ministro de Gobierno, y a través del cual se coordinan con los demás poderes del Estado para ponerles a disposición los efectivos policiales requeridos, pero siempre sujetos a los reglamentos internos de la policía nacional<sup>8</sup>.

Dentro de la estructura jerárquica, por razón de cargo, al comandante general le sigue el sub-comandante general, el Inspector General, el Consejo de Ex Comandantes de la Policía Nacional, Comandantes Departamentales (administración desconcentrada), Directores de Organismos Operativos y de Asesoramiento (nacionales y desconcentrados).

Según la normativa policial, se entiende también que la jerarquía proviene del grado adquirido y que tiene carácter vitalicio y que va desde: el aspirante a policía profesional, clases y policías, suboficiales, aspirante a oficial, oficial (subteniente, teniente, capitán), jefe (mayor, teniente coronel, coronel) y general<sup>9</sup>.

Retomando las observaciones para el caso argentino expuestos por los juristas argentinos ALBERTO BINDER y MARÍA JOSEFA MARTÍNEZ<sup>10</sup>, esta jerarquía y organización más que cuerpo de seguridad civil ha sido estructurado como cuerpos con esquemas más de autoridad militar, con jerarquías rígidas, sistemas de control corporativo y poco transparentes, sobre todo en lo que concierne a los sistemas de ascensos.

## 2.2. TIPOS DE CUERPOS POLICIALES Y SU FUNDAMENTO JURÍDICO

Como se mencionaba antes, no existen diferentes tipos de policías en Bolivia, por existir constitucionalmente un mando único, aun-

<sup>8</sup> Cfr. arts. 215 al 218 de la Constitución Política del Estado, reformada en 1994.

<sup>9</sup> Ley Orgánica de la Policía Nacional de 21 de marzo de 1985, arts. 59 al 62, Capítulo IV, Jerarquía.

<sup>10</sup> BINDER, ALBERTO. *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*. Edic. 2º Centenario, Ed. Hugo Frühing E., Santiago de Chile, Centro de Estudios del Desarrollo, 1998, pp. 13 y ss.

que la policía internamente está organizada en función a organismos de asesoramiento (dirección de inteligencia, identificación, personal y otros) y operativos (de Tránsito, FELCN, Policía Técnica Judicial, Aduanera-COA, Brigadas de Protección a la Familia y Unidades Provinciales).

A los fines del objeto del informe, se puede hacer la distinción dentro de la policía nacional en sus dos tipos de funciones: la policía de investigaciones de los delitos (comúnmente denominada Policía Técnica Judicial) cuya labor se centra en la identificación de los responsables, reúne y asegura la custodia de las pruebas y, por otro lado, la policía operativa o de asesoramiento con funciones preventivas y de mantenimiento de la seguridad interna.

El fundamento jurídico básico sobre el que se sujeta dicha organización es primordialmente constitucional y por norma derivada y expresada en su única ley orgánica de 1985.

Aunque hay que señalar que la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) y la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR), son cuerpos policiales creados e implementados a partir de la Ley N° 1008 (Ley de 19 de julio de 1988 sobre Régimen de la Coca y Sustancias Controladas) como unidad policial dependiente del Consejo Nacional Contra el Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas (CONACYT), bajo la dirección del Fiscal de Sustancias Controladas, y con la misión de procesar todas las diligencias de policía judicial en esa materia<sup>11</sup>.

Es importante resaltar la escasa presencia de la policía nacional en el área rural. En muchos casos, las autoridades locales y tradicionales son las que asumen para sí funciones policiales, e

---

<sup>11</sup> Cfr. Ley N° 1008 de 19 de julio de 1988, art. 93. "Las diligencias de Policía Judicial en materia de Sustancias Controladas, serán procesadas por la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) (...)" . Esta disposición y otras de carácter procesal, fueron expresamente derogadas por el Nuevo Código de Procedimiento Penal, Ley N° 1970 promulgada el 25 de marzo de 1999, en su Disposición Final Sexta, adecuándose y ajustándose la materia de sustancias controladas al sistema acusatorio y a normas procedimentales comunes.

incluso de justicia comunitaria reconocida por la actual constitución<sup>12</sup>.

De la revisión más minuciosa de normas infralegales, encontramos algunas Resoluciones Ministeriales que crean e implementan otro tipo de cuerpos policiales, tales como la Policía Turística dependiente administrativamente del Viceministerio de Turismo y disciplinariamente del Comando General de la Policía Nacional<sup>13</sup>.

Ahora bien, como bien se refiere en el libro *“A Reforma do processo penal”*<sup>14</sup> no existe en Bolivia una policía militar propiamente dicha, como parte integrante del mando único antes mencionado, aunque dentro de las Fuerzas Armadas existe un cuerpo denominado Policía Militar (PM), encargada principalmente de la custodia del *Palacio Quemado*<sup>15</sup> y Residencia Presidencial, así como de otros recintos de naturaleza militar.

### 2.3. PERFIL POLICIAL

#### 2.3.1. *Formación y capacitación policial*

Para el ingreso a la Academia de Policías se exige una serie de requisitos mínimos relacionados al buen estado de salud del postulante, formación educativa mínima como bachiller, Certificado de No contar con Antecedentes Penales y Libreta de Servicio Militar.

---

<sup>12</sup> Cfr. Constitución Política del Estado reformada en 1994, art. 171-III, Título Tercero, Régimen Agrario y Campesino. “*Art. 171-III*. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado (...)”.

<sup>13</sup> Cfr. Reglamento de la Policía Turística está contemplada en la Resolución Ministerial N° 134/01, con VIII Capítulos y 26 artículos, cuerpo policial creado por Resolución Ministerial de fecha 29 de julio de 1975, antes mismo de la aprobación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional de 1985.

<sup>14</sup> AMBOS KAI y HASSAN CHOUKR, FAUZI. *A reforma do processo penal no Brasil e na América Latina*. 1ª Edic. Sao Paulo, Ed. Método, 2001, pp. 230-232.

<sup>15</sup> N.B., “Palacio Quemado” nombre dado al Palacio Presidencial o de Gobierno, tras un incendio en el Siglo XIX.

La currícula policial ha ido modificándose de forma muy paulatina, incorporando módulos relativos a los derechos humanos, gracias a la coordinación interinstitucional existente con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Defensor del Pueblo.

Un nuevo proyecto de formación policial iniciado desde fines de 1999, contemplaba una duración de 5 años de estudios para los cadetes, los cuales antes de ingresar a la Academia deben aprobar un curso preuniversitario dictado por catedráticos de la universidad estatal (Universidad Mayor de San Andrés, UMSA).

Según dicha propuesta, aun no aprobada, el cadete egresado de la Academia de Policía obtiene un título de Licenciatura en Ciencias Policiales con especialidad en una de las tres ramas optativas, además del grado de Subteniente.

Sin embargo, cabe destacar algunas denuncias sobre la formación policial, las cuales refieren a la obligación de los cadetes para adoptar determinados patrones de conducta desde su primer año en la Academia, como las de no trasladarse en medios de transporte público, la forma de vestir de civil, cambiar de domicilio en caso de provenir de familia de escasos recursos y otros<sup>16</sup>.

La capacitación de los agentes policiales ya egresados, en los últimos años, ha ido concentrándose en aspectos relacionados a sus funciones en el marco del nuevo procedimiento penal, visto que por el sistema de orden de destinos anuales vigente en Bolivia, cualquier policía puede llegar a asumir funciones tanto en investigaciones del delito como funciones operativas de mantenimiento de la seguridad interna.

La formación policial no incentiva la especialización y está concentrada en las generalizaciones. Un Informe del Equipo Asesor de la Policía de Colombia<sup>17</sup> dado a conocer en otro Informe de Consultoría encargada por el Defensor del Pueblo<sup>18</sup>, reveló que: “*el personal*

---

<sup>16</sup> “Malos hábitos de las élites”, Periódico *La Razón*, 12 de septiembre de 1999, p. A-25.

<sup>17</sup> N.B., un equipo asesor de Colombia fue destinado a Bolivia en 1999 con el objeto de elaborar un informe recomendatorio para la reestructuración de la policía boliviana.

<sup>18</sup> Presentación Pública de la Consultoría “Propuestas de una Política de Seguridad” del Defensor del Pueblo, a cargo de Ramón de la Quintana, Hotel París, agosto de 2002.

*uniformado que recibió formación en institutos de capacitación corresponde a un 28,9% del total de la fuerza activa y un 56% que representa 10.315 unidades, asumieron funciones de policía sin haber adelantado previamente ningún curso regimentario”.*

De esta formación, demasiado generalizada, sobresalen algunas excepciones, durante el transcurso de los años 2000 y 2001, aproximadamente 2.000 miembros de la F.E.L.C.N. y agentes de la Policía Técnica Judicial (PTJ) recibieron capacitación en torno al nuevo Código de Procedimiento Penal. En julio de 2000, 33 oficiales de la FELCN recibieron formación específica sobre derechos humanos mediante un módulo concebido por consultores extranjeros.

### 2.3.2. *Aspectos culturales del personal policial*

Si bien el ingreso dentro de la policía puede considerarse abierta, siempre y cuando se cumplan con los requisitos mínimos antes anotados, es también cierto que los suboficiales se caracterizan por provenir de estratos socio-económicos más deprimidos que aquellos policías que ingresan a la Academia de Policías en busca de hacer carrera como oficiales de alto rango.

Ambos tipos de policías, suboficiales como oficiales, son destinados para realizar tareas de investigación como policías judiciales. Aunque, la diferencia de clases social ligada al nivel educativo y cultural se hace relevante por la forma en que son encaradas las investigaciones y los resultados finales obtenidos en el marco de la persecución de un determinado delito.

Observaciones empíricas demuestran que los casos más complejos, como aquellos relacionados a delitos económicos o de “cuello blanco”<sup>19</sup> son asignados y confiados a oficiales de mayor rango.

Con relación a la temática de género, es importante señalar que hasta la fecha, además de la ínfima participación femenina en los cuerpos policiales, las mujeres policías aun no han ocupado cargos

---

<sup>19</sup> N.B., “Cuello Blanco”, en alusión a los delitos cometidos por personas de clase social muy pudiente y caracterizada por utilizar a intermediarios o “palos blancos”.

de alta jerarquía, destinándolas prioritariamente a cumplir funciones en las Brigadas de Protección a la Familia.

### 2.3.3. *Derechos y deberes del policía*

Los derechos (además del derecho al voto) y deberes del personal policial están establecidos a través de su ley orgánica de 1985, la cual refiere en cuanto a los primeros<sup>20</sup>:

- a) Derecho a no ser retirado de la institución, salvo proceso penal o administrativo;
- b) Realizar estudios de especialización;
- c) Ser remunerado de acuerdo a su jerarquía, antigüedad, necesidades, capacidad y méritos;
- d) Obtener promociones en el cargo y ascenso, conforme a ley y reglamento;
- e) Ser dotado de los medios necesarios para el cumplimiento de sus específicas funciones (incluso porte y uso de armas de fuego);
- f) Gozar de la seguridad social;
- g) Percibir beneficios sociales en caso de retiro voluntario o forzoso;
- h) Asegurar fomento educacional de sus hijos;
- i) Beneficios mortuarios;
- j) Atención médica, incluso en el extranjero;
- k) Recibir subsidios;
- l) Utilizar, en caso de emergencia, cualquier medio de transporte.

Entre las obligaciones fundamentales se hallan las siguientes:

- a) Servir a la sociedad, la patria y la institución;
- b) Observar los preceptos constitucionales, leyes y reglamentos de la institución;
- c) Proteger y respetar los derechos humanos;
- d) Cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico;
- e) Guardar reserva sobre investigaciones, informaciones y documentación policial;
- f) Proteger a la sociedad en caso de siniestro, calamidades, desastres y otros hechos naturales.

<sup>20</sup> Cfr., Ley Orgánica de la Policía Nacional, 21 de marzo de 1985, arts. 54 y 55.

Como cuerpo policial, hay que volver a recordar sobre las limitaciones constitucionales de ciertos derechos en razón del sujeto, como aquellas referidas a la deliberación o participación en actividades político-partidarias previstas en la Constitución de Bolivia.

#### 2.3.4. *Escala salarial entre miembros de la Policía Nacional*

El nivel salarial es uno de los aspectos más controvertidos y que ha sido factor de varios motines policiales, el último ocurrido en septiembre del año 2000, que logró como resultado un incremento del 50% del salario de los uniformados de más bajo rango.

El sueldo básico<sup>21</sup> de un uniformado policial varía en función a su jerarquía, la cual puede variar entre \$US 90 para un sargento a \$US 150 para un subteniente hasta \$US 400 aproximadamente que corresponde a un general<sup>22</sup>.

Como parámetro relativo hay que tomar en consideración que el salario mínimo vital ha sido fijado en \$US 65 a nivel nacional.

El bajo nivel salarial, discriminatorio comparativamente a la escala salarial de miembros de las fuerzas armadas, ha sido utilizado de forma recurrente para explicar y justificar los niveles de corrupción e ineficacia de esta fuerza pública.

El presupuesto, aprobado mediante Ley Financial, correspondiente a la gestión 2002 y correspondiente a la Policía Nacional bajo el rótulo de “*Orden y Seguridad*”<sup>23</sup> alcanzaba a aproximadamente 85 millones de dólares americanos, que equivale al 1,8% de dicho Presupuesto General de Bolivia<sup>24</sup>, el doble de lo asignado para salud o educación.

---

<sup>21</sup> N.B., el sueldo básico no incluye bonos por antigüedad y otros.

<sup>22</sup> N.B., el salario promedio nominal de un funcionario público de la administración pública central es de \$US 107,00 y de un funcionario del sector público (instituciones confundidas) es de \$US 159,00, Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.), <http://www.ine.gov.bo>

<sup>23</sup> Cfr., Ministerio de Hacienda, <http://www.hacienda.gov.bo>

<sup>24</sup> N.B., Comparativamente a este porcentaje, para los rubros de salud y educación se tiene destinado menos del 0,8% del presupuesto general y apenas 0,15% para el Ministerio Público. Ministerio de Hacienda, *ídem*.

## 2.4. RELACIÓN DE LA POLICÍA CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO

La relación entre instituciones de derechos humanos tal como el Defensor del Pueblo<sup>25</sup>, ha sido en su inicio dificultosa por la resistencia de las fuerzas policiales a cumplir con las recomendaciones de dicha institución y por la mayor visibilidad de los casos de violación a los derechos humanos cometidos por los integrantes de la policía nacional, que se han hecho evidentes por los tres últimos informes anuales presentados por la Defensora del Pueblo, Ana María Romero de Campero, ante el Congreso Nacional.

Sin embargo, esta relación ha encontrado un punto de coincidencia y de coordinación interinstitucional en cuanto a la formación y capacitación en derechos humanos que imparten periódicamente funcionarios del Defensor del Pueblo, en el marco de sus distintos programas<sup>26</sup>.

## §3. LAS FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO

### 3.1. DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES PREVENTIVAS Y REPRESIVAS

Según la Ley Orgánica de la Policía Nacional, aprobada en 1985, el cuerpo policial tiene delimitada sus funciones preventiva y represiva en base a su estructura interna, es decir:

- a) Organismos de asesoramiento y apoyo, y entre los que interesan al objeto del informe, se cuenta con las Direcciones Nacionales de Inteligencia, de Identificación Personal, de Control de Substancias Controladas e Interpol. Estos pueden clasificarse

---

<sup>25</sup> El Defensor del Pueblo como institución pública y estatal es concebida como Alto Comisionado de Derechos Humanos del Congreso boliviano, con mandato constitucional establecido en el art. 127 de la Ley Fundamental y con atribuciones establecidas en el art. 11 de la Ley N° 1818, de 22 de diciembre de 1997.

<sup>26</sup> Las Adjutorías de Programas Especiales y de Promoción y Análisis del Defensor del Pueblo, ha impartido varios cursos y seminarios de sensibilización a las Brigadas de Protección a la Familia sobre temáticas relacionadas a los derechos humanos de la mujer, del adulto mayor y de las personas privadas de libertad.

- como organismos de información y preventivas desde el punto de vista estrictamente orgánico;
- b) Y entre los organismos operativos, cuya delimitación entre funciones de prevención como represión resulta ser ambigua, dependientes de la administración policial desconcentrada, se encuentran: las Unidades de Orden y Seguridad denominadas ahora Policía de Asistencia Ciudadana (PAC), Unidades de Tránsito, Unidades de Criminalística y Policía Judicial (reemplazado en su denominación y funciones por el nuevo Código de Procedimiento Penal); Unidades de Policía Aduanera (denominado ahora C.O.A., Cuerpo Operativo Aduanero, en coordinación con la Aduana Nacional); Policía Femenina reemplazada por las Brigadas de Protección a la Familia, Unidades de Policía Provincial y Fronteriza y Unidades de Control de Substancias Peligrosas conocidas más como Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) desde la aprobación de la Ley N° 1008, con un estatus jurídico especial dentro de la policía boliviana por su grado de autonomía y relacionamiento con el Ministerio Público y organismos extranjeros (DEA, CIA, FBI y otros<sup>27</sup>).

Conviene aclarar que, si bien la precitada norma legal, también hace referencia a juzgados policiales y a facultades jurisdiccionales, éstas han sido derogadas expresa y tácitamente por varias disposiciones legales posteriores<sup>28</sup>, restándole a la policía toda facultad o poder sancionador (incluso administrativo) con respecto a terceros.

El único poder sancionador aun vigente está relacionado a la imposición de multa de tránsito por infracciones cometidas por conductores, aunque su efectividad es relativa, dando lugar a actos de corrupción, más aun al no haberse implementado desde 1993 los Juzgados de Contravención previstos en la Ley de Organización Judicial<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> DEA, Drug Enforcement Agency; CIA, Central Intelligence Agency; FBI, Federal Bureau of Investigation.

<sup>28</sup> Ley N° 1455 de Organización Judicial de fecha 18 de febrero de 1993 y Ley N° 1970, nuevo Código de Procedimiento Penal promulgado en fecha 25 de marzo de 1999.

<sup>29</sup> La excesiva demora en la implementación de los Juzgados de Contravención, equivalentes a Juzgados de Paz o "*Juge de Paix*" (de mínima cuantía), según la Corte

Todos estos organismos antes referidos, conforme a lo preceptuado por la Constitución Política del Estado, se encuentran bajo el mando único del Comando General de la Policía Nacional como órgano máximo de dirección, administración y decisión.

La delimitación entre sus funciones preventivas y represivas está normada en el nuevo procedimiento penal boliviano, con ambas funciones entremezcladas y no muy bien delimitadas, tal es el caso de ciertas funciones represivas (de investigación) que están contempladas en una Sección relativa e intitulada como “Intervención Policial Preventiva”<sup>30</sup>.

### 3.2. PREVENCIÓN DEL DELITO

#### 3.2.1. *Intervención y facultades de prevención del delito*

La intervención policial preventiva, según la forma en que fueron dispuestas en el nuevo Código de Procedimiento Penal, es permitida legalmente al tomar conocimiento de la comisión de un delito de acción pública y del deber de informar de sus actuaciones al Ministerio Público dentro de las siguientes ocho horas, debiendo limitarse a levantar diligencias preliminares para reunir y asegurar elementos de convicción y evitar la fuga u ocultamiento de los sospechosos.

Esta función preventiva alcanza a la atención médica que requieran las personas bajo su custodia.

#### 3.2.2. *Grado de corrupción y credibilidad de los actos de investigación*

El grado y magnitud de la corrupción dentro de la institución policial se ve reflejado tanto en informes del propio Departamento de Estado del Gobierno Federal de los Estados Unidos del año 2000,

---

Cont. nota 29

Suprema de Justicia y el Consejo de la Judicatura, se debe a la falta de recursos económicos. Aunque sin norma legal que la respalde, la policía también impone sanciones pecuniarias (multas) en casos de riñas y peleas, así como en actos de “conciliación forzosa” para asuntos de poca relevancia social.

<sup>30</sup> Cfr. art. 293 y ss. del Nuevo C.P.P., Ley N° 1970 de 25 de marzo de 1999.

donde claramente indica entre los niveles del Estado más corruptos a la policía boliviana y el poder judicial, que mina la seguridad jurídica y confianza tanto de sus ciudadanos y ciudadanas como de los inversionistas extranjeros y nacionales, al sesgar el correcto funcionamiento de una economía que propugna ser competitiva y transparente, pero que en los hechos está distorsionada por prácticas corruptas no perseguidas ni sancionadas adecuada y oportunamente por las autoridades competentes (policía, ministerio público y poder judicial).

Un informe elaborado en 1999 por JEFFREY SACHS para el Foro de Davos<sup>31</sup> reveló que según una encuesta aplicada a 4.000 empresarios en el mundo, se establecía que entre 59 países estudiados, Bolivia es “*campeón mundial de la corrupción*” donde más se cobran sobornos y donde más inseguridad jurídica se evidencia a nivel del poder judicial y de la policía<sup>32</sup>.

Otra referencia sobre el grado de corrupción y falta de credibilidad en la policía es constatada por *Transparency Internacional* que colocó a Bolivia en 1997 en el segundo lugar después de Nigeria, entre los países más corruptos. Ranking en el que Bolivia ha ido “mejorando” su imagen internacional al incluirse nuevos países dentro del universo del informe anual que presente dicha organización internacional no gubernamental.

Se puede afirmar que, por la forma de organización y formación recibida por los agentes policiales, la corrupción es motivada y fomentada por objetivos propios de la organización policial vinculados al poder político, y que tiende a la construcción de redes de ilegalismos<sup>33</sup>. Un ejemplo ilustrativo de intereses corporativos es la formación reciente de un partido político denominado: “VIMA”

---

<sup>31</sup> Cfr. *La Razón*, jueves 15 de julio de 1999, p. 1.

<sup>32</sup> Cfr. el último informe de *Transparency Internacional* del año 2002 coloca a Bolivia entre los países más corruptos de Sudamérica.

<sup>33</sup> P. ej. Caso “Blas Valencia”, ex coronel de la Policía Nacional, cabecilla de una banda de atracadores de bancos, detenido en diciembre de 2001, presuntamente vinculado con dos senadores de la República y altos mandos policiales. A la detención de Blas Valencia, le sucedió un atentado terrorista como presunta represalia contra colegas policiales.

integrado por ex directores nacionales de los servicios de inteligencia.

### 3.2.3. *Programas de reestructuración de la policía nacional y marco conceptual*

En 1997, durante la administración de gobierno del Presidente, y ex dictador de la década del 70, Gral. (r.) Hugo Banzer Suárez, se formuló un programa denominado “*Plan de Seguridad y Protección Ciudadana*”<sup>34</sup>, la cual se sustentaba en los siguientes pilares:

- a) Reformas legales (Ley de Seguridad Ciudadana, Código de Tránsito, Tenencia de Armas y Explosivos, Migraciones, Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco y Ejecución Penal). De estas reformas, solo la Ley de Ejecución Penal fue aprobada y se implementaron numerosos operativos migratorios, que incluso vulneraron derechos humanos de ciudadanos extranjeros;
- b) Reformas institucionales, que comprendían una profunda reestructuración de la Policía Nacional, del Viceministerio de Prevención y Rehabilitación, Servicio Nacional de Migración y Régimen Penitenciario. Debido a la fuerte resistencia de autoridades policiales hasta la fecha no pudo realizar ningún tipo de reforma institucional que fuera efectiva.

Los objetivos de dicho programa estaban centrados en una supuesta y mayor participación ciudadana, prevención del delito, educación y mejoramiento de mecanismos de seguridad, todo ello bajo una relación Estado-sociedad, que refleja un análisis demasiado simplista.

A pesar de haberse asignado e incrementado paulatinamente mayor presupuesto destinado a dicho programa<sup>35</sup>, éste fracasó por diversos factores, entre ellos la falta de verdadera voluntad política. En 1999, se volvió a intentar relanzar el mismo plan bautizado como: “*Plan Integral de Seguridad, Participación Comunitaria*” y en el año 2000

<sup>34</sup> MINISTERIO DE GOBIERNO. *Plan de Seguridad y Protección Ciudadana*, noviembre de 1998.

<sup>35</sup> N.B., Desde 1990 a la fecha se incrementó el presupuesto de la policía en más de 348%, véase datos estadísticos del Ministerio de Hacienda, [www.hacienda.gov.bo](http://www.hacienda.gov.bo)

bajo el rótulo de: “*Plan Ciudadela*” con una clara presencia y tendencia a la militarización de la seguridad ciudadana.

Es así que la administración de gobierno del Presidente Jorge Quiroga Ramírez, desde agosto del 2001<sup>36</sup>, intenta en sus últimos meses de gestión implementar un nuevo programa de seguridad ciudadana denominado: “*Plan de Vigilancia Participativa*”, que contempla la participación activa de ciudadanos y ciudadanas vecinos y residentes de determinados distritos municipales, a quienes se les concede un sueldo mínimo mensual y un teléfono celular, con la misión de realizar un control preventivo permanente en el lugar donde viven (alerta temprana como función preventiva para-policial). Las zonas priorizadas por el mencionado plan corresponden a áreas con alta incidencia de actos delictivos.

Dicho plan encuentra su antecedente más próximo y similar, después del Plan de 1998, en otro “*Plan Serenazgo*” (Plan Tranquilidad Vecinal), implementado como una especie de fuerza para-policial y municipal, por el actual alcalde de la ciudad de El Alto<sup>37</sup>, José Luis Paredes, y con similares características a las descritas en el plan gubernamental.

Lo que se evidencia de estos programas de seguridad interna es la concepción del ORDEN como un estado de hecho (estático) y no como un proceso dinámico, al punto de que en uno de los pilares del primer programa, antes indicado, se menciona la necesidad, dentro de las funciones preventivas de la policía, de intervenir en la vida privada de los ciudadanos para educarla en el “ORDEN”.

Lo que denota una carencia en el desarrollo conceptual de “orden” dentro de un Estado de Derecho, y dificulta la posibilidad de plantear el problema de la seguridad interna en términos democráticos.

---

<sup>36</sup> El Presidente Jorge Quiroga Ramírez, sucede al Gral. (r.) Hugo Banzer Suárez, tras su renuncia motivada en el debilitamiento de su salud debido a un cáncer terminal. Este último fallece el 5 de mayo de 2002.

<sup>37</sup> El Alto es una ciudad con aproximadamente 800.000 habitantes donde se halla el Aeropuerto Internacional, colindante con La Paz, con los más altos índices de pobreza a nivel nacional y caracterizada como “ciudad dormitorio” donde se evidencian grandes flujos migratorios provenientes del área rural.

### 3.2. REPRESIÓN DEL DELITO/PROCESO PENAL

#### 3.2.1. *Actos de investigación: tipo y alcance, control (¿prohibiciones de aprovechamiento de prueba?)*

- *Tipo, alcance y control de actos de investigación policial*

Entre los actos de investigación que puede realizar la policía en el marco de las investigaciones de procesos penales por iniciarse, encontramos todos aquellos referidos y limitados a:

- a) La identificación y aprehensión de los responsables de los actos ilícitos;
- b) La identificación de las víctimas;
- c) La acumulación y seguridad de las pruebas;
- d) Toda actuación dispuesta por fiscal que dirige la investigación.

En este mismo sentido, la policía tiene facultades<sup>38</sup> para: a) recibir denuncias; b) recibir declaraciones de quienes fueran testigos de hechos delictivos; c) practicar diligencias para individualizar presuntos autores y partícipes del delito; d) recabar datos que sirvan para identificar al imputado; e) aprehender a los presuntos autores; f) practicar el registro de personas, objetos y lugares; g) prestar auxilio que requiera la víctima y proteger a los testigos; h) vigilar y proteger el lugar de los hechos; i) levantar planos, tomar fotografías y realizar grabaciones en vídeo; j) recoger y conservar los objetos e instrumentos relacionados al delito, y k) secuestrar y custodiar documentos, con autorización previa.

Tal como refiere el nuevo Código de Procedimiento Penal, siendo el Ministerio Público el órgano constitucional de defensa de la sociedad y el Estado, éste tiene la obligación, a su vez, de informar al Juzgado (de turno) de Medidas Cautelares y Garantías Constitucionales, dentro de las veinticuatro horas sobre toda investigación que se hubiere iniciado. Lo que permite un equilibrio entre la función

<sup>38</sup> N.B., si bien estas facultades policiales son de carácter represivo (de investigación), éstas se hallan inadecuadamente contempladas dentro del nuevo Código de Procedimiento Penal (Ley N° 1970) dentro de la Segunda Parte, Libro Primero, Título I, Capítulo II, Sección III bajo el rótulo de: “*Intervención policial preventiva*”.

directiva de la investigación y acusadora atribuida a la Fiscalía<sup>39</sup> y los derechos que corresponden ser protegidos y tutelados, en el transcurso del levantamiento de las diligencias o actos preparatorios del proceso, por el órgano jurisdiccional (Juez de Instrucción-Cautelar o de Garantías Constitucionales), al cual el imputado puede acudir en caso de sentirse víctima de vulneración de sus derechos fundamentales.

Con el nuevo sistema acusatorio implementado de forma plena en Bolivia, desde el 1º de junio de 2001 (y en forma anticipada y parcial desde 1999), la policía, a diferencia del anterior sistema, distorsionado en los hechos, donde ésta se auto-facultaba para valorar las pruebas y concluir sobre tipificación penal de los actos denunciados o querellados; hoy en día las atribuciones de la policía se limitan simple y llanamente a recolectar y conservar las pruebas, las cuales sólo tendrán valor y fuerza probatoria al momento de ser ratificadas durante el proceso penal, siempre y cuando sean admitidas, obtenidas legalmente<sup>40</sup> y ratificadas a través del Fiscal acusador en juicio oral, público, contradictorio y continuo.

En este mismo sentido, tanto la policía nacional como el Ministerio Público están sometidos al control jurisdiccional, no pudiendo, ni la policía ni la fiscalía, realizar actos jurisdiccionales; tampoco está permitido la intromisión del juez en actos de investigación que pueda comprometer su imparcialidad<sup>41</sup>, lo que delimita de forma clara, precisa y expresa las relaciones jurídicas en la fase de investigación entre el Ministerio Público (la Policía Nacional y el Instituto de Investigaciones Forenses como órganos auxiliares) y el Juez Instructor.

El nuevo Código de Procedimiento Penal norma principios básicos del derecho penal relativos a la licitud de la prueba o aplicación de la *Teoría del árbol envenenado*. Es así que en el art. 172, dispone de forma

---

<sup>39</sup> Cfr. Código de Procedimiento Penal, arts. 297 (dirección funcional de la etapa de investigación, preparatoria al juicio oral) y ss.

<sup>40</sup> Cfr. Código de Procedimiento Penal, Ley N° 1970 de 25 de marzo de 1999, arts. 333 (oralidad), 171 (libertad probatoria), 172 (exclusiones probatorias) y 173 (valoración).

<sup>41</sup> Cfr. art. 279 del nuevo Código de Procedimiento Penal, Ley N° 1970 de 25 de marzo de 1999.

expresa y taxativa la ineficacia de pruebas obtenidas mediante información originada en un procedimiento o medio ilícito, éste último en referencia a escuchas telefónicas constitucionalmente prohibidas<sup>42</sup>.

La ilicitud de la prueba refiere también a aquella obtenida mediante actos que vulneran en forma general los derechos y garantías constitucionales, tales como la tortura psicológica o física, allanamiento de morada sin orden judicial o en horario nocturno, la violación de correspondencia y otras<sup>43</sup>.

Sin embargo, en el caso de Bolivia, tal como lo confirman varios informes que se mencionan, existe una brecha entre lo fáctico y lo normativo con relación a la prueba prohibida.

### 3.3.2. *Recursos de la Policía Nacional para actos de investigación*

Los recursos materiales y humanos con que cuenta actualmente la policía boliviana son insuficientes; sin embargo, el factor primordial no se encuentra totalmente en la carencia de asignación presupuestaria que, como ya se apuntó, fue incrementado progresivamente en más de 153% desde 1990, sino por su manejo ineficiente y poco transparente, tal como concuerda en un último Informe del Defensor del Pueblo sobre la base de datos contables del Ministerio de Hacienda.

El universo de contingentes de funcionarios y agentes policiales alcanza a 19.000<sup>44</sup> en todo el país, del cual solo 36% corresponden a funcionarios administrativos, quedando un saldo aproximado de 12.000<sup>45</sup> efectivos encargados de la seguridad ciudadana, y del cual apenas un bajo porcentaje es asignado para la realización de actos de investigación del delito.

<sup>42</sup> Cfr. Constitución Política del Estado, art. 20. "(...) Ni la autoridad pública, ni persona u organismo alguno podrán interceptar conversaciones y comunicaciones privadas mediante instalación que las controle o centralice (...)".

<sup>43</sup> Cfr. Constitución Política del Estado, arts. 20 y 21.

<sup>44</sup> N.B., dato estadístico que permite inferir la existencia de un funcionario policial por 431 habitantes.

<sup>45</sup> *Ídem.* Este dato permite inferir la existencia de un policía –no administrativo– por 683 habitantes.

Sus recursos económicos destinados a material y equipamiento son igualmente insuficientes, y han sido objeto de consideración en varios programas de seguridad interna, lo cual ha merecido el apoyo de la cooperación internacional, particularmente de España y Japón con la dotación de movibilidades, municiones, equipamiento en comunicaciones y asesoramiento y capacitación de organismos de seguridad del Estado.

Los recursos humanos de la policía para su función investigadora no son profesionales, ni lo suficientemente especializados, sobre todo para delitos de “cuello blanco”, donde se requieren conocimientos más profundos en economía, administración y contaduría pública, así como un conocimiento general e integral de disposiciones legales vigentes.

Por ello, la credibilidad en la recolección y pericias técnica-científicas practicadas por la policía boliviana, siempre han quedado en duda, tales como en casos muy famosos donde las propias autoridades policiales y del Ministerio Público tuvieron que acudir al F.B.I. (Federal Bureau of Investigation) de Estados Unidos, o a laboratorios del mismo país o Europa (Casos Csapeck, Caso niña Patricia-Odón Mendoza y otros).

De esta forma, a partir de casos connotados y sujeto a los principios de cooperación y reciprocidad internacional, las autoridades jurisdiccionales han ido aceptando y admitiendo como legalmente válidas actos de investigación cuyas pruebas fueron sometidas a la opinión técnica-científica de organismos extranjeros, y con una cuestionada validez legal ante el silencio o vacío normativo al respecto.

Otro dato revelador sobre el grado de credibilidad en los actos investigativos de la policía, así como de la poca confiabilidad de la población, se ve reflejada en datos estadísticos expresado por el ex Ministro de Gobierno, José Luis Lupo, quien afirmó que en los últimos 10 años se había incrementado en 300% la comisión de delitos, sin embargo la presentación de denuncias y querellas ha disminuido.

Esta marcada desconfianza social en la institución del orden ha provocado situaciones cada vez más reiteradas de actos de justicia tomados por la propia gente, tales como frecuentes linchamientos

registrados en Cochabamba y la ciudad de El Alto, los cuales tampoco son perseguidos penalmente, o al menos no llegan a su conclusión.

El nuevo Código de Procedimiento Penal prevé toda una serie de situaciones concernientes a la cooperación judicial y administrativa internacional, particularmente en lo referido a la figura de la extradición, aunque carece de disposiciones con relación a la validez de pruebas producidas en el extranjero mediante exhortos judiciales.

Las falencias en los actos policiales de investigación, son las supuestas y legalmente cubiertas mediante la creación de un Instituto de Investigaciones Forenses, previsto en el nuevo Código de Procedimiento Penal, cuyos integrantes pueden ser civiles o miembros activos de la policía.

Sin embargo, dicho instituto no ha sido aun implementado a la fecha del presente Informe, no pudiéndose valorar el desempeño y credibilidad de su trabajo.

#### 3.4. DIRECCIÓN DE LAS INVESTIGACIONES (¿DIFERENCIAS ENTRE LA SITUACIÓN JURÍDICA Y LA SITUACIÓN FÁCTICA?)

Como ya se apuntó más arriba, al implementarse el sistema acusatorio en Bolivia, corresponde al Ministerio Público la dirección de las investigaciones cuyo alcance abarca la obligatoriedad para la policía en el cumplimiento de sus órdenes o requerimientos, asignación directa de funcionarios policiales para las investigaciones, la separación de éstos últimos en caso de negligencia, ineficiencia o retardación en el levantamiento de diligencias, así como la potestad de solicitar a la autoridad policial competente la imposición de sanciones disciplinarias contra funcionarios policiales separados de determinada investigación.

De compararse la situación jurídica como la fáctica, se aprecia una falta de asunción por parte del Ministerio Público sobre su nuevo rol acusatorio y protagónico en los procesos penales sujetos al principio básico de la oralidad, más aun al no haberse designado desde 1999, fecha de promulgación del nuevo Código de Procedimiento Penal, a los nuevos fiscales titulares a nivel de los nueve distritos judiciales.

Es así que, una constatación empírica nos permite evidenciar que el Ministerio Público delega la verdadera dirección de sus investigaciones a los funcionarios policiales, tal como sucediera en el pasado, o en su defecto opta por el archivo o rechazo puro y simple de las denuncias y querellas, a veces, incluso sin sujetarse al procedimiento legal (toma de declaraciones de los denunciados o querellantes y acusados).

El bajo presupuesto destinado al Ministerio Público<sup>46</sup>, con relación al número de casos a ser investigados, es un factor adicional e importante que también debe ser considerado.

### 3.5. COOPERACIÓN CON OTROS ÓRGANOS EN LA FASE DE DILIGENCIAS PREVIAS (MINISTERIO PÚBLICO, JUEZ DE INSTRUCCIÓN)

Los funcionarios policiales en determinadas situaciones, y en el marco de su función de prevención, entendidas como el conocimiento de funcionarios y agentes policiales sobre la comisión de un delito, están obligados a informar dentro de las ocho horas siguientes al Ministerio Público.

Asimismo, la obligatoriedad de cooperación con otros órganos abarca a la atención médica de las personas bajo su custodia, incluida la víctima.

La relación entre la policía y el juez de medida cautelar y garantías constitucionales, se realiza por lo general por intermedio del Ministerio Público, tratándose de diligencias previas, y en forma directa en actos preparatorios o durante la fase plenaria del juicio penal, para la ratificación de determinadas pruebas recolectadas o por otros requerimientos de carácter jurisdiccionales.

### 3.6. RELACIÓN ENTRE POLICÍA Y ACUSADO

La Constitución, como cualquier otro Estado de Derecho, garantiza el principio de presunción y derecho a la defensa a toda persona acusada<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> N.B., para la gestión 2002 fue asignado al Ministerio Público aproximadamente el 0,15% del Presupuesto General de la Nación.

<sup>47</sup> Cfr. art. 16 de la Constitución Política del Estado de 1994.

De forma derivada, el nuevo procedimiento penal norma sobre el tipo de relación que debe existir entre la policía y el acusado; es así que en sus primeras disposiciones establece el derecho de la persona a quien se le atribuya la comisión de un delito a ser tratada con el debido respeto a su dignidad de ser humano y de ser tratada como inocente hasta el final del juicio.

En el marco de la defensa técnica del imputado, éste tiene derecho, desde el primer momento de su detención, a un abogado, en su defecto, de no ser elegido o el abogado elegido no aceptara tomar la defensa del encausado, se le nombra un defensor de oficio<sup>48</sup>.

En la última reforma constitucional de 1994, se han incorporado varios elementos relevantes que están íntimamente relacionado con los derechos del acusado, como el derecho a la defensa legal gratuita y la obligación del poder judicial a proporcionar servicios de traducción o intérprete cuando el idioma materno del acusado no sea el castellano<sup>49</sup>; estos mismos elementos son considerados en el nuevo Código de Procedimiento Penal<sup>50</sup>.

La policía tiene facultades solo de interrogar al acusado en presencia de su abogado defensor y del fiscal, a excepción hecha de la averiguación de su identidad. El incumplimiento de estas disposiciones da lugar a la nulidad de la declaración hecha por el encausado.

El acusado en todo momento debe ser informado sobre su derecho a guardar silencio.

En todos los casos, el interrogatorio debe limitarse a los datos generales del acusado (nombres, apellidos, estado civil, profesión, nacionalidad, fecha y lugar de nacimiento, domicilio real y procesal), sobre sus propios antecedentes penales y sobre su decisión a declarar o no.

---

<sup>48</sup> En Bolivia, los abogados de oficio dependen de Defensa Pública, área del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

<sup>49</sup> Cfr. art. 116-X concordante con el art. 1° reformado de la Constitución Política del Estado, donde se define al Estado boliviano como un Estado multiétnico y pluricultural.

<sup>50</sup> Cfr. arts. 10 y 111 del nuevo Código de Procedimiento Penal, Ley N° 1970, de 25 de marzo de 1999.

La policía tiene facultades para arrestar a toda persona presente en el lugar de la comisión de un delito y cuando sea imposible, en un primer momento, la individualización del autor(es). El arresto nunca podrá exceder de las ocho (8) horas, después de lo cual, sólo puede seguir detenida por otras 24 horas mediante orden motivada de Fiscal<sup>51</sup>, quien tiene la obligación, en ese mismo plazo, de remitir todos los antecedentes al juez de instrucción (o denominado de Medidas Cautelares y Garantías Constitucionales).

Por otro lado, la aprehensión por parte de la Policía Nacional es permitida legalmente en los siguientes casos:

- 1) Cuando haya sido sorprendido en flagrancia;
- 2) En cumplimiento de mandamiento de aprehensión librado por juez o tribunal competente;
- 3) En cumplimiento de una orden emanada del fiscal, y
- 4) Cuando se haya fugado estando legalmente detenida la persona.

En toda aprehensión el código adjetivo establece los criterios fundamentales que deben ser respetados por la policía<sup>52</sup>.

- a) Hacer uso de la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario;
- b) No utilizar armas, excepto cuando haya resistencia que ponga en peligro la vida o la integridad física de las personas, o en caso de fuga;
- c) No infligir, instigar o tolerar ningún acto de vejación, tortura u otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, tanto en el momento de la aprehensión como durante el tiempo de la detención;
- d) No permitir que los detenidos sean presentados a ningún medio de comunicación social, sin su expreso consentimiento;
- e) Identificarse en el momento de la aprehensión como autoridad policial indicando su nombre y apellido;
- f) Informar a la persona aprehendida sobre su derecho a guardar silencio;

---

<sup>51</sup> N.B., solo para delitos que impliquen sanción penal igual o superior a dos años de privación de libertad.

<sup>52</sup> Cfr., art. 296 del Nuevo C.P.P.

- g) Comunicar la detención y el establecimiento donde será conducido, a los parientes u otras personas relacionadas al imputado;
- h) Consignar en un registro inalterable el lugar, día y hora de la detención.

El incumplimiento a estos principios puede dar lugar a responsabilidad administrativa y penal del funcionario policial<sup>53</sup>.

La responsabilidad administrativa por infracciones cometidas por los funcionarios policiales está normada por su Reglamento de Disciplina y Sanciones<sup>54</sup>, en el cual se tipifican más de 132 faltas que se clasifican entre leves y graves. De estas faltas o infracciones, apenas 9 guardan relación con las funciones investigativas de los policías judiciales<sup>55</sup>. Muchas otras faltas que se tipifican como infracciones son confundidas con tipificaciones contenidas y prescritas en el Código Penal, o incluso contradicen y vulneran preceptos constitucionales relativas al derecho a la intimidad y vida privada<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> La responsabilidad penal que puede emerger de un acto cometido por los funcionarios policiales están tipificados en el Código Penal, los cuales pueden referirse a abusos de autoridad con penas leves hasta por torturas, coacción, amenazas graves, delitos contra la libertad o contra la función judicial o pública. Sin embargo, en los hechos, muy pocos casos denunciados concluyen en sentencias condenatorias ejecutoriadas contra policías. Afirmación confirmada por el propio Informe del Departamento de Estados de los Estados Unidos de Norteamérica, véase Informe sobre Práctica de los Derechos Humanos – Bolivia, <http://www.megalink.com/usemblapaz/InformeDH2002Esp.htm>. No existe norma legal alguna con relación a la existencia de responsabilidad subsidiaria del Estado en caso de infracciones o delitos cometidos por agentes policiales, ni tampoco jurisprudencia conocida por el relator del presente informe.

<sup>54</sup> Cfr., *Reglamento de Disciplina y Sanciones*, aprobado mediante Resolución Suprema N° 207801 (decreto presidencial) de 23 de julio de 1990.

<sup>55</sup> Entre las faltas o infracciones graves relacionadas con el objeto de este Informe se hallan las siguientes, a título de ejemplos: a) Inasistencia del investigador policial, b) descuido o negligencia en la investigación y esclarecimiento del caso policial asignado, c) recibir dádivas o contraer deudas con detenidos, d) no prestar la cooperación solicitada por las autoridades judiciales, administrativas, eclesiásticas, municipales y militares, e) omitir deliberadamente el registro de personas detenidas, así como secuestro de armas o instrumentos peligrosos, f) la privación inmotivada de libertad y maltrato a detenidos, g) descuidar los deberes propios de la función policial, h) no constituirse en el lugar de destino dentro de las 48 horas, i) disparar o amenazar con armas de fuego sin causal justificada.

<sup>56</sup> Vulneración que se traduce en tipificar como falta o infracción grave a conductas tales como: la omisión de recabar autorización para celebrar matrimonio, la prohibición de mantener relaciones homosexuales, estar embarazada sin estar casada y otras.

Las sanciones, según la misma norma infralegal, son impuestas por el Tribunal Disciplinario, aunque en los hechos este tipo de instancia ha sido muy cuestionado sobre su forma de funcionamiento y las constantes intromisiones de funcionarios policiales de alto rango.

Volviendo al tema de las facultades de los policía con respecto a los detenidos, hay que considerar que una vez aprehendida una persona, sea por la policía o por orden de fiscal, ésta solo puede ser liberada por el juez competente, el cual debe definir la situación procesal.

En los casos de detención prolongada o preventiva, ordenada por el juez competente, ésta debe cumplirse en un establecimiento especial o, al menos, en secciones separadas de las dispuestas para los condenados, y en el lugar donde se tramita el proceso.

La legislación actual no especifica el lugar para los casos de arresto o de aprehensión efectuada por la policía o por orden de fiscal, dentro de las 8 o siguientes 24 horas, respectivamente.

En los hechos, este tipo de arresto o aprehensiones se realizan en recintos de la propia policía nacional o dependientes de la fiscalía, los cuales han sido denunciados por el Defensor del Pueblo por su insalubridad y violación a los Principios sobre la Protección de todas las Personas a toda Forma de Detención o Prisión.

### 3.7. EFECTOS DE SUS ACTOS

Los actos de investigación realizados por la policía nacional no tienen fuerza ni valor probatorio hasta su ratificación en el juicio oral y público, a través del fiscal acusador.

Las diligencias practicadas por la policía nacional tienen un carácter recolector de pruebas. La nueva legislación, promulgada desde 1999, prevé la creación de un Instituto de Investigaciones Forenses<sup>57</sup>, la cual debiera proporcionar opiniones técnico-científicas sobre sus estudios de pruebas recolectadas por la policía.

---

<sup>57</sup> Cfr. art. 75 del Nuevo C.P.P.

Sin embargo, en los hechos este instituto, dependiente administrativa y financieramente de la Fiscalía General de la República, no existe aun lo que, naturalmente, ha afectado seriamente el resultado de los procesos antiguos, sujetos aun al antiguo sistema inquisitorial, como a los nuevos juicios orales.

#### §4. ASPECTOS EMPÍRICOS

La práctica y credibilidad policial en sus actos de investigación del delito ha sido siempre objeto de cuestionamiento, tanto en casos de poca relevancia social como en aquellos que han conmovido la opinión pública, e incluso provocado crisis políticas, por la interferencia o implicaciones de connotados políticos o autoridades de alta jerarquía, tal como el caso Huanchaca, del narcoavión<sup>58</sup>, o del robo de dinero y joyas a un ministro de Estado en funciones donde estaban involucrados policías de alto rango, uno de los cuales aspiraba incluso a ser ascendido como comandante general de la policía<sup>59</sup>.

Por otro lado, tal como destacan los datos estadísticos publicados por el Defensor del Pueblo<sup>60</sup>, la policía nacional, a pesar de la reforma procesal penal, sigue siendo la segunda institución pública más denunciada por abusos y violaciones de derechos humanos, tanto en el marco de sus investigaciones, como en su labor de mantenimiento de la seguridad interna.

En relación a la vulneración de derechos y garantías constitucionales, se puede afirmar que la policía boliviana es la institución pública que más vulnera los derechos humanos y es objeto de la mayor cantidad de quejas por parte de los ciudadanos y ciudadanas, tal como lo refleja el Informe del Defensor del Pueblo del año 2001 presentado ante el Congreso Nacional, en el cual se afirma que se

---

<sup>58</sup> RONCKEN, THEO. "De narcoaviones y protección policial en Bolivia", en *Crimen uniforme*, Transnational Institute (TNI)-Acción Andina-Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB), Ámsterdam, octubre de 1997, pp. 22-35.

<sup>59</sup> *Op. cit.*, "De policías y ... policías", en *Informe "R"*, N° 370, pp. 36-37, marzo 1998, Centro de Documentación e Información (CEDOIN), La Paz, Bolivia.

<sup>60</sup> OMAR SUÁREZ, RUY. "De Policías ... y policías". *Informe "R"*. Centro de Información y Documentación (CEDOIN), N° 370, marzo de 1998, pp. 36-37.

ha registrado en ese último periodo, un 27% de quejas denunciadas formalmente contra la policía boliviana.

Una de cada cuatro quejas, aproximadamente, contra la Policía en su conjunto, está relacionada directamente contra la policía judicial y la etapa de diligencias o preparatoria a los procesos penales. Siendo los derechos más vulnerados, por la Policía Nacional, los de seguridad (35%), debido proceso (9%), libertad (11%), petición (10%) y dignidad (9%); derechos fundamentales obviamente reconocidos en la Constitución en sus artículos 6 y 7.

Es importante resaltar, según este mismo informe, el hecho de que las quejas por violaciones al debido proceso cometidas por la policía, comparativamente a la gestión 2000, se han incrementado en términos relativos, y ello a pesar de la vigencia plena del nuevo Código de Procedimiento Penal que implementa e inaugura el sistema acusatorio.

Las conductas vulneratorias a las garantías y derechos constitucionales se concentran, sobretodo, en: “(...) los malos tratos físicos o psicológicos, lesiones, amenazas y toda forma de coacción física o moral (...)”, finaliza el informe del Defensor del Pueblo en su acápite dedicado a la Policía Nacional de Bolivia.

Las sistemáticas violaciones a los derechos humanos y derechos fundamentales, por parte de la Policía Nacional, se refleja de la revisión de la Jurisprudencia formada a nivel del Tribunal Constitucional y publicada en sus sucesivas Gacetas Constitucionales, a partir de las cuales se evidencia, para el periodo septiembre-octubre 2000, que el 95% de los recursos de *habeas corpus* interpuestos contra funcionarios policiales se deben a la permanente violación al principio de debido proceso en el curso del levantamiento de diligencias policiales.

El mismo Departamento de Estado de la Administración de Gobierno de Estados Unidos<sup>61</sup>, en su “*Informe sobre la Práctica de los Derechos Humanos*” publicado por la Oficina de Democracia, Derechos Hu-

<sup>61</sup> <http://www.megalink.com/usemblapaz/InformeDH2002Esp.htm>

manos y Trabajo en fecha 4 de marzo de 2002, establece y reconoce la existencia de abusos de los derechos humanos por parte de la policía boliviana, por el que se registran en el año 2001 más de 11 manifestantes fallecidos en enfrentamientos con fuerzas policiales y 1 detenido fallecido tras su custodia a cargo de la policía.

Los arrestos arbitrarios y violación de derechos humanos más relevantes y destacados tanto en informes internacionales como por la prensa nacional, refieren al caso Carlos Freddy Cano López, empresario peruano, arrestado por rehusarse a pagar una cuestionada tarifa de taxi; éste sufrió quemaduras de tercer grado en más del 50 por ciento de su cuerpo cuando su celda en INTERPOL fue incendiada. La víctima murió por causa de sus heridas en junio de 1999. El proceso y persecución penal contra los agentes policiales, presuntamente autores de estos abusos, sigue pendiente hasta la fecha del presente informe, gozando éstos de libertad provisional<sup>62</sup>.

El citado Informe del Departamento de Estado de Estados Unidos refiere a ejemplos muy precisos de impunidad contra los abusos policiales y la falta de credibilidad en los organismos encargadas de la persecución penal (Policía Técnica Judicial y Ministerio Público) cuando se trata de acusar y perseguir judicialmente a policías corruptos o violadores de derechos humanos, lo que demuestra que la propia policía no se halla dispuesta a investigar a sus propios colegas, y menos aun los fiscales que, como directores de las investigaciones, son muy reacios a acusar a oficiales de seguridad por delitos supuestamente cometidos en el ejercicio de sus funciones o, incluso, fuera de sus horas de servicio.

La situación jurídica descrita anteriormente, demuestra la existencia de un marco legal positivo, favorable y, aunque perfeccionable, suficiente para la investigación policial y persecución del delito por parte del Ministerio Público como directora de éstas.

Sin embargo, la situación jurídica y fáctica difieren de tal manera, que los actos policiales de investigación o relacionados a esta, influyen de forma negativa en los resultados de los procesos judiciales, o

---

<sup>62</sup> Cfr. Periódico *El Diario*, jueves 15 de marzo de 2001, Sección 1ª, p. 7.

incluso antes mismas de éstas, al no poderse formular las acusaciones de forma sólida.

## §5. CONCLUSIONES

De todo lo expuesto se pueden mencionar los siguientes resultados y conclusiones, desde dos puntos de vistas interrelacionados: normativo y de las políticas públicas.

- *Desde el punto de vista normativo*

Se puede afirmar que el marco legal, resultado de las reformas introducidas tanto en la Constitución Política del Estado en 1994, como del nuevo Código de Procedimiento Penal, aprobado en marzo de 1999 y plenamente vigente desde el 1º de junio del 2001, son suficientes, aunque perfeccionables, y ofrecen condiciones adecuadas para la actuación policial dentro de sus facultades reformadas y dentro de los principios del Estado de Derecho.

Sin embargo, puede afirmarse la existencia de una tensión entre la normativa y los problemas concretos realmente existentes, una disociación entre la normativa y la práctica diaria policial, tanto en sus actos de investigación como en sus funciones preventivas, y que se expresan en actos de corrupción y sistemática violación a los derechos y garantías constitucionales.

La falta de mecanismos efectivos de control sobre la policía resulta ser un factor desequilibrante. La debilidad institucional del Ministerio Público, como supuesto organismo directivo de los actos de la investigación en el marco del proceso penal, resulta ser, en teoría y según la norma, el mecanismo de control que, sin embargo, no cumple su rol.

Otra causa de la ineficiencia policial resulta ser la inexistencia, fáctica y no normativa, del Instituto de Investigaciones Forenses, llamada a cumplir un rol fundamental para la valoración técnico-científica de las pruebas recolectadas.

En suma, en el caso boliviano, estamos frente a una situación donde, si bien existen condiciones normativas adecuadas, sufi-

cientes y perfectibles a largo plazo, las verdaderas causas y soluciones refieren más a la carencia de políticas públicas y voluntad política.

Desde esta perspectiva, se concluye que resulta imperioso acelerar las reformas penales, que se han implementado de forma parcial hasta la fecha. Las reformas pendientes para una actuación policial adecuada, y ajustada a las reglas democráticas de un verdadero Estado de Derecho, están básicamente referidas a:

- 1) Una reforma integral y profunda de la policía;
- 2) Una reforma integral y profunda del Ministerio Público, sobre todo centrada en una purga de sus recursos humanos, y
- 3) La implementación inmediata del Instituto de Investigaciones Forenses.

Estas reformas conllevan, en el primer caso, de la policía, eventualmente, la formulación de una propuesta legislativa enmarcada a una política pública, que se expone más adelante.

La falta de actuación a corto o mediano plazo, conllevará el riesgo y peligro del ingreso a propuestas cada vez más autoritarias, tal como el caso de cierta propuesta expuesta durante el periodo electoral boliviano del 2002, para introducir la pena de muerte dentro de las reformas constitucionales.

- *Desde el punto de vista de las políticas públicas*

Cuando hablamos de política pública nos referimos, a diferencia de la política gubernamental, a aquellos lineamientos de acción diseñados, formulados y decididos dentro de espacios democráticos, donde concurren el Estado y las organizaciones más diversas y plurales de la sociedad civil.

En el caso que nos ocupa, siendo el marco normativo adecuado y ajustado a los principios garantistas de un Estado de Derecho clásico, resulta necesaria la formulación, implementación de políticas de Estado, dirigido a:

- a) El desarrollo de una política criminal que considere los siguientes aspectos, entre otros:

- 1) Lineamiento de acciones para acelerar los procesos de reforma (Ministerio Público y Policía).
  - 2) Desarrollo de propuestas de carácter general y local;
  - 3) Incremento proporcional de las penas;
  - 4) Determinación de los factores de criminalidad y zonas de riesgo;
  - 5) Lineamientos para la intervención más efectiva de carácter preventivo.
- b) El desarrollo de una política de seguridad interna, en términos democráticos, que implique una reestructuración profunda de la policía nacional, considerando:
- 1) La municipalización de la policía, con funciones preventivas y represivas para la mayoría de los delitos<sup>63</sup>, lo que implica una eventual reforma constitucional y la reasignación de funciones y competencias. La municipalización permitiría un mayor control social sobre este subsistema formal de seguridad interna y una más oportuna actuación represiva contra el delito;
  - 2) Cambio de doctrina y modificación de su currícula formativa, apegada a la normativa internacional<sup>64</sup> como principios básicos de actuación, incidiendo en el conocimiento de la política criminal;
  - 3) Moralización integral mediante purga progresiva de todos sus recursos humanos, recontractación de sus efectivos mediante sistema de evaluación y con participación ciudadana;
  - 4) Profesionalización, especialización y estabilidad de sus recursos humanos destinados a las tareas de investigación. Entiendo al policía profesional como un miembro que actúa con criterio propio y autónomo, dentro de las normas reguladoras de su profesión;
  - 5) Mejoramiento de calidad de vida de los efectivos policiales mediante reestructuración de su escala salarial, e implementación de un sistema de incentivos sujetos a criterios de especialización y eficacia dentro de sus investigaciones;

---

<sup>63</sup> N.B., que los delitos de mayor gravedad estén bajo la competencia de una policía estatal o nacional.

<sup>64</sup> ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Normativa internacional de derechos humanos para la aplicación de la Ley – Manual de derechos humanos para la Policía (Resolución N° 169/34, NNUU)*. Naciones Unidas, Nueva York, 1997.

- 6) Reestructuración en el manejo administrativo, dotación de infraestructura, equipamiento adecuados y mejoramiento de seguros de vida y riesgos profesionales;
- 7) La implementación de mecanismos transparentes y efectivos de controles externos (control judicial, legislativo, político y social) e internos (incluso con determinada participación ciudadana);
- 8) Campañas de difusión y orientación ciudadana sobre rol de la policía.

Ambas líneas de acción están condicionadas a dos supuestos:

- a) La existencia de voluntad política, y
- b) La participación ciudadana para la construcción de consensos.

Sin embargo, varios aspectos de estas conclusiones o propuestas de soluciones ya fueron planteadas por el propio Ministerio de Gobierno en 1996<sup>65</sup>, con la colaboración de la Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, sin que se cumpliera con los lineamientos, aunque muy generales, relativos a la policía.

## §6. COMENTARIOS FINALES

La policía boliviana se ha constituido en una institución carente de la visión, misión y función de servicio público, convirtiéndose en una peligrosa fuerza pública corporativa con fines definidos por sí y para sí, con profundos vínculos con el poder político, que han demostrado, en ciertos casos, un carácter mafioso.

A más de un año de la vigencia plena del nuevo Código de Procedimiento Penal, el poder judicial se expresaba satisfecho por los resultados obtenidos.

Sin embargo, los datos empíricos ya referidos, nos demuestran un incremento importante en la tasa de criminalidad y una reducción

---

<sup>65</sup> SERRENA SIENRA. *Diagnóstico del sistema penal boliviano y lineamientos generales para una propuesta de reforma*. Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos (ALDH), Ministerio de Gobierno y Embajada Real de los Países Bajos, La Paz, 1996.

de las denuncias y querellas, que refleja un falta de credibilidad en el sistema de persecución penal, particularmente con respecto a la policía y el Ministerio Público.

Se evidencia, por tanto, una falta de alineamiento entre la policía y la sociedad, lo que está provocando una situación de inseguridad física y jurídica (tensión entre lo normativo y lo fáctico), que tiende que las personas, cada vez más, eviten el relacionarse con su prójimo, conformando un marco de desconfianza mutua y la auto-exclusión para participar en los espacios públicos y descrédito del sistema judicial.

La carencia de voluntad política y de construcción de consensos sociales, en particular para reformar a su propia policía, así como el no aceleramiento en la implementación de reformas colaterales a las reformas procesales penales, agravado por los temores sociales y subjetivos ante el aumento de actos delictivos y capitalizados por el poder político, están atrayendo nuevas propuestas autoritarias que tienden a convertir este Estado de Derecho formal a un Estado Policial.

## §7. ANEXOS

### 7.1. LEGISLATIVO

- Constitución Política del Estado reformada en 1994, Edición Oficial, Congreso Nacional de Bolivia, 1997.
- Código de Procedimiento Penal (nuevo), Ley N° 1970 de 25 de marzo de 1999.
- Ley Orgánica de la Policía Nacional, aprobada el 21 de marzo de 1985 y “promulgada”<sup>66</sup> el 8 de abril de 1985, Ed. Calama.
- Ley N° 1008 sobre Régimen de la Coca y Substancias Controladas, de 19 de julio de 1988.
- Ley N° 1818 del Defensor del Pueblo, de 22 de diciembre de 1997.
- Ley N° 1455 de Organización Judicial, de 18 de febrero de 1993.
- Decreto Supremo N° 24713, Unidad de Seguridad Presidencial.

---

<sup>66</sup> N.B., nota de pie de página N° 1.

- Resolución Ministerial N° 134/01, Reglamento de la Policía Turística de 2001 (sin fecha especificada).
- Gaceta Constitucional N° 15, septiembre de 2000, Tribunal Constitucional, Ed. Judicial.
- Gaceta Constitucional N° 16, octubre de 2000, Tribunal Constitucional, Ed. Judicial.

## 7.2. BIBLIOGRÁFICO

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Manual de derechos humanos para la Policía*. ONU, Nueva York - Ginebra, 1997.
- AMBOS KAI, ASAN, CHOUKR FAUZI. *A reforma do processo penal no Brasil e na América Latina*. 1ª ed., Sao Paulo, Ed. Método, 2001.
- BINDER, ALBERTO. *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*. Ed. Hugo Frühing E., Santiago de Chile, Ed. 2º Centenario, Centro de Estudios del Desarrollo, 1998.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (...). *Seguridad ciudadana y derechos humanos*. Lima, CAJ, 1999.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Límites de la Policía en la persecución del delito*. CND, Honduras C.A., 1997.
- DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informes Anuales (al Congreso Nacional) 1999, 2000 y 2001*.
- MINISTERIO DE GOBIERNO. *Plan de Seguridad y Protección Ciudadana*. Ministerio de Gobierno, La Paz, noviembre de 1998.
- OMAR SUÁREZ, RUY. “Cuando los militares funcionan como policías”, en *Informe “R”*. Centro de Información y Documentación (CEDOIN), N° 376, septiembre de 1998.
- “Las intenciones del COSDNA: una nueva Ley de Seguridad y Defensa Nacional”, en *Informe “R”*, Centro de Información y Documentación (CEDOIN), N° 372, mayo de 1999.
- “De policías ... y policías”, en *Informe “R”*, Centro de Documentación e Información (CEDOIN), N° 370, La Paz (Bolivia), marzo de 1998.
- Página Web: <http://www.megalink.com/usemblapaz/InformeDH2002Esp.htm>
- PERIÓDICO EL DIARIO. “Módulos policiales no están debidamente equipados”, jueves 15 de marzo de 2001, Sección 1ª.
- PERIÓDICO LA RAZÓN. “Malos hábitos de las élites”, 12 de septiembre de 1999.

- “Bolivia, campeón mundial de la corrupción”, jueves 15 de julio de 1999, B-6-7.
- RONCKEN, THEO. “De narcoaviones y protección policial en Bolivia”, en *Crimen uniformado*, Transnational Institute (TNI) - Acción Andina - Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB), Ámsterdam, octubre de 1997.
- SERRENA, SIENRA. *Diagnóstico del sistema penal boliviano y lineamientos generales para una propuesta de reforma*. Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos (ALDH), Ministerio de Gobierno y Embajada Real de los Países Bajos, La Paz, 1996.

# **Polícia e Estado de Direito na América Latina: Relatório Brasileiro**

FAUZI HASSAN CHOUKR

Mestre e Doutor pela USP. Especializado em Direitos Humanos pela Universidade de Oxford. Professor convidado do curso pós-graduação da Fundação Getúlio Vargas - RJ e da PUC – PR. Promotor de Justiça/SP.

CARLOS ROBERTO BACILA (colaborador)

Mestre pela UFPR. Professor na PUC-PR. Delegado de Polícia no Estado do Paraná

## **SUMÁRIO:**

**§1. INTRODUÇÃO: FUNDAMENTOS. §2. ORGANIZAÇÃO DA POLÍCIA. §3. FUNÇÕES DA POLÍCIA NA PREVENÇÃO E REPRESSÃO DO DELITO. 3.1. PREVENÇÃO DO DELITO: A POLÍCIA COMO GARANTIDORA DA ORDEM E DA SEGURANÇA DO ESTADO. 3.2. REPRESSÃO DO DELITO/PROCESSO PENAL. 3.2.1 Observação geral. 3.2.2 Instauração. 3.2.3 Condução das investigações ao longo do inquérito policial. 3.2.4. Relação entre polícia e suspeito. 3.2.5 Relação entre a polícia e o Ministério Público. 3.2.6. Controle judicial sobre os atos investigativos. 3.2.7. Controle sobre o Desfecho da Investigação Criminal. 3.2.8. Valor do inquérito policial no curso da ação penal. 3.2.9. Investigação policial e o denominado processo penal de emergência. §4. ASPECTOS EMPÍRICOS. §5. RESULTADOS EM RELAÇÃO AO PAPEL DA POLÍCIA NO PROCESSO PENAL. §6. BIBLIOGRAFIA. 6.1. LIVROS. 6.2. PERIÓDICOS. 6.3 FONTES DA WEB. 6.4 SIGLAS EMPREGADAS. §7. ANEXO DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS DO BRASIL.**

## **§1. INTRODUÇÃO: FUNDAMENTOS**

A estrutura policial brasileira, que historicamente apresenta profunda complexidade organizativa e funcional, não comportaria uma

apresentação satisfatória se fosse tomada a partir do momento em que o Brasil adquiriu a autonomia administrativa em relação ao país colonizador (Portugal), ou mesmo se fosse apreendida ao longo do conturbado século XX em nosso país, período no qual convivemos com um farto período de exceção ao Estado de Direito antes da Segunda Guerra Mundial<sup>1</sup> para, logo na seqüência (a partir de 1964), iniciar-se um novo período de quebra dos cânones democráticos, este último terminando formalmente com a promulgação da Constituição hoje em vigor que data de 05 de outubro de 1988.

Diante disto, extrai-se como característica perene do século anterior, a vinculação funcional dos aparatos policiais ao Poder Executivo e a instrumentalização, por parte deste Poder, daquelas forças. Isto pode ser exemplificado pela forma de dominação empregada durante o mais recente regime militar que, por meio do Serviço Nacional de Informação (SNI), monitorava o fluxo de informações interessantes ao poder dominante e mantinha sob o seu controle direto as forças policiais, as quais lhes prestavam serviços, quer no âmbito federal, quer no estadual.

*Assim, o órgão civil responsável pela investigação e repressão era a Secretaria Estadual de Segurança Pública (SESP), que controlaria o DOPS<sup>2</sup> e os DEOPS<sup>3</sup>. A força política do SNI era enorme, a tal ponto que o chefe do SNI era automati-camente sério candidato à presidência da República. Havia ainda o Departamento da Polícia Federal (DPF), responsável pela censura e repressão, em casos especiais, e o próprio aparato de segurança pública dos estados, cujas polícias militares passaram ao controle direto do governo federal, por meio do Decreto Nº 667, de 2 de julho de 1969, sendo controlada por um general do Exército<sup>4</sup>. Quando não, as estruturas militares e*

---

<sup>1</sup> Trata-se aqui do denominado “Governo Vargas”, cujo período de domínio vai de 1930 a 1945, sendo o termo de 1937 a 1945, também denominado do “Estado Novo” o mais crítico desta fase. Vargas voltou à Presidência pelo voto direto em 1950, suicidando-se em meio a uma forte crise política em 1954 (24 de agosto).

<sup>2</sup> Departamento de Ordem Polícia e Social.

<sup>3</sup> Departamento Estadual de Ordem Política e Social.

<sup>4</sup> CHOUKR, FAUZI HASSAN. *O papel do Direito Penal na transição dos estados autoritários para a democracia*. Relatório brasileiro (coordenador). Inédito no Brasil. Projeto de pesquisa do Max Plack Institute – Freiburg im Breisgau - 1999. O texto extraído foi

policiais atuavam explicitamente em conjunto na prática da repressão<sup>5</sup>.

A superação formal do regime militar alterou muito pouco a essência da organização e funcionamento das estruturas policiais e, ao contrário do que se poderia imaginar na superação de um regime fortemente militarizado e policialesco para um de face democrática, deu-se no seio do texto constitucional guarida a todas as estruturas policiais já existentes, indo além, acrescentando estruturas policiais de âmbito municipal<sup>6</sup>.

Desta forma, o artigo 144 da Constituição Federal prevê uma série de polícias<sup>7</sup>, *cabendo à Polícia Federal apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei*<sup>8</sup>, *exercendo, dentre outras funções*<sup>9</sup>, *com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União*<sup>10</sup>. Ao mesmo tempo destina atribuições à polícia rodoviária

---

Cont. nota 4

elaborado por Pontes, Evandro Fernandes de. & Pontes, José Antonio Siqueira de. Na Alemanha o resumo do relatório brasileiro foi publicado em Freiburg im Breisgau, pela Ed. Iuscrim, 2000. (notas do texto original omitidas).

<sup>5</sup> Outro organismo repressivo de importância foi a chamada Operação Bandeirantes - OBAN. Criada no início de 1969, combinava forças policiais com oficiais militares, principalmente sob controle do II Exército - SP e foi financiada principalmente por industriais nacionais e estrangeiros. Atuou em vários estados, mas principalmente em SP e RJ. Choukr, op. cit.

<sup>6</sup> Art. 144 §8º. Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

<sup>7</sup> Art 144 da CF prevê as seguintes polícias I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares e as Guardas Municipais (§8º. Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei)

<sup>8</sup> Art. 144, §1º, I.

<sup>9</sup> Art. 144, §1º, II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras

<sup>10</sup> Art. 144, §1º, IV.

federal<sup>11</sup>, polícia ferroviária federal<sup>12</sup>, polícias militares e corpos de bombeiros<sup>13</sup>, além da polícia civil que, dirigidas por delegados de polícia de carreira, tem por função o exercício da polícia judiciária e apuração de infrações penais, salvo as militares<sup>14</sup>, apuráveis pela própria polícia militar.

Cada uma dessas organizações policiais conta com suas leis orgânicas<sup>15</sup> e são administradas, ainda, por incontáveis atos emanados das respectivas Secretarias de Segurança Pública (no caso das polícias estaduais civis ou militares) e do Ministério da Justiça, por meio do Departamento de Polícia Federal, no caso da Polícia Federal.

De toda esta exposição, cumpre cifrar talvez como seu aspecto negativo mais direto: não apenas os organogramas foram mantidos em sua grande essência desde o último regime militar até o presente momento mas, sobretudo, os policiais que participaram de todo o contexto cultural anterior foram mantidos intocáveis em seus postos, sobretudo em decorrência da Lei de Anistia<sup>16</sup>, chegando até a assumir, anos mais tarde, pelo voto direto, cadeira no Senado Federal<sup>17</sup>, com a bandeira política da segurança pública<sup>18</sup>.

---

<sup>11</sup> Art. 144, §2º. A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais

<sup>12</sup> Art. 144, §3º. A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

<sup>13</sup> Art. 144, §5º. Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.; §6º. As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

<sup>14</sup> Art. 144, §4º. Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares

<sup>15</sup> Por exemplo, quanto à Polícia Federal, seu regulamento advém da Lei Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990

<sup>16</sup> Lei de Anistia, de nº 6.683, aos 28 dias de Agosto de 1979, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 84.143, de 01º de Novembro de 1979, já no governo do Gal.. João Batista de Oliveira FIGUEIREDO

<sup>17</sup> Vide o caso do Senador Romeu Tuma, então diretor do DEOPS à época do regime militar.

<sup>18</sup> E assim mais uma vez concorre ao Senado no pleito de 2002.

## §2. ORGANIZAÇÃO DA POLÍCIA

Para entender a estrutura policial brasileira é necessário partir da forma de Estado determinada pela Constituição da República. Ela prevê um estado federado, hoje denominado de “federalismo em terceiro grau” em face do reconhecimento explícito do papel do município na estrutura<sup>19</sup>, o que implicará na divisão entre os âmbitos da União (federal), estadual e municipal. Para fins do tema proposto, como já aventado no item 1, existirá, portanto, a divisão de atribuições de polícia entre os níveis acima mencionados, inclusive o municipal, para a guarda dos bens municipais (as denominadas Guardas Municipais).

De outra forma, além da divisão obediente ao primado federativo, existirá outra que leva em conta a forma da organização, dividindo-se o aparato policial em civil e militar, este último ainda considerado como uma força auxiliar das Forças Armadas e com uma hierarquização simétrica à do Exército.

Por fim, além dos critérios acima mencionados, existirá a divisão entre a chamada atividade policial investigativa, cabível normalmente à polícia civil<sup>20</sup> e a atividade policial ostensiva, de atribuição da polícia militar no âmbito dos Estados ou, quando da União, de acordo com a área específica de tutela (v.g. policiamento de auto-estradas<sup>21</sup> ou das estradas de ferro).

---

<sup>19</sup> Art. 1º. da Constituição: “ A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos”

<sup>20</sup> Há exceção a esta regra. Quando o crime for militar tal como definido no art. 9 do Código Penal Militar, a investigação será levada a efeito pela própria instituição militar por meio de uma peça inquisitiva denominada *inquérito policial militar (IPM)*: E, mesmo a esta regra, há uma exceção. Os crimes dolosos contra a vida e as lesões corporais dolosas praticados por policiais militares contra civis, ainda que em atividade de polícia, hoje tem o seu julgamento perante a Justiça civil (comum); porém, a investigação ainda se dá no âmbito da polícia militar por meio do IPM, com prejuízos evidentes à apuração dos fatos.

<sup>21</sup> É longa a história dessa estrutura policial no Brasil. Com efeito, “a Polícia Rodoviária Federal foi criada pelo presidente Washington Luiz no dia 24 de julho de 1928, através do Decreto N° 18.323 - que definia as regras de trânsito à época , com a denominação inicial de “Polícia de Estradas” ...Com o Decreto n° 8.463 (também conhecido como Lei Joppert), de 27 de dezembro de 1945, que criou o Departamento Nacional de

Desta forma, pode-se apresentar o seguinte cenário para a distribuição das estruturas e atividades policiais:

*Quanto à forma de estado*

- a) Polícia Federal
- b) Polícias Estaduais
- c) Guardas Municipais

*Quanto à estrutura organizativa*

- a) Civil
- b) Militar

*Quanto ao tipo de atividade policial*

- a) Investigativa
  - Realizada pela polícia civil
  - Realizada pela polícia militar
- b) Policiamento ostensivo
  - Realizada pela polícia militar estadual
  - Realizada pelas polícias federais especiais

Todas essas estruturas têm, no entanto, um ponto em comum: o atrelamento ao Poder Executivo. Desta forma, se tomado o primeiro critério de classificação proposto, teremos que no âmbito federal, o chefe da instituição, denominado “Superintendente da Polícia Federal”, que chefia o chamado “Departamento de Polícia Federal (DPF)”<sup>22</sup> está subordinado ao Ministro da Justiça que, por seu turno,

---

Cont. nota 21

Estradas de Rodagem (DNER), nascia a denominação de Polícia Rodoviária Federal, pois o art. 2º, letra “C”, do referido decreto, dava ao DNER o direito de exercer o poder de Polícia de Tráfego nas rodovias federais. O nome “Polícia Rodoviária Federal” foi sugerido pelo engenheiro Ciro Soares de Almeida e aceito pelo então diretor geral do DNER, Edmundo Régis Bittencourt. Através da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e do Decreto Nº II, de 18/01/91, a Polícia Rodoviária Federal passou a integrar a estrutura organizacional do Ministério da Justiça, como Departamento de Polícia Rodoviária Federal, tendo sua estrutura e competência definida no art. 23 do supracitado Decreto e no Regimento Interno, aprovado pela Portaria Ministerial nº 237, de 19/03/91. Encontra-se ocupando o cargo de Diretor Geral, o General Alvaro Henrique Vianna de Moraes.” (in <http://mj.org.br>, em 16 de março de 2002).

<sup>22</sup> Com efeito, Ao Departamento de Polícia Federal cabe (art. 24 de sua regulamentação): Exercer as competências estabelecidas no §1º do art. 144 da Constituição e nos §§12 e 14 do art. 14 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, e, especificamente: I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e

liga-se ao Presidente da República. É um cargo de confiança, a dizer, pode-se demitir *ad nutum* o Superintendente, que não goza (como de resto em todas as demais situações) de qualquer tipo de período fixo de administração. Não há, por sua vez, qualquer controle externo –técnico ou político<sup>23</sup> – a esta nomeação. Ao Superintendente está ligada toda a estrutura do DPF, a qual dispõe de 27 Superintendências Regionais, 54 Delegacias de Polícia Federal, 12 postos avançados, 02 bases fluviais e 02 bases terrestres.

Os policiais federais são arregimentados por concurso público nacional uma vez obedecidos os denominados “requisitos gerais”<sup>24</sup>, que testará os candidatos em várias etapas, nas provas de capacidade médica<sup>25</sup>, física<sup>26</sup>, psíquica<sup>27</sup> e de conhecimentos<sup>28</sup>. Para as denomi-

---

Cont.nota 22

interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho de bens e valores, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União; V - coibir a turbacão e o esbulho possessório dos bens e dos próprios da União e das entidades integrantes da Administração Federal indireta, sem prejuízo das Polícias Militares dos Estados pela manutenção da ordem pública; e VI - acompanhar e instaurar inquéritos relacionados aos conflitos agrários ou fundiários e os deles decorrentes, quando se tratar de crime de competência federal, bem como prevenir e reprimir esses crimes.

<sup>23</sup> Por controle técnico entende-se o mecanismo conhecido no direito brasileiro da necessidade de notório saber jurídico para a assunção de determinados cargos; por controle político entende-se o também conhecido mecanismo de submissão de uma determinada nomeação ao Parlamento, como no caso da indicação do Procurador Geral da República.

<sup>24</sup> Requisitos gerais são os seguintes: ser brasileiro, estar no gozo dos direitos políticos, estar quite com as obrigações militares (exceto para as mulheres), ter a idade mínima de dezoito anos, até a data do encerramento das inscrições e ser aprovado na investigação social, conforme Edital n. 001/93 da Academia Nacional de Polícia.

<sup>25</sup> Exame de eletrocardiograma com laudo cardiológico, neurológico, abreugrafia, ‘Machado Guerreiro, parasitológico, urina, sorologia para Lues ou VDRL, glicemia, uréia no sangue, hemograma completo, creatinina, colesterol, oftalmológico, ADO + RH, ácido úrico, conforme Edital n. 006/94 da Academia Nacional de Polícia, além dos exames médicos realizados na Academia de Polícia.

<sup>26</sup> Corrida de 100 metros, salto em altura, salto em distância, subida na corda, corrida de doze minutos e natação, conforme Edital n. 001/93 da Academia Nacional de Polícia.

<sup>27</sup> Por intermédio de exame psicotécnico, cuja legitimidade tem sido muito contestada

<sup>28</sup> Prova de português, conhecimentos gerais, digitação e conhecimentos específicos para cada carreira, Conforme Edital n. 001/93 da Academia Nacional de Polícia.

nadas “carreiras básicas”, que são as de *escrivão e agente*, exige-se que o candidato esteja, pelo menos, realizando curso superior. O *perito* deve ser habilitado igualmente em curso universitário que lhe possibilite o exercício da polícia científica e a sua formação básica ocorre na academia policial<sup>29</sup>.

Porém, para tornar-se *Delegado de Polícia Federal*<sup>30</sup>, é preciso que o candidato seja bacharel em direito e, depois de aprovado em concurso público nacional que indaga sobre matérias jurídicas<sup>31</sup>, seja também aprovado no Curso de formação da Academia Nacional de Polícia<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> O Edital n. 01/93 possibilitou a inscrição para peritos para os candidatos que fossem formados nos seguintes cursos superiores: ciências contábeis ou econômicas, engenharia elétrica e eletrônica, computação científica e análise de sistemas, engenharia agrônômica, geologia e engenharia de minas, engenharia civil e mecânica, física, química, farmácia, ciências biológicas e bioquímicas. O teste versa sobre conhecimentos específicos.

<sup>30</sup> O salário de um delegado de polícia federal gira em torno de R\$ 6.000,00, sem quaisquer vantagens pessoais, a dizer, para aqueles que ingressam nessa carreira sem qualquer vínculo anterior com o serviço público. É um salário alto para os padrões brasileiros, mesmo em comparação com outras carreiras jurídicas, como a de um juiz federal ou procurador da república (membro do ministério público federal), que ganham cerca de 20 % a mais que aquele valor.

<sup>31</sup> Direito penal, constitucional, processo civil e penal, administrativo, tributário, etc. conforme Edital n. 001/93 da Academia Nacional de Polícia.

<sup>32</sup> A Academia Nacional de Polícia (Brasília/ Distrito Federal) é a escola responsável pela formação de todo o policial federal. As turmas mais recentes tem realizado o curso no período de quatro meses, nos turnos da manhã, tarde e noite, com descanso aos domingos. É elevado o grau de dificuldade para aprovação do candidato, pois as disciplinas são eliminatórias (média sete). Pode existir variação de um curso para o outro, isto é, cada turma de formação, a critério da direção da Academia, pode acrescentar ou suprimir disciplinas reformulando-lhe o currículo. As disciplinas básicas são as seguintes: adestramento físico; armamento e tiro; inteligência policial; polícia fazendária; polícia judiciária; polícia marítima, aérea e de fronteiras; polícia política e social; polícia previdenciária; polícia de repressão a entorpecentes; investigação policial; planejamento operacional; gerenciamento de crises; técnica de interrogatório; procedimentos administrativos e regime jurídico. Ainda durante o curso de formação, o acadêmico (agente, perito, delegado, escrivão) é avaliado sob os traços da personalidade, nos seguintes itens: lealdade, firmeza de atitudes, senso de responsabilidade, dedicação e entusiasmo, iniciativa, tenacidade, comportamento social, apresentação e higiene pessoal, disciplina, pontualidade, assiduidade, camaradagem. Esta avaliação ocorreu, por exemplo, no XIII Curso de Formação Profissional de Delegado de Polícia Federal, na data de 25.06.1996.

Da mesma maneira, no âmbito estadual, a polícia civil<sup>33</sup> e a militar<sup>34</sup> estão subordinadas à denominada Secretaria de Segurança Pública, cujo titular, o Secretário de Segurança Pública é diretamente nomeado pelo Governador do Estado. O chefe da Polícia Civil, denominado “Delegado Geral de Polícia”<sup>35</sup> é nomeado pelo Poder Executivo<sup>38</sup>, sofrendo as mesmas restrições enunciadas no parágrafo anterior<sup>37</sup>. A carreira, hierarquizada<sup>38</sup>, é preenchida por meio de concurso público<sup>39</sup>, com

<sup>33</sup> Segundo registros históricos, A instituição nasceu junto à Secretaria dos Negócios da Justiça, e o primeiro Chefe de Polícia de São Paulo foi o Conselheiro Rodrigo Antônio Monteiro de Barros. Em 1904 o então Secretário da Justiça propôs a criação da polícia de carreira, mas só em 23 de dezembro de 1905, no Governo de Jorge Tibiriça, através da Lei nº 979, é que a medida foi efetivada, cabendo a Washington Luís Pereira de Sousa, na época Secretário da Justiça, as primeiras providências para organizá-la. Com o advento dessa lei, a polícia passou a ser dirigida por um Chefe de Polícia, mas sob a superintendência-geral do Titular da Pasta da Justiça.

<sup>34</sup> A Polícia Militar de São Paulo tem longínqua raiz histórica, sendo que “em 15 de dezembro de 1831, por lei da Assembléia Provincial, proposta pelo Presidente da Província, Brigadeiro Rafael Tobias de Aguiar, foi criado o Corpo de Municipais Permanentes, composto de cem praças a pé, e trinta praças a cavalo; eram os “cento e trinta de trinta e um””. Hoje seu efetivo é de cerca de 80.000 pessoas. In <http://www.polmil.sp.gov.br>, em 22 de março de 2002.

<sup>35</sup> Ponto mais alto da carreira dos Delegados de Polícia que, no Estado de São Paulo, possui cinco níveis. No mais baixo, o Delegado tem um salário de cerca de R\$ 2.500,00 (menos da metade do que ganha o delegado federal), um salário considerado baixo em relação às demais carreiras jurídicas estaduais, que tem salário inicial cerca de 40% superior (juízes e promotores de justiça). Esta avaliação leva em conta o Estado de São Paulo.

<sup>36</sup> Esta unidade de direção superior da Polícia Civil é chefiada por um Delegado Geral de Polícia, o qual necessariamente deve ser integrante da última classe da carreira (classe especial), cabendo-lhe o planejamento, a coordenação, a direção e o controle das atividades da Polícia Civil.

<sup>37</sup> A título de ilustração segue-se o organograma da Polícia Civil de São Paulo. Consulte-se o seguinte endereço eletrônico: <http://200.144.31.34/organograma.php>

<sup>38</sup> São carreiras policiais civis: delegado de polícia (chefe); comissário de polícia (em extinção); investigador de polícia; médico legista; perito criminal; químico legal; toxicologista; escrivão de polícia; datiloscopista; técnico em telecomunicações policiais; técnico em manutenção policial; identificador datiloscópico; operador em telecomunicações policiais; auxiliar manutenção policial e auxiliar de necropsia.

<sup>39</sup> O ingresso na carreira policial civil ocorre por intermédio de concurso, de provas, ou de provas e títulos, realizado através das seguintes fases: prova preambular de conhecimentos gerais; prova de conhecimentos específicos; exame de investigação de conduta; exame de higidez e aptidão física. Para o cargo de Delegado de Polícia é requisito o bacharelado em direito. Para a carreira de perito criminal é exigida formação de nível superior nos cursos de química, física, engenharia e arquitetura, ciências contábeis, geologia, farmácia e bioquímica, ciências da computação e informática e direito, observada a correspondência com a respectiva área de atuação do perito.

alguns requisitos comuns<sup>40</sup>, passando por uma continuação do processo seletivo que é o curso na Academia de Polícia do seu Estado<sup>41</sup>. Acrescente-se, por oportuno, que a Academia de Polícia tem atividades também de reciclagem, além daquela mencionada<sup>42</sup>.

Igualmente, o “Comandante Geral da Polícia Militar”<sup>43</sup>, órgão máximo da estrutura militar no âmbito estadual é nomeado diretamente

---

<sup>40</sup> São requisitos para todas as carreiras: ser o candidato brasileiro nato ou naturalizado, ter completado vinte e um anos de idade e estar habilitado a dirigir veículos automotores, conforme a Lei Complementar n. 14, de 26 de maio de 1982, que dispõe sobre o estatuto da Polícia Civil, com as alterações da Lei Complementar n. 89, de 25 de julho de 2001 e Lei Complementar n. 82/2002, do Estado do Paraná.

<sup>41</sup> No Estado do Paraná, denomina-se ‘Escola Superior de Polícia’.

<sup>42</sup> Na academia de polícia, o curso ministrado tem uma carga horária total média de 450 h/a (quatrocentos e cinquenta horas/aula), equivalente a aproximadamente quatro meses de curso, nos períodos da manhã, tarde e noite.<sup>42</sup> As disciplinas são programadas de acordo com a carreira policial específica, mas pode-se apontar o seguinte rol de matérias básicas: organização policial (30 h/a), relações públicas e humanas/ética policial (10 h/a), educação física (22 h/a), defesa pessoal (20 h/a), armamento e tiro (80 h/a), legislação (93 h/a), criminalística (21 h/a), medicina legal e toxicologia (11 h/a), investigação policial (37 h/a), planejamento operacional (20 h/a)<sup>42</sup>, administração policial (32 h/a)<sup>42</sup>, telecomunicações policiais (12 h/a), informática (10 h/a), problemas policiais – palestras– (30 h/a), atividades complementares (23 h/a). Não obstante, é comum que as academias de polícia dos diversos estados brasileiros façam cursos chamados de ‘reciclagem’, que se destinam ao aprimoramento dos policiais em toda a instituição. Estas reciclagens são muito importantes porque mostram aos policiais que a cultura e a legislação são dinâmicas, assim como a profissão que eles exercem. Destarte, além das matérias usuais e importantes que são revistas (armamento e tiro, por exemplo), são efetuados cursos sobre a Lei de Tortura (Lei n. 9.455/97), Meio Ambiente (9.605/98), Código de Trânsito (9.503/97), etc. Outrossim, a Escola de Polícia Civil do Paraná inovou no ensino policial, realizando cursos periódicos de direitos humanos em todo o estado, tendo como ponto nuclear a discussão da função policial na defesa da cidadania. A matrícula nestas reciclagens é compulsória, isto é, há obrigatoriedade para a frequência dos cursos. Policiais que estão acostumados a métodos antigos e até ilegais, provenientes às mais das vezes de práticas realizadas em períodos ditatoriais, precisam compreender que a humanidade está mudando e que novas aquisições humanitárias beneficiarão também o policial que as seguir.

<sup>43</sup> A formação de oficiais segue ritmo apartado (referindo-se ao Estado de São Paulo, em particular, mas como regra geral no Brasil), cujo curriculum na Academia é bastante criticado pela sua inadequação aos serviços policiais. Veja-se o seguinte enfoque crítico: *A militarização tende a criar um comando de elite de oficiais jovens e inexperientes, com treinamento no modelo das academias militares. Um curso de 4 anos (contados como anos de serviços no cômputo da aposentadoria) produz oficiais com uma idade média de 23 anos. Muitas academias carecem de cursos sobre liderança, métodos policiais e gerenciamento de recursos públicos. Em 6.136 horas de estudo em sala de aula na academia de São Paulo, 792*

pelo Poder Executivo, devendo ser possuidor da maior patente. Pode, da mesma forma que os civis, ser demitido de acordo com a conveniência do que lhe nomeou e não está sujeito a qualquer controle na sua forma de nomeação<sup>44</sup>. O ingresso na carreira policial militar<sup>45</sup> também se dá por meio de concurso público<sup>46</sup>, mediante teste psicológico, médico, de capacidade física<sup>47</sup> e com considerado rigor, o que pode ser constatado pelo número de candidatos aprovados em relação ao número de candidatos inscritos<sup>48</sup>.

---

Cont. nota 43

*horas são sobre o código e processo civil, 72 sobre direito internacional, 144 são dedicadas ao Inglês e apenas 72 horas ao gerenciamento policial. Tendo enfrentado a realidade das ruas pela maior parte de suas vidas, os policiais de base têm dificuldade em aceitar superiores novatos que não raro agravam os ressentimentos ao tentarem compensar sua imaturidade profissional com disciplina militar rigorosa.* Silva Filho José Vicente da. *Incentivos perversos e segurança pública - A Polícia*, in <http://www.braudel.org.br/paper22.htm>, 10 de setembro de 2002

<sup>44</sup> A título de ilustração segue-se o organograma da Polícia Civil de São Paulo. Consulte-se o seguinte endereço ele A título de ilustração segue-se o organograma da Polícia Civil de São Paulo. Consulte-se o seguinte endereço eletrônico : <http://www.polmil.sp.gov.br>

<sup>45</sup> No posto mais baixo da corporação (caso do Estado de São Paulo), o “soldado de segunda classe” ganha, no início da carreira, cerca de R\$ 1.200,00, um salário pequeno, mas dentro da média do funcionalismo público estadual.

<sup>46</sup> Para ingressar na carreira de soldado policial militar ou soldado bombeiro militar deverá o candidato ter o segundo grau completo<sup>46</sup>, idade entre 18 (dezoito) e 30 (trinta) anos, ser brasileiro nato ou naturalizado, ter altura mínima de 1,65 m para o sexo masculino e 1,60 m para o sexo feminino, estar quite com o serviço militar, não possuir antecedentes policiais, processuais penais, sociais e morais que não recomendem para a função, estar em dia com as obrigações eleitorais e se militar ou membro de polícia ou de bombeiro militar de outro estado, autorização para inscrição fornecida pela respectiva Força Armada ou Auxiliar. Se o candidato for ex-policial militar, deve ainda ter sido excluído a pedido, estando, no mínimo, no comportamento com conceito ‘bom’ e ausência de antecedentes disciplinares ou administrativos, Conforme Lei n. 1.943, de 23 de junho de 1954.

<sup>47</sup> “Schuttle-Run”, tração na barra-fixa-masculino- ou isometria-feminino- e corrida de 2.400 metros. Para os candidatos a policial bombeiro militar, além destes, deverá ser aprovado nas provas de subida na corda (natação e mergulho livre) e de conhecimentos de segundo grau (prova de múltipla escolha). Conforme Edital n. 001/2002, do Concurso Público para Preenchimento de Vagas de Soldado Policial Militar e Soldado Bombeiro Militar da Polícia Militar do Paraná. As normas deste concurso constam no Diário Oficial do Estado n. 6.209, de 15 de abril de 2002.

<sup>48</sup> Acrescente-se ainda que, v.g., no concurso para soldado da polícia militar do Paraná, no ano de 2002, de um total de 615 (seiscentas e quinze) vagas ofertadas, somente 36 (trinta e seis) foram destinadas ao sexo feminino Conforme Edital n. 001/2002, do Concurso Público para Preenchimento de Vagas de Soldado Policial Militar e Soldado Bombeiro Militar da Polícia Militar do Paraná. As normas deste concurso constam no Diário Oficial do Estado n. 6.209, de 15 de abril de 2002.

Na seqüência, os aprovados devem passar por cursos de adaptação<sup>49</sup>.

Cumpra-se aqui que os policiais civis (da esfera federal ou dos estados) respondem penal, administrativa e civilmente<sup>50</sup>, de forma isolada ou cumulativamente, sendo umas e outras independentes entre si<sup>51</sup>. A responsabilidade penal decorre de crimes ou contravenções imputados ao policial, nessa qualidade, a administrativa resulta de ato ou omissão verificado no desempenho do cargo ou função e a civil, de procedimento que importe prejuízo da Fazenda Nacional ou de terceiros<sup>52</sup>, enquanto a disciplinar pelas faltas regulamenta-

---

<sup>49</sup> Os cursos de adaptação de sargentos, cabos e soldados especialistas para o quadro combatente e do curso de formação de soldados policiais militares têm duração média de seis meses e grade curricular total de aproximadamente 1.200 horas/aula, com as seguintes disciplinas: fundamentos da atividade; sociologia do crime e da violência; sistema de segurança no Brasil; polícia comunitária; abordagem sócio-psicológica da violência; qualidade em serviço; deontologia policial militar; armamento e tiro; defesa pessoal; medicina legal e criminalística aplicada; pronto socorro; introdução ao estudo do direito; direito civil; direito constitucional; direito penal; direito penal militar; direito processual penal e penal militar; direito ambiental; direitos humanos e cidadania; direito administrativo e legislação especial; educação física; saúde psicológica; processo decisório em ocorrências; relações interpessoais; administração de crises; língua portuguesa; informática; telecomunicações; técnicas de informação e inteligência policial militar; ordem unida; história da polícia militar; legislação policial militar; prevenção e combate a incêndios; defesa civil; policiamento ostensivo geral; policiamento de guarda e escoltas; policiamento de trânsito; técnicas de abordagem; táticas policiais militares e operações policiais especiais, conforme Portaria do Comando Geral da Polícia Militar n. 397/DE, de 07 de junho de 2002.

<sup>50</sup> Artigo 365, do Decreto n. 59.310, de 27.09.66, que dispõe sobre o regime jurídico dos Funcionários Policiais Civis do Departamento Federal de Segurança Pública e da Polícia do Distrito Federal, na forma prevista no artigo 72 da Lei n. 4.878, de 3 de dezembro de 1965. a responsabilidade civil do funcionário pode ser exigida diretamente do Estado, que responde a título de responsabilidade objetiva. Posteriormente, o Estado pode usar o denominado "direito de regresso" contra o funcionário

<sup>51</sup> Artigo 369, do Decreto n. 59.310, de 27.09.66, que dispõe sobre o regime jurídico dos Funcionários Policiais Civis do Departamento Federal de Segurança Pública e da Polícia do Distrito Federal, na forma prevista no artigo 72 da Lei n. 4.878, de 3 de dezembro de 1965.

<sup>52</sup> Artigos 367, 368 e 369, do Decreto n. 59.310, de 27.09.66, que dispõe sobre o regime jurídico dos Funcionários Policiais Civis do Departamento Federal de Segurança Pública e da Polícia do Distrito Federal, na forma prevista no artigo 72 da Lei n. 4.878, de 3 de dezembro de 1965.

res<sup>53</sup> y <sup>54</sup>, com penas que variam de acordo com a natureza da transgressão<sup>55</sup>. A mais grave delas, a pena de demissão aplica-se, quando se caracterizar: crimes contra os costumes ou contra o patrimônio, que, por sua natureza e configuração, sejam considerados como infamantes de modo a incompatibilizar o servidor para o exercício da função policial; crime contra a administração pública; lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional; ofensa física em serviço contra funcionário ou particular, salvo em legítima defesa, etc.<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Além dos deveres usuais do policial, v.g., assiduidade, pontualidade, discrição, urbanidade, lealdade às instituições constitucionais e administrativas a que servir, cumprimento das normas legais e regulamentares, obediência às ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais, etc. Artigo 363, do Decreto n. 59.310, de 27.09.66, que dispõe sobre o regime jurídico dos Funcionários Policiais Civis do Departamento Federal de Segurança Pública e da Polícia do Distrito Federal, na forma prevista no artigo 72 da Lei n. 4.878, de 3 de dezembro de 1965.

<sup>54</sup> Manter relações de amizade ou exibir-se em público com pessoas de notórios e desabonadores antecedentes criminais, sem razão de serviço; receber propinas, comissões, presentes ou auferir vantagens e proveitos de pessoas de qualquer espécie e sob qualquer pretexto, em razão das atribuições que exerce, deixar de comunicar, imediatamente, à autoridade competente, faltas ou irregularidades que haja presenciado ou de que haja tido ciência; dificultar ou deixar de levar ao conhecimento da autoridade competente, por via hierárquica e em vinte e quatro horas, parte, notícia de crime, representação, petição, recurso ou documento que houver recebido, se não estiver na sua alçada resolvê-lo; maltratar preso sob sua guarda ou usar de violência desnecessária no exercício da função policial; omitir-se no zelo da integridade física ou moral dos presos sob sua guarda; deixar de comunicar imediatamente ao juiz competente a prisão em flagrante de qualquer pessoa; levar à prisão e nela conservar quem quer que se proponha a prestar fiança permitida em lei; praticar ato lesivo da honra ou do patrimônio da pessoa, natural ou jurídica, com abuso ou desvio de poder, ou sem competência legal; atentar, com abuso de autoridade ou prevalecendo-se dela, contra a inviolabilidade de domicílio, etc. As sanções disciplinares dependem da natureza da transgressão, de sua gravidade e das circunstâncias em que foi praticada e consistem em: repreensão, suspensão (no máximo de noventa dias), multa, destituição de função, demissão e cassação de aposentadoria. Os dispositivos aqui elencados são os que têm relação com os direitos humanos e estão contidos dentre os sessenta e três incisos do artigo 364, do Decreto n. 59.310, de 27.09.66, que dispõe sobre o regime jurídico dos Funcionários Policiais Civis do Departamento Federal de Segurança Pública e da Polícia do Distrito Federal, na forma prevista no artigo 72 da Lei n. 4.878, de 3 de dezembro de 1965.

<sup>55</sup> Conforme artigo 370 e seguintes do Decreto n. 59.310, de 27.09.66, que dispõe sobre o regime jurídico dos Funcionários Policiais Civis do Departamento Federal de Segurança Pública e da Polícia do Distrito Federal, na forma prevista no artigo 72 da Lei n. 4.878, de 3 de dezembro de 1965.

<sup>56</sup> Artigo 383, do Decreto n. 59.310, de 27.09.66, que dispõe sobre o regime jurídico dos Funcionários Policiais Civis do Departamento Federal de Segurança Pública e da Polícia do Distrito Federal, na forma prevista no artigo 72 da Lei n. 4.878, de 3 de dezembro de 1965.

Já para no âmbito policial militar, os policiais estão sujeitos aos crimes do Código Penal, pela prática de delitos comuns. Entretanto, também se submetem às normas do Código Penal Militar, pela prática de crime militar próprio ou impróprio<sup>57</sup>. Para estes crimes militares, as penas principais são: de morte; de reclusão; de detenção; de prisão; de impedimento; de suspensão do exercício do posto, graduação, cargo ou função e reforma. A pena de morte é executada por fuzilamento<sup>58</sup>. A responsabilidade administrativa do militar é bastante ampla e genérica, sempre se observando o intuito de obrigá-lo a obedecer ordens e manter a disciplina. No concurso de crime e transgressão disciplinar, quando forem da mesma natureza, aplicar-se-á, somente, a pena relativa ao crime<sup>59</sup>. Por seu turno, há ampla disciplina das transgressões militares<sup>60</sup> e suas sanções<sup>61</sup>. A Polícia Militar goza, no entanto, de uma fulcral diferença em relação aos demais aparatos policiais: uma Justiça própria para lhe julgar, por expressa determinação constitucional<sup>62</sup>.

---

<sup>57</sup> “Crime militar próprio: somente o militar pode praticá-lo (ex.: deserção).” (BACILA, CARLOS ROBERTO. *Síntese de direito penal*. 3ª ed., Curitiba, JM, 2001, p. 113.) O Crime militar impróprio não também está tipificado no Código Penal.

<sup>58</sup> Conforme artigos 55 e 56 do Código Penal Militar.

<sup>59</sup> Artigo 12, §1º, do Decreto n. 90.608, de 04 de dezembro de 1984.

<sup>60</sup> São consideradas transgressões disciplinares todas as ações ou omissões contrárias à disciplina militar, ainda que não especificadas nas leis penais brasileiras que afetem o pundonor militar e o decoro da classe, bem como outras prescrições estabelecidas nos estatutos militares, leis e regulamentos, bem como aqueles praticados contra normas e ordens de serviço emanadas de autoridade competente. Artigo 13, item 2, do Decreto n. 90.608, de 04 de dezembro de 1984.

<sup>61</sup> Exemplos de transgressões militares são os seguintes: faltar à verdade; utilizar-se do anonimato, deixar de cumprir ordem recebida, usar violência desnecessária no ato de efetuar prisão; maltratar preso sob sua guarda; apresentar-se em qualquer situação, ‘desuniformizado’, mal uniformizado ou com o uniforme alterado. As sanções administrativas são as seguintes: advertência; repreensão; detenção; prisão e prisão em separado; licenciamento e exclusão a bem da disciplina. As punições disciplinares de detenção e prisão não podem ultrapassar trinta dias, conforme artigo 22, do Decreto n. 90.608, de 04 de dezembro de 1984.

<sup>62</sup> Com efeito, desde a esfera federal, com a criação dos Tribunais militares especificamente pensados para as forças armadas (Art. 124) com competência para processar e julgar os crimes militares definidos em lei., as Justiças Militares integram também as estruturas estaduais, pois a Constituição da República prevê que (Art. 125) Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição e ( §3º.) que lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual, constituída, em primeiro grau, pelos Conselhos de Justiça e, em segundo, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de

Quanto ao atrelamento com o Poder Executivo, idêntica situação encontra-se também no âmbito das Guardas Municipais<sup>63</sup>, que é comandada por pessoa nomeada diretamente pelo Prefeito, passando a apresentar a Guarda, no caso da cidade de São Paulo, uma estrutura sensivelmente hierarquizada em moldes militares<sup>64</sup>.

Desta exposição pode-se concluir, em termos essenciais o seguinte:

- a) Direta e histórica vinculação dos aparatos policiais com o ápice do Poder Executivo;
- b) Nomeação livre dos chefes desses aparatos sem qualquer forma de controle externo técnico ou político;
- c) Larga predominância dos valores militares sobre os civis no espírito corporativo
- d) Predominância de um controle judiciário militar para os militares, com residual controle judiciário civil sobre esta corporação.

Para uma visão completa do ponto de vista estrutural das polícias no Brasil, remete-se o leitor ao Anexo no final deste texto, com a compilação de dados das polícias civis (estadual e federal) e militar, a partir de estudo em andamento no Ministério da Justiça do Brasil (ano base 2000). No entanto, é forçoso destacar, de plano, a irracionalidade administrativa que permeia de forma geral essas instituições, fazendo com que boa parte de seus integrantes seja afastada das atividades de policiamento<sup>65</sup>. Assim, os dados estatísticos apresentados não refletem, necessariamente, policiais ditos “operacionais”.

---

Cont. nota 62

Justiça Militar nos Estados em que o efetivo da polícia militar seja superior a vinte mil integrantes, sendo que (§4º.) Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os policiais militares e bombeiros militares nos crimes militares definidos em lei, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças.

<sup>63</sup> Veja-se o organograma da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo (GCM) no endereço seguinte: <http://www.prodam.sp.gov.br/gcm/forg.htm>

<sup>64</sup> Ididem. Note-se a extrema semelhança dos símbolos corporativos e das patentes da Guarda Municipal Metropolitana com as da Polícia Militar. Outrossim, normalmente os seus comandantes são ex-integrantes da corporação policial militar ou do Exército. Isto se passa não apenas na cidade de São Paulo como de forma geral com todas as guardas municipais.

<sup>65</sup> Veja-se a seguinte crítica com relação à Polícia Militar de São Paulo, com o desvio de funções policiais estritas para outras finalidades: *Uma escola de treinamento físico que os*

Porém, ao lado dos aparatos oficiais, as organizações daquilo que se denomina “segurança privada” cresceram assustadoramente no Brasil ao lado do avanço da violência, reduzindo a atenção da polícia de shoppings, bancos, edifícios, fábricas e escolas, que tiveram seus custos aumentados. No Brasil, o faturamento das empresas de segurança, com 500 mil vigilantes, ultrapassa R\$ 5 bilhões. Só os bancos dispendem cerca de R\$ 1,5 bilhão e os transportadores de carga gastam de R\$ 2 a 3 bilhões para proteção de seus caminhões<sup>66</sup>. Funcionando sob autorização do Ministério da Justiça, tais empresas disponibilizam uma formação paramilitar, inclusive com emprego de armamento pesado<sup>67</sup> e seus principais funcionários de segurança advêm das classes economicamente mais pobres, com um salário quase sempre inferior a R\$ 1.000,00. Ainda não há dados confiáveis que demonstrem até que ponto os integrantes dessas empresas e elas, em si mesmas, estão diretamente relacionadas com o aumento da produção da violência e da criminalidade.

### §3. FUNÇÕES DA POLÍCIA NA PREVENÇÃO E REPRESSÃO DO DELITO

Retomando a classificação apresentada no tópico anterior, passemos a analisá-la de acordo com o papel na prevenção e repressão

---

Cont. nota 65

*oficiais da Polícia Militar precisam freqüentar por três semestres, deixando de lado suas tarefas regulares, sem que se produza nenhum programa sério de condicionamento físico para a tropa. Uma farmácia com 20 oficiais farmacêuticos. Polícia uniformizada é destacada para tribunais, câmaras municipais e assembléias legislativas, gabinetes de prefeitos e outras repartições estaduais. Policiais também são guardas de honra, cozinheiros, garçons, trabalhadores hospitalares, receptionistas, e outros cargos alheios à sua missão básica. A banda da PM de São Paulo tem 620 músicos.* SILVA FILHO JOSÉ VICENTE DA. *Incentivos perversos e segurança pública - A polícia. Op. cit.*

<sup>66</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>67</sup> Veja-se o seguinte anúncio de empresa do ramo na internet: Através da Autorização do Ministério da Justiça, Portaria N.º. 520 de 06 de julho de 2000, a Alvo Academia de Formação de Vigilantes vem formando profissionais da área de segurança a mais de um ano. Profissionais como: Vigilante Patrimonial, Transporte de Valores, Reciclagem dos referidos cursos. A Alvo Academia de Formação de Vigilantes conta também com uma equipe de instrutores altamente capacitados e qualificados, inclusive com instrutor estrangeiro com técnicas de defesa pessoal e armamento Israelense e Alemães, de um stande de tiro com dez raias, revólveres cal. 38, pistolas cal. 380 e espingardas cal.12 <http://www.alvoacademia.hpg.ig.com.br/alvo01.htm>, in 15 de setembro de 2002

do delito, partindo da esfera municipal até alcançar a esfera da União.

Embora possua instituição policial, o município conta com uma Guarda Municipal destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações (conforme dispuser a lei), ficando tal instituição razoavelmente à margem do policiamento preventivo. Na verdade, desde a reimplantação dessa estrutura policial pela Constituição de 1988 inúmeros confrontos corporativos sobre esse assunto surgiram no âmbito da administração, e vários casos foram levados aos Tribunais, sempre no sentido de questionar se as Guardas poderiam ou não realizar atividades policiais de patrulhamento ostensivo e preventivo do delito.

Por definição constitucional, como já visto, à Polícia Militar cabe a denominada atividade policial ostensiva. No caso de São Paulo, a partir do organograma desse aparato policial pode-se identificar que parte significativa de sua estrutura tem atividades operacionais para este fim. Ela é, assim, a “polícia das ruas”. Por seu turno, a Polícia Civil, com uma organização que apresenta inúmeras atividades além daquela de polícia judiciária, consoante se depreende do organograma já mencionado, tem, em tese, um forte apego investigativo, com atividades de inteligência<sup>68</sup> a mapear as atividades consideradas criminosas<sup>69</sup>. No âmbito federal, o DPF apresenta as mesmas funções que a Polícia Civil as tem no cenário estadual, cabendo lembrar a inexistência de uma polícia militar da União<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> A Polícia Militar também possui setores de inteligência, notadamente voltado para suas atividades correicionais internas e que, na sua essência, são derivadas das formas de inteligência das Forças Armadas. Em ambas estruturas, as atividades de inteligência não são completamente evidenciadas nos respectivos orga-nogramas.

<sup>69</sup> Por um forte desvirtuamento do sistema carcerário, as unidades policiais civis (delegacias de polícia) mantém pessoas presas processualmente (prisão cautelar) e, não raras vezes, também condenados definitivos. Isto significa que, no Estado de São Paulo, a Polícia Civil também faz as vezes de custodiadora de presos, em nítida desobediência aos preceitos legais.

<sup>70</sup> Foi criada, por Medida Provisória (nº 51, de 04 de julho de 2002) a Guarda Nacional “fardada” no âmbito federal. No entanto, sua regulamentação ainda não está terminada, e não há previsão para que entre em operação.

### 3.1. PREVENÇÃO DO DELITO: A POLÍCIA COMO GARANTIDORA DA ORDEM E DA SEGURANÇA DO ESTADO?

Inicialmente vale lembrar que “*mais talvez do que qualquer outro regime político, a democracia depende muito da qualidade de sua polícia, assim como do apego dos policiais aos valores que a fundamentam*”, e que “*fora do campo dos enfrentamentos políticos, a democracia tem a necessidade da polícia: uma sociedade livre não pode dispensar um certo nível de ordem, ou ainda, de previsibilidade, nas trocas sociais cotidianas*”, vez que “*não só os cidadãos esperam da polícia que ela lhes assegure um certo nível de segurança, mas lhe pedem que o faça de tal modo que sua convicção democrática saia reforçada*”<sup>71</sup>.

Sendo tal premissa verdadeira, é uma vez mais evidenciado o papel policial na produção de uma violência estatal fortemente direcionada dentro do atual paradigma econômico, que exprime *uma tendência de fundo à expansão do tratamento penal da miséria, que, paradoxalmente, decorre precisamente do enfraquecimento da capacidade de intervenção social do Estado e do abandono de suas prerrogativas diante da figura supostamente onipotente do “mercado”, isto é, a extensão da lei econômica do mais forte*<sup>72</sup>.

Com efeito, atuando da forma como se encontra, as instituições policiais em larga medida constituem-se como fonte de desrespeito ao Estado de Direito, comprovando-se tal assertiva pelas largas violências e corrupção noticiadas (e reconhecidas pelo próprio Estado). Neste sentido é imperioso frisar que *Fala-se, hoje, muito em violência e é geralmente admitido que é quase um estado, uma situação característica de nosso tempo. Todavia, dentre as violências de que se fala, a maior parte é sobretudo formada de violências funcionais derivadas, enquanto a atenção é menos voltada para o que preferimos chamar de violência estrutural, que está na base da produção das outras e constitui a violência central original. Por isso, acabamos por apenas condenar as violências periféricas particulares*<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> MONET, JEAN-CLAUDE. *Polícias e sociedades na Europa*. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros, São Paulo, NEV – Núcleo de Estudos de Violência – Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

<sup>72</sup> WACQUANT. Op. cit., p. 14.

<sup>73</sup> SANTOS, MILTON. *Por uma outra globalização*. 6ª edição. São Paulo/ Rio de Janeiro, Editora Record, 2001, p. 55.

Desta forma, discutir a violência policial pode constituir um debate epidérmico, caso não se queira realmente adentrar no campo das violências fundamentais que geram aquelas da atividade policial. No entanto, pode-se concluir que, na situação em que se encontram, em não poucas ocasiões os aparatos policiais servem à deslegitimação da democracia ao invés de consolidá-la, como será mais amplamente abordado no item “D”.

### 3.2. REPRESSÃO DO DELITO/PROCESSO PENAL

#### 3.2.1. *Observação geral*

Inicialmente é forçoso destacar que, para os fins do presente texto, será levada em conta a forma de investigação denominada no direito brasileiro de “inquérito policial”, muito embora outras maneiras de investigar existam<sup>74</sup>. Justifica-se: ela está mencionada no art. 144 da Constituição Federal que diz ser ela “presidida” por um Delegado de Polícia no desenvolvimento das atribuições de “polícia judiciária”, e sobre ela recai o denominado controle externo da atividade policial pelo Ministério Público previsto no art. 129 da mesma Constituição. Sem o que, é a forma mais usual de preparação à ação penal e é regulada pelo Código de Processo Penal<sup>75</sup>.

Cumprir destacar, ainda, que os tópicos que se seguirão dizem respeito à perseguição no âmbito da criminalidade “convencional”. Os mecanismos referentes ao denominado “processo penal de emergência” serão tratados num tópico à parte.

---

<sup>74</sup> Para uma visão mais abrangente, consulte-se CHOUKR, FAUZI HASSAN. *As Garantias Constitucionais na Investigação Criminal*. 2 ed., RJ, Lumen Juris Editora, 2001, especialmente capítulo 4; AMBOS, KAI & CHOUKR, FAUZI HASSAN. *As Reformas do Processo Penal no Brasil e na América Latina*. São Paulo, Método, 2001, especialmente capítulo 1; LOPES JR, AURY. *Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal*. Rio de Janeiro, Lumen Juris Ed., especialmente pp. 29 e 30.

<sup>75</sup> Sem embargo, é a forma menos eficiente. Segundo estatísticas do ano de 1997, apenas 2,5% dos crimes de autoria desconhecida foram solucionados na cidade de São Paulo. SILVA FILHO JOSÉ VICENTE DA. *Incentivos perversos e segurança pública - A Polícia*, in <http://www.braudel.org.br/paper22.htm>, 10 de setembro de 2002.

### 3.2.2. *Instauração*

No que tange ao momento inicial, o sistema brasileiro possibilita a instauração do inquérito policial a partir da determinação do Ministério Público, Magistratura, pelo Delegado de Polícia ou ainda a partir de requerimento da parte interessada, conforme preceitua o art. 5º, II, do Código de Processo Penal<sup>76</sup>, sendo que a praxe aponta no sentido de ser a investigação iniciada por uma “portaria” da autoridade administrativa, desencadeando-se assim a trama de apuração de delito em tese acontecido<sup>77</sup>.

Observa-se que este momento inicial é marcado por uma precariedade de informes considerável, não sendo possível um controle aprofundado, donde a importância de cercá-lo contra as investidas arbitrárias. Infelizmente a doutrina mais antiga silenciou sobre a matéria<sup>78</sup>. Porém, após a edição do novo texto constitucional, vieram à baila as primeiras preocupações com o redimensionamento da atividade investigatória em face dos valores expressamente consagrados pelo texto político, iniciando-se um processo de questionamento das garantias<sup>79</sup>, tendo Miranda Coutinho<sup>80</sup> sido um dos precursores sobre o controle dessa fase investigativa. que, atento à tensão do binômio liberdade x segurança pública insito na investigação, concluindo que o juízo valorativo para a instauração funda-se na “tipicidade aparente”, podendo ser descartada de plano a hipótese onde nitidamente não se configura a existência de um tipo penal.

---

<sup>76</sup> Cabe ressaltar que não está em análise, nesse momento, o início da investigação criminal para os casos iniciados quando da prisão em flagrante, que apresenta requisitos constitucionais e de legislação ordinária próprios, cujo enfoque escapa dos limites desse ponto do texto.

<sup>77</sup> Isto nos casos onde não haja prisão em flagrante delito, cujo auto iniciará o inquérito.

<sup>78</sup> Assim, silenciaram sobre o assunto, entre outros, ROSA, INOCÊNCIO BORGES DA. *Comentários ao Código de Processo Penal*, 3ª ed., SP; RT, 1982, especialmente páginas 51 e seguintes, bem como AZEVEDO FRANCO, ARY. *Código de Processo Penal*. 3ª ed., RJ, Liv. Jacinto Editora, *passim* além de ESPÍNOLA Fº, EDUARDO. *Código de Processo Penal Brasileiro*. RJ, Freitas Bastos, 1942, *passim*.

<sup>79</sup> Veja-se a respeito, GRINOVER, ADA PELLEGRINI. “A Polícia Civil e as Garantias Constitucionais de Liberdade”, in *A Polícia à Luz do Direito*, org. por Bismael B. Moraes, SP, RT, 1991. pp. 12 e ss.

<sup>80</sup> MIRANDA COUTINHO, JACINTO NELSON. “Ato Administrativo De Instauração De Inquérito Policial”, in *Estudos Jurídicos Em Homenagem A Manoel Pedro Pimentel*, org. por Rubens Prestes Barra E Ricardo Antunes Andreucci, SP, RT, 1992.

### 3.2.3. *Condução das investigações ao longo do inquérito policial*

Na condução das investigações reside o ponto de maior atrito institucional entre os órgãos públicos encarregados da preparação da ação penal quando se fala na modalidade inquérito policial. Talvez nenhum outro ponto legislativo clame por uma sólida e rápida mudança no sentido da obediência à Constituição, vez que o Código de Processo Penal não se apresenta recepcionado em vários aspectos.

Com efeito, no texto constitucional, o Ministério Público é o legitimado ativo para a propositura da ação penal e, por isso, tem sob seu controle (externo) a atividade policial. Tal atividade, quando de polícia judiciária, deve ser levada a efeito por um delegado de polícia de carreira, que deverá presidir a investigação. O conteúdo do verbo presidir remanesce incógnito de ponto de vista procedimental. Toda essa estrutura demanda uma revisão normativa e cultural para com a investigação. Não é o que ocorre, no entanto.

Do ponto de vista normativo dá-se larga predominância ao Código de Processo em detrimento da Constituição. O inquérito policial é conduzido exclusivamente pela Polícia, sendo distante o acompanhamento pelo Ministério Público. Suas intervenções são sempre, na prática, de ratificação de atos policiais<sup>81</sup>, embora nominalmente lhe seja possível postular medidas de ordem cautelar sobre a pessoa, sobre bens ou mesmo sobre incidentes probatórios.

---

<sup>81</sup> Por exemplo, quando da decretação da prisão temporária, que “entrou em nosso Direito pela Medida Provisória nº 111, de 24 de novembro de 1989, e foi confirmada com pequena mudança de redação pela Lei nº 7.960 de 21 de dezembro do mesmo ano (...). Inicialmente pensada para a investigação, a decretação da prisão temporária no direito brasileiro somente pode ser determinada pela autoridade judicial em face de expreso mandamento constitucional (...). A legitimidade para seu requerimento, no entanto, está possibilitada à autoridade policial, ao Ministério Público e, por força de velho apego ao modelo inquisitivo de processo, também ao magistrado. Neste diapasão foi correta a disciplina legal ao determinar a oitiva prévia do Ministério Público antes da concessão da medida provocada por representação da autoridade policial. No caso de descumprimento da determinação legal, com a decretação da prisão sem a oitiva do Ministério Público, a pureza teórica aconselharia o reconhecimento da constrição ilegal. No entanto, o espírito prático impõe que antes de eventual concessão de ordem de habeas corpus fosse ouvido o órgão ministerial que, em ratificando a posição policial tornaria sanado o problema. É fato que a última postura diminui o papel do órgão acusatório ao longo da investigação, não sendo adequado ao modelo acusatório de processo. CHOUKR, FAUZI HASSAN. *Garantias, op. cit.*

### 3.2.4. *Relação entre polícia e suspeito*

Pela estrutura do inquérito policial contida no Código de Processo Penal, o Delegado de Polícia tem contato direto com o suspeito podendo, sem a necessidade de autorização judicial, praticar os seguintes atos: interrogatório, indiciamento, identificação criminal, acareação com outras pessoas (vítima, testemunhas, outros suspeitos). Pode, ainda, submetê-lo a exame de corpo de delito quando o próprio suspeito afirmar ter sofrido algum tipo de violência física no curso da investigação.

Inicialmente, é de ser esclarecido que a Constituição de 1988 expressamente prevê o denominado direito ao silêncio<sup>82</sup> (*nemo tenetur*). No entanto, na investigação há um aspecto de difícil solução e rara particularidade, e que diz respeito à possibilidade de alguém vir a ser ouvido como testemunha inicialmente –e, portanto, com a obrigação de dizer a verdade ou, mais ainda, não poder calar-se– para, em seguida, ser “indiciado”, com óbvios prejuízos ao exercício do direito apontado.

O ponto de maior tensão no relacionamento entre a polícia e o suspeito se dá, pois, com o ato de indiciamento, que, via de regra, se confunde com o da própria identificação criminal e se constitui uma das grandes incógnitas da estrutura preparatória para o exercício da ação no sistema brasileiro<sup>83</sup>. O indiciamento é verdadeiro juízo de valor efetuado pela autoridade policial, oriundo de uma convicção pessoal da autoridade policial na maior parte dos casos<sup>84</sup> que, no

---

<sup>82</sup> Acerca do tema, MARCHI DE QUEIROZ, CARLOS ALBERTO. “A amplitude constitucional do direito ao silêncio”, in *Boletim IBCCrim* 46/02

<sup>83</sup> Uma das poucas monografias existentes a respeito é a de SANTANA DA SILVA, GUILHERME. “*Do Ato de Indiciamento no Inquérito Policial*”, dissertação apresentada à Fadusp, SP, 1985.

<sup>84</sup> Não significa, contudo, que o indiciamento não possa acontecer por determinação do julgador ou do órgão ministerial, que podem exigir da autoridade policial tal atitude. A participação do julgador nesse momento, permitida pelo ordenamento pátrio, parece-nos incompatível com a estrutura acusatória do processo penal, na medida em que, ainda que de forma indiciária, revela uma postura de juízo de censura da conduta do suspeito. Por outro lado, partida do Ministério Público, titular da ação penal, nada mais é que a exteriorização do juízo de valor que efetua durante o transcurso da investigação, compatível com a estrutura acusatória do processo e constitucionalmente amparada.

entanto, não tem disciplina no Código de Processo Penal, muito embora por reiteradas vezes faça referência à expressão “indiciado”<sup>85</sup>. Mais ainda: não tem o indiciamento qualquer função dentro do exercício da ação penal<sup>86</sup>, pois o indiciado de hoje não é, necessariamente, o réu de amanhã.

O Código de Processo Penal admite a defesa técnica, com a presença de advogado constituído para acompanhamento das investigações que, a teor do art. 14 poderá sugerir a realização de diligências que serão realizadas ou não a cargo da autoridade policial, sempre em decisão fundamentada. Sem o que, o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil possibilita a consulta aos autos e o contato direto do advogado com seu cliente como extensão do exercício dessa garantia constitucional. Ainda que não se admita a possibilidade interventiva constante do advogado ao longo das investigações, sua presença serve para conferir legalidade aos atos praticados e que tenderão à formação do convencimento do titular da ação penal.

Quanto à determinação da prisão, a autoridade policial somente tem autonomia no caso das hipóteses de flagrante delito<sup>87</sup>. O tratamento da prisão em flagrante no direito brasileiro mereceu novo tratamento com a Constituição, quando dispôs acerca dos direitos do preso<sup>88</sup>, estes previstos em dois incisos, o LXIII e LXIV do já

---

<sup>85</sup> Veja-se, por exemplo, a expressão no art. 6º, V, 10, par. 3º e 15, todos do C.P.P., onde se encontra menção ao “indiciado” mas sem que, em qualquer momento, tivesse o legislador preocupado-se em regulamentar a forma como o indiciamento se materializa.

<sup>86</sup> O “ato de indiciamento” já foi considerado como ato eminentemente policial. A respeito, veja-se TUCCI, ROGÉRIO LAURIA. *Indiciamento e qualificação indireta - fase de investigação criminal. Distinção*. RT 571/291.

<sup>87</sup> As hipóteses estão previstas no art. 302 do Código de Processo Penal: Considera-se em flagrante delito quem: I - está cometendo a infração penal; II - acaba de cometê-la; III - é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração; IV - é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração.

<sup>88</sup> A regulamentação da prisão em flagrante, é matéria constitucional desde o Império art. 179, VIII, passando por todas as constituições republicanas art. 72, par. 13 e 14, na CF/1.891, art. 113, itens 21 e 22 na CF/1.934, art. 122, 11 na CF/1.937, 141, par. 20/22 na CF/1.946, art. 150, par. 12, na CF/1.967 e art. 153, par. 12, na EC 01/1.969. No entanto, o texto em vigor deu uma nova feição ao tratamento, não se limitando às questões de pronta comunicação ao juiz da medida constritiva da

aludido art. 5º, especificando que “o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado” e, ainda, “o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial”. A preocupação com a prisão em flagrante delito é marcante no novo texto magno, dedicando o art. 5º ainda mais quatro incisos para esta situação: LXI, LXII, LXV e LXVI.

Há duas modalidades de prisão além do flagrante: a prisão *temporária* (espécie de prisão para averiguações) e a prisão *preventiva*. A autoridade policial pode *representar* ao Juiz para que proceda à prisão. Na letra da lei e na prática o delegado de polícia não precisa do consentimento do Ministério Público para *representar* ao Juiz pela decretação da prisão. No entanto, a intervenção do Ministério Público é obrigatória antes da decisão judicial nos dois casos.

As demais medidas entendidas como de caráter *cautelar*, v.g., interceptações telefônicas, seqüestro de bens, busca domiciliar fora dos casos de flagrante, p. ex. também podem se solicitadas pelo Delegado ao Juiz nos mesmos moldes expostos no parágrafo anterior. Se esses meios de prova forem tomados sem ordem judicial incorre-se na produção de uma prova ilícita, que não é admissível no processo e não pode fundamentar o início da ação penal<sup>89</sup>.

Ainda em sede de art. 5º pode-se encontrar a norma do inciso LX, prevendo a publicidade dos atos processuais, salvo quando a defesa da intimidade ou o interesse social indicarem o sigilo<sup>90</sup>. Ainda que o

---

Cont. nota 88

liberdade, mas obrigando a identificação dos agentes policiais para com o preso. É uma outra forma de exteriorização do respeito do Estado para com o cidadão que, embora privado legitimamente de sua liberdade, tem o direito de saber quem toma a medida e para onde será levado, bem como tem a possibilidade de comunicar-se com família e advogado.

<sup>89</sup> Art. 5º da Constituição Federal

<sup>90</sup> A publicidade, entendida como garantia inarredável para a consecução de um processo democrático vide GRINOVER, ADA PELLEGRINI et Alii. *Teoria Geral Do Processo*. 7 ed., SP Malheiros Editora, 1993, p. 66, foi matéria na Constituição Imperial art. 159, na republicana de 1934 art. 113, par. 35.

inquérito policial tenha norma expressa a respeito, esta deve ser enfocada em cotejo com o texto político e isto não apenas em relação ao item indicado, mas, também, levando-se em conta o inciso X, que dispõe acerca da inviolabilidade da intimidade, vida privada e honra. Uma regra que nasceu praticamente morta com o Código de Processo Penal foi a do sigilo do inquérito, estipulada no art. 20 do mencionado diploma legal, ao dispor que a “autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade”. O cotidiano da preparação da ação penal de há muito sepultou a regra acima, tendo transformado a investigação criminal em verdadeiro palco para o estrelato de agentes públicos e alimentando toda uma indústria jornalística que vive em torno do tema. Falar de sigilo da investigação nesse quadro é cair no abismo entre a realidade dos fatos e o direito positivo.

### 3.2.5. *Relação entre a polícia e o Ministério Público*

A relação entre Ministério Público e a polícia judiciária deve ser visualizada em dois campos distintos. O primeiro, o tratamento constitucional. O segundo, as disposições do Código de Processo Penal, que divergem com o texto da Constituição de 1988, mas ainda se encontra em largo uso.

A Constituição determina que ao Ministério Público cabe o “controle externo da atividade policial”. Porém, o texto constitucional não definiu a essência e a forma de controle, deixando o tema para ser regulado por lei infraconstitucional, o que até o momento não ocorreu. O redimensionamento constitucional foi (e é) campo fértil para tensões de todos os níveis, chegando a afirmar a jurisprudência que *A extensão conceitual do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público é questão a ser dirimida pela cúpula da Administração, considerando os altos interesses públicos, abstraídas as políticas corporativas. Eventual debate sobre o tema, em que ocorre discussão e desacordo entre promotores de justiça e delegados de polícia, não configuram, em tese, crime de desobediência, pois não se confunde controle externo com subordinação hierárquica*<sup>91</sup>. Por isso, quando muito foi o tema tratado nas leis

---

<sup>91</sup> Recurso ordinário provido. Relator (a) Min. VICENTE LEAL, RSTJ, vol.: 00117 PG:00533.

orgânicas do Ministério Público<sup>92</sup> ou em seus atos internos, o que causou demandas judiciais de variados matizes<sup>93</sup>, e neste cenário pulularam conflitos entre órgãos de execução do Ministério Público e autoridade policiais<sup>94</sup>.

O resultado concreto é que restou praticamente intacta a forma de tratamento doutrinário da matéria mesmo após a Constituição, refletindo a doutrina problemas estruturais da investigação da forma como se fez desde a entrada em vigor do Código em 1942<sup>95</sup>. Sem o que, deixado como está o tema, derivou-se outra discussão, a da atividade investigativa do próprio Ministério Público<sup>96</sup>.

No plano infraconstitucional, alheio que é aos primados acusatórios, o relacionamento histórico da polícia se dá com a autoridade judicial. Assim, a autoridade policial pede ao juiz dilação de prazo para conclusão das investigações<sup>97</sup>, e a ele que também dirige seu relatório

---

<sup>92</sup> Vg. na LEOMP: Art. 117 - Incumbe ao Ministério Público Militar: I - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial-militar, podendo acompanhá-los e apresentar provas; II - exercer o controle externo da atividade da polícia judiciária militar.

<sup>93</sup> Exemplo disto a seguinte ação: Considerando que, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, é inviável a análise de ato regulamentar, o Tribunal manteve decisão do Min. Maurício Corrêa, relator, que negara seguimento a ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Partido Liberal - PL, contra o Ato 158 da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Paraná, que instituiu a Promotoria Especializada de Controle Externo da Atividade Policial. Entendeu-se que os alegados excessos do poder regulamentar do ato impugnado não revelariam inconstitucionalidade, mas sim eventual ilegalidade frente à lei complementar regulamentada (Lei Orgânica do Ministério Público estadual), sendo indireta, ou reflexa, a alegada ofensa à CF. Precedentes citados: ADInMC 708-DF (DJU de 7.8.92); ADInMC 1.347-DF (DJU de 1º.12.95). ADIn (AgRg) 2.426-PR, rel. Min. Maurício Corrêa, 2.8.2001. (ADI-2426)

<sup>94</sup> RT, 681/401.

<sup>95</sup> SARABANDO, JOSÉ FERNANDO MARREIROS. *“Da apuração das infrações penais pelo Promotor de Justiça”*, Justitia 152-1990.

<sup>96</sup> Para uma visão do tema, FONTELES, CLAUDIO. *Investigação Preliminar: significado e implicações* Boletim Dos Procuradores Da República 35, março de 2001. Para uma visão francamente contrária, MORAIS FILHO, ANTONIO EVARISTO. *“O Ministério Público e o Inquérito Policial”*, in *Revista do Instituto Brasileiro de Ciência Criminais*, 19/ 105 e ss.

<sup>97</sup> Art. 10 §3º do C.P.P.: “Quando o fato for de difícil elucidação, e o indiciado estiver solto, a autoridade poderá requerer ao juiz a devolução dos autos, para ulteriores diligências, que serão realizadas no prazo marcado pelo juiz”.

conclusivo<sup>98</sup> e vincula a polícia à autoridade judicial para fornecimento de informações para o julgamento dos processos<sup>99</sup>, limitando a expor que também deverá a autoridade policial atender aos requerimentos do Ministério Público<sup>100</sup>. O mesmo se passa no Código de Processo Penal Militar. Porém, por mais paradoxal que possa parecer, o relacionamento entre a autoridade policial militar, na condução dos denominados Inquéritos Policiais Militares com o Ministério Público é mais estreita na produção probatória<sup>101</sup>.

Conjugando-se os dois planos, a solução prática dos conflitos entre a polícia judiciária e o Ministério Público não é fácil de ser alcançada no direito brasileiro, na modalidade investigativa que aqui se trata (inquérito policial). A Polícia Judiciária está obrigada a realizar todos os atos investigativos requisitados pelo Ministério Público, até sob pena de incorrer no crime de desobediência (art. 333 do Código Penal). Mas a condução real do inquérito policial está nas mãos da polícia judiciária, que produz muitos atos de investigação sem qualquer conhecimento prévio do Ministério Público e este, na prática, limita-se na grande maioria das vezes a “chancelar” uma investigação já pronta e acabada.

### 3.2.6. *Controle judicial sobre os atos investigativos*

Diante da Constituição de 1988, que adotou o primado acusatório cuja “*a principal característica é exatamente a repartição, entre órgãos autônomos diversos, das funções de acusar e julgar*”<sup>102</sup> coloca o juiz

---

<sup>98</sup> Art. 10 §1º do C.P.P.: “A autoridade fará minucioso relatório do que tiver sido apurado e enviará os autos ao juiz competente”.

<sup>99</sup> Art. 13. “Incumbirá ainda à autoridade policial: I - fornecer às autoridades judiciárias as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos”.

<sup>100</sup> II - realizar as diligências requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público;

<sup>101</sup> No C.P.P.M.: “*Art. 8º. Compete à polícia judiciária militar: a) apurar os crimes militares, bem como os que, por lei especial, estão sujeitos à jurisdição militar, e sua autoria; b) prestar aos órgãos e juízes da Justiça Militar e aos membros do Ministério Público as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos, bem como realizar as diligências que por eles lhe forem requisitadas*”.

<sup>102</sup> Rec. 153/2, 2ª Câm., k. 4.6.92, rel. Guido de Andrade, TJMG, RT 698/483

brasileiro como um *juiz de garantias*<sup>103</sup> na posição fundamental de salvaguarda dos direitos do investigado ainda na fase preparatória onde justamente as garantias constitucionais não aparecem com nitidez, por meio da jurisdicionalização dos incidentes investigativos que necessitem a legítima violação de direitos constitucionalmente estabelecidos para apuração dos fatos<sup>104</sup>. Assim, no caso pátrio, exemplos desta nova participação do magistrado encontram-se na necessária ordem judicial para as buscas domiciliares nos crimes não permanentes<sup>105</sup>, além daquelas medidas cautelares de ordem patrimonial e<sup>106</sup>, nas hipóteses de interceptação telefônica. Contudo, é necessário explicitar que o mesmo juiz que determina essas diligências acompanhará o processo e proferirá sentença. Todo o material antecedente à ação é de seu conhecimento, inegavelmente influencia seu espírito e predispõe sua utilização, num indesejável contato com algo que tem uma finalidade restrita e não poderia ser amplamente usado<sup>107</sup>.

### 3.2.7. Controle sobre o Desfecho da Investigação Criminal

Ao dar por concluída a investigação sobre o fato criminoso, o legitimado ativo poderá propor a ação penal ou arquivar o feito.

<sup>103</sup> G., ADA PELLEGRINI. “Influência do Código de Processo Penal Modelo para Ibero-América na legislação latino-americana. Convergências e dissonâncias com os sistemas italiano e brasileiro”, in *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, SP, RT, vol. 01, pp. 41 e ss.

<sup>104</sup> Esta a visão que largamente é aceita nos modelos recém reformados, como o italiano, onde o magistrado surge a fim de desempenhar o papel acima mencionado. Para uma visão global do tema, veja-se V. GREVI, “Funzioni di garanzia e funzioni di controllo del giudice nel corso delle indagini preliminari”, in *Il Nuovo processo penale*, Milão, Giuffrè.

<sup>105</sup> Trata-se de inovação do texto constitucional através da qual impossibilitou-se a invasão domiciliar nas hipóteses mencionadas. A modificação não foi prontamente aceita nos meios policiais, onde se preconizava a perda da eficácia dos trabalhos de investigação. Certo é que a Constituição nada mais foi que coerente em relação aos princípios constitucionais que a inspirou e, cinco anos após sua edição, a aventada inoperância não chegou a se concretizar.

<sup>106</sup> Veja-se sobre a matéria da cautelaridade no processo penal, CAMPOS BARROS, ROMEU PIRES. *Processo Penal Cautelar*, RJ, Forense, 1981.

<sup>107</sup> É de ser observado que a própria distribuição do inquérito ou do auto de prisão em flagrante para um juízo o torna “preventivo” para a causa. Consulte-se o julgado contido na RT 517/.

Para o primeiro caso<sup>108</sup>, o CPP privilegiou o modelo acusatório quase que na sua pureza<sup>109</sup>, vez que coloca nas mãos do titular da ação penal pública a derradeira manifestação sobre a oportunidade ou não de exercitá-la<sup>110</sup>. Esse é o entendimento sobre o conteúdo do art. 28 do Código de Processo Penal, que acabou por montar um mecanismo de regulação da atividade do Ministério Público empregado até mesmo em outros ramos processuais por analogia<sup>111</sup>. Pelo disposto no mencionado artigo, o Juiz pode discordar do arquivamento promovido pelo Promotor. No entanto, o controle será exercitado pelo Procurador Geral de Justiça que, acolhendo o

---

<sup>108</sup> Mais uma vez o método interpretativo neste momento privilegia os papéis desempenhados pelos atores quando do arquivamento, procurando encontrar a conveniência ou não do sistema tal como encontrado atualmente. A situação do arquivamento é particularmente delicada e multifacetária, cabendo a análise de sua estrutura também no capítulo da garantia da motivação das decisões na fase investigativa.

<sup>109</sup> Mas equivoca-se o intérprete se acreditar que a inserção da norma em 1942 foi um lapso de um legislador autoritário. Ao contrário, foi exatamente pensando na possível manipulação política do Ministério Público que se lhe conferiu a verificação de processar ou não, na medida em que, àquela época, tal instituição não gozava das prerrogativas e garantias constitucionais que hoje desfruta, sendo o Procurador Geral demissível *ad nutum* pelo titular do Poder Executivo (o que não ocorria com o titular do órgão máximo do Poder Judiciário). Hoje pode-se ler o artigo com lentes acusatórias, porém não é esta sua gênese histórica.

<sup>110</sup> Muito embora este possa ser o entendimento contemporâneo com relação ao perfil do controle do arquivamento no direito pátrio, uma releitura histórica da gênese do mecanismo demonstra seu profundo atrelamento ao domínio do Executivo na seara das investigações criminais. Isto porque o Procurador Geral de Justiça era, à época da edição do Código, demissível “ad nutum” pelo chefe do Poder Executivo estadual e federal sendo, portanto, mais suscetível a pressões de ordem política para determinar a manutenção do arquivamento de uma investigação. Anos passados, e uma vez alterado profundamente o perfil do Ministério Público, as garantias constitucionais cabíveis aos magistrados foram também incorporadas ao “parquet” e, embora existe alguma ligação entre o MP e o Poder Executivo, formas de mitigação desse atrelamento também existem. Do ponto de vista da estrutura acusatória, no entanto, este mecanismo é de perfeita adequação.

<sup>111</sup> Na verdade, a fórmula do art. 28 do CPP acabou por ser entendida como aplicável a outras hipóteses sempre que houver conflito entre o julgador e o membro do “parquet” sobre a oportunidade ou não da atuação funcional deste último. Eis o fruto máximo da separação institucional da Magistratura e Ministério Público, entendendo-se dentro da linha exposta que cabe ao MP dizer nesses momentos se sua atuação é ou não devida. Sobre o tema, conflituoso por excelência, veja-se MACHADO, ANTONIO CLAUDIO DA COSTA. *A Intervenção do Ministério Público No Processo Civil Brasileiro*. SP, Saraiva, 1989, especialmente páginas 313/318. Incisivamente para apontar o magistrado como regulador do juízo de oportunidade de intervenção, NEGRÃO, THEOTONIO. *Código de Processo Civil e Legislação Processual em Vigor*. 22ª ed., SP, Malheiros Ed., nota nº 1 ao art. 82 do C.P.C.

entendimento do magistrado, designará outro Promotor para oferecer a inicial acusatória ou, entendendo não ser o caso da propositura de ação, determinará o arquivamento da investigação.

### 3.2.8. Valor do inquérito policial no curso da ação penal

A influência do inquérito policial junto à ação penal é notória no direito brasileiro, sendo um erro *de facto* afirmar que ele não é empregado ao longo da fase judicial, inclusive como razão de decidir. Inúmeras vezes chega-se a denominar de *prova* aquilo que é produzido no inquérito<sup>112</sup>, descurando-se que no transcurso daquela etapa, basicamente duas ordens de *elementos informativos* são produzidas: uma de cunho perecível e outra de caráter perene. A distinção proposta coloca entre as primeiras os *elementos informativos cautelares*, onde se encontram, por exemplo, as perícias médicas, os laudos de constatação, os exames periciais em documentos, grafias, local de delito e outros análogos. Ou seja, todos aqueles que autorizam Galdino Siqueira a proclamar, e Campos Barros a repetir que a investigação tem uma natureza *acautelatória*<sup>113</sup>. Do outro lado encontram-se aqueles informes da investigação que, pela sua característica, podem ser repetidos em juízo. Nessa categoria encontra-se, basicamente, a informação *subjéctiva*, ou seja, as declarações prestadas por vítima e testemunhas, estas presenciais ou referenciais aos fatos apurados<sup>114</sup>.

<sup>112</sup> O enfoque da matéria ecoou na doutrina pátria, como demonstra o novel trabalho de Aury Lopes já citado, especialmente no capítulo cap VII, tópico VII.

<sup>113</sup> SIQUEIRA. *Op. loc. cit.*, e CAMPOS BARROS. *Op. loc. cit.* Veja-se, ainda, TUCCI, ROGÉRIO LAURIA. *Do Corpo de Delito no Direito Processual Penal Brasileiro*. SP, Saraiva, 1978 .

<sup>114</sup> Note-se que esta divisão, meramente referecinal, encontra exceções. Assim, um meio de prova tipicamente subjéctivo pode revestir-se de natureza acautelatória, como nas hipóteses em que há sério risco a saúde do depoente e, caso seu depoimento não seja tomado de plano, poderá não mais ser repetido. Tratando-se de hipótese onde normalmente não se valorizaria o depoimento em juízo, alguns ordenamentos, como o CPP português revestem este ato de natureza cautelar típica indagação para memória futura, como lá é chamado, admitindo a colheita do depoimento através de sua jurisdicionalização antecipada, procurando resguardar, assim, na maior amplitude possível, o direito de defesa do suspeito no C.P.P. lusitano, o “argüido”. O Código lusitano ainda trabalha com a idéia da “justificação” de determinadas medidas revestindo-as de roupagem cautelar, sempre que houver fundado interesse na obtenção de determinada informação. Nesses casos a parte investigada poderá exercitar alguma objeção ao pedido, que acaba ganhando os contornos próprios do contraditório. O CPPI segue o mesmo caminho, com disposições análogas.

Mas, além da sempre presente intromissão dos meios de prova acautelatórios no curso da ação, há a indesejável valoração, pelo julgador, dos meios de prova *subjetivos* colhidos na investigação já no curso da ação penal. Pior ainda: as declarações do indiciado, que pela melhor técnica processual deveriam, quando muito, serem encaradas como meio de *defesa*<sup>115</sup>, não raras vezes são subsídios para a condenação<sup>116</sup>.

Longe de se tratar de posições isoladas, configuram esses entendimentos verdadeira vertente jurisprudencial<sup>117</sup>, onde se confunde prova com meio de prova e com naturalidade é vista a possibilidade da mescla dos dados colhidos no inquérito na ação penal.

O quadro se agrava na medida em que o *interrogatório policial* acaba se transformando em verdadeiro esteio para o convencimento do julgador, e é empregado como fonte de condenação, mormente nas hipóteses em que existe uma “confissão”. Nessa linha há forte jurisprudência, emblemática pelo seguinte acórdão: “*as confissões extrajudiciais são admissíveis e têm valor probante quando testemunhadas e não contrariadas por outras provas*”<sup>118</sup>. Já se chegou a admitir como prova judicial a confissão policial e utilizá-la como fundamento para

<sup>115</sup> Veja-se, entre outros, CAMARGO ARANHA, ADALBERTO Q. T. *Da Prova no Processo Penal*. SP, Saraiva, 1983. Para uma abrangente visão do interrogatório como meio de defesa, GRINOVER, ADA PELLEGRINI. “Interrogatório do réu e direito ao silêncio”, in *Ciência Penal*, 1/1976. Na jurisprudência, como demonstração da adoção de um critério “misto”, RTJ, 73/760.

<sup>116</sup> Ap. crim. n.º 690020433, 3ª Cam Crim, RJTJRGS 150/153 e ss.

<sup>117</sup> Veja-se, entre outros: RT 656/303 onde se permitiu a condenação sem que prova houvesse em juízo, valendo-se apenas da apreensão da “res” e da confissão extrajudicial; RJSTJ 32/579, RTS 436/378 e 395, 426/395, todas “harmonizando” as “provas” do inquérito com as judiciais, concluindo-se com outro acórdão emblemático do Tribunal de Justiça de Minas Gerais Justiça Mineira, vol. XLIV/591, onde se decidiu que “*embora a investigação na Polícia não tenha valor probatório absoluto, nem por isso deixa de valer como demonstração da materialidade e autoria do fato imputado ao acusado, que confessou o crime perante a autoridade policial, com suas circunstâncias, na presença de testemunhas*”.

<sup>118</sup> In RF 22/362: Emb. Ac. Crim. n.º 14., j. 04/06/65, maioria de votos, TJPR. No mesmo sentido: RF 217/347: Ap. n.º 5080., j. 25.09.81., rel. Min Aldir G. Passarinho, TRF, 2ª T., v.u., e mais RF 230/247, 194/369, 214/403, 138/527, 180/356, 201/282, . Ainda: RTJ 75/46, todas admitindo valor *probandi* à confissão policial, ainda que temperem a admissibilidade com a “corroboração em juízo”. De forma mais incisiva, pela aceitação plena, o seguinte acórdão: “*embora extrajudicial a confissão, mas em harmonia com vários outros elementos probatórios, merece ser perfilhada e pode bastar como alicerce à*

a condenação do réu revel<sup>119</sup>, vez que, no entendimento de alguns sentenciantes, “o desaparecimento do réu do distrito da culpa, deixando o processo correr à revelia, depois de confessar o crime na polícia, constitui apreciável elemento de prova, quase suprimindo ou compensando a falta de sua confissão em juízo”<sup>120</sup>. Já se admitiu, também, a confissão extrajudicial como prova em juízo se o réu for portador de “maus antecedentes”<sup>121</sup>, bem como ter ela o mesmo valor da judicial ainda que tomada por escrito<sup>122</sup>, ou ainda quando, juntamente com a “admissão” policial, vier a apreensão de objetos em poder do indiciado<sup>123</sup> ou, de maneira geral, quando vier acompanhada de outros elementos de prova colhidos em juízo<sup>124</sup>.

Por isso, nesse quadro fático não raras vezes sombrio, avulta em importância a postura de Melo Freire<sup>125</sup>, onde é analisada decisão do Supremo Tribunal de Federal, no julgamento do Recurso n. 136.239.1, Relator Ministro Celso de Mello - DJU de 14.8.92, p. 12.227: “O inquérito policial constitui mero procedimento administrativo de caráter investigatório, destinado a subsidiar a atuação do Ministério Público. Trata-se de peça informativa cujos elementos instrutórios, precipuamente destinados ao órgão da acusação pública – habitá-lo-ão a instaurar a *persecutio criminis in judicio*. A unilateralidade das investigações desenvolvidas pela Polícia Judiciária na fase preliminar da persecução penal (*informatio delicti*) e o caráter inquisitivo que assinala a atuação da

---

Cont. nota 118

*convicção do julgador quanto à responsabilidade criminal confitente que, depois se retratou sem explicar satisfatoriamente os motivos das declarações*” g.n., in RF 166/368. Ainda: 164/387, 205/352, 205/291 e 282/330.

<sup>119</sup> Caso anterior à lei 9271/96.

<sup>120</sup> RF 145/447, tratando-se de acórdão que, “*venia concessa*” apresenta total conflito com alguns princípios de processo penal, não apenas por admitir a confissão policial como prova em juízo, mas, sobretudo, por entender que possa suprimir a manifestação do réu em juízo.

<sup>121</sup> JM, 50/555, RJTJRS 116/71 e 78/66

<sup>122</sup> RTJ 75/326: “*confissão judicial feita por escrito tem a mesma eficácia probatória da judicial*” Rec. Extraordinário nº 82.001

<sup>123</sup> RF 199/315: “*a confissão do acusado corroborado pela apreensão em seu poder dos objetos subtraídos, constitui fundamentação segura para sua condenação pelo delito de furto*”.

<sup>124</sup> Neste sentido: Revista Forense 158/397, Revista Trimestral de Jurisprudência nºs 78/342 e 90/750

<sup>125</sup> MELO FREIRE, RANULFO. “O Valor Probatório do Inquérito Policial”, publicado na *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, Editora Revista dos Tribunais, p. 133.

*autoridade policial não autorizam, sob pena de grave ofensa à garantia constitucional do contraditório e da plenitude de defesa, a formulação de decisão condenatória cujo único suporte seja a prova, não reproduzida em juízo, consubstanciadas nas peças de inquérito”.*

### 3.2.9. *Investigação policial e o denominado processo penal de emergência*

Todo o cenário atrás mencionado, que demonstra claramente um largo poder investigativo policial que, sem embargo da existência formal de um controle pelo Ministério Público, é ainda mais incrementado quando se fala do “processo penal de emergência”<sup>126</sup>. Neste sentido, a Lei N. 10.217, de 11 de abril de 2001, disciplinou a possibilidade do emprego dos agentes infiltrados no combate ao crime organizado, bem como a Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999 dispôs sobre a colaboração dos acusados. No plano estritamente estadual essas legislações repercutem em outros mecanismos emergenciais, como o pagamento de recompensas<sup>127</sup>.

O que existe de comum nessas normas é a preponderância da atividade policial sobre o próprio exercício da ação penal, e a difícil ocorrência de algum tipo de controle sobre o que a polícia realiza em sede de investigação, seja este controle efetuado pelo Ministério Público ou pelo próprio Juiz.

## §4. ASPECTOS EMPÍRICOS

No caso brasileiro é necessário destacar que o papel da Polícia como otimizadora da violência<sup>128</sup> é dramático<sup>129</sup>, principalmente quando

<sup>126</sup> A este respeito, CHOUKR, FAUZI HASSAN. *Processo penal de emergência*. RJ, Lumen Juris, 2002. especialmente capítulo 3 para o direito brasileiro.

<sup>127</sup> Lei Estadual nº 10.953, de 08-11-01: Cria o Programa Estadual de Recompensa, pela captura de pessoas com mandado de prisão expedido.

<sup>128</sup> Como diz WACQUANT, LOÏC. *As Prisões da Miséria*. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2.001: “(...) é a violência rotineira das autoridades, indo desde as brutalidades cotidianas à tortura institucionalizada e às matanças em massa por ocasião das rebeliões que explodem periodicamente como reação às condições de detenção desumanas (...)” (p. 10).

<sup>129</sup> Tortura é disseminada no Brasil, diz ONU (O Estado de São Paulo, 11.04.2001), São Paulo Por Célia Froufe.

se verifica a violência policial na realização de investigações criminais<sup>130</sup> e na execução penal. Aqui se fala claramente do espectro da tortura.

Embora exista um movimento que tem como ponto de partida o reconhecimento oficial do problema, no sentido de sua eliminação ou diminuição<sup>131</sup>, quando se afirma que “*infelizmente é comum a prática desse ato em delegacias, penitenciárias e em instituições de adolescentes infratores*”<sup>132</sup>, prática esta que se espalha de todas as formas pelo território nacional, o fato é que são crescentes as constatações dessa violência estatal por organismos internacionais, seja no âmbito de ONGS<sup>133</sup>, seja pela própria ONU, que reconhece a situação calamitosa vivida e cobra por soluções<sup>134</sup>.

Tal cenário é ainda mais agudo quando se vê uma concreta desproporção entre a torrente de casos e a praticamente inoperante legislação nacional, malgrado seja ela fruto do movimento internacional sobre o assunto. Com efeito, no Estado de São Paulo, com

---

<sup>130</sup> Polícia responde por 70% dos casos de tortura no Brasil (O Estado de São Paulo, 12.04.2001) São Paulo. Por Célia Froufe

<sup>131</sup> Itamaraty diz que governo combate a tortura (O Estado de São Paulo, 11.04.2001) Brasília.

<sup>132</sup> Na matéria veiculada em periódico nacional, tem-se: Campanha de combate à tortura (O Estado de São Paulo 23.08.2001).

<sup>133</sup> Sobre o tema: Para Anistia, aumentam violações a direitos (O Estado de São Paulo 31.05.2001) Marta Avancini.

<sup>134</sup> Sobre o tema: ONU quer urgência no combate à tortura em prisões brasileiras direitos (O Estado de São Paulo 18.05.2001 - JAMIL CHADE GENEBRA).

<sup>135</sup> Policiais militares mataram mais que civis São Paulo - A Ouvidoria da Polícia de São Paulo divulgou hoje o quadro dos mortos pelos policiais civis e militares de 1990 a 1998. Os militares mataram 5.761 pessoas e os civis, 247. O número de mortos pela PM foi maior em 1991, com 1.056 homicídios. O ano em que policiais civis mais mataram foi 1998 - 59 homicídios. O relatório da Ouvidoria da Polícia apresenta também os números dos policiais mortos no Estado entre 1990 e 1998. Foram assassinados 1.094 militares: 249 em serviço e 845 em folga. No mesmo período, foram mortos 69 policiais civis, sendo 49 em serviço e 20 em folga.... O delegado-corregedor da Polícia Civil Ruy Estanislau Silveira Melo também disse que o corporativismo não existe na instituição. Segundo ele, nos últimos seis anos, a Corregedoria instaurou 8.496 sindicâncias administrativas que viraram 2.872 inquéritos policiais e 1.377 processos contra policiais. “Nosso objetivo é tirar os maus policiais da corporação e dar uma resposta rápida às pessoas buscarem ajuda e acabaram sendo maltratadas.” Em consequência dos inquéritos e processos, 781 policiais foram demitidos - entre eles, 28 delegados, 296 investigadores, 102 escrivães, 196 carcereiros e 103

efetivo policial (entre a polícia militar<sup>135</sup> e civil) superior a 100 mil funcionários, existem apenas 25 processos<sup>136</sup> lastreados na lei antitortura em andamento<sup>137</sup>, isto sem falar na ainda presente situação das “execuções sumárias”, herdeiras diretas dos “esquadrões da morte” do último regime militar<sup>138</sup>.

De uma maneira não diretamente assumida pela classe política – e não propriamente enfrentada no âmbito dogmático – as legislações a partir de 1995<sup>139</sup> que introduziram a técnica do consenso no processo penal brasileiro mitigaram o poder policial historicamente presente entre nós, modificando radicalmente o perfil da investigação preliminar, esvaziando o hegemônico instrumento do inquérito policial. No entanto, mesmo a diminuição sensível de atividades investigativas (a dizer, de “polícia judiciária”) não foi capaz de reduzir em igual proporção o papel das instituições policiais na produção de uma violência real pelo Estado.

#### §5. RESULTADOS EM RELAÇÃO AO PAPEL DA POLICIA NO PROCESSO PENAL

Por todo exposto pode-se compreender o papel predominante que as estruturas policiais e suas atribuições desempenham no plano processual penal, onde ainda se projeta em importância desmesurada o fruto da investigação. Tal cenário se apresenta com cores ainda mais fortes quando se coteja esta importância fática com os dados

---

Cont. nota 135

agentes policiais. Foram suspensos 2.183 policiais e 858, advertidos. ...Neste ano, de janeiro a 1º. de outubro, seis delegados foram demitidos. No mesmo período, a Corregedoria da Polícia Civil instaurou 538 inquéritos, 1.368 sindicâncias, 149 processos administrativos e autuou 17 policiais em flagrante. Renat oLombardi . O Estado de São Paulo 17.11.2001

<sup>136</sup> SP tem mil casos de tortura comprovados, denuncia Acat (O Estado de São Paulo, 11.04.2001)São Paulo Por Célia Froufe

<sup>137</sup> A respeito, a seguinte matéria: Brasil ainda evita aplicação de lei antitortura (O Estado de São Paulo, 22.04.2001, por MARCELO GODOY) Em SP, ouvidoria recolheu 764 denúncias em 5 anos, mas houve apenas 2 condenações.

<sup>138</sup> Relatório da ONU denuncia execuções sumárias no Brasil. Em 99, foram 2 mil (JT, 18.04.2001).

<sup>139</sup> Lei 9099-95 e reformas posteriores.

sobre a violência produzida pelo Estado no desenvolvimento das atividades policiais, e como essas violências não encontram mais do que uma tímida reprimenda no campo judicial.

Reestruturações formais podem apaziguar momentaneamente tormentos mais expressivos e localizados, da mesma forma que a inserção mecânica de roteiros de leitura humanistas nas academias de formação policial podem servir na agenda política mas não significam a conversão de fundo do sistema e dos Homens que o compõe.

Porém, mesmo assim deve-se ter em mente que *“hierarquia e disciplina parecem as palavras-chave desse universo cujas engrenagens se espera ver funcionar de modo azeitado e cujos agentes devem ‘marchar como um só homem’ sob a ordem de seus chefes. Todavia, nada é menos monolítico, mais dividido, atravessado por conflitos de poder internos e rivalidades crônicas, nada é mais difícil de controlar por sua própria hierarquia do que uma polícia. Pois, se a polícia constitui de fato uma administração, essa administração não é como as outras”*<sup>140</sup>.

A título de sugestões, propõem-se as seguintes:

- a) Reforma estrutural geral do Código de Processo Penal para redefinir os contornos da investigação criminal. Em primeiro lugar, adequando-a à Constituição. Depois, simplificando suas hipóteses, que hoje são inúmeras. Nesse ponto, a revisão dos mecanismos do denominado processo penal de emergência devem ser revistos. Na seqüência, disciplinar o relacionamento Ministério Público e Polícia Judiciária.
- b) Ainda nesse plano legislativo, introduzir mecanismos que isolem a investigação da ação penal, diminuindo a interferência daquela no julgamento de mérito, hoje uma prática comum
- c) Racionalizar o tema das instituições policiais a partir de uma revisão da Constituição, retirando o tratamento constitucional da matéria. Simplificar os organismos policiais civis federais. Redefinir a Polícia Militar, retirando seu caráter militar.
- d) Com a racionalização das polícias, adequar os recursos materiais

<sup>140</sup> MONET. *Op cit.*, p. 16.

e humanos para as atividades especificamente policiais.

## §6. BIBLIOGRAFIA

### 6.1. LIVROS

- 1) AMBOS, KAI & CHOUKR, FAUZI HASSAN. *As Reformas do Processo Penal no Brasil e na América Latina*. São Paulo, Método, 2001, especialmente capítulo 1.
- 2) AZEVEDO FRANCO, ARY. *Código de Processo Penal*. 3ª ed., RJ, Livraria Jacinto Editora.
- 3) BACILA, CARLOS ROBERTO. *Síntese de Direito Penal*. 3ª ed., Curitiba, JM, 2001.
- 4) CAMARGO ARANHA, ADALBERTO Q.T. *Da Prova no Processo Penal*. SP, Saraiva, 1983.
- 5) CAMPOS BARROS, ROMEU PIRES. *Processo Penal Cautelar*. RJ, Forense, 1981.
- 6) CHOUKR, FAUZI HASSAN. *O papel do Direito Penal na transição dos estados autoritários para a democracia*. Relatório brasileiro (coordenador). Inédito no Brasil. Projeto de pesquisa do Max Plack Institute –Freiburg im Breisgau–, 1999.
  - *As Garantias Constitucionais na Investigação Criminal*. 2 ed., RJ: Lumen Juris Editora, 2001, especialmente capítulo 4.
  - *Processo Penal de Emergência*, RJ: Lumen Juris, 2002.
- 7) ESPÍNOLA Fº, EDUARDO. *Código de Processo Penal Brasileiro*. RJ: Freitas Bastos, 1942.
- 8) FONTELES, CLAUDIO. *Investigação Preliminar: significado e implicações*. Boletim Dos Procuradores Da República 35, março de 2001.
- 9) GREVI, VITTORIO. *Funzioni di garanzia e funzioni di controllo del giudice nel corso delle indagini preliminari. Il Nuovo processo penale*. Milão, Giufrè.
- 10) GRINOVER, ADA PELLEGRINI et Alii. *Teoria Geral Do Processo*. 7 ed., SP Malheiros Editora, 1993.
  - “A Polícia Civil e as Garantias Constitucionais de Liberdade”, in *A Polícia à Luz do Direito*, org. por Bismael B. Moraes, SP, RT, 1991.
  - “Interrogatório do réu e direito ao silêncio”, in *Ciência Penal*, 1/1976. Na jurisprudência, como demonstração da adoção de um critério “misto”, RTJ, 73/760.
  - “Influência do Código de Processo Penal Modelo para

- Ibero-América na legislação latino-americana. Convergências e dissonâncias com os sistemas italiano e brasileiro”, in *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, SP, RT, vol. 01.
- 11) LOPES JR., AURY. *Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal*. Rio de Janeiro, Lumen Juris Ed.
  - 12) MACHADO, ANTONIO CLAUDIO DA COSTA. *A Intervenção do Ministério Público No Processo Civil Brasileiro*. SP, Saraiva, 1989.
  - 13) MARCHI DE QUEIROZ, CARLOS ALBERTO. *A amplitude constitucional do direito ao silêncio in Boletim IBCCrim n. 46/02*
  - 14) MELO FREIRE, RANULFO. “O Valor Probatório do Inquérito Policial”, in *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, Editora Revista dos Tribunais.
  - 15) MIRANDA COUTINHO, JACINTO NELSON. “Ato Administrativo De Instauração De Inquérito Policial”, in *Estudos Jurídicos Em Homenagem A Manoel Pedro Pimentel*, org. por Rubens Prestes Barra E Ricardo Antunes Andreucci, SP, RT, 1992.
  - 16) MONET, JEAN-CLAUDE. *Polícias e sociedades na Europa*. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros, São Paulo, NEV – Núcleo de Estudos de Violência – Editora da Universidade de São Paulo, 2001.
  - 17) MORAIS FILHO, ANTONIO EVARISTO. “O Ministério Público e o Inquérito Policial”, in *Revista do Instituto Brasileiro de Ciência Criminais*, 19/105 e ss.
  - 18) NEGRÃO, THEOTONIO. *Código de Processo Civil e Legislação Processual em Vigor*. 22ª ed., SP, Malheiros Ed.
  - 19) ROSA, INOCÊNCIO BORGES DA. *Comentários ao Código de Processo Penal*. 3ª ed., SP, RT, 1982.
  - 20) SANTANA DA SILVA, GUILHERME. *Do Ato de Indiciamento no Inquérito Policial*. Dissertação apresentada à Fadusp, SP, 1985.
  - 21) SARABANDO, JOSÉ FERNANDO MARREIROS. “*Da apuração das infrações penais pelo Promotor de Justiça*”. *Justitia* 152-1990.
  - 22) SILVA FILHO, JOSÉ VICENTE DA. “Incentivos perversos e segurança pública - A Polícia”, in <http://www.braudel.org.br/paper22.htm>, 10 de setembro de 2002
  - 23) TUCCI, ROGÉRIO LAURIA. *Do Corpo de Delito no Direito Processual Penal Brasileiro*. SP, Saraiva, 1978.  
– *Indiciamento e qualificação indireta - fase de investigação criminal. Distinção*. RT 571/291.
  - 24) WACQUANT, LOÏC. *As Prisões da Miséria*. Tradução André Telles,

Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2001.

## 6.2. PERIÓDICOS

- 1) AVANCINI, MARTA. Para Anistia, aumentam violações a direitos. *OESP*, 31/05/2001.
- 2) Campanha de combate à tortura. *OESP*, 23/08/2001.
- 3) CHADE, JAMIL. ONU critica Brasil por causa de tortura. *OESP*, 09/05/2001.
  - Brasil será questionado sobre tortura. *OESP*, 08/05/2001.
  - ONU quer urgência no combate à tortura em prisões brasileiras direitos. *OESP*, 18.05.2001.
- 4) FROUFE, CÉLIA. SP tem mil casos de tortura comprovados, denuncia Acat. *OESP*, 11/04/2001.
  - Tortura é disseminada no Brasil, diz ONU. *OESP*, 11/04/2001.
  - Polícia responde por 70% dos casos de tortura no Brasil. *OESP*, 12/04/2001.
- 5) GODOY, MARCELO. Brasil ainda evita aplicação de lei antitortura *OESP*, 22/04/2001,
  - Itamaraty diz que governo combate a tortura *OESP*, 11/04/2001.
- 6) LOMBARDI, RENATO. Policiais militares mataram mais que civis. *OESP*, 17/11/2001.
  - Promotor chicoteado no meio da rua. *OESP*, 21/08/2001. Biaggio Talento /AE
- 7) RELATÓRIO DA ONU denuncia execuções sumárias no Brasil. Em 99, foram 2 mil. *Jornal da Tarde/SP*, 18/04/2001.

## 6.3. FONTES DA WEB

<http://mj.org.br>.

<http://200.144.31.34/organograma.php>

<http://www.polmil.sp.gov.br>

<http://www.prodiam.sp.gov.br/gcm/forg.htm>

## 6.4. SIGLAS EMPREGADAS

- 1) ADIn ou ADI – Ação de declaração de inconstitucionalidade
- 2) AgRg – Agravo Regimental
- 3) ap. crim. – Apelação criminal
- 4) Câm – Câmara
- 5) Cam Crim – Câmara Criminal

- 6) C.F. – Constituição Federal
- 7) C.P.C. – Código de Processo Civil
- 8) C.P.P.I. – Código de Processo penal italiano
- 9) C.P.P.M. – Código de Processo Penal Militar
- 10) D.F. – distrito federal
- 11) D.J.U. – Diário da Justiça da União
- 12) Emb. Ac. Crim- Embargos em ação criminal
- 13) Fadusp – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
- 14) IBCCrim – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais
- 15) J.M. – Revista Justiça Mineira
- 16) L.E.O.M.P. – Lei Orgânica do Ministério Público
- 17) Min – Ministro
- 18) PGJ - Procurador Geral de Justiça
- 19) PR – Estado do Paraná
- 20) Rec – Recurso
- 21) Rel – Relator
- 22) RF – Revista Forense
- 23) RJTJRGS – Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
- 24) RSTJ - Revista do Superior Tribunal de Justiça
- 25) RT – Revista dos Tribunais
- 26) RTJ – Revista Trimestral de Jurisprudência
- 27) SP – São Paulo
- 28) T – Turma
- 29) TJMG – Tribunal de Justiça de Minas Gerais
- 30) TRF – Tribunal Regional Federal
- 31) v.u – votação unânime
- 32) VOL – volume

## §7. ANEXO DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS DO BRASIL –

Fonte: Ministério da Justiça do Brasil

UF's	Organizações Policiais no Brasil 1						Habitantes por Policial
	Polícia Militar	Polícia Civil	Polícia Rodoviária Federal	Polícia Federal	Efetivo Policial	Policiais p/ 100 000 habitantes	
<b>Brasil</b>	<b>361.034</b>	<b>102.554</b>	<b>8.014</b>	<b>7.012</b>	<b>478.614</b>	<b>282,3</b>	<b>354</b>
<b>Região Norte</b>	<b>30802</b>	<b>7306</b>	<b>705</b>	<b>617</b>	<b>39430</b>	<b>305,2</b>	<b>328</b>
Rondônia	3476	1088	215	116	4895	355,3	281
Acre	2042	880	...	49	2971	533,1	188
Amazonas	6145	860	60	109	7174	252,5	396
Roraima <sup>2</sup>	1212	639	19	41	1911	589,5	170
Pará	12487	2363	277	211	15338	247,8	403
Amapá	2385	912	31	33	3361	706,3	142
Tocantins <sup>2</sup>	3055	564	103	58	3780	327,2	306
<b>Região Nordeste</b>	<b>93602</b>	<b>18371</b>	<b>2516</b>	<b>1616</b>	<b>116105</b>	<b>243,5</b>	<b>411</b>
Maranhão	6298	1523	240	173	8234	146	685
Piauí <sup>2</sup>	5935	1267	237	111	7550	265,8	376
Ceará	10829	2129	380	289	13627	183,7	544
Rio Grande do Norte <sup>2</sup>	7103	886	196	159	8344	301,1	332
Paraíba <sup>2</sup>	7105	2230	224	177	9736	283,3	353
Pernambuco	17336	4202	439	251	22228	281	356
Alagoas	7552	1237	163	104	9056	321,4	311
Sergipe	5107	460	122	93	5782	324,9	308
Bahia <sup>2</sup>	26337	4437	515	259	31548	241,4	414
<b>Região Sudeste</b>	<b>151389</b>	<b>53753</b>	<b>2172</b>	<b>2276</b>	<b>209590</b>	<b>290</b>	<b>345</b>
Minas Gerais	36580	9016	721	356	46673	261,7	382
Espírito Santo	7854	1707	209	167	9937	321,3	311

UF's	Organizações Policiais no Brasil 1						Habitantes por Policial
	Polícia Militar	Polícia Civil	Polícia Rodoviária Federal	Polícia Federal	Efetivo Policial	Policiais p/ 100 000 habitantes	
Rio de Janeiro	33301	9312	729	904	44246	308	325
São Paulo <sup>2</sup>	73654	33718	513	849	108734	294,1	340
<b>Região Sul</b>	<b>48361</b>	<b>12155</b>	<b>1520</b>	<b>1184</b>	<b>63220</b>	<b>252,2</b>	<b>397</b>
Paraná <sup>2</sup>	15501	3830	443	427	20201	211,3	473
Santa Catarina <sup>2</sup>	11250	2920	400	238	14808	277,7	360
Rio Grande do Sul <sup>2</sup>	21610	5405	677	519	28211	277,1	361
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>36880</b>	<b>10969</b>	<b>1101</b>	<b>1319</b>	<b>50269</b>	<b>432,9</b>	<b>231</b>
Mato Grosso do Sul	4601	1469	361	211	6642	320,1	312
Mato Grosso	4529	1581	325	117	6552	262,3	381
Goiás	12799	3078	337	224	16438	329,1	304
Distrito Federal	14951	4841	78	767	20637	1010	99

[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br), in 15 de setembro de 2002.

**Fontes: Pesquisa Perfil das Polícias/Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal**

MJ/SENASP/DECASP/Coordenação Geral de Informação, Estatística e Acompanhamento das Polícias.

1. São consideradas Organizações Policiais as Polícias Civil e Militar assim como as Polícias Federal e Rodoviária Federal.

2. Estados nos quais o Corpo de Bombeiros faz parte do efetivo da Polícia Militar. Entretanto, nesta tabela os números relativos ao Corpo de Bombeiros foram excluídos, constando de tabela à parte.

# La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Chile

CLAUDIO DÍAZ URIBE

Abogado y Profesor de la Universidad Diego Portales

## SUMARIO:

RESUMEN EJECUTIVO. **§1.** INTRODUCCIÓN. **§2.** MARCO LEGAL. 2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. UBICACIÓN INSTITUCIONAL. 2.2. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD. 2.3. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. 2.3.1. Nuevo sistema. **§3.** ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA. 3.1. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN POLICIAL Y SU EFECTIVIDAD. CLASES DE POLICÍA. 3.1.1. Sistema de designaciones. 3.1.2. Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile (Ley 18.961, de fecha 7 de marzo de 1990). 3.1.3. Normativa Legal sobre el Servicio de Investigaciones (Decreto Ley 2460 de fecha 24 de enero de 1979 y su Reglamento de fecha 8 de julio de 1981). 3.1.4. Relaciones entre ambas policías. 3.2. CLASES DE POLICÍA. 3.3. LA FORMACIÓN POLICIAL. 3.4. RESPONSABILIDAD DE LA POLICÍA. 3.5. POSIBLES PROBLEMAS DE COLISIÓN CON OTROS PODERES. 3.6. EL PRESUPUESTO ECONÓMICO DE LA POLICÍA. **§4.** PERFIL POLICIAL. 4.1. PERSPECTIVA INDIVIDUAL DEL MIEMBRO DE LA POLICÍA: ASPECTOS CULTURALES. 4.1.1. Burocratización. 4.2. DERECHOS Y DEBERES, EN ESPECIAL SALARIOS. **§5.** FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO. 5.1. DELIMITACIÓN DE FUNCIONES PREVENTIVAS Y REPRESIVAS. 5.1.1. LA POLICÍA PREVENTIVA COMO GARANTE DEL ORDEN Y DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO. 5.1.2. PODER SANCIONATORIO DE LA POLICÍA. **§6.** PERSECUCIÓN PENAL. 6.1. DIRECCIÓN FUNCIONAL DE LAS INVESTIGACIONES. 6.2. COOPERACIÓN Y VINCULACIÓN CON OTROS ÓRGANOS PÚBLICOS EN LA FASE DE INVESTIGACIÓN. 6.3. LA RELACIÓN ENTRE LA POLICÍA Y EL ACUSADO. 6.4. DERECHOS DEL IMPUTADO. 6.5. LEY DE CONTROL DE IDENTIDAD. **§7.** ACTOS DE INVESTIGACIÓN. 7.1. CLASES DE ACTOS DE INVESTIGACIÓN. 7.2. LOS LÍMITES DE LA PRÁCTICA PROBATORIA. 7.3. PRUEBA ILÍCITA. 7.4. TRATAMIENTO LEGAL ENTRE LA PERSECUCIÓN DEL DELITO COMÚN Y DEL CRIMEN ORGANIZADO. 7.5. EFECTOS DE LOS ACTOS DE LA POLICÍA. **§8.** ASPECTOS EMPÍRICOS. 8.1. RELATIVOS A LA EFICIENCIA POLICIAL. 8.2. RELATIVOS A ABUSOS DE LA POLICÍA. **§9.** CONCLUSIONES. **§10.** ANEXOS. 10.1. LEGISLATIVO. 10.2. BIBLIOGRÁFICO.

## RESUMEN EJECUTIVO

La Policía en Chile se encuentra conformada, principalmente y en primer término, por el Servicio de Carabineros que originalmente era parte del Ejército. La separación se produjo el año 1927, esto es, más de un siglo después del surgimiento del Estado de Chile. Se trata de un cuerpo uniformado, estructurado de acuerdo a una jerarquía militar, todo lo cual estimamos sirve para apreciar el perfil de este tipo de policía, al cual se hace referencia en el presente informe. Su función primordial es de carácter preventivo, no obstante lo cual tiene también funciones represivas.

Existe además la Policía de Investigaciones o Policía Civil, entidad creada en el año 1933. A diferencia del cuerpo de Carabineros, su función propia es de carácter represivo. Sin embargo, como se ha señalado en el acápite anterior, también Carabineros tiene este rol, que aún cuando no sea el más preponderante; se han producido en el pasado, y se siguen produciendo, descordinaciones y conflictos entre ambas policías, a todo lo cual se hace referencia en el presente informe.

La transición de la dictadura a la democracia no ha traído cambios sustanciales en estas instituciones, en lo referente a la relación con cambios de estructuras o de reglamentación positiva. Sí se puede apreciar, por un lado, una mayor preocupación por el respeto de los derechos fundamentales, cuestión propia de una democracia que quiera ser consecuente con sus ideales. Por otro lado, no tanto como una consecuencia del fin de la dictadura, sino como una reacción frente al creciente fenómeno de la criminalidad, problema común en el mundo occidental, es posible observar una creciente preocupación en aumentar los recursos humanos y materiales de la policía, así también como la búsqueda de nuevas técnicas o mecanismos para enfrentar la delincuencia.

Una excepción a lo anterior quizá pueda ser su distinta ubicación institucional, que fue dispuesta por la Constitución de 1980, esto es, promulgada en pleno período de dictadura, ubicación a que hacemos referencia a continuación y desarrollamos en el capítulo respectivo.

Los principios rectores de estos cuerpos policiales, son el de ser instituciones esencialmente no deliberantes, las cuales se encuentran sometidas al Presidente de la República, sin perjuicio de que, como

se podrá apreciar en el informe, institucionalmente y de acuerdo a la Constitución Política, se encuentran adscritas al Ministerio de Defensa. Su reglamentación positiva se encuentra fundamentalmente en la Constitución Política, en sus respectivas leyes orgánicas y en los Códigos de Procedimiento, materia que es tratada con mayor detalle en el capítulo denominado “Marco Legal”. Además, de acuerdo al artículo quinto de nuestra Constitución Política, son aplicables en Chile, de manera directa, los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por Chile, como ocurre por ejemplo con el Pacto de San José de Costa Rica.

## §1. INTRODUCCIÓN

La voz “policía”, según una de las tantas acepciones con que aparecen en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es un “cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos a las órdenes de las autoridades políticas”<sup>1</sup>.

El servicio de Policía en Chile se encuentra dividido en dos ramas, a saber: la policía uniformada, o Servicio de Carabineros, y la Policía Civil denominada Servicio de Investigaciones. Genéricamente nuestra legislación las engloba dentro de la denominación “Fuerzas de Orden y Seguridad”.

Existen servicios de inteligencia, que pueden formar parte de las fuerzas armadas, como la tristemente conocida ex Central Nacional de Informaciones (CNI o DINA), u otros grupos dependientes del Gobierno, pero carentes de reglamentación, por lo que a su respecto solo cabe aplicar, en los casos en que ello sea posible, la normativa propia del servicio público del cual depende el funcionario. Nuestro trabajo, por su naturaleza, solo se referirá a la Policía oficial, esto es, Carabineros e Investigaciones.

Como resulta fácil advertir, el análisis de la Policía, como servicio público, excede lo meramente normativo, incursionando derecha-

---

<sup>1</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, 19ª edición, Madrid, 1970, p. 1043.

mente en el aspecto sociológico. Por un lado, los cuerpos policiales son quienes representan, de manera más palpable para la ciudadanía, el poder punitivo del estado. Desde otro punto de vista, el accionar de la policía, excede con creces lo que las normas positivas puedan prever, cuestión que no deja de tener trascendencia en el momento en que se estudien métodos o caminos distintos a los tradicionales, para los efectos de diseñar nuevas estructuras policiales.

El accionar de la policía afecta, en gran medida, a las garantías individuales y por ende el mayor o menor respeto a un Estado de Derecho.

Por otro lado, la ciudadanía pide permanente mayor seguridad, atendido el carácter creciente de la criminalidad.

## §2. MARCO LEGAL

La acción de la policía chilena se encuentra reglamentada fundamentalmente en la Constitución Política del Estado, en las Leyes Orgánicas de las respectivas instituciones y en el Código de Procedimiento Penal.

### 2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. UBICACIÓN INSTITUCIONAL

La actual Constitución Política del Estado, de fecha 24 de octubre de 1980, contiene diversa normativa al respecto. Cabe hacer notar que esta Constitución fue realizada y promulgada en pleno periodo de dictadura militar y que ha sido calificada por diversos sectores de la vida nacional como de carácter autoritario. Por lo mismo, fue objeto de diversas modificaciones al comienzo del periodo democrático (1989) y su actual estructura aún es objeto de discusión por los distintos partidos políticos. Este carácter autoritario se manifiesta, en el tema que nos ocupa, entre otros aspectos, en la ubicación de los servicios policiales en el capítulo X de la Constitución.

El capítulo X de la Carta Fundamental, que trata de las “Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública”, ubica al Servicio de Investigaciones y de Carabineros dentro de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, señalando que son aquellas que constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el

orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas (artículo 90 inciso tercero de la Constitución Política).

Estas fuerzas de orden y seguridad son consideradas como entes distintos a las Fuerzas Armadas, las cuales están integradas solo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, quienes, según la letra de la Constitución, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República. No obstante dicha contraposición, y tal como se ha señalado, no puede dejar de observarse que las Fuerzas de Orden y Seguridad se encuentran reglamentadas junto con las Fuerzas Armadas, en el mismo capítulo de la Constitución Política, por lo que al menos estructural y principalmente el Servicio de Carabineros, son organismos más cercanos al Ejército y a las demás Fuerzas Armadas que al Poder Judicial o Ejecutivo, lo cual no deja de tener importancia si se considera que tanto Carabineros como Investigaciones tienen un rol preponderante en el proceso penal, especialmente en la etapa de investigación, todo lo cual influye en lo que se ha denominado en el “perfil policial”.

Una diferencia importante entre ambos servicios policiales es que solo el General Director de Carabineros integra, junto con los demás Jefes de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas, el llamado Consejo de Seguridad Nacional, órgano que entre otras funciones puede hacer presente al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional cualquier hecho, acto o materia que a su juicio pueda comprometer gravemente la seguridad nacional. También este órgano constitucional tiene facultades para designar senadores institucionales (artículo 96 de la Carta Fundamental). Se han mencionado estas dos facultades para ilustrar acerca de la distinta posición institucional de ambas policías dentro del Estado de Chile.

Desde la perspectiva anterior, se podría decir que el Servicio de Carabineros se encuentra más cercano a las Fuerzas Armadas y al resguardo de la Seguridad Nacional, cualquiera sea el contenido de este término.

## 2.2. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD

Desde una perspectiva constitucional, es plenamente aplicable a la Policía, el principio de la Legalidad, que rige a todas las autorida-

des del Estado, conforme al cual los órganos del Estado deben someter su actuación a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ellas (artículo 6° de la Carta Fundamental).

En este sentido, la Constitución asegura, entre otros derechos fundamentales, el de la libertad personal, por lo que la Policía debe respetar todo lo relativo a la regulación constitucional de esta garantía. Así, por ejemplo, no puede detener sino en virtud de una orden emanada de una autoridad competente, a menos de tratarse de delito flagrante o para los efectos del control de identidad, según veremos más adelante. Los plazos de detención, en los casos en que ello sea procedente, no pueden exceder de veinticuatro horas, si se detiene sin orden judicial y en caso de delito flagrante. En el caso de que la detención se verifique en virtud de una orden de autoridad competente, el plazo de detención no puede exceder de cuarenta y ocho horas a menos que el juez autorice su extensión hasta por un plazo máximo de cinco días o de diez días, tratándose de delitos terroristas (artículo 19 N° 7 de la Constitución).

Tratándose de la detención para control de identidad de la persona, la policía no puede extender esta detención por más de seis horas.

### 2.3. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL

En primer término, a la Policía le corresponde recibir las denuncias de la población, lo que es una muestra clara del contacto con la comunidad.

La Policía, al igual que en otros países, participa en la reconstitución de escena y lo que es más importante, son quienes reciben en encargo efectuar las indagaciones judiciales, ya que el juez no es quien en la mayoría de los casos efectúa la investigación, sino que delega estas funciones en la ya señalada Policía o en un funcionario subalterno o actuario.

Además de las señaladas funciones, son quienes, en virtud las facultades contenidas en sus respectivas leyes orgánicas, ya objeto de estudio en el presente trabajo, y de acuerdo a sus labores de prevención y represión, están facultados para detener, cumpliendo con los requisitos constitucionales y legales.

### 2.3.1. *Nuevo sistema*

En nuestro país se encuentra en un proceso de aplicación gradual un nuevo Código de Procedimiento, el cual se espera poder implementar en todo el país aproximadamente en el año 2005. Como podrá preverse, en el nuevo Código existen radicales cambios o, mejor dicho, lo que se pretende es la sustitución de un sistema por otro nuevo.

Este nuevo Código, en lo que es materia de este trabajo, establece un nuevo sistema de medidas privativas de libertad, de carácter más garantizador, que trata de balancear el poder punitivo del Estado y la libertad individual y otras garantías individuales. El espíritu de la reforma, por lo menos en sus orígenes, era que las medidas cautelares que significaran una privación de libertad era subsidiario de otras formas que garantizaran la comparecencia al proceso y la eficacia de la investigación, tales como la obligación de no ausentarse de un lugar determinado, la prohibición de acercarse al lugar de residencia de la víctima, etc. (arts. 122, 139 inciso segundo y 155 del nuevo Código Procesal Penal).

Dentro de este cambio estructural se introduce la figura del Fiscal como órgano acusador e investigador de los hechos objeto de la etapa de indagación. En efecto, en el nuevo sistema es el Ministerio Público quien, de manera personal, debe dirigir el accionar de la policía en la investigación del hecho punible, terminándose de ese modo con el sistema de delegación de funciones, al cual ya hemos hecho referencia, que usualmente se limitan a facilitar a la Policía la lectura del legajo de actuaciones denominada “expediente”.

## §3. ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA

### 3.1. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN POLICIAL Y SU EFECTIVIDAD. CLASES DE POLICÍA

Como se ha señalado, la Policía en Chile se encuentra conformada por el Servicio de Carabineros, creado en el año 1927, en que se separa del Ejército, y por el Servicio de Investigaciones, creado en el año 1933, el primero (Carabineros) de carácter militar y preponderantemente preventivo, y el segundo (Investigaciones), de carácter civil y predominantemente represivo.

En efecto, Carabineros es un servicio público eminentemente jerarquizado, con una estructura militar. Si bien es cierto su rol es eminentemente preventivo, cuenta con unidades especiales destinadas a cumplir órdenes de investigar emanadas de los Tribunales. El nuevo Código no ha innovado sustancialmente en esta materia, por cuanto si bien establece que el Servicio de Investigaciones es el órgano represivo por excelencia, reconoce que Carabineros puede cumplir también esta función (artículo 79 del nuevo Código Procesal Penal).

Por su parte, el Servicio de Investigaciones es también preponderantemente jerarquizado, pero de carácter civil. Su función es eminentemente represiva, esto es, destinada a investigar los delitos por órdenes de los Tribunales o del Ministerio Público, según el tipo de procedimiento penal que se encuentre en aplicación en el lugar del territorio nacional.

### 3.1.1. *Sistema de designaciones*

A este respecto, cabe señalar que dentro de las facultades del Presidente de la República se encuentra la de designar y remover al General Director de Carabineros y disponer de los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de Carabineros (artículo 32 N° 18 de la Constitución).

De la misma manera, le corresponde al Presidente de la República la designación del Director General de Investigaciones, siendo este un cargo de su exclusiva confianza.

Es posible concluir, entonces, que si bien desde el punto de vista institucional, la Policía, tanto civil como uniformada, es ubicada junto a las Fuerzas Armadas, desde el punto de vista de los nombramientos, son de dependencia del Presidente de la República, como ocurre también con las demás Fuerzas Armadas.

### 3.1.2. *Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile (Ley 18.961, de fecha 7 de marzo de 1990)*

- *Definición*

El artículo 1° de la Ley define a Carabineros de Chile como una institución policial y de carácter militar que integra la fuerza públi-

ca y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad interior en todo el territorio de la República y cumplir las demás funciones que le encomiendan la Constitución y la ley. La citada disposición legal agrega que junto con las fuerzas armadas le corresponde la misión de garantizar el orden institucional de la República.

- *Dependencia*

Depende del Ministerio de Defensa Nacional (artículo 1º inciso segundo).

El Gobierno ha enviado recientemente un proyecto de ley en el cual pretende cambiar la dependencia al Ministerio del Interior, cuestión que no es en absoluto pacífica, ya que muchos temen su politización.

- *Carácter*

Según hemos señalado, al servicio de Carabineros le corresponde un rol tanto en la prevención como en la represión de los delitos, sin perjuicio de que su papel sea predominantemente el primero. A este respecto, el artículo 3º inciso segundo de la ley considera como esencial el desarrollar actividades tendientes a desarrollar su rol de policía preventiva.

Sin perjuicio de lo anterior, debe cumplir los mandatos judiciales, incluidas las actividades de investigación que se les encomienden, sin que puedan calificar el fundamento o la oportunidad de lo que se le pida.

Precisamente, el incumplimiento por parte de Carabineros de las órdenes judiciales es una de las causas que generalmente se aducen para justificar el quiebre del Estado de Derecho y, por ende, del golpe militar ocurrido en nuestro país en el mes de septiembre de 1973.

### 3.1.3. *Normativa legal sobre el Servicio de Investigaciones (Decreto Ley 2460 de fecha 24 de enero de 1979 y su Reglamento de fecha 8 de julio de 1981)*

- *Definición*

De conformidad al artículo 1º de la ley respectiva, la Policía de Investigaciones es una institución policial de carácter profesional,

técnico y científico, integrante de las Fuerzas de Orden, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, cuyo personal está sometido a un régimen disciplinario estricto (artículo 1º de la ley).

- *Carácter*

Al igual que el cuerpo de Carabineros, dentro de las principales funciones se encuentra la de practicar los actos de investigación que le soliciten los tribunales, a tal punto que el artículo 4º de la ley señala expresamente que “la misión fundamental de Investigaciones de Chile es investigar los delitos (...)”. Sin perjuicio de lo anterior, se le entregan también funciones de carácter preventivo (artículo 5º de la ley).

Cabe señalar que, a diferencia de lo ocurre en la Ley Orgánica del Servicio de Carabineros, esta ley contempla figuras especiales de tipo penal para sancionar el abuso de funciones (artículo 19). Al intérprete se le permitiría preguntarse el por qué de esta diferencia, y la respuesta podría ser que los apremios ilegítimos por parte de policías civiles son, para el legislador, más comunes que en Carabineros.

### 3.1.4. *Relaciones entre ambas policías*

Si bien cada una de ellas tiene un rol preponderante en la prevención y otra en la represión, tanto a nivel legal como práctico, ambas pueden realizar las dos funciones. Esto puede acarrear problemas graves, tratándose de las actividades de represión por cuanto ha ocurrido, en diversos hechos punibles, conocidos ampliamente por la opinión pública, que ambas policías emitan informes contradictorios sobre la investigación de un mismo hecho.

Otro aspecto en que se vincula la labor de ambas policías, también en el ámbito preventivo, dice relación con recoger y conservar los primeros elementos probatorios de un delito que se acaba de cometer. Lo anterior se produce por la sencilla razón de que muchas veces es Carabineros quien llega primero al sitio del suceso. En consecuencia, es deseable en este ámbito una adecuada coordinación, a fin de que la investigación tenga éxito ya que, como es sabido, los primeros instantes de un hecho punible son fundamentales para esclarecerlo.

### 3.2. CLASES DE POLICÍA

Existen, además de las nombradas, cuerpos de vigilancia municipales, costeados por las respectivas municipalidades, lo que ocurre en aquellas comunas que cuentan con fondos para ello. Su labor es preponderantemente preventivo y se realiza mediante labores de patrullaje. En consecuencia, tienen un cierto acercamiento a los modelos de policía comunitaria que se conocen en otros países.

Coexisten también servicios de vigilancia privados, que actúan en algunos barrios, supermercados y centros comerciales, y que son costeados por los propios usuarios; algunos de estos guardias se encuentran autorizados para portar armas, pero carecen de los poderes de imperio de la policía.

Cada rama de las Fuerzas Armadas cuenta con su respectiva Policía Militar, y su actuación se limita básicamente a nivel interno. Por ejemplo, la Armada vigila el cumplimiento de normas de navegación, y el Ejército la tenencia de armas por parte de particulares. En ciertos casos, se encuentran facultadas para sancionar a los particulares que infrinjan dichas normas.

En relación a lo anterior, no podemos dejar de enunciar el problema de la existencia de una competencia excesivamente amplia de los Tribunales Militares, cuestión que ha sido objeto de críticas por parte de diversos sectores de nuestro país, pero que excede el objetivo del presente informe<sup>2</sup>.

### 3.3. LA FORMACIÓN POLICIAL

Ambas policías cuentan con programas de formación y de perfeccionamiento.

El Servicio de Investigaciones cuenta con una Escuela de Investigaciones Policiales, con un curso de aproximadamente tres años de

---

<sup>2</sup> Ver MERA FIGUEROA, JORGE. "Razones justificatorias y ámbito de la jurisdicción militar en tiempos de paz (el caso chileno)", publicado en *Cuaderno de Análisis Jurídico*, N° 40, Universidad Diego Portales, 1998.

duración, que podríamos denominar de formación, toda vez que cualquier persona que quiera tener el cargo de detective e iniciar una carrera al interior de la institución debe acceder a ella, teniendo cumplida su educación escolar primaria y secundaria. Por otro lado, quienes deseen aspirar a los grados superiores dentro de la institución deben acceder primero a la Escuela Superior y luego a la Academia Judicial de Estudios Políticos y Estratégicos.

Por su parte, el Servicio de Carabineros tiene dos carreras funcionarias: para quienes deseen aspirar hasta el cargo de Suboficial, deben acceder a la llamada “Escuela de Formación Policial” y deben contar, entre otros requisitos, con la mitad de la enseñanza secundaria. Otra rama de la carrera es la de Oficial, para lo cual deben ingresar a la Escuela de Carabineros, entidad de la cual egresan con el grado de subteniente; a su vez, si desean obtener el grado de Coronel u otro superior, deben estudiar en una Academia Superior.

Los cuerpos policiales tienen además un Código de Ética, el cual no hace sino explicitar la normativa legal antes señalada, poniendo énfasis en principios tales como “investigar para detener”, “proporcionalidad en el uso de la fuerza”, etc.

Dentro de los ramos a estudiar se encuentran algunos relacionados con Derechos Humanos.

Además, en el año 1994 el Director General de Carabineros aprobó un documento denominado “La dignidad humana como principio de la doctrina institucional”.

#### 3.4. RESPONSABILIDAD DE LA POLICÍA

Nos hemos referido a este punto al tratar las respectivas leyes orgánicas. Quizá podría recordarse a este respecto, la excesiva competencia de los Tribunales Militares, que les permite juzgar a civiles, lo que constituye un atentado a uno de los pilares de un Debido Proceso, cual es el de la imparcialidad del tribunal.

Existen figuras penales tanto en la Ley Orgánica del Servicio de Investigaciones, como en el Código Penal, destinadas a tipificar

responsabilidad penal por el abuso en el ejercicio de las funciones preventivas y represivas. Sin embargo, como veremos en los estudios empíricos, esta responsabilidad penal normalmente no se hace efectiva.

Aparte de la responsabilidad penal, existe una responsabilidad administrativa que opera internamente en cada institución, sin perjuicio de que los particulares puedan formular reclamos, los cuales son investigados de acuerdo a canales internos, con amplia discrecionalidad por parte de la policía.

### 3.5. POSIBLES PROBLEMAS DE COLISIÓN CON OTROS PODERES

Por la naturaleza de la actuación de la policía, los problemas de colisión de la Policía se pueden verificar en relación con el Poder Ejecutivo, con el Poder Judicial y con el Ministerio Público. Por otro lado, atendida la distinta posición institucional de ambas policías, es necesario analizarlas separadamente.

En lo que dice relación con el Servicio de Investigaciones y el Poder Ejecutivo, normalmente no se producen conflictos de poderes, quizás debido a esta cercanía del Gobierno con la policía civil, a la cual ya hemos hecho referencia, y que muchas veces es excesiva, según algunos. Respecto del Poder Judicial, el Servicio de Investigaciones es un organismo auxiliar, que debe acatar las órdenes judiciales y no se registran antecedentes de problemas serios en este sentido.

En lo que dice relación con Carabineros de Chile y el Poder Ejecutivo, pueden existir ciertos casos de conflicto, como ocurrió recientemente con el desalojo de un local, de propiedad del Partido Comunista, en el cual, al parecer, la policía actuó con mayor celeridad y celo que la querida por el Gobierno, explicable tal vez por este carácter de militarizado de esta fuerza policial.

En lo que dice relación con el Poder Judicial, también Carabineros es un organismo auxiliar, que debe acatar las órdenes judiciales, aún cuando históricamente es posible encontrar casos de incumplimiento de órdenes judiciales, como se señaló a propósito del golpe militar del año 1973.

En cuanto a las vinculaciones con el Ministerio Público, no obstante la clara vinculación con este organismo, en lo que dice relación con la actividad investigativa, los fiscales carecen de atribuciones disciplinarias respecto de la policía. Asimismo, para muchos policías, los fiscales carecen de experiencia para conducir investigaciones.

### 3.6. EL PRESUPUESTO ECONÓMICO DE LA POLICÍA

Según antecedentes proporcionados por el Ministerio del Interior, el presupuesto de Carabineros alcanza (en miles de pesos) a \$243.783.951, y el de Investigaciones a \$68.875.257 (valor de referencia dólar: \$685,28 al 3 de abril de 2002).

Cabe hacer presente que el presupuesto de Investigaciones se ha incrementado en un 135% entre el año 1990 y el año 2000.

En cuanto a los sueldos, tratándose de Carabineros, el sueldo de un Carabinero asciende a aproximadamente \$210.000, el de un Subteniente, que es el primer grado de la carrera de oficial, asciende a \$286.746, el sueldo de un Coronel, asciende aproximadamente a \$1.300.000.

En cuanto a los sueldos de Investigaciones, el de un detective es equivalente al de un Subteniente, esto es, \$286.746 y el de un Prefecto Inspector, con más de 30 años de servicio, es de \$1.451.482.

En cuanto a la dotación de Carabineros, esta asciende a 36.000 hombres, de los cuales 28.000 desarrollan labores operativas. La Dirección de Planificación y Desarrollo de Carabineros ha señalado que necesita de 5.400 hombres más para cumplir adecuadamente sus funciones. A este respecto, cabe hacer presente que el Servicio de Carabineros, producto de fuertes críticas, ha ido incrementando el porcentaje de personal que desempeña labores operativas y que antes desarrollaban labores administrativas<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> “Seguridad Ciudadana: Carabineros necesita 5.400 hombres más”, en Diario *El Mercurio*, 20 de marzo de 2000, cuerpo C, p. 1.

#### §4. PERFIL POLICIAL

##### 4.1. PERSPECTIVA INDIVIDUAL DEL MIEMBRO DE LA POLICÍA: ASPECTOS CULTURALES

En general, existe un desconocimiento en el mundo jurídico acerca de la Policía.

En un intento quizá un poco audaz de dar algunas ilustraciones acerca de la Policía, podemos señalar que, al igual que en las Fuerzas Armadas, y como una muestra más de su vinculación, en la policía de Carabineros es posible encontrar, en la generalidad de sus miembros, fuertemente arraigados, valores como lealtad, compañerismo y patriotismo, más marcados que en Investigaciones.

Lo anterior, sumado a nuestra reciente experiencia histórica, hace difícil distinguir la cultura policial de la cultura militar. Esto es especialmente importante toda vez que el Estado asume la responsabilidad de garantizar la seguridad de sus ciudadanos, monopolizando el uso de la fuerza, en cuyo ejercicio se vulneran muchas veces derechos fundamentales. La ausencia de una cultura policial no contribuye a mejorar la situación<sup>4</sup>.

Asimismo, la percepción de corrupción entre el público es mayor respecto del Servicio de Investigaciones, sin perjuicio de que, por supuesto, sea posible encontrar casos de corrupción en ambas instituciones, las cuales muchas veces son ellas mismas las que denuncian estos casos y sancionan a los infractores.

Por último, quizá sea interesante agregar que según estudios especializados, dentro de varios servicios públicos, incluido el Poder Judicial, es precisamente el servicio de Carabineros quien goza de mayor grado de credibilidad y aceptación entre la ciudadanía.

---

<sup>4</sup> PEÑA GONZÁLEZ, CARLOS. Presentación en *Seminario sobre la Policía y el Proceso Penal*. 14 de marzo de 2002, sin publicar.

#### 4.1.1. Burocratización

Es sabido que uno de los rasgos del sistema inquisitivo es precisamente la burocratización que rodea todo el actuar de los distintos agentes del sistema procesal, a lo cual no son ajenos los servicios de policía. El proceso penal introducido por el nuevo Código de Procedimiento Penal, es recién del mes de octubre del año 2000 y es obvio que un Código no puede, por sí mismo, cambiar la cultura. Este nuevo modelo de proceso penal tiene como uno de sus principios formativos del procedimiento, de mayor relevancia, el de la oralidad. Lo anterior reviste incluso mayor gravedad ya que, según estudios recientes, es posible encontrar retrocesos burocráticos, no solo en la Policía sino también en los jueces y fiscales. *Se señalan como ejemplos de estos resabios burocráticos, la confección de informes de Investigación, y la confección de legajos de papeles denominados Expedientes*<sup>5</sup>.

#### 4.2. DERECHOS Y DEBERES, EN ESPECIAL SALARIOS

Los derechos y deberes se encuentran consagrados en la Constitución, en las respectivas leyes orgánicas de estas instituciones, en los reglamentos e instrucciones y en el Código de Procedimiento Penal.

En cuanto al régimen de salarios, este es básicamente el mismo para ambas instituciones, según se puede apreciar en el apartado relativo al presupuesto.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 37 de la Ley Orgánica de Carabineros, este personal estará sujeto a todas aquellas obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades que se establezcan en el Estatuto del Personal y demás normas legales y reglamentarias.

Asimismo, el artículo 33 de la Ley antes indicada, señala que el personal de Carabineros tiene derecho, como retribución por sus servicios, al sueldo asignado al grado de su empleo y demás remuneraciones adicionales, asignaciones, bonificaciones, gratificaciones y estipendios de carácter general o especial que correspondan.

---

<sup>5</sup> *Evaluación de la reforma procesal chilena*, efectuada por el Centro de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Centro de Estudios de la Justicia, Escuela de Derecho de la Universidad de Chile.

Además gozará de los derechos que establezca la ley, tales como el feriado anual, permiso con o sin goce de remuneraciones, licencias o subsidios, pasajes y fletes, viáticos, asignaciones por cambio de residencia, vestuario, equipo y alimentación fiscal.

El personal de Carabineros tendrá derecho a asistencia médica y a los beneficios de medicina curativa y preventiva, de conformidad a las normas legales vigentes.

En cuanto a los derechos y obligaciones de la Policía de Investigaciones de Chile, el artículo 3º del Reglamento Orgánico, señala que la misión fundamental de la Policía de Investigaciones de Chile es investigar los delitos, sin perjuicio de la facultad que la ley entrega a los jueces con jurisdicción en lo criminal, salvo las excepciones específicas previstas por la ley.

En el cumplimiento de esta misión, y con el fin de cooperar a la acción del tribunal competente ante la perpetración de un crimen o simple delito de acción pública, los Oficiales Policiales, sea de iniciativa propia, por denuncia o en virtud de una orden judicial en todo caso, intervendrán identificando a los presuntos responsables, reuniendo y asegurando las pruebas y, en general, adoptando cualquier medida conducente al esclarecimiento de los hechos constitutivos de la infracción.

Por su parte, el artículo 5º del reglamento antes señalado, indica que la Policía de Investigaciones, como institución integrante de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, contribuye al mantenimiento de la tranquilidad pública a través de una adecuada coordinación de su labor preventiva e investigadora, con las demás instituciones policiales y organismos de seguridad del país.

## §5. FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO

### 5.1. DELIMITACIÓN DE FUNCIONES PREVENTIVAS Y REPRESIVAS

#### 5.1.1. *La policía preventiva como garante del orden y de la seguridad del Estado*

- *Alcances sobre el concepto de prevención*

La delimitación dogmática del concepto de prevención excede al objetivo de este informe, por lo que nos limitaremos a señalar que ha sido denominado “Derecho Penal Paralelo”, o bien dicha labor sencillamente no existe. Se caracteriza por su discrecionalidad y falta de control<sup>6</sup>.

De esta manera, nos limitaremos a dejar enunciado el problema y entenderemos esta actividad en su sentido puramente literal. Desde esta óptica, podemos señalar que el rol de policía preventiva le corresponde, como se ha señalado, fundamentalmente al servicio de Carabineros. Sin perjuicio de lo anterior, al Servicio de Investigaciones le corresponde también vigilar la entrada y salida del país de personas y drogas.

La función de prevención se cumple a través de los mecanismos tradicionales del patrullaje y de la detención anticipada, por sospecha o de control de identidad, como se denomina actualmente.

- *Atisbos de Policía Comunitaria*

Antes de ahondar en otros aspectos, parece conveniente señalar que el concepto de Policía Comunitaria no es ajeno en nuestro medio, no solo a nivel académico, sino también del Ejecutivo, ya que como se ha dicho se encuentra de alguna manera presente en los cuerpos de vigilancia implementados en algunas municipalidades. También el Gobierno ha expresado recientemente el deseo de ir modificando las estructuras de la policía de modo de acercarla a la ciudadanía<sup>7y8</sup>.

También, señalar que el Servicio de Carabineros se encuentra implementando el llamado “Plan Cuadrante”, consistente en dividir las comunas por segmentos, identificando el número de sus

---

<sup>6</sup> DUCE, MAURICIO. Ponencia efectuada en el Seminario sobre *Policía y Proceso Penal*, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, 14 de marzo de 2002, sin publicar.

<sup>7</sup> Sobre Policía Comunitaria: De la Barra, Rodrigo. *Policía Comunitaria. Trayectoria de un concepto y experiencias comparadas*. Centro de Estudios para el Desarrollo, Chile, 1999.

<sup>8</sup> Diario *El Mercurio*, 30 de octubre de 2001, cuerpo C, p. 7.

habitantes, para los efectos de destinar un número proporcional de recursos materiales y humanos para su vigilancia<sup>9</sup>.

Por último, los oficiales a cargo de las comisarías han comenzado a dar cuenta, de forma pública y periódica, de su gestión en el respectivo territorio a su cargo.

- *Detención anticipada o control de identidad*

La segunda medida de tipo preventiva es la que podríamos denominar detención cautelar en el sentido de ser anticipada, y llamada tradicionalmente en nuestro país “detención por sospecha” y hoy formalmente denominada “control de identidad”, materia que actualmente es cuestionada.

En efecto, de un régimen de amplia discrecionalidad para detener por parte de la policía, el cual fue derogado ante las críticas de algunos sectores académicos y de organizaciones de Derechos Humanos, se ha pasado a un sistema, no exento de críticas, de control de identidad, para usar el mismo lenguaje legislativo.

Lo anterior por cuanto la Ley 19.567 de fecha 22 de junio de 1988, derogó el número 4 del artículo 260 del Código de Procedimiento Penal que facultaba a la policía a detener a quien se encontrare a “deshora o en lugares o en circunstancias que presten motivo fundado para atribuirle malos designios”, estableciendo en cambio el artículo 260 *bis* en virtud del cual la policía puede solicitar la identificación de cualquier persona en casos fundados, tales como un indicio de que la persona ha cometido o se dispone a cometer un crimen o simple delito, o que puede suministrar informaciones útiles para la indagación de un crimen o simple delito. La identificación puede hacerse por cualquier medio (Ley 19.567 de 22 de junio de 1988).

Posteriormente, con fecha de 28 de septiembre de 2000, se publicó la Ley 19.963, destinada, según su título, a modificar diversos cuerpos legales con el objeto de hacer más eficiente la función de

---

<sup>9</sup> [www.carabineros.cl](http://www.carabineros.cl)

la Policía. Dentro de los cambios que se introducen, se modifica el artículo 260 *bis*, citado en el párrafo precedente, estableciendo mayores exigencias para que se entienda cumplida la exigencia de identificación por parte del ciudadano, específicamente, ahora se requiere que se exhiba un documento público de identificación.

Finalmente, mediante la Ley 19.789, de 23 de enero del 2002, que introduce diversos cambios al nuevo Código Procesal Penal, modifica en términos bastantes sustanciales el llamado control de identidad. En primer término, lo hace extensivo a las faltas, hechos típicos de menor gravedad en nuestra legislación, respecto de las cuales se ha pretendido dejar fuera del régimen de las medidas privativas de libertad, permitiendo la privación de libertad hasta por seis horas. Asimismo, esta ley otorga a la policía la facultad de registrar las vestimentas, equipaje o vehículo de la persona cuya identidad se controla, facultad que no se encontraba en el texto original del Código de Procedimiento Penal. Finalmente, se permite la detención, tratándose de ciertas faltas, con lo cual se conculcan garantías individuales sin autorización previa.

En opinión de la Profesora María Inés Horvitz, esta situación significa una vulneración clara del precepto constitucional establecido en el artículo 80A de la Constitución, que asegura a todas las personas la no afectación de sus garantías individuales sin autorización judicial y además, según hemos señalado, significa extender el control de identidad a las faltas, ente delictivo menor que, como se ha dicho, en toda la lógica de nuestro sistema penal aparece sin medidas que signifiquen privación de libertad personal<sup>10</sup>.

### 5.1.2. *Poder sancionatorio de la Policía*

La policía de Carabineros y de Investigaciones carecen de este poder sancionatorio, al igual que los cuerpos de vigilancia municipales.

---

<sup>10</sup> “Delimitación de las funciones de prevención y represión de la policía: desafíos de la función policial en un Estado democrático de derecho”, ponencia presentada en el Seminario *Policía y Proceso Penal*, organizado por la Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, no publicado.

Por su parte, las policías militares pueden sancionar a particulares por faltas menores, quienes si bien pueden reclamar, dicha reclamación se hace ante los mismos Tribunales Militares. Lo anterior, sumado a la amplia competencia de estos, incluso para casos mayores, hace surgir el problema de la constitucionalidad de estos procesos, cuando los imputados son particulares, a todo lo cual ya hemos hecho referencia.

## §6. PERSECUCIÓN PENAL

### 6.1. DIRECCIÓN FUNCIONAL DE LAS INVESTIGACIONES

Como hemos señalado, en el nuevo sistema a quien le corresponde la dirección de la Investigación es al Ministerio Público. En el antiguo proceso penal, todavía vigente en gran parte del país, dicha dirección le corresponde al juez encargado de la investigación el que, dicho sea de paso, siguiendo el sistema inquisitivo que ha regido, y rige aún en otros países de América Latina, es el mismo que conoce del proceso y dicta la sentencia definitiva.

### 6.2. COOPERACIÓN Y VINCULACIÓN CON OTROS ÓRGANOS PÚBLICOS EN LA FASE DE INVESTIGACIÓN

Sin duda, la vinculación más importante se produce respecto del Ministerio Público, quien, como se ha señalado, dirige las investigaciones de la Policía. No obstante, carece de potestades disciplinarias respecto de ella. No obstante, recientemente el Sr. Fiscal Nacional no ha manifestado reparos respecto a su vinculación con la Policía, sino que señaló que esta se ha ido adecuando al espíritu de la reforma y que lo que se requiere es incrementar la capacidad operativa de la Policía, para el mejor cumplimiento de sus labores preventivas y represivas<sup>11</sup>.

El Servicio de Investigaciones tiene, en el hecho, vinculaciones con Carabineros, principalmente, en que muchas veces este último quien

---

<sup>11</sup> Presentación del señor Fiscal Nacional, don Guillermo Piedrabuena Richards, en Seminario sobre “*La Policía y el Proceso Penal*”, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, no publicado.

llega primero al sitio del suceso y, por ende, debe conservar las huellas, rastros o señales que permitan resolver el hecho punible.

Existen también vinculaciones con otros organismos auxiliares, como el Servicio Médico Legal.

### 6.3. LA RELACIÓN ENTRE LA POLICÍA Y EL ACUSADO

Como cuestión común a la detención preventiva y la detención represiva, podemos señalar que el sujeto pasivo tiene una serie de derechos que dicen relación con la vinculación entre la policía y el acusado y que se encuentran en concordancia con las facultades consagradas en los Pactos Internacionales, tales como la de conferenciar con un abogado, guardar silencio, etc.

Desde el punto de vista práctico, es precisamente en este punto donde se encuentra con mayor claridad el problema del abuso policial, materia en la cual es posible encontrar diversos estudios empíricos, todo lo cual analizaremos en el capítulo relativo precisamente a dicho tema.

### 6.4. DERECHOS DEL IMPUTADO

De acuerdo a lo señalado en el artículo 284 del Código de Procedimiento Penal, todo detenido tiene derecho a ser informado verbalmente de la razón de su detención y de los derechos que goza. Estos derechos son, además del ya señalado, el de conocer la razón de su detención, el de guardar silencio para no inculparse; que se informe, en su presencia, a un familiar o persona que indique que ha sido detenido y del lugar donde se encuentra; entrevistarse con su abogado y si no lo tiene, el Estado debe procurárselo. Se le reconocen además determinados derechos en relación a actuaciones dentro del proceso, que se encuentran mejor desarrollados y sistematizados en el nuevo Código Procesal Penal, por lo que a continuación nos referiremos a este.

En efecto, el nuevo Código Procesal Penal, en su artículo 93, señala: "*Derechos y garantías del imputado*. Todo imputado podrá hacer valer, hasta la terminación del proceso, los derechos y garantías que le confieren las leyes. En especial, tendrá derecho a:

- ”a) Que se le informe de manera específica y clara acerca de los hechos que se le imputaren y los derechos que le otorgan la Constitución y las leyes;
- ”b) Ser asistido por un abogado desde los actos iniciales de la investigación;
- ”c) Solicitar de los fiscales diligencias de investigación destinadas a desvirtuar las imputaciones que se le formularan;
- ”d) Solicitar directamente al juez que cite a una audiencia, a la cual podrá concurrir con su abogado, o sin él, con el fin de prestar declaración sobre los hechos materia de la investigación;
- ”e) Solicitar que se active la investigación y conocer su contenido, salvo en los casos en que alguna parte de ella hubiere sido declarada secreta y sólo por el tiempo que esa declaración se prolongare;
- ”f) Solicitar el sobreseimiento definitivo de la causa y recurrir contra la resolución que lo rechazare;
- ”g) Guardar silencio o, en caso de consentir en prestar declaración, a no hacerlo bajo juramento;
- ”h) No ser sometido a tortura ni a otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, e
- ”i) No ser juzgado en ausencia, sin perjuicio de las responsabilidades que para él derivaren de la situación de rebeldía”.

Complementa lo anterior el artículo 94 de este nuevo Código, que bajo el epígrafe “*Imputado privado de libertad*”, reconoce otras garantías y derechos, tales como: la de conocer el motivo de su detención, ser informado de sus derechos constitucionales al momento de ser detenido, informar a sus familiares y entrevistarse con su abogado de acuerdo al régimen de detención que se encontrare.

## 6.5. LEY DE CONTROL DE IDENTIDAD

Se refiere a esta materia la Ley 19.789, que es de reciente data (23 de enero de 2002), promulgada con motivo de los reclamos de algunos de los agentes de la persecución penal, especialmente por parte de la Policía, en el sentido que el nuevo sistema introduce las siguientes modificaciones al Código Procesal Penal en cuanto a que el nuevo sistema dificultaba de modo importante la labor policial. Esta ley, como se ha señalado, ha sido objeto de diversas críticas, tachándola derechamente de inconstitucional.

Esta ley, denominada de “control de identidad”, hace extensiva esta facultad preventiva a las faltas. Además, durante este procedimiento, la policía podrá proceder al registro de las vestimentas, equipaje o vehículo de la persona cuya identidad se controla.

En caso de negativa de una persona a acreditar su identidad, o si habiendo recibido las facilidades del caso no le fuere posible hacerlo, la policía la conducirá a la unidad policial más cercana para fines de identificación. En dicha unidad se le darán facilidades para procurar una identificación satisfactoria por otros medios distintos de los ya mencionados, dejándola en libertad, en caso de obtenerse dicho resultado. Si no resultare posible acreditar su identidad, se le tomarán huellas digitales, las que sólo podrán ser usadas para fines de identificación y, cumplido dicho propósito, serán destruidas.

Los procedimientos dirigidos a obtener la identificación de una persona, en los casos a que se refiere esta ley, deberán realizarse de la forma más expedita posible, y el abuso en su ejercicio podrá ser constitutivo del delito previsto y sancionado en el artículo 255 del Código Penal. En caso alguno estos procedimientos podrán extenderse en su conjunto a un plazo superior a las seis horas, transcurridas las cuales la persona que ha estado sujeta a ellos, deberá ser puesta en libertad.

## §7. ACTOS DE INVESTIGACIÓN

Atendida la extensión que nos hemos propuesto para este trabajo, nos referiremos exclusivamente al Código de Procedimiento Penal del mes de octubre del año 2000, cuerpo legal que, como hemos señalado, se encuentra en un proceso de aplicación gradual que debería terminar el año 2005.

### 7.1. CLASES DE ACTOS DE INVESTIGACIÓN

Es posible distinguir las siguientes categorías:

- a) *En caso de flagrancia.* En tal caso, los agentes de la Policía, así como también cualquier persona, se encuentra facultado para detener. Las situaciones de flagrancia se encuentran descritas en el artículo 130 del Código de Procedimiento Penal.

Existen otros casos en el Código que podríamos encuadrar dentro del epígrafe de flagrante, como es el artículo 206, que sin autorización judicial previa que permite la entrada y registro en un lugar cerrado cuando existieren signos evidentes de que se está cometiendo un delito.

- b) *En caso de urgencia.* Podríamos encuadrar dentro de esta categoría los casos señalados en el artículo 83 del Código, que establece que los funcionarios policiales pueden efectuar, sin orden previa, las siguientes actuaciones (entre otras): prestar auxilio a la víctima, resguardar el sitio del suceso, identificar a los testigos y consignar las declaraciones que quieran prestar voluntariamente y recibir las denuncias del público, entre otras facultades y, por no mencionar el ya comentado control de identidad.
- c) *Ordenados por la Fiscalía.* Es la regla general, toda vez que el Ministerio Público es por antonomasia el órgano encargado de dirigir la investigación. De esta manera, el artículo 180 del Código de Procedimiento Penal, dispone que los fiscales dirigirán la investigación y podrán realizar por sí mismos o encomendar a los agentes de la Policía todas las diligencias de investigación que estimaren conducentes al esclarecimiento de los hechos.
- d) *Ordenados por el juez.* El principio fundamental en esta materia es que toda medida que afecte las garantías individuales debe ser autorizada por el Juez de Garantía. Para estos efectos, el Código de Procedimiento Penal dispone, en su artículo 9º, que: “toda actuación del procedimiento que privare al imputado o a un tercero del ejercicio de los derechos que la Constitución asegura, o lo restringiere o perturbare, requerirá de autorización judicial previa”. Esta norma es reiterada en el artículo 80A de la Constitución Política y, como hemos señalado, ha dejado de tener vigencia plena, atendida las últimas modificaciones sobre la detención para control de identidad.

## 7.2. LOS LÍMITES DE LA PRÁCTICA PROBATORIA

El artículo 295 dispone que el Tribunal debe apreciar o valorar, para los efectos de tener por acreditado los objetos de la prueba más relevante del proceso penal, cuales son el hecho punible y la participación, todo *medio de prueba obtenido e incorporado al proceso de conformidad a la ley.*

En consecuencia, todo medio de prueba obtenido de manera ilícita, no debería ser aceptado ni por los fiscales ni por el juez.

### 7.3. PRUEBA ILÍCITA

No es mucho lo que se puede agregar a este respecto, toda vez que el precepto general antes citado es bastante claro y, atendida la reciente data de su promulgación, no conocemos un desarrollo jurisprudencial o doctrinal nacional sobre la materia.

En consecuencia, no podemos citar o comentar criterios en nuestro país como el de “*exclusionary rule*”, o la “teoría de los frutos del árbol envenenado”, del derecho norteamericano o la sentencia número 114 del 29 de noviembre de 1984, emanada del Tribunal Constitucional Español, o la sentencia más reciente de este mismo tribunal que distingue entre la prueba ilícita y la que deriva de ella (Sentencia número 81 de abril de 1998).

### 7.4. TRATAMIENTO LEGAL ENTRE LA PERSECUCIÓN DEL DELITO COMÚN Y DEL CRIMEN ORGANIZADO

En principio, el Código de Procedimiento Penal no hace distinción entre el delito común y el crimen organizado. Tampoco existen tribunales especiales para estos efectos. No obstante lo dicho, al interior del Ministerio Público existen unidades especiales de fiscales destinados precisamente a combatir el crimen organizado y el narcotráfico.

Institutos tales como el agente encubierto y la entrega vigilada están previstos, al igual que los demás países que siguieron el modelo de la Convención de Viena, solo en la Ley sobre Tráfico de Estupefacientes.

El Código de Procedimiento Penal solo contempla, de modo general, la interferencia telefónica.

Otra distinción, ya señalada al mencionar los plazos de detención, es que en los delitos terroristas estos pueden alcanzar hasta diez días, a diferencia del régimen común que es de cinco días.

## 7.5. EFECTOS DE LOS ACTOS DE LA POLICÍA

Las actividades de investigación que realice la Policía, respetando la normativa legal, puede ayudar a formar el convencimiento del Tribunal. Como se ha señalado, esta obtención debe ser de conformidad a la ley y, por ende, no se acepta la prueba ilícita. El juez, por su parte, aprecia los medios de prueba de acuerdo al denominado sistema de la sana crítica, esto es, una valoración razonada y respetando los principios de lógica y las máximas de experiencia (artículo 297 del Código de Procedimiento Penal).

## §8. ASPECTOS EMPÍRICOS

Los aspectos empíricos los podemos clasificar en:

### 8.1. RELATIVOS A LA EFICIENCIA POLICIAL

Si bien la eficiencia dice relación con todas las actividades que desarrolla la policía, nos remitiremos solo a un aspecto, el esclarecimiento de los hechos delictivos denunciados y el aumento o disminución de hechos penales, factor que, como podrá concluirse, dice relación con la función de prevención que tiene la Policía.

En primer término, podemos citar un estudio internacional, desarrollado entre los años 1966 y 1999 por las Naciones Unidas. En esta investigación, en el cuadro relativo a las víctimas de delitos comunes, Chile aparece con un 51,4%, Latinoamérica con un 77,0 % y Europa Occidental con 61,0%<sup>12</sup>.

Podemos citar, una segunda estadística, esta vez nacional, relativa a la tasa anual de denuncias y, por ende, víctimas, en la cual los delitos más comunes, entre los años 1997 al 2001, son delitos contra la propiedad y, dentro de ellos, los de mayor incidencia son el hurto y el robo con fuerza. Asimismo, las denuncias con mayor porcentaje

---

<sup>12</sup> Fuente: Naciones Unidas 2000. *El estado del crimen y de la justicia criminal en el mundo*.

son el robo con fuerza con un 689,5%, el hurto con un 355,5% y el robo con violencia, con 223,4%<sup>13</sup>.

Otro estudio indica, de modo que no puede dejar de llamar la atención, que luego de la derogación de la llamada detención por sospecha el número de detenciones en lugar de disminuir, aumentó considerablemente<sup>14</sup>.

También, en el ámbito de la prevención, y para quienes creen que el aumento de las penas baja la criminalidad, puede resultar ilustrativo que luego del aumento de las penas del delito de robo con sorpresa, la tasa de denuncias por ese delito, lejos de disminuir, ha aumentado con posterioridad al 8 de marzo de 1996, en que se publicó la Ley 19.449, que aumentó la penalidad en el referido delito de un tope de 5 años a 10 años<sup>15</sup>.

Por último, según estudios entregados por el Ministerio del Interior, la sensación de inseguridad en la ciudadanía excede el 70%. Esto es contrario a uno de los fines primarios del Estado, cual es procurar seguridad a sus habitantes. La estadística dice relación con un sentimiento subjetivo de inseguridad, que no necesariamente es proporcional a la realidad objetiva, como lo muestra el estudio efectuado por las Naciones Unidas ya citado. Además, para ilustrar el carácter subjetivo de la inseguridad, quizás sea interesante recordar un estudio de WILSON y KELLING, realizado en la década de los ochenta, que concluye que la sensación de inseguridad no depende solamente de la comisión de hechos delictivos<sup>16</sup>. En consecuencia, la seguridad o inseguridad es algo perfectamente manipulable por distintos medios<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Fuente: División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.

<sup>14</sup> Fuente: División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.

<sup>15</sup> Fuente: División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.

<sup>16</sup> HORVIT, MARÍA INÉS. "Delimitación de las funciones de prevención y represión de la policía: desafíos de la función policial de un Estado democrático de derecho". Ponencia efectuada en seminario *La Policía y el Proceso Penal*, Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, 14 de marzo de 2002.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

## 8.2. RELATIVOS A ABUSOS DE LA POLICÍA

Existen, hasta donde llega nuestro saber y entender, en esta materia tres estudios empíricos.

El primero, del año 1995, relativo al trato recibido en la detención, efectuado en relación a procesados y condenados. Según este estudio, un 71% manifestó haber recibido maltrato policial. Según el mismo estudio, el maltrato policial consistió, por ejemplo, en haber recibido electricidad en distintas partes del cuerpo, o que lo colgaron de pies y manos<sup>18</sup>.

El segundo, del año 1997, arroja resultados muy similares al anterior. En este caso los sujetos eran personas que gozaban de algún beneficio alternativo de la pena privativa de libertad por haber cometido un delito con una pena inferior a cinco años de privación de libertad. En este caso, un 42% de los entrevistados manifestó haber recibido maltrato policial. En la encuesta existió un 27% de los sujetos que no respondió por cuanto, según expuso la mayoría de los entrevistados, tenían temor de perder el beneficio alternativo del que gozaban<sup>19</sup>.

El tercer estudio, que es del año 2000, tiene como segmento a los menores entre dieciséis y dieciocho años, que se encontraban en instituciones de menores. Los resultados varían según haya intervenido la policía de menores o la de adultos. Tratándose de la policía de menores, un 62% reconoce un buen trato, en cambio, tratándose de la policía de adultos, un 81% reconoce maltrato policial<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> JIMÉNEZ, MARÍA ANGÉLICA. *El proceso penal chileno y los derechos humanos*. Vol. II, Estudios Empíricos, Cuaderno de Análisis Jurídico, Serie de Publicaciones Especiales, N° 4, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Diego Portales, Santiago, 1995, caps. II y VIII.

<sup>19</sup> JIMÉNEZ, MARÍA ANGÉLICA. *Sistema Penal y Medidas Alternativas*. Cap. V, Santiago, 1997, Proyecto Fondecyt, director: Juan Bustos.

<sup>20</sup> JIMÉNEZ, MARÍA ANGÉLICA. *Adolescentes Privados de Libertad y Justicia de Menores*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Diego Portales, Stgo. 2000, Cap. II.

### 8.3. RESPUESTA JUDICIAL A LAS ACUSACIONES EN CONTRA DE LA POLICÍA POR EXCESOS COMETIDOS

En el primero de los estudios señalados en el acápite anterior, se revisaron expedientes judiciales, en los cuales se constató que en un 16% existían acusaciones en contra de la Policía, y en ninguno de estos casos se ordenó la apertura de una investigación formal para indagar la veracidad de las acusaciones. En algunos casos los jueces citaron a la policía o le pidieron informes.

Existe otro estudio sobre la materia, del año 1998, realizado respecto de expedientes judiciales con sentencias absolutorias y condenatorias. Se constató que en un 26% de los casos se había formulado una acusación por maltratos en la detención y, al igual que en el estudio anterior, en ninguno de los casos se había ordenado instruir sumario o investigación para indagar acerca de la efectividad de la acusación<sup>21</sup>.

## §9. CONCLUSIONES

La policía chilena está conformada por instituciones ampliamente jerarquizadas e incluso una de ellas militarizada (Carabineros), por lo que no existe una cultura policial.

- 1) *La cultura.* Aunque parezca un poco ambicioso el epígrafe, creo que es la palabra que mejor describe lo que queremos significar.

En efecto, es posible observar que existe un alto grado de jerarquización y militarización en la policía y de que en sus miembros priman creencias y valores que los unen entre sí. Esto se da con mayor fuerza en Carabineros, cuerpo policial que, por su mayor grado de acción, modalidades de actuación, etc., en términos de personal es diez veces mayor que el de Investigaciones. Además, cabe recordar que este cuerpo policial, según escruti-

---

<sup>21</sup> GONZÁLEZ, FELIPE; JIMÉNEZ, MARÍA ANGÉLICA y RIEGO, CRISTIÁN. *La Policía y el proceso penal: Antecedentes empíricos*. Cuaderno de Análisis Jurídico, Serie Seminario, N° 38, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Diego Portales, Santiago, 1998, Parte I y Parte II.

nio público, es quien goza de mayor grado de confiabilidad, por sobre otros poderes del Estado.

Características propias de un modelo inquisitivo, tales como la burocratización, la primacía del deber de encontrar y castigar al culpable por sobre garantías propias de la noción de un debido proceso, parecen persistir con mayor fuerza que en los otros agentes del sistema penal.

Es posible observar, sobre todo en el cuerpo de carabineros, acciones concretas tendientes a innovar en el campo de la actuación policial, tales como el reforzamiento significativo del número de personal en terreno, el plan cuadrante y cuenta pública a las comunidades donde funcionan las comisarías y convenios con municipalidades.

- 2) La policía chilena, en su conjunto, es más eficiente que en otros países, de acuerdo a un estudio comparativo efectuado por Naciones Unidas
- 3) La sensación de falta de seguridad, sentimiento manipulable<sup>22</sup>, sumado al aumento de la criminalidad como fenómeno creciente en toda o casi toda la sociedad occidental actual, parece ser la causa de los primeros atisbos de lo que en otros países de nuestra área ha sido denominado como “contra reforma”<sup>23</sup>. Nos referimos concretamente a evolución legislativa de la “detención por sospecha”, al control de identidad y a todas sus modificaciones posteriores.

## §10. RECOMENDACIONES

Entre otras, tenemos:

- 1) Fomentar la creación de una cultura policial propia de un Estado moderno, separándola de lo militar.
- 2) En el mismo orden de ideas, acrecentar los vínculos con la comunidad, con las técnicas del modelo de moda o cualquier

---

<sup>22</sup> Fuente: *Encuesta nacional sobre Seguridad Humana*, CEP-PNUD, 1997.

<sup>23</sup> *Las reformas procesales penales en América Latina*. Coordinadores: Julio B.J. Maier, Kai Ambos, Jan Woischnik. Instituto Max Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional, Ad-Hoc. S.R.L., octubre de 2000.

otro que parezca ser útil, que hoy parece ser el de la Policía Comunitaria.

Al mismo tiempo, acrecentar los controles sobre las técnicas preventivas, sobre todo el control de identidad y, por supuesto, la detención propiamente tal.

- 3) Estudiar mecanismos que permitan que la “seguridad ciudadana” o su antónimo, el llamado “temor ciudadano”, no sea manipulado, de modo tal de no promover artificialmente movimientos de contrarreforma.

## §11. ANEXOS

### 11.1. LEGISLATIVO

Constitución Política del Estado.

Nuevo Código Procesal Penal.

Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile. Ley 18.961, de 7 de marzo de 1990.

Decreto Ley N° 2.460, de 24 de enero de 1979, Ley Orgánica Constitucional de la Policía de Investigaciones de Chile.

Ley 19.567, de 22 de junio de 1998.

Ley 19.963, de 28 de septiembre de 2000.

Ley 19.449, de 8 de marzo de 1996.

Código de Procedimiento Penal.

### 10.2. BIBLIOGRÁFICO

AMBOS, KAI y CHOUKR, FAUZI ASAN. *A Reforma do Processo Penal No Brasil E na América Latina*. Editora Método, 2001.

CENTRO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES. *Evaluación de la Reforma Procesal Penal. Porcentajes de causas ter-*

*minadas según delito (primeros 9 meses de funcionamiento del sistema procesal penal nuevo)*, 2000.

CENTRO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS; FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES; CENTRO DE ESTUDIOS DE LA JUSTICIA y ESCUELA DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE. *Evaluación de la Reforma Procesal Chilena*.

DE LA BARRA, RODRIGO. *Policía Comunitaria. Trayectoria de un concepto y experiencias comparadas*. Centro de Estudios para el Desarrollo, Chile, 1999.

*Diccionario de la Lengua Española*. 19ª Edición, Madrid, 1970.

DIARIO EL MERCURIO. 20 de septiembre de 2001, Cuerpo C, página 9.

- 30 de octubre de 2001, Cuerpo C, página 7.
- 20 de marzo de 2002, Cuerpo C, página 1
- 27 de marzo de 2002, Cuerpo C, página 10.
- 4 de abril de 2002, Cuerpo C, página 10.

ENCUESTA CEP. *Percepción sobre responsabilidades*.

ENCUESTA CEP-PNUD. *Encuesta nacional sobre seguridad humana*. 1997.

GONZÁLEZ, FELIPE; JIMÉNEZ, MARÍA ANGÉLICA y RIEGO, CRISTIÁN. *La Policía y el proceso penal: antecedentes empíricos*. Cuaderno de Análisis Jurídico, Serie Seminario N° 38, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Diego Portales, Santiago, 1998.

HORVITZ, MARÍA INÉS. “Delimitación de las funciones de prevención y represión de la policía: desafíos de la función policial de un Estado democrático de derecho”. Ponencia presentada en el Seminario *La Policía y el Proceso Penal*, Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, no publicado.

JIMÉNEZ, MARÍA ANGÉLICA. *El proceso penal chileno y los derechos humanos*. Vol. II, Estudios Empíricos, Cuaderno de Análisis Jurídico, Serie de Publicaciones Especiales, N° 4, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Diego Portales, Santiago, 1995.

- *Sistema penal y medidas alternativas*. Proyecto Fondecyt, Santiago, 1997, Director Juan Bustos.
- *Adolescentes privados de libertad y justicia de menores*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Diego Portales, Santiago, 2000.

MAIER, JULIO B.J.; AMBOS, KAI y WOISCHNIK, JAN (coordinadores). *Las reformas procesales penales en América Latina*. Instituto Max Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional, Ad-Hoc. S.R.L., octubre 2000.

MERA FIGUEROA, JORGE. “Razones justificatorias y ámbito de la jurisdicción militar en tiempos de paz (el caso chileno)”, publicado en *Cuaderno de Análisis Jurídico*, N° 40, Universidad Diego Portales, 1998.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, SUBSECRETARÍA DE INVESTIGACIONES Y SUBSECRETARÍA DE CARABINEROS. *Sueldos y dotación*.

MINISTERIO DEL INTERIOR, DIVISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA. *Evolución anual de la Tasa de Denuncias del país entre 1997-2001*.

- *Porcentaje de la población total del país por regiones y porcentaje del total de delitos por regiones (2001)*.
- *Proyección y evolución de la tasa de denuncias de delitos de mayor connotación social (total del país)*.
- *La detención por sospecha*.
- *Evolución de la población penal*.
- *La política del aumento de las penas*.
- *Distribución de denuncias de armas robadas, según lugar de ocurrencia*. 2000.
- *Evolución del presupuesto y gasto en personal de Carabineros de Chile*.
- *Trabajo de los reclusos según tipo de taller, año 2000*.
- *Tasa de denuncias. Delitos de mayor connotación social 1999-2001. Serie Trimestral*.
- *Perfil de la delincuencia común. Distribución etárea detenidos según delitos RM 2001*.

MINISTERIO DEL INTERIOR, DIVISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA y AUPOL - CARABINEROS. *Nivel de escolaridad de detenidos RM 2001*.

- *Comuna de residencia de detenidos*.

NACIONES UNIDAS. *El estado del crimen y de la justicia criminal en el mundo*. 2000.

– *Porcentaje de victimización según delitos en Sudamérica, 1996-1999*. 2000.

PÁGINA WEB. [www.carabineros.cl](http://www.carabineros.cl)

PEÑA GONZÁLEZ, CARLOS. Presentación en Seminario *La Policía y el proceso penal*, 14 de marzo de 2002, sin publicar.

PIEDRABUENA RICHARDS, GUILLERMO. Presentación del señor Fiscal Nacional, en el Seminario *La Policía y el Proceso Penal*, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, no publicado.



# La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Colombia

OSCAR JULIÁN GUERRERO PERALTA  
Asesor Procuraduría General de la Nación  
Profesor de Derecho Procesal Penal

## SUMARIO:

RESUMEN EJECUTIVO. **§1.** INTRODUCCIÓN. 1.1. LA HISTORIA LEGAL CON REFERENCIA AL PROCESO PENAL. 1.2. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTIVIDAD POLICIAL. **§2.** ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA. 2.1. MODELO DE ORGANIZACIÓN. 2.2. PERFIL POLICIAL. **§3.** FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO. 3.1 DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES PREVENTIVAS Y REPRESIVAS. 3.1.1. Función preventiva. 3.1.2. Función represiva. 3.2. ACTIVIDADES DE POLICÍA EN EL PROCESO PENAL. 3.2.1. Relaciones entre la policía y el capturado. 3.2.2. Actos de investigación penal. 3.2.3. Actos especialmente protegidos. 3.2.4. Límites a las actuaciones de policía en la práctica probatoria. 3.3. TRATAMIENTO LEGAL DE LA CRIMINALIDAD COMÚN Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA. **§4.** ASPECTOS EMPÍRICOS. **§5.** CONCLUSIONES. **§6.** ANEXOS.

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe tiene por objeto la descripción de los problemas más relevantes relativos a la relación de la Policía y el proceso penal. La investigación histórica ha mostrado las dificultades de adecuación entre las autoridades de policía y las autoridades judiciales que se manifiestan en duplicidad de funciones y organismos, aunque en los textos legales se pretendan corregir estas deficiencias; problemas de valoración probatoria; desarticulación entre las actuaciones policiales y judiciales. La Policía Nacional de Colombia, históricamente, ha adoptado un doble carácter militar y civil,

dadas, las condiciones de un conflicto permanente en el país. Actualmente se discute si es útil para atender la situación de perturbación del orden público otorgarle funciones de policía judicial a las fuerzas militares, las cuales fueron suprimidas por la Constitución de 1991.

## §1. INTRODUCCIÓN

Un rápido recuento de la historia legal<sup>1</sup> obliga a pensar que la institución policial colombiana ha estado enmarcada en la dificultad de concebirla como un cuerpo militar, o como un cuerpo civil puesto al servicio de la comunidad. No obstante, hay que anotar que ese doble carácter se adquirió con posterioridad a la Independencia, pues de las instituciones establecidas por la Corona Española se tiene noticia de que ya en el año de 1580 los llamados alguaciles estaban autorizados para aprehender malhechores y ponerlos a disposición de la Audiencia. Los alguaciles eran dependientes en las provincias de los gobernadores para el control del porte de armas de fuego. En el año 1791 se crearon las juntas de policía dependientes de los cabildos y concejos municipales para las mismas funciones y a los agentes se les denominaron “serenos”.

En el año 1811 los antecedentes dan noticia de la creación de cuerpos de policía con tropas veteranas en proporción a la población en la cual debían prestar el servicio. La asignación de funciones se basaba en la situación de paz o guerra, de tal manera que podían engrosar en cualquier momento, las tropas de milicias. Durante la época republicana la Ley 19 de mayo de 1827 optó por la creación de los llamados comisarios de policía (sin duda una importación francesa) cuyas funciones están determinadas tanto en el ámbito del servicio a la comunidad, como en tareas judiciales, separadas estrictamente de las tareas militares. Incluso, uno de sus artículos establece que “*los comisarios de policía no usarán por razón de su empleo de ningún distintivo militar*”. Esta estructura se mantuvo en lo esencial hasta 1863, año en el cual se expidió una Constitución federalista. Algunos Esta-

---

<sup>1</sup> Para los aspectos históricos, véase CASTAÑO CASTILLO, ÁLVARO. *La Policía: su origen y su identidad*. Bogotá, Ed. Cahunt, 1947. VALENCIA TOVAR, ÁLVARO. *Historia de la Policía Nacional de Colombia*. Ed. Planeta, 1993.

dos Federales, como por ejemplo Cundinamarca, crearon cuerpos de policía conformados en una sección civil y una militar.

Ha sido la propia jurisprudencia constitucional reciente<sup>2</sup>, la que se ha encargado de hacer el trazado de la historia jurídica, teniendo en cuenta las dificultades a las que se ha enfrentado la función policial con su doble carácter militar y civil. La decisión en comento resulta relevante para los efectos de esta introducción, en la medida en que intenta solucionar el problema de la adscripción de la Policía Nacional como cuerpo civil al Ministerio de Defensa Nacional. En efecto, los argumentos de la decisión establecen que a finales del siglo XIX, se creó la Policía Nacional como un organismo encargado de los “servicios de orden y seguridad”, se eliminaron las llamadas Policías Departamentales y Municipales y se estableció su dependencia del Ministerio de Gobierno. En el año de 1945 una reforma constitucional le otorgó potestad al Congreso de la República para reorganizar el cuerpo de Policía Nacional, y tres años más tarde se expidió la Ley 93 de 1948 que le otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias para hacer una reforma técnica y especializada de la Policía. El marco general de la reforma reconoce, en este caso, que para las manifestaciones externas la Policía Nacional se ciñe al régimen de las fuerzas militares, pero acorde con su carácter civil, mientras que para sus manifestaciones internas (orden público, tranquilidad ciudadana, salubridad, moralidad pública) se define un ámbito que compete organizar a la autoridad civil. Por esa razón las funciones de dirección, organización, inspección y vigilancia tanto a nivel nacional, departamental y municipal, quedaron en cabeza del Gobierno Nacional.

Las constantes perturbaciones del orden público a mediados de siglo obligaron a una reestructuración del cuerpo policial, de tal forma que la historia legal muestra una asimilación cada vez más severa de los cuerpos policiales a las estructuras castrenses propiamente

---

<sup>2</sup> Se trata de la decisión de constitucionalidad C-453 de 1994, que examina la adscripción de la Policía Nacional al Ministerio de Defensa de acuerdo con la Ley 62 del 12 de agosto de 1993. El recuento histórico que hace el magistrado ponente permite apreciar que fueron los factores de orden histórico, y no la filosofía constitucional, la que prevaleció en el momento de tomar la decisión de dejar al legislador la potestad para adscribir la Policía a determinado Ministerio.

dichas. Durante la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla se expidió el Decreto 1814 de 1953, cuyo objeto era “unificar el mando y coordinar los servicios de fuerzas armadas para el completo restablecimiento de la normalidad”. Posteriormente la Ley 193 de 1959, expedida en el primer gobierno del Frente Nacional, nacionalizó la policía y recalcó los aspectos de formación en su doble carácter civil y militar. En el año de 1960 la reorganización del Ministerio de Guerra dispuso que bajo su cargo estarían las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, anotando que la Policía era una rama técnica dentro del Ministerio. En el año de 1965 el Decreto 3398, reorganizó el Ministerio de Guerra, el cual en adelante pasó a llamarse Ministerio de Defensa Nacional. Al lado de este último decreto, se expidió el 1667 de 1966, como decreto orgánico de la Policía Nacional. Las dos disposiciones incluyeron la Policía dentro del escalafón bélico de la defensa nacional, trasladando el control de dirección de la Policía al Ministro de Defensa<sup>3</sup>. Dados los acontecimientos de turbación del orden público en el país, se puede decir que a partir de la década del 70 la tensión entre el cumplimiento de tareas militares y servicio a la comunidad y la administración de justicia por parte de la policía se hizo más agudo<sup>4</sup>. El Decreto 2347 de 1971 permitió la asistencia militar a la Policía, cuando esta no estuviese en capacidad de contener graves desórdenes o de afrontar calamidades públicas por sí sola.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 216, establece que la fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, pero en lo que se refiere estrictamente al tema de Policía el artículo 218 la define como “un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes convivan en paz”. La Ley 62 de 1993 reitera estos postulados, e insiste en la importancia de los principios de igualdad, im-

---

<sup>3</sup> Para una apreciación de las relaciones entre policía y administración de justicia en este período véase GUERRERO P, OSCAR JULIÁN. “Descripción histórico-jurídica de la evolución de instrucción criminal y medicina legal”, en *Análisis socio-jurídicos*, Ministerio de Justicia, N° 2, Bogotá, 1991, pp. 51-77.

<sup>4</sup> Véase los antecedentes legales en MINISTERIO DE GUERRA. *Recopilación de leyes, decretos y resoluciones de interés general para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional expedidos desde marzo de 1962 hasta diciembre de 1963*. Bogotá, 1963, p. 110.

parcialidad, control ciudadano y publicidad. De la misma manera la normativa proyecta la labor de Policía a un trabajo comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario y de apoyo judicial. No obstante estos principios, la ley reitera la dependencia de la Policía Nacional del Ministerio de Defensa, para efectos de su dirección como de su mando<sup>5</sup>.

### 1.1. LA HISTORIA LEGAL CON REFERENCIA AL PROCESO PENAL

Los orígenes de la policía judicial se remontan al año de 1827<sup>6</sup>, cuando se autorizó al Ejecutivo para nombrar un jefe de policía y a la vez se le encomendó la actividad de instrucción criminal a las llamadas comisarías de policía. Luego, en 1841, se expidió la ley que creó la policía judicial, dependiente del Ejecutivo, encargada de investigar los delitos valiéndose de todos los medios no prohibidos por “las leyes, la moral y la decencia”. Cincuenta años después, al crearse la Policía Nacional, se le atribuyeron funciones de investigación penal, especialmente para infracciones domésticas. La indagación histórica ha concluido que la actividad policial fue definiendo así dos frentes: uno referido a su más pura esencia, relativo a la vigilancia y al concepto general de orden público, y otro considerado de menor entidad, relacionado con la investigación penal.

En la medida en que el país se adquirió un talante más urbano, las necesidades de investigación penal se hicieron más complejas y así se tecnificó la investigación criminal. Este proceso se presenta entre 1919 y 1936. Se destacan a este respecto los Decretos 31 de 1914; el 1775 del 25 de octubre de 1926 que separó la actividad de la Policía Nacional en tres secciones (vigilancia, servicios técnicos especiales y judicial) y la Ley 15 de 1935 que asignaba a la Policía Nacional la labor de prestar el auxilio que reclamen la ejecución de las leyes y

---

<sup>5</sup> Este desarrollo legal en la praxis ha estado acompañado de diferentes misiones extranjeras de estudio que han hecho recomendaciones sobre cómo organizar los cuerpos de policía colombianos. De estas destacamos la misión española de 1916; la francesa de 1919; la argentina de 1928; la británica de 1948; las de Estados Unidos de 1939 y 1963 y la del profesor australiano ANDREW GOLDSMITH de 1993.

<sup>6</sup> Para las referencias históricas de policía judicial, véase BAQUERO BORDA, HERNANDO. *La policía judicial*. Ed. Imprenta Nacional, Bogotá, 1973.

las disposiciones del poder judicial. Una época de especial significado para el desarrollo de la policía judicial es la década de los años 30, toda vez que en 1936 fue creado el Departamento Nacional de Seguridad dentro de la estructura de la Policía Nacional, a efecto de atender todas las labores de investigación criminal. El C.P.P de 1938 es el antecedente más inmediato en la atribución de las funciones de instrucción penal a jueces y otros funcionarios con la ayuda de las autoridades de policía y seguridad. Posteriormente, en 1938, se crearon los jueces de instrucción criminal dependientes de los Tribunales Superiores y se ampliaron las funciones de policía judicial a otros entes como la Contraloría General de la República, especialmente para los delitos de peculado.

Las nuevas estructuras de la administración de justicia penal reclamaron un engranaje más adecuado, de tal manera que en el año 1945, una vez recreado del Ministerio de Justicia, los jueces de instrucción criminal pasaron a ser parte de su dependencia. A partir de este año se inició una reforma y un debate constante relativo a las tareas de la investigación criminal y, por ende, la mejor organización de la policía judicial era una referencia obligada. Así, en el año de 1949 la reestructuración de las instituciones de policía permitió la creación del Departamento de Investigación Criminal, que más tarde se conoció como Servicio Nacional de Seguridad dependiente directamente de la Presidencia de la República. Este último organismo se reglamentó de nuevo en el año de 1953 y constituye el antecedente de lo que más tarde habría de conocerse como Departamento Administrativo de Seguridad (D.A.S.). Este momento representa un punto de quiebre en la historia de la investigación criminal colombiana, pues desde entonces y hasta hoy las distintas leyes asignaron a diversas entidades funciones de policía judicial, con la consecuente dispersión de organismos y funciones. El debate planteado, desde entonces, gira en torno a la división de funciones entre distintos entes y a su coordinación. Esas fueron las intenciones de varias reformas, entre otras, la propuesta en la Ley 16 de 1968, que confió a la Procuraduría General de la Nación la dirección, coordinación y vigilancia de la policía judicial, teniendo en cuenta la existencia de tres organismos, a saber: la Policía Nacional: que cumplía funciones de inteligencia a través del departamento conocido como F2; el D.A.S. y la propia Procuraduría General de la Nación. La valoración de este primer experimento de coordinación,

no ha sido positivo según las palabras de ARCINIEGAS<sup>7</sup> quien acertadamente reconoce que la dificultad se presentaba por haber otorgado esta labor a un organismo de vigilancia administrativa dependiente del Ejecutivo. A ello se añade que el D.A.S. y la Policía Nacional se guiaban por sus propias directrices proyectando dos visiones de investigación penal paralelas funcionalmente, pero divergentes en cuanto a sus métodos y resultados. El propio procurador de la época reconoció que: *“la policía judicial así constituida no pasa de ser una reunión heterogénea, sin unidad de criterios, (...) por cuanto cada uno de los grupos que la integran mantiene rígida dependencia de las organizaciones que la integran”*<sup>8</sup>.

En el año de 1969 la Corte Suprema de Justicia declaró contrarias a la Constitución las normas relativas a la dependencia de las funciones de instrucción criminal, por parte de la Procuraduría General de la Nación. Para obviar los efectos traumáticos de la decisión, el Gobierno expidió el Decreto 2267 de 1969 que creó la Dirección de Instrucción Criminal y el Consejo Nacional de Instrucción Criminal. Con estas nuevas instituciones, y además con la creación de un buen número de jueces de instrucción criminal, se pensaba que el problema estaba parcialmente solucionado, y se expidió el C.P.P. de 1971. El ministro de justicia de la época se refería de manera optimista al asunto al decir: *“se consagraron las bases legales para una división racional y técnica de las tres etapas del proceso, a saber: la investigación preliminar de los hechos, labor prejudicial que ha quedado encomendada a la policía judicial, cuerpo auxiliar de la justicia integrado por personal técnico del D.A.S., del F-2 de la Policía Nacional y de los organismos de Medicina Legal que operan bajo la dirección y coordinación de la Procuraduría General de la Nación; la de instrucción criminal que queda al cuidado de los jueces de instrucción criminal; y el juzgamiento de los hechos a cargo de los jueces competentes”*<sup>9</sup>. Dos años después esta visión optimista se diluye y el nuevo ministro de justicia, Jaime Castro, se refería una vez más a la ausencia de una adecuada y efectiva coordinación en los siguientes términos: *“En efecto, nuestro sistema procesal prevé la intervención de la*

<sup>7</sup> ARCINIEGAS MARTÍNEZ, GUILLERMO. *Policía judicial y nuevo Código de Procedimiento Penal*. Ed. Nueva Jurídica, Bogotá, 2001, pp. 1-15.

<sup>8</sup> Citado por CANCINO, ANTONIO JOSÉ. *El Cuerpo Técnico de Policía Judicial en el nuevo Código de Procedimiento Penal colombiano*. Ministerio de Justicia, Bogotá, 1988, p. 17.

<sup>9</sup> ESCOBAR MÉNDEZ, MIGUEL. *Memoria del Ministro de Justicia*. Ed. Imprenta Nacional, Bogotá. 1973, pp. 9-12.

*policía judicial, del Ministerio Público y del juez de instrucción. La primera está integrada por elementos que pertenecen a la Policía Nacional, al Departamento Administrativo de Seguridad DAS; a la Dirección General de Aduanas y al Ministerio de Justicia (medicina legal); el segundo comprende al Ministerio Público propiamente dicho (fiscales) y a la Procuraduría delegada para la policía judicial, y el tercero es elegido por los Tribunales Superiores y administrado por los Directores Seccionales de Instrucción Criminal*<sup>10</sup>.

Las diversas memorias del Ministerio de Justicia permiten concluir que el problema de coordinación entre las diversas entidades que cumplían labores de policía judicial era recurrente, de tal manera que se presentaron varios proyectos de reforma entre los cuales resulta destacable el de 1978. Con posterioridad a la Ley 52 de 1984, otorgó facultades al Ejecutivo para expedir un nuevo Código de Procedimiento Penal precisando la creación de un organismo rector de la policía judicial, pero se reestructuró únicamente la Dirección Nacional de Instrucción Criminal bajo el nombre de Cuerpo Técnico de Policía Judicial. En el C.P.P. de 1987 este organismo quedó supeditado a una reglamentación que no se expidió debido a los problemas del narcotráfico y terrorismo, lo que concentró todos los esfuerzos de investigación penal en las antiguas instituciones<sup>11</sup>.

El problema de coordinación funcional y organizativa se debatió de nuevo en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la cual estableció la dirección y coordinación de las funciones de policía judicial en cabeza de la Fiscalía General de la Nación<sup>12</sup>. A gran-

---

<sup>10</sup> CASTRO, JAIME. *Memorias del Ministro de Justicia*. Ed. Imprenta Nacional, Bogotá, 1974, p. 25.

<sup>11</sup> Debido al impacto criminal del narcotráfico, se consideraba que la estructura prevista debilitaría los esfuerzos de investigación penal en las áreas en donde las antiguas instituciones habían tenido relativo éxito. Esas mismas razones han pesado a la hora de valorar la política criminal que pretende una subordinación total de los organismos de policía judicial a la administración de justicia.

<sup>12</sup> El debate se concentró en el temor fundado de una parte de los constituyentes que no observaban con buenos ojos que el Ejecutivo recolectara las pruebas, a través de sus propios organismos, para presentarlas ante los jueces, sin que existieran recursos legales en la etapa investigativa para controvertir su legalidad y, por otra parte, quienes observaban que una administración de justicia penal vertical reclamaba unos organismos de investigación fuertemente centralizados. Esa razón explica la forma en que quedaron redactados los artículos constitucionales sobre el diseño de la política criminal y el funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación.

des rasgos, se puede decir que la nueva Constitución avanzó muy poco en esta materia, pues buena parte de las discusiones giraron en torno a dos posiciones que, en la práctica, se hicieron irreconciliables, esto es, la recolección probatoria sin intermediación judicial por parte de los órganos del Ejecutivo y la radicación exclusiva de tales atribuciones en cabeza de la rama judicial. Al final se optó por una solución poco clara que implica la existencia de varios cuerpos de policía judicial coordinados por la rama judicial en cabeza de la Fiscalía. La expedición del C.P.P. de 1991 sobre este punto también generó una amplia controversia<sup>13</sup>. Hoy, el debate sigue abierto, pues los diversos proyectos de reforma a la estructura del procedimiento penal que se presentaron en la década en vigencia de la nueva Constitución se han planteado el problema de las atribuciones de policía judicial. La última reforma constitucional aprobada debe generar un nuevo marco de análisis en la medida en que la Fiscalía General de la Nación se desprende de sus poderes judiciales.

## 1.2. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTUACIÓN POLICIAL

La Constitución Política contempla, en su artículo 216, que la Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; sin embargo en este capítulo de la Ley Fundamental referente a la Fuerza Pública, no se habla sobre las funciones de Policía Judicial de la Policía Nacional, más bien se recalca en su artículo 218 que la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

La Ley 62 de 1993<sup>14</sup>, conocida como Estatuto Orgánico de la Policía Nacional, reitera en su artículo primero el fundamento constitucional agregando que la actividad de policía está destinada a proteger

---

<sup>13</sup> Sobre los pormenores del debate en la Comisión Especial Legislativa que expidió el código véase ESPITIA GARZÓN, FABIO. *Derecho procesal penal*. Ed. Oxford University Press, México D.F., 1997, pp 196-199.

<sup>14</sup> Para todos los antecedentes de la ley se ha consultado el texto de PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. CONSEJERÍA PARA LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD NACIONAL. *La nueva policía para Colombia*. Bogotá, 1994, pp. 193-217.

los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política y en los pactos, tratados y convenciones internacionales de derechos humanos, suscritos y ratificados por Colombia, con lo cual se establece una limitante clara desde el punto de vista internacional a tal actividad. Cabe anotar que esta ley es producto de una reflexión profunda que surgió en uno de los momentos más críticos para la institución policial, después de que una niña fue violada y asesinada en una estación de policía en la Capital de la República<sup>15</sup>.

En materia de principios, el art. 2° de la misma normatividad establece que el servicio público de Policía se presta con fundamento en los principios de igualdad, imparcialidad, control ciudadano y publicidad mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones. Por lo tanto, el interés por mantener la armonía social, la convivencia ciudadana, el respeto recíproco entre las personas y de éstas hacia el Estado, da a la actividad policial un carácter eminentemente comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario y de apoyo judicial.

De alguna manera toda la redacción de la ley se sitúa en el contexto de consolidación de la función civil de la Policía Nacional, y por esa razón los principios que se expresan no coinciden necesariamente con aquellos que la doctrina penal clasifica como principios de unidad funcional, unidad institucional, unidad jurisdiccional. En la ley colombiana se hace referencia a la igualdad e imparcialidad como fundamentos constitucionales de toda actividad administrativa, mientras que control ciudadano y publicidad se refiere al marco de actuación de las relaciones de la Policía con la sociedad y, a su vez, con las autoridades administrativas. La lectura de los antecedentes de la ley permite apreciar que para fortalecer las relaciones de la Policía con la comunidad se propuso la creación de una Comisión

---

<sup>15</sup> Este dramático hecho impulsó la reforma policial para la cual se constituyeron comisiones internas y externas de estudio, las cuales presentaron al gobierno nacional los informes correspondientes para la elaboración y el desarrollo legal posterior. Por otra parte, a estas penosas circunstancias hacen referencia los estudios científicos de RIEDMAN, ARNOLD. "La reforma policial en Colombia", en WALDMANN, PETER (Ed.): *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Ed. KAS, Ciedla, Augsburg Universität, Medellín, 1996, pp. 215-237, y LLORENTE, MARÍA VICTORIA. "Perfil de la policía colombiana", en DEAS, MALCOM y LLORENTE, MARÍA V. (comp.). *Reconocer la guerra para construir la paz*. Cerec - Uniandes - Norma, Bogotá, 1999, pp. 389-475.

Nacional de Policía y Participación Ciudadana, así como la figura de una autoridad civil externa para atender las quejas de la comunidad con respecto al desempeño de la función policial, a la cual se le denominaba Comisionado Nacional para la Policía.

Por otra parte, el informe final de la comisión consultiva para la reforma de la Policía Nacional entregado en mayo de 1993, considera como principios rectores de la actividad policial la proporcionalidad, la noción de servicio público, función social y profesionalismo.

## §2. ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA

### 2.1. MODELO ORGANIZATIVO

La organización de la Policía Nacional en Colombia ha sufrido profundas transformaciones a lo largo de su historia<sup>16</sup>. La reciente investigación muestra que desde los años 60 se da una constante en los principios de centralización, subordinación al Presidente de la República y dependencia del Ministerio de Defensa para efectos de dirección y mando. Para el cumplimiento de las labores de mantenimiento del orden público en los municipios, la policía debe trabajar bajo las órdenes del alcalde por conducto del respectivo comandante; a ello se añade la dependencia funcional para las labores de policía judicial que ejerce la Fiscalía General de la Nación.

El conjunto de reformas mantiene una tendencia a diferenciar el papel de la policía del de las fuerzas militares y a la especialización creciente relacionada con los servicios que atiende en el campo operativo. Sin embargo, es una constante desde los años 80 que la especialización y su incidencia en la organización de la policía obedecen en buena medida a los factores del conflicto interno y la lucha antinarcóticos. En resumen, los cambios padecidos por la institución se pueden describir como sigue:

En la década de los 60 existía una Dirección General y ramas técnica y administrativa que seguían la estructura militar del ejército, a

---

<sup>16</sup> ARCINIEGAS MARTÍNEZ, AUGUSTO. Ob. cit., pp. 37-62.

través de un Estado Mayor que coordinaba las labores de planeación de los servicios de vigilancia, policía judicial, policía vial, protección juvenil, prisiones, bomberos y turismo; en los años 70 se reestructuraron las ramas de servicios, personal y docencia, pero los asuntos operativos estaban asignados en su planeación al Estado Mayor; en los años 80 comienza el plan de profesionalización, abandonando los patrones militares, se elimina el Estado Mayor y se organiza la estructura en direcciones; en la última década se ha dado el plan más ambicioso de especialización para las tareas operativas, particularmente en la lucha contra el crimen organizado. En general, se han creado cuerpos especializados para atacar las diferentes modalidades delictivas, entre otros, el Grupo de Operaciones Especiales (GOES) para enfrentar casos de terrorismo urbano; Cuerpo Especial Armado (CEA) para enfrentar grupos de justicia privada al servicio de las organizaciones delictivas; Unidad Antiextorsión y Secuestro (UNASE).

En este período también se destacan las reformas de 1993 que enfatizan la labor comunitaria de la policía y sus subsiguientes de 1995 y 1997. La primera de estas reformas fue criticada en la medida en que restó capacidad al control externo del Comisionado Nacional de Policía, un funcionario civil con poderes disciplinarios frente a los miembros de la institución. En cuanto a la reforma organizativa de 1997, las valoraciones realizadas por los expertos dan cuenta de que esta terminó revirtiendo los cambios introducidos en 1993, desdibujando el talante comunitario y de control ciudadano sobre la institución. A pesar de los esfuerzos de modernización y de los intentos de separación entre los componentes militares y de servicio especial de la Policía, hay que anotar que el modelo de jerarquía obedece al de una estructura típicamente castrense, valga decir, existe una marcada correspondencia entre la estructura del ejército y la de la Policía Nacional en aquello que tiene que ver con el personal (oficiales, suboficiales, agentes), los grados y la conformación del mando. El personal uniformado de la Policía Nacional se divide en dos cuerpos, uno de vigilancia que corresponde a aquellos con formación estrictamente policial y otro de servicios que corresponde a profesionales de formación universitaria o técnica, que prestan sus conocimientos especializados en diferentes áreas de la institución. La estructura jerárquica análoga a la del ejército ha sido criticada en la medida en que no se adapta a los requerimientos propios de

control para los servidores de menor categoría, pues mientras en el ejército las condiciones de formación y delegación de mando permiten el cumplimiento de tareas militares, en la policía ocurre un fenómeno contrario, esto es, que el incremento de la fuerza de agentes, sin un crecimiento correlativo de los cuadros de mando, se identifica como uno de los causantes de la corrupción<sup>17</sup>.

En lo que atañe a la policía judicial, hay que anotar que de forma permanente este servicio lo prestan: la Policía Nacional, el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación C.T.I. y el Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S. De manera transitoria cumplen labores de policía judicial, esto es, asignadas especialmente para ciertas tareas bajo las directrices de la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría<sup>18</sup> General de la República; la Procuraduría General de la Nación; las autoridades de tránsito; las entidades que ejercen funciones de vigilancia y control (superintendencias DIAN); los alcaldes e inspectores de policía, y el Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario I.N.P.E.C.

En la Policía Nacional, la Dirección de Policía Judicial está dividida en una subdirección nacional y las unidades de investigación especial, así como un centro de investigaciones criminológicas. Las demás subdivisiones obedecen a la naturaleza de los delitos que investigan. El Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía cuenta con una dirección nacional, y diferentes direcciones seccionales. En su organigrama se reconocen las secciones técnicas, las áreas de información especializada y los grupos que se distribuyen el trabajo de acuerdo con la naturaleza de los delitos. El Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S. tiene orientada su función de conformidad con el Decreto 218 de 2000, a las actividades de inteligencia

---

<sup>17</sup> LLORENTE, MARÍA V. *Ob cit.*, p. 424. La misma autora cita a este respecto a LEAL, FRANCISCO. “La Policía Nacional a debate”, en *El Espectador*, de abril 11 de 1993, y “La Policía Nacional colombiana y la seguridad”, ponencia presentada en el seminario *Seguridad Ciudadana y Seguridad Nacional: fuerzas de Policía en América Latina*, Washington, 1993.

<sup>18</sup> Véase en lo que respecta al control fiscal, el interesante estudio de QUINTERO, MARITZA; JIMÉNEZ, JESÚS y RODRÍGUEZ P, FERNANDO. *Policía judicial para el control fiscal en Colombia*. Bogotá. Contraloría General de la República, 2000.

relacionadas con la seguridad interna y exterior del Estado; coordina, además, las relaciones con otros organismos internacionales de policía INTERPOL y lleva el registro delictivo del país. Su estructura administrativa depende de la Presidencia de la República y se organiza a través de 6 subdirecciones y 2 direcciones. A la subdirección de investigaciones especiales le compete el ejercicio directo de las funciones de policía judicial.

Como puede observarse, la presencia de tres organismos con facultades permanentes de policía judicial y varios organismos de naturaleza administrativa que en desarrollo de sus funciones especiales de control y vigilancia pueden eventualmente enfrentar conductas delictivas, obligan a pensar en un modelo de articulación que ha sido una búsqueda compleja a lo largo de la historia legal colombiana<sup>19</sup>. Desde la creación de la Fiscalía General de la Nación en 1991, y siguiendo el derrotero de la Constitución al dejar a esta institución las tareas de dirección y coordinación, se creó un órgano colegiado de consulta conocido como Consejo Nacional de Policía Judicial<sup>20</sup>. El Consejo está conformado por el Fiscal General de la Nación, quien lo preside, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Director General de la Policía Nacional, el Director del Departamento Administrativo de Seguridad y el Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. La secretaría del Consejo esta a cargo del Director del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía.

El Consejo Nacional de Policía Judicial cumple básicamente las labores de planeación, distribución de trabajo y asesoría basado en

---

<sup>19</sup> Las propias motivaciones de algunos actos administrativos recalcan este particular; así, por ejemplo, el Acuerdo 001 de 1995 por el cual se adopta el manual único de policía judicial dice: “considerando que se hace necesario unificar y sistematizar los procedimientos, hoy en día dispersos y asistemáticos, que adelantan las diferentes entidades (...)”. Véase CONSEJO NACIONAL DE POLICÍA JUDICIAL. *Manual Único de Policía Judicial*. Fiscalía General de la Nación, 1995, p. 1.

<sup>20</sup> Sobre las relaciones entre policía judicial y Ministerio fiscal véase el estudio de OLABARRÍA MUÑOZ, EMILIO. “La colaboración de la Policía con el poder judicial”, en *Eguzkilore*, No. 11, 1997, pp. 91-98. Para el caso alemán SHÜNEMANN, BERND. “La policía alemana como auxiliar del ministerio fiscal. Estructura y organización”, en *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal*, año VII, N° 12, pp. 95-127. Para el caso colombiano, véase MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. *Relaciones entre la Fiscalía y la Policía Judicial*. Serie Documentos, N° 19, Bogotá, 1995.

cuatro funciones que se pueden clasificar de la siguiente forma: a) analizar las necesidades en materia de recursos técnicos, humanos, científicos y financieros para una adecuada labor de investigación, estableciendo los compromisos que debe asumir cada institución; b) solucionar los problemas de coordinación, a partir de análisis y estrategias trazadas con anterioridad; c) asesorar al Fiscal General de la Nación en el establecimiento de normas, sistemas y procedimientos para el desarrollo de los objetivos de investigación criminal, y d) definir competencias y responsabilidad, buscando el aprovechamiento de las ventajas que tiene cada entidad con funciones de Policía Judicial. La estructura del Consejo Nacional de Policía Judicial se replica en el nivel regional.

A pesar de la existencia de esta instancia administrativa de coordinación externa, los propios documentos emanados de la secretaría técnica y relacionados en los informes de la Fiscalía General de la Nación, dan cuenta de que los objetivos que se han trazado no se han alcanzado satisfactoriamente. Así, por ejemplo, el Fiscal General Gómez Méndez, en el Acta N° 26 de abril de 1998 fue enfático al afirmar que en la lucha contra el paramilitarismo no era una labor única de la Fiscalía General, sino que comprometía todos los estamentos de Policía Judicial<sup>21</sup>.

No puede hablarse *strictu sensu* de la existencia de una organización policial privada en Colombia sin embargo; las reformas del año 93 relativas a la Policía Nacional, permitieron la creación de una Superintendencia de Vigilancia y Seguridad privada dependiente del Ministerio de Defensa Nacional. El Decreto 2453 de diciembre 7 de 1993 y el Decreto 356 de febrero 11 de 1994 reglamentaron los objetivos y las funciones de la superintendencia, a tal punto que dentro de las primeras se puede considerar que existen verdaderas actividades de carácter parapolicial, así, por ejemplo, el numeral 5 del art 2° del Decreto 2453 contempla dentro de sus objetivos: “garantizar que el ejercicio de la vigilancia y seguridad privada, y las personas a ella vinculadas, contribuyan realmente a la prevención del delito, reduciendo las oportunidades para la actividad crimi-

---

<sup>21</sup> Véase FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. *Informe de gestión 1997-2001*. Bogotá, 2001, p. 93.

nal, desalentando la acción de los criminales en colaboración con las autoridades de la República”. Este objetivo encuentra desarrollo en el Título V del Decreto 356 relativo a los deberes y obligaciones, a los que están sujetos los empresarios de seguridad y vigilancia, entre los cuales se cuentan los deberes de colaboración entre las empresas prestadoras del servicio y las autoridades para la prevención y represión del delito. En principio, estas actividades permiten apreciar una relación estrecha entre la Policía estatal y las empresas de vigilancia en términos de cooperación, pero no deja de ser curioso que la misma reglamentación incluya dentro los deberes de las empresas normas relativas a la prevención que deben tomar los empresarios para evitar que su actividad se convierta en instrumento para la realización de actos ilegales, aspecto este que pone de presente el hecho de que la frontera entre la legalidad y la ilegalidad, en lo que se refiere a las actividades de vigilancia privada, no es tan clara<sup>22</sup>.

La responsabilidad de la Policía Nacional, en su calidad de cuerpo civil armado integrante de la fuerza pública, se rige para los aspectos de carácter penal<sup>23</sup> por la Ley 522 de 1999, esto es, el Código Penal Militar. El ámbito de aplicación del código determina que los hechos punibles cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio son competencia de tribunales militares o cortes marciales, los cuales son integrados por miembros de la misma fuerza pública en servicio activo. Por otra parte, se consideran delitos relacionados con el servicio aquellos cometidos por los miembros de la fuerza pública derivados del ejercicio de la función militar o policial que les es propia. Este aspecto ha sido ampliamente controvertido en la doctrina y la jurisprudencia, habida cuenta de que existiría una contradicción evidente entre el carácter civil que se le asigna a la función de

---

<sup>22</sup> Para observar la relación numérica entre policía oficial y vigilancia privada véase el Anexo N° 1. Por otra parte, se puede tener en cuenta que la Corte Constitucional se pronunció a favor de este tipo de medidas que prácticamente permiten la creación de estructuras de apoyo militar por parte de civiles en una decisión muy controvertida, sobre las llamadas “cooperativas rurales de seguridad”. Véase Sentencia C-572 de 1997.

<sup>23</sup> Para los antecedentes legales de la legislación penal militar aplicada a la Policía Nacional véase BONILLA ECHEVERRI, OSCAR. *El fuero penal militar para la Policía Nacional*. Policía Nacional, Bogotá, 1968.

policía y la formulación castrense de su disciplinamiento penal en las estructuras castrenses<sup>24</sup>; sin embargo, ha sido la propia jurisprudencia la que reconoce que en virtud de determinado tipo de tareas que en la práctica son de orden militar se hacen extensivas sus normas, atendiendo en todo caso a que en el país existe un conflicto armado que la Policía atiende con todo el talante castrense del caso.

En materia disciplinaria<sup>25</sup> también se ha debatido el problema relativo al régimen independiente aplicado por los mismos miembros de la Fuerza Pública a su personal. La justificación que se da a este respecto se cifra en que, a diferencia del resto de servidores públicos, los militares y la policía cumplen una labor especializada y por lo tanto el mantenimiento de la disciplina interna de estos cuerpos debe realizarse por sus propios agentes<sup>26</sup>. No obstante, se puede observar que la jurisprudencia constitucional ha sido acertada, al afirmar que la Carta no confiere a la Fuerza Pública un fuero disciplinario que implique para todos los eventos que el conocimiento de las faltas se radique en cabeza de las autoridades militares o policiales, según sea el caso. Lo que especifica la jurisprudencia, es que existen determinadas faltas que por su carácter especial son de competencia de la Fuerza Pública<sup>27</sup>, pero sin que interfiera con el llamado poder preferente que puede ejercer la Procuraduría General de la Nación, institución que tiene como función constitucional la aplicación del derecho disciplinario a todos los servidores estatales.

La reciente legislación disciplinaria, la Ley 734 de 2002<sup>28</sup>, contempla dentro de su catálogo de faltas gravísimas con sanción de

---

<sup>24</sup> Entre otras se destaca a este respecto la Sentencia de la Corte Constitucional C-057 de 1996.

<sup>25</sup> Para los antecedentes y el análisis de la antigua legislación, véase SERRANO, LUIS F. "Fuerzas Militares y Policía Nacional: regímenes disciplinarios y prestacionales. Carreras profesionales", en *Revista de Derecho Colombiano*, Bogotá, 1989.

<sup>26</sup> La decisiones de constitucionalidad C-712 y 713 de 2001 declararon inexecutable las disposiciones de procedimiento del reglamento disciplinario de la policía y fuerzas militares, dejando únicamente la especialidad en materia de faltas.

<sup>27</sup> El salvamento de voto de las decisiones anotadas por el magistrado Montealegre es claro al afirmar, después de un estudio a fondo, que la distinción no debe existir.

<sup>28</sup> Véase al respecto MAYA VILLAZÓN, EDGARDO. *Presentación del Código Disciplinario Único. Ley 734 de 2002. Cambios fundamentales y filosofía de la reforma*. Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público, Ed. Imprenta Nacional, 2002, pp. 37-46.

destitución, aquellas que vulneran los derechos humanos (tortura, detención ilegal, desaparición forzada) o el derecho internacional humanitario que son aquellas que, por regla general, le son aplicables a las instituciones armadas. Pero también el Decreto 1798 de 2000 conocido como “Estatuto de Disciplina y Ética para la Policía Nacional” contempla como faltas gravísimas la vulneración del Derecho de Ginebra, la violación de los derechos fundamentales constitucionales y aquellos que por su naturaleza son de tal categoría.

En lo que corresponde a la aplicación del derecho disciplinario, para los miembros de Policía Judicial que no ostentan la calidad de miembros de la Fuerza Pública, se debe entender que están sujetos a las disposiciones de la Ley 734. Además, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia establece en su artículo 33 como causal de mala conducta la omisión en el cumplimiento de las órdenes, directrices, orientaciones y términos que imparta la Fiscalía para los efectos del funcionamiento de la Policía Judicial.

La ley administrativa contempla la posibilidad de ejercer acciones de orden patrimonial cuando exista una “falla en el servicio”. La base doctrinal de este tipo de responsabilidad es el daño de carácter antijurídico, según el cual el comportamiento irregular de la administración genera responsabilidad siempre y cuando se cause un daño imputable a la administración por acción u omisión de una autoridad pública y el daño sea antijurídico. En este sentido, las actividades policiales se sujetan a este tipo de responsabilidad cuando en ejercicio de sus acciones produzcan un daño catalogado como contrario a derecho<sup>29</sup>.

## 2.2. PERFIL POLICIAL

No son muchos los estudios sociológicos sobre la policía, pero en todo caso cabe destacar que la reforma de 1992, debido a los dramáticos hechos que la generaron, motivaron la preocupación de diversos científicos sociales por la institución policial<sup>30</sup>. Aún más, de

---

<sup>29</sup> Véase al respecto RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, LIBARDO. *Derecho administrativo general y colombiano*, 12 ed. actualizada, Temis, Bogotá, 1994, p. 323.

<sup>30</sup> Para una visión crítica de la reforma de la policía véase CAMACHO GUIZADO, ÁLVARO. “La reforma de la policía: realidades inmediatas y objetivos estratégicos”, en *Análisis Político*, N° 19, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 1993, pp. 50-62.

no haber sido por esas mismas circunstancias muy seguramente, la labor de carácter preventivo y comunitario de la policía uniformada no hubiese sido materia de reglamentación y discusión legislativa. No obstante, es necesario anotar que los esfuerzos por este tópico han decrecido y prueba de ello es el hecho de que las preocupaciones de hace diez años por cambiar la legislación conocida como Código Nacional de Policía que data de 1970, no se han vuelto a presentar al Congreso de la República, el cual asumió en 1993-4 una iniciativa concertada a la cual se le denominó Código de Convivencia Ciudadana<sup>31</sup>. Por el contrario, lo que puede observarse en materia legislativa con respecto a este particular es una tendencia cada vez más aguda a ponderar el papel de policía uniformada dentro de los planes estratégicos de seguridad nacional que involucran los componentes de lucha contra el narcotráfico y lucha antisubversiva<sup>32</sup>. Las razones para observar el énfasis en esta tendencia también pueden caracterizarse como coyunturales, pues la opinión pública optó por cierto grado de satisfacción con la institución, a propósito de una administración que utilizó un instrumento jurídico bastante drástico para la depuración de la policía uniformada entre los años de 1995 y 1997, esto es, el Decreto 2010 de 1995, que ordena la destitución de los miembros sospechosos de la comisión de irregularidades, a través de un proceso sumario que habilita al director de la institución para aplicar las sanciones. En pocos meses más de mil efectivos de todos los grados fueron retirados del servicio<sup>33</sup>.

Ahora bien, si nuestro objetivo se cifra en el perfil cultural y social de la policía, tanto los estudios científicos como los informes presentados por las comisiones<sup>34</sup> de reforma de 1992 parten de varias

---

<sup>31</sup> Sobre algunos antecedentes véase CONCEJO DISTRITAL DE SANTA FE DE BOGOTÁ. *Carta de civilidad: Proyecto de Acuerdo 051 de 1997 para reemplazar el Código de Policía de Bogotá*. Alcaldía Mayor, Bogotá, 1997.

<sup>32</sup> Sobre este aspecto véase los diferentes informes anuales de la Policía Nacional desde 1997 en la Revista *Criminalidad* (Policía Nacional, Bogotá). Por otra parte, véanse los informes particulares sobre el narcotráfico especialmente PERDOMO, CARLOS. "Resultados de una nueva policía ante el cartel de Cali", en Revista *Policía Nacional de Colombia*, No. 225, Bogotá, 1995, pp. 6-13, y SERRANO CADENA, ROSSO JOSÉ. *Cinco años de gestión 1994-1999*. Policía Nacional de Colombia, Bogotá, 1999.

<sup>33</sup> RIEDMANN considera este decreto como carente de los contenidos del debido proceso. RIEDMANN, ARNOLD. *Ob. cit.*, p. 231.

<sup>34</sup> Informe Final para la Comisión Consultiva de la Reforma a la Policía Nacional.

premisas que si bien son empíricamente verificables, no han sido investigadas con todo el rigor que exige la situación; así, la formulación es simple: el policía de la calle proviene de los estratos bajos y posee consecuentemente una deficiente educación. Las conclusiones obvias: el policía es vulnerable a la corrupción, puede hacerse partícipe de las actividades criminales que él mismo debe controlar y está propenso a los abusos de autoridad por su carencia de formación ética y profesional.

Sobre estas dos premisas se proyectó la reforma policial de 1993, de tal manera que los informes enfatizan las variables de profesionalización del servicio y política de mejora salarial coadyuvada por la atención del bienestar social de los miembros. La profesionalización ha exigido una mejor selección de los miembros de todos los niveles en los últimos 10 años. Antes de la reforma los requisitos eran mínimos: 4° grado de educación secundaria y un tiempo de formación en la escuela policial que dependía del rango al que se aspirara (3 años para oficiales, 1 para suboficiales y algunos meses para agentes). En cualquier caso, los informes y los estudios coinciden en la afirmación de que la poca selectividad en el personal y las mínimas exigencias para el ingreso fueron forzadas por la demanda del servicio debido, entre otras cosas, al amplio proceso de urbanización y a las necesidades para atender el conflicto interno en ciertas partes del país. El costo que se ha pagado con esta improvisación es muy alto, si se tiene en cuenta que el aumento del pie de fuerza policial multiplicó los problemas que se pretendían resolver. Actualmente se le exige al aspirante a los niveles operativos de menor rango 6° grado de formación secundaria y aprobación de los exámenes de Estado, examen de seguridad y entrevista. Igualmente el tiempo de formación profesional se ha extendido a casi 2 años y se ha separado de acuerdo con el ramo en el que el futuro policía desempeñará su labor. Los programas de formación han incorporado asignaturas que incluyen ética, derechos humanos, psicología, derecho internacional humanitario, etc. La capacitación permanente es otra de las características nuevas de esta fase de renovación institucional.

Los deberes y derechos de la Policía corresponden básicamente a los de todo funcionario público y están contenidos en la ley disciplina-

ria. No obstante, existen disposiciones especiales, particularmente en lo que atañe al régimen de seguridad social especial, para el cual se creó, mediante el Decreto 1562 de 1995, el instituto para la seguridad social y bienestar de la Policía Nacional, el cual define los programas de mejoramiento de la calidad de vida de los funcionarios policiales en cuanto a vivienda, educación de beneficiarios, administración de subsidios, etc. Igualmente la Resolución Interna 00920 del Ministerio de Educación establece un programa especial para la prestación del servicio educativo a los suboficiales y agentes de la Policía Nacional.

En lo que respecta a la política salarial, la mejora ha sido evidente, aunque la crisis económica del país hoy en día hace perceptible que todos los salarios han perdido su poder adquisitivo de manera significativa. No sobra anotar, en todo caso, que el presupuesto para el servicio de defensa que incluye el funcionamiento y los salarios de Policía Nacional es de los más altos de Latinoamérica, superado únicamente por Brasil y Chile, debido al conflicto interno que afecta al país. Para mayor exactitud, en el año de 1995 el salario de un agente que prestaba sus servicios en el nivel ejecutivo pasó de devengar US\$ 120 a US\$ 300. Para el año 2002 las asignaciones para el personal de la policía se clasifican en el siguiente orden: los oficiales devengan entre US\$ 350 el grado más bajo (subteniente) y US\$ 1350 el grado más alto, es decir, General. En el nivel ejecutivo el grado más bajo (patrullero) devenga US\$ 310 hasta US\$ 680 en el grado más alto (comisario). En el nivel de suboficiales el grado más bajo (cabo segundo) devenga US\$ 220 hasta el grado más alto (sargento mayor) US\$ 375. En el nivel de agentes el rango oscila entre US\$ 180 hasta US\$ 210. En cada nivel existen rangos de acuerdo a la antigüedad que eventualmente permiten unos incrementos salariales de acuerdo con las primas. Estas asignaciones se establecen teniendo en cuenta que el mayor de los salarios es el del General, de ahí hacia abajo se establece un porcentaje menor para todos los rangos inferiores, tal y como lo contempla el Decreto 745 de 17 de abril de 2002. En comparación con otros funcionarios del nivel ejecutivo, los agentes y suboficiales de los rangos más bajos se encuentran menor remunerados que aquellos, si se equiparan, por ejemplo, con los funcionarios oficiales que desempeñan labores de servicios generales (aseo, mantenimiento de vehículos, oficinistas).

### §3. FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA REPRESIÓN Y LA PREVENCIÓN DEL DELITO

#### 3.1. DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES PREVENTIVAS Y REPRESIVAS

##### 3.1.1. *Función preventiva*

Colombia no es ajena a lo que ya han dicho especialistas de la talla de ROXIN<sup>35</sup> o HASSEMER, esto es, que debido a razones políticas la actividad de persecución penal y la posibilidad de neutralizar riesgos es cada vez más difícil, por la confluencia de las labores de prevención y represión.

La actividad de prevención de la policía en Colombia se ha ligado tradicionalmente al concepto básico de orden público. Desde el año 1970 el Decreto 1355 determinó que la policía era una institución para proteger a los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en los derechos que de esta se derivan. Con la Ley 62 de 1993 se reitera este principio añadiendo que la actividad de policía está destinada a la protección de los derechos fundamentales tal y como está contenido en la Constitución Política y en pactos, tratados y convenciones internacionales de derechos humanos, suscritos y ratificados por Colombia.

Las labores de carácter preventivo con relación al delito se han intensificado, a partir de las leyes posteriores a 1991, entendiendo que estas hacen parte de los planes y políticas que traza el Ministerio de Defensa en coordinación con la Policía Nacional, los cuales han sido observados desde la óptica académica como algo más que asignación de recursos para las zonas deprimidas en donde con mayor frecuencia se presentan delitos. Así, por ejemplo, dentro de los planes de acercamiento entre la policía y la comunidad, se realizaron programas educativos y de prevención sobre el consumo de drogas o, en otros casos, se han desarrollado planes para el trabajo de la policía con menores infractores o de colaboración estrecha entre las comunidades barriales y los Centros de Atención Inme-

---

<sup>35</sup> ROXIN, CLAUDIUS. *Zur Rechtsstellung der Staatsanwaltschaft damals und heute*. Deutsche Richterzeitung, marzo 1997, pp. 109-121.

diata conocidos como (C.A.I.), en especial para enfrentar la delincuencia doméstica. De acuerdo con el último informe de la Policía Nacional durante el año 2001 el 92.64% de las acciones preventivas corresponden al trabajo de vigilancia urbana, mientras que el porcentaje restante lo comparten las acciones de prevención de accidentalidad, casos de turismo y vigilancia rural<sup>36</sup>.

En cualquier caso, el tópico de la prevención simple ha pasado a convertirse, en los últimos años, en una verdadera política pública que se comprende bajo el rótulo de seguridad ciudadana y convivencia<sup>37</sup>. Esta denominación obedece a los diagnósticos que relacionan el problema de impunidad, delincuencia y comportamiento ciudadano, en donde es apreciable que las ciudades colombianas están afectadas por una violencia cotidiana en la que el control policial es uno de los componentes más importantes para solucionar un problema que básicamente atañe a la desconfianza de los asociados en la administración de justicia penal y, en general, en la legitimación de las instituciones de control social<sup>38</sup>.

### 3.1.2. *Función represiva*

Los poderes sancionatorios de policía están contenidos en el Decreto 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía) y una extensa lista de disposiciones dictadas después de 1991 que modifican estas funciones básicas. El Código Nacional de Policía consagra las denominadas contravenciones que corresponden a conductas que afectan el ornato público, el funcionamiento de los establecimientos de

---

<sup>36</sup> Revista *Criminalidad*, N° 44, 2001, p. 383.

<sup>37</sup> También se ha impulsado este aspecto a través de la cooperación internacional. Véase a este respecto Banco Interamericano de Desarrollo. *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*. Ed. SAPOZNIKOV, JORGE; SALAZAR, JUANA y CARRILLO, FERNANDO. Trabajos presentados en el Foro *Convivencia y Seguridad Ciudadana*, San Salvador, 1998, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2000. En lo que respecta a la seguridad ciudadana como política pública, véase CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA. *Justicia y desarrollo. Debates. Políticas de seguridad y convivencia para el nuevo siglo*. Bogotá, N° 9, septiembre de 1999.

<sup>38</sup> LLORENTE demuestra al respecto que la labor preventiva de vigilancia se ha ido diluyendo en otras funciones, gracias al amplio crecimiento de la vigilancia privada y las percepciones que tiene la ciudadanía sobre la policía como un último recurso de seguridad.

comercio, consumo autorizado de estupefacientes, actividad hotelera, porte de armas, manejo de precios y medidas, circulación de automotores, etc. El catálogo de sanciones contiene, entre otras, la amonestación en privado; promesa de exigir buena conducta; retención transitoria; cierre de establecimientos; expulsión de sitios públicos; multa; suspensión de permisos, etc.

Por otra parte, la delimitación jurídica de los poderes de prevención y represión ha sido tema de la jurisprudencia constitucional, la cual ha señalado que el orden de prevención es una tarea de la llamada policía administrativa, esto es, el que corresponde a determinadas instituciones de control en el área de la institucionalidad pública (superintendencias), mientras que a la policía judicial se encarga de la represión del delito. La jurisprudencia<sup>39</sup> se basa en el principio de separación entre autoridades administrativas y judiciales, entendiendo que en muchos casos las acciones de policía tienen un doble carácter que se proyecta en su finalidad y no en la especificidad de su labor. La doctrina reconoce, en este sentido, que el concepto de prevención es altamente amorfo si se tiene en cuenta que desde el punto de vista procesal existen labores dentro de la represión del delito que están orientadas a evitar la consumación de delitos, por ejemplo la captura administrativa, el seguimiento pasivo o el aseguramiento de pruebas.

### 3.2. ACTIVIDADES DE POLICÍA EN EL PROCESO PENAL

La función de policía judicial, en lo que atañe a la persecución penal, esta contemplada en los artículos 314 a 321 del Código de Procedimiento Penal. La regla general en cuanto a actuaciones de policía judicial está contenida en el artículo 316, el cual establece que una vez iniciada la investigación la policía judicial solo actuará por orden del fiscal, quien podrá comisionar a cualquier servidor público que ejerza funciones de policía judicial para la práctica de pruebas técnicas o diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos.

La ley faculta a los miembros de policía judicial para extender su actuación a la práctica de otras pruebas técnicas o diligencias que

---

<sup>39</sup> Sentencia de Tutela T- 425 de 1993.

surjan del cumplimiento de la comisión, pero se exceptúan los actos de captura, allanamiento, interceptación de comunicaciones, así como las actividades que atenten contra el derecho a la intimidad o cualquier otra que represente la vinculación de los implicados a la actuación procesal. Durante la etapa del juicio la policía judicial puede cumplir las mismas funciones, pero bajo la comisión que ordene el juez.

A pesar de que esta es la regla general, los artículos 314 y 315 del C.P.P. han incorporado dos figuras que bien pueden mostrarse como la excepción, esto es, las labores previas de verificación y la investigación previa realizada por iniciativa propia de la policía judicial. Las labores previas de verificación consisten en facultar a la policía judicial, con anterioridad a la judicialización de las actuaciones y bajo el control del jefe inmediato para las siguientes actividades: allegar documentación, realizar análisis de información, escuchar en exposición o entrevista a quienes consideren pueden tener conocimiento de la posible comisión de una conducta punible. En lo que atañe a la exposición o entrevista, la legislación procesal penal les sustrae el valor de prueba testimonial, prueba indiciaria, y solo les atribuye el discutible carácter de criterios orientadores de la investigación.

Por su parte, el artículo 315 define la facultad de la llamada investigación previa realizada por iniciativa propia. En este caso, se permite que en los eventos en donde exista flagrancia y en lugar de la ocurrencia de los hechos o cuando por motivos de fuerza mayor acreditada no pueda el Fiscal General de la Nación o sus delegados iniciar la investigación previa, los servidores públicos que ejerzan funciones de policía judicial pueden ordenar y practicar pruebas. La regla exige que quien ejerce las funciones de policía judicial informe en la primera hora hábil del día siguiente al funcionario competente (Fiscal) para que este asuma el control y dirección de la investigación. Cuando esto no fuere posible, se debe comunicar al funcionario judicial tal situación para que proceda con la regla general de ordenar la comisión y asumir el control de la investigación.

El artículo 317 del C.P.P. soluciona un antiguo problema de coordinación al establecer la denominada competencia a prevención de las unidades de policía judicial. De acuerdo con esta disposición, el organismo de policía judicial que primero llegue al lugar de los hechos aprehende el conocimiento de la investigación previa bajo la

coordinación del Fiscal correspondiente, mientras que los demás entes de investigación deben prestarle la colaboración para el aislamiento y protección del sitio y de los testigos, así como las medidas que resulten conducentes para la preservación de pruebas. Cuando exista algún conflicto de competencias entre organismos de policía judicial, le corresponde al Fiscal General o su delegado dirimirlo de plano.

La interpretación de conjunto de esta normatividad permite observar la complejidad de las relaciones entre funcionarios judiciales y funcionarios de policía judicial, teniendo en cuenta que los primeros deben velar por la debida adecuación de los procedimientos policiales al derecho, a efecto de evitar posteriormente que las actuaciones resulten nulas y, por ende, queden sin efecto jurídico, mientras que los segundos (especialmente los que no pertenecen a la Fiscalía) cifran su interés en la búsqueda del mayor número de resultados efectivos contra la delincuencia. A esta última tendencia se le conoce en el argot judicial como la “cultura del positivo” la cual se identifica con los casos que la policía judicial “soluciona” y que permiten un incentivo laboral en la carrera del funcionario policial.

### 3.2.1. *Relaciones entre la policía y el capturado*

Uno de los actos de policía judicial más frecuente es el de la captura, razón por la cual la legislación penal hace exigencias claras para mantener incólumes los derechos del capturado<sup>40</sup>. En la normatividad colombiana cualquier persona capturada tiene el derecho a ser informada de los motivos que originaron su aprehensión y el funcionario que la ordenó; el derecho a entrevistarse con su defensor; el derecho a indicar la persona a quien deba comunicarse la retención y el derecho a no ser incomunicado. Como se observará posteriormente, la captura tiene en la Constitución colombiana el carácter de “reserva judicial”, esto es, que tratándose de un acto que afecta derechos fundamentales, debe ser ordenada por el funcionario judi-

---

<sup>40</sup> Véase a este respecto BERNAL CUÉLLAR, JAIME y MONTEALEGRE LYNETT, EDUARDO. *El proceso penal*. Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, pp. 165-209. Para los aspectos comparativos con la legislación española véase GONZÁLEZ AYALA, M. DOLORES. *Las garantías constitucionales de la detención*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

cial, pero la misma Carta Política permite la excepción a la reserva judicial en los casos conocidos como captura administrativa y captura en flagrancia.

El punto de mayor controversia jurisprudencial<sup>41</sup> se ha cifrado en la captura administrativa, pues el artículo 29 de la Constitución considera la existencia de una aprehensión preventiva, según la cual las autoridades policiales pueden detener materialmente a una persona, sin que medie orden judicial, por un término máximo de 36 horas. En este sentido, le corresponde a la autoridad judicial la verificación de la legalidad de la captura con posterioridad a su ocurrencia. La Corte Constitucional ha señalado claramente los límites y principios que deben aplicarse en estos casos, enfatizando que su objetivo está orientado a permitir el cumplimiento de los cometidos de policía cuando afirma: *“estaríamos frente a una detención arbitraria si no se dan estas situaciones de urgencia o de evidente peligro, y las autoridades policiales deciden detener preventivamente, incluso con motivo fundado, simplemente por eludir el control judicial previo o ahorrar tiempo o trabajo. Esto significa que la retención sólo es constitucionalmente legítima si es la única alternativa para que la policía pueda cumplir de manera adecuada sus deberes constitucionales. Admitir otra interpretación sería convertir la excepción –detención sin orden judicial– en la regla”*.

Por otra parte, esta jurisprudencia constitucional ha tenido la virtud de definir los presupuestos bajo los cuales puede efectivamente operar la captura administrativa y que se condensan bajo los principios de objetividad, necesidad, temporalidad y proporcionalidad, recalcando que la procedencia de la captura *“tiene como único objeto verificar de manera breve los hechos relacionados con los motivos fundados de la aprehensión o la identidad de la persona y, si es el caso, poner a disposición de las autoridades judiciales competentes a la persona aprehendida para que se investigue su conducta”*.

### 3.2.2. Actos de investigación penal

Los actos de investigación de la policía judicial pueden dividirse de la siguiente manera, de acuerdo al momento procesal en el que se ejerza:

<sup>41</sup> Sentencia C-024 de enero 27 de 1994.

- a) *Actos de urgencia.* Se refiere a aquellas diligencias tendientes a esclarecer sus autores y partícipes. La regla general será que en las diligencias intervenga el funcionario judicial pero, como se anotó con anterioridad, puede existir la excepción, dejando a la policía judicial las labores de indagación por iniciativa propia. La norma faculta la investigación previa por iniciativa propia para ordenar y practicar pruebas sin restricción alguna, salvo aquella de informar a la primera hora hábil del día siguiente al fiscal para que se asuma la investigación.
- b) *Situaciones de flagrancia.* Las facultades de policía judicial permiten que a partir del momento de la flagrancia se dé captura al autor o partícipe, y además permite la orden y práctica de pruebas que se estimen necesarios para efectos de la investigación. Se ha discutido, si la redacción del artículo 315 exige que concurren dos presupuestos, pues se según se lee: “*En los casos de flagrancia y en lugar de su ocurrencia o cuando por motivos de fuerza mayor acreditada no puede el Fiscal General de la Nación o sus delegados iniciar la investigación previa, los servidores públicos que ejerzan funciones de policía judicial podrán ordenar y practicar pruebas*”. De acuerdo a una interpretación restrictiva, solo se puede iniciar la investigación en caso de flagrancia, de tal manera que si esta no se presenta en el lugar de los hechos, se debe esperar a que el Fiscal asuma las labores propias de comisión para el ejercicio de funciones de policía judicial. La doctrina mayoritaria entiende que pueden existir dos eventos distintos, esto es, el de flagrancia y el de investigación de los hechos *in situ*, sin necesidad de que estén presentes los dos supuestos.
- c) *Actos comisionados por la Fiscalía.* Se presentan durante la etapa de indagación preliminar o investigación y siempre se realizan por comisión del fiscal o del juez. El artículo 318 del C.P.P. exige que las pruebas y actuaciones que realice la Policía Judicial, bien sea por iniciativa propia o por comisión, se realicen dejando intangibles las garantías constitucionales. El Decreto 261 de 2000 en su artículo 39 señala como funciones de policía judicial para las entidades que tengan dicha atribución, entre otras, la de recibir denuncias en el ámbito de su competencia; realizar investigaciones preliminares; adelantar las actuaciones de investigación con respeto por los derechos humanos; solicitar la ejecución de órdenes de captura y presentar informes que demande la ley.

Como se ha dicho anteriormente, no existe una restricción a la práctica de pruebas por parte de la policía judicial, y por lo tanto la mayor parte del trabajo de investigación recae sobre ella. El nuevo C.P.P. ha dispuesto algunas exigencias para esa labor, entre otras, la preservación de la prueba a través de la cadena de custodia, esto es, el establecimiento de responsabilidades para quienes como funcionarios de policía judicial o particulares intervienen de primera mano en la escena del delito. Los artículos 288 y 289 del estatuto procesal establecen a este respecto la obligación de acreditar la identidad y el estado original de los elementos físicos que constituyan prueba, así como de los cambios que efectúen quienes los manipulan.

Estas disposiciones pueden parecer *prima facie* inocuas, pero en realidad tienen una importancia práctica importante que se relaciona con el hecho de que existiendo varios cuerpos de policía judicial es muy fácil diluir la responsabilidad por el manejo de los objetos de prueba cuando van de un organismo a otro. En este sentido, la cadena de custodia permite que cada funcionario que recibe el material probatorio conozca los antecedentes y las alteraciones a que ha sido sometido por quien lo recolecta o lo manipula técnicamente. En igual sentido, a efecto del establecimiento de responsabilidades por el manejo de pruebas, la normativa sobre cadena de custodia tiene una lectura sistemática con el artículo 317 del C.P.P. que establece la competencia a prevención de las unidades de policía judicial, como se ha explicado con anterioridad.

### 3.2.3. *Actos especialmente protegidos*

- a) *Captura*. Esta actuación es por excelencia la que está rodeada de amplias garantías constitucionales, las cuales establecen que se haga en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las debidas formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley. Además, el artículo 28 de la Constitución exige que la persona detenida preventivamente sea puesta a disposición del juez competente dentro de las 36 horas siguientes, para que el funcionario adopte la decisión que corresponda en derecho. Tratándose del ejercicio de la acción penal, la mayor parte de las órdenes de captura se ejecutan por la policía judicial a solicitud de las siguientes autoridades: la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, las

Salas Penales de los Tribunales de Distrito, los jueces de la república, los fiscales y el Congreso de la República cuando ejerce funciones jurisdiccionales. Los motivos definidos en la ley para ejercer el acto de captura han sido catalogados de acuerdo a la exégesis legal en los siguientes casos: captura facultativa, captura para resolución de situación jurídica, captura para comparecer en indagatoria, captura por delitos que permiten detención preventiva, captura por revocación de la libertad provisional, captura por solicitud de extradición.

En lo que corresponde a las formalidades legales, la exigencia constitucional predica que esta conste por escrito, aunque legalmente la nueva legislación procesal establece en su artículo 3° que para efectos de la detención preventiva se debe valorar la necesidad de asegurar la comparecencia del sindicado al proceso, la preservación de la prueba y la protección de la comunidad. Estos tres requerimientos fueron materia de debate en la Corte Constitucional colombiana, la cual determinó que para proferir detención preventiva no basta que se estructuren los indicios de responsabilidad (el C.P.P. exige dos indicios graves en cuanto al material probatorio) y las hipótesis objetivas (monto de la pena y el delito), sino que es indispensable que concorra prueba demostrativa de que el imputado puede eludir la acción de la justicia, entorpecer la investigación o continuar la actividad delictiva, de tal manera que si no existen pruebas indicativas de que el imputado puede quebrantar los fines de la detención, la medida de aseguramiento resulta improcedente.

- b) *Allanamientos*. La inviolabilidad del domicilio está consagrada constitucionalmente y como excepción se sujeta a los mismos presupuestos de la captura. De acuerdo al artículo 294 del C.P.P. es procedente cuando se presume que en el bien materia de la actuación judicial se encuentra una persona contra quien obra orden de captura o las armas o efectos con los que se haya cometido la infracción o que provengan de su ejecución. Adicionalmente, el estatuto de procedimiento obliga a que se levante un acta de la diligencia de allanamiento y registro con la debida identificación y descripción de las cosas que hayan sido examinadas o incautadas, el lugar donde fueron encontradas, así como las constancias que quieran dejar los que intervengan en la actuación.

- c) *Denuncias*. La policía judicial está facultada por el artículo 39 del C.P.P. para recibir denuncias o querellas cuando así lo exija la ley dentro del ámbito de su competencia. En principio, el servidor público que conoce la comisión de un hecho punible que deba investigarse de oficio debe iniciar la investigación si tiene competencia para ello, si no debe poner en conocimiento del competente tal situación. Las limitaciones constitucionales sobre el ejercicio de denuncia son aquellas que desde el punto de vista procesal se predicen para el testimonio o la declaración, esto es, privilegio contra la autoincriminación, y las limitaciones clásicas derivadas del parentesco o el ejercicio profesional. Los requisitos exigidos por la ley para la presentación de denuncia indican que esta debe hacer bajo juramento, se puede presentar de manera verbal o escrita con la constancia de fecha y hora de presentación y debe contener una relación pormenorizada de los hechos, dejando certificado si tales hechos ya han sido de conocimiento de otro funcionario.

Un tema ampliamente polémico en las discusiones legislativas y en la jurisprudencia ha sido el relativo a la calidad de la fuente que tienen las denuncias, en la medida en que la ley procesal acepta la existencia de denuncias sin fundamento y denuncias anónimas. En nuestro concepto, estas no son verdaderas denuncias, si se tiene en cuenta que quien actúa como denunciante asume una responsabilidad legal frente a la *notitia criminis*, mientras que en los otros dos casos se trata simplemente de una fuente no calificada de información que puede permitir la iniciación de una indagación preliminar. En todo caso, el artículo 29 del C.P.P. establece que se inadmitirán las denuncias sin fundamento y las anónimas que no suministren pruebas o datos concretos que permitan encauzar la investigación, pero a renglón seguido se afirma que estas se remitirán a los organismos de policía judicial para realizar las diligencias propias de verificación.

- d) *Intercepción de comunicaciones*. Este es uno de los actos sobre los cuales la protección constitucional ha obligado a diversas manifestaciones de la jurisprudencia. Pero, además, es necesario anotar que no pocas veces los medios periodísticos son quienes de manera ilegal se han encargado de divulgar conversaciones privadas que dan cuenta de hechos delictivos generando, en la práctica, que las autoridades de la administración de justicia penal inicien una investigación que bien puede estar viciada

desde el punto de vista probatorio en los orígenes de la información. El artículo 15 de la Constitución establece inviolabilidad de las comunicaciones privadas y de la correspondencia, las cuales sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades exigidas legalmente. El artículo 301 del C.P.P., en desarrollo de esta disposición constitucional y siguiendo las directrices de la jurisprudencia, consagra que únicamente se puede ordenar por parte del funcionario judicial la interceptación con el objeto de buscar pruebas judiciales. La operación técnica de la interceptación se debe cumplir dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la orden, pero si esta se realiza en el marco de una investigación penal la decisión debe ser remitida a la Dirección Nacional de Fiscalías dentro de las 24 horas siguientes. Igualmente, se exige la orden por escrito del funcionario judicial, la obligatoriedad para las personas que intervienen de guardar la reserva y el traslado al expediente de manera escrita de las transcripciones de las comunicaciones.

### 3.2.4. *Límites de las actuaciones de policía en la práctica probatoria*

El artículo 232 del Código de Procedimiento Penal exige que toda providencia se base en prueba legal, regular y oportunamente allegadas a la actuación. Además, el artículo 235 limita la admisión de pruebas cuando éstas no conduzcan a establecer la verdad sobre los hechos materia del proceso o las que hayan sido obtenidas en forma ilegal. La ley faculta al funcionario para rechazar, a través de providencia interlocutoria, la práctica de las pruebas legalmente prohibidas, ineficaces, impertinentes y las manifiestamente superfluas. En una interpretación sistemática con el artículo 318, se exige que las pruebas y actuaciones que realice la Policía Judicial, por iniciativa propia o mediante comisión, deberán ser efectuadas con acatamiento estricto de las garantías constitucionales y legales. La doctrina añade que en las diligencias o pruebas en que interviene la Policía Judicial, ésta debe ajustarse a las normas que regulan la materia<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Para aspectos del derecho comparado véase NAVAJAS RAMOS, LUIS. "Límites a la legalidad de la prueba en la actuación de la Policía Judicial", en *Eguzkilore*, No. 11, 1997, San Sebastián, pp. 63-90.

En este sentido los límites a la práctica probatoria por parte de la Policía Judicial, esto es, la imposibilidad de practicar pruebas se presentan cuando no existe flagrancia, cuando en el lugar de los hechos se encuentra el funcionario judicial autorizado; cuando habiendo dado aviso al fiscal este no autoriza la práctica.

Un punto que ha sido ampliamente discutido en la doctrina y la jurisprudencia<sup>43</sup> del derecho de pruebas colombiano, es el referente al valor probatorio de los informes de policía judicial. Usualmente los informes contienen una descripción de las gestiones adelantadas por iniciativa propia o por comisión, esta última, cuando el funcionario judicial solicita alguna información con fines probatorios. Una parte de la doctrina entiende que estas diligencias se asumen como pasos previos que propone el fiscal o el juez para orientar una investigación, y que su valoración se debe hacer conforme a las normas generales establecidas en el Código de Procedimiento Penal para la aducción y crítica de la prueba. Otro criterio observa en los informes de policía judicial verdaderas pruebas y, por lo tanto, se ciñen a los criterios legales y constitucionales para decretarlas y allegarlas al proceso.

Hasta el momento la solución tiende a ser ecléctica, esto es, que los informes de policía judicial pueden en la práctica no ser en estricto sentido pruebas (testimonios, inspecciones), sino que son informes y exposiciones sobre labores de inteligencia que en el evento en que contengan informaciones valiosas pasan hacer pruebas, cuando el funcionario judicial estime que el informe debe ser ampliado o aclarado, caso para el cual debe disponer escuchar en declaración al funcionario de policía judicial.

La Ley 504 de 1999 contempló, en su artículo 50, modificando el antiguo Código de Procedimiento Penal, que en ningún caso los informes de policía judicial y las versiones suministradas por informantes podrían tener valor probatorio en el proceso penal. La Corte Constitucional declaró exequible este artículo, con la arriesgada teoría que considera los informes de policía judicial como actos extraprocesales no controvertidos por las personas a las cuales se podía oponer dentro del proceso. El nuevo Código de Procedimien-

---

<sup>43</sup> Sentencia D-2472 del 6 de abril de 2000.

to Penal en su artículo 319 no resuelve satisfactoriamente el problema, en la medida en que los informes se rinden mediante certificación jurada, esto es, corresponden a aspectos de la investigación sobre los cuales da fe el funcionario de policía judicial, los cuales se deben apreciar como criterios orientadores de la investigación, pero si la información es lo suficientemente sólida para constatar hechos relevantes en el proceso, se deberán apreciar en su calidad de testimonio.

Por otra parte, los límites de la práctica probatoria están contenidos en la Constitución, la cual contempla en el artículo 29 la nulidad de pleno derecho de la prueba ilícitamente obtenida que, de acuerdo a la jurisprudencia<sup>44</sup> de la Corte Suprema de Justicia, no vicia de nulidad la actuación procesal posterior, si se tiene en cuenta que la prueba ilegalmente obtenida tiene como consecuencia jurídica la exclusión del medio probatorio del proceso, esto es, la ilegalidad del medio afecta su validez, pero no la eficacia de la actuación procesal posterior.

### 3.3. TRATAMIENTO LEGAL DE LA CRIMINALIDAD COMÚN Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

El Código de Procedimiento Penal, en su Capítulo IV, contempla de manera transitoria las excepciones al tratamiento legal de determinados delitos que pueden ser considerados como aquellas conductas que ejerce la criminalidad organizada. La política criminal del Estado colombiano siempre ha estado mediada por esta discusión, debido a la existencia de agrupaciones criminales que ejercen su actividad tanto nacional como internacionalmente. El narcotráfico, la conformación de grupos paramilitares, y las actividades de la subversión han obligado a adoptar figuras procesales que desde el punto de vista de los estándares internacionales de aplicación de justicia penal, resultan restrictivas de los derechos fundamentales. No obstante, la Corte Constitucional ha justificado en su jurisprudencia este tipo de restricciones teniendo en cuenta el margen de actuación que se le permite al legislador para enfrentar la criminalidad organizada.

Para los efectos de investigación y juzgamiento se ha definido una competencia específica conocida como jueces penales del circuito

---

<sup>44</sup> Sentencia de Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia 13810, julio 23 de 2001.

especializado, los cuales conocen de los delitos de tortura, homicidio agravado cuando se comete sobre determinados sujetos pasivos, secuestro extorsivo, tráfico de municiones y explosivos y tráfico de armas de fuego y municiones de las fuerzas armadas, concierto para delinquir, en actividades terroristas y narcotráfico. Las restricciones que se presentan frente al proceso ordinario implican la privación de la libertad en todos los casos, la ampliación de los términos para el otorgamiento de la libertad provisional y la ampliación de los términos para resolver situación jurídica<sup>45</sup>.

En lo que tiene que ver con las funciones de Policía Judicial, el nuevo Código de Procedimiento Penal, en su artículo 243, consagra una disposición que ha sido entendida por la doctrina como una facultad especial para luchar contra la criminalidad organizada conocida como *medidas especiales para el aseguramiento de pruebas*. De acuerdo al artículo, el Fiscal General de la Nación o el Fiscal en quien se delegue esta función, pueden ordenar la incursión o seguimiento pasivo por parte de los funcionarios judiciales o de la Policía Judicial, en actividades sospechosas de preparación, ejecución, consumación u obtención de efectos de conductas tipificadas en la ley penal, a fin de identificar, individualizar o capturar autores o partícipes, desarticular empresas criminales, impedir la ejecución o consumación de conductas punibles, determinar la procedencia de la acción penal, recaudar pruebas, atender solicitudes de asistencia judicial, determinar el origen de los bienes, ubicar las víctimas”. Al mismo tiempo se dispone que las pruebas recaudadas tendrán plena validez y se prevé la intervención de la Procuraduría aunque la ausencia de ésta no impide la ejecución de la orden del Fiscal.

Este tipo de seguimiento pasivo se asimila a las actividades de policía judicial conocidas como operaciones encubiertas, que en los casos de criminalidad de tráfico tienen respaldo internacional, a través de la figura conocida como entregas vigiladas, dispuestas en la Convención de Viena de 1988 sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. No obstante, se entiende que la Policía Judicial

---

<sup>45</sup> Sobre los antecedentes de la reforma en cuanto criminalidad organizada véase MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. *Crimen organizado y justicia. Informe al Congreso de la República sobre la génesis y desarrollo de la justicia regional en Colombia*. Serie Documentos, N° 17, Bogotá, octubre de 1995.

no puede proceder *motu proprio* sobre una operación encubierta, pues ésta sólo puede ser ordenada por el Fiscal General de la Nación o un delegado suyo, con el control eventual del Ministerio Público.

#### §4. ASPECTOS EMPÍRICOS

De los estudios a los cuales hemos hecho referencia en los apartados anteriores, especialmente LLORENTE y RIEDMANN, se pueden extraer varios puntos de contacto que muestran que la dificultad de articulación entre la policía judicial y la administración de justicia penal se perciben como uno de los generadores de impunidad. Así, RIEDMANN concluye en su estudio que la policía contribuye a la impunidad por falta de cooperación con la Fiscalía, por la lentitud e ineficacia, por la negligencia o por la incapacidad para asegurar las escenas de los crímenes y la falta de capacitación para que en determinadas zonas del país los policías uniformados atiendan las tareas de policía judicial. Pero también en este estudio se ha criticado acertadamente la visión negativa que tiene la policía sobre la legislación penal, en el sentido en que puede ser “blanda” con los delincuentes, y en la misma medida hace del trabajo policial algo “inútil”. Esta apreciación se reitera hoy debido a las modificaciones del Código de Procedimiento Penal que permite la excarcelación de determinados delitos que son sentidos por la ciudadanía como de alto impacto social, por ejemplo, el hurto de vehículos en las grandes ciudades. En efecto, las discusiones entre los directores de policía y las autoridades civiles de la administración de justicia penal, por los criterios de política criminal que definen las normas penales, han generado nuevos proyectos de reforma judicial penal en el país, debido a las visiones encontradas que se tienen desde cada ángulo sobre la mejor forma de enfrentar la delincuencia.

LLORENTE, por su parte, demuestra desde el punto de vista cuantitativo, la forma en que los efectivos de policía uniformada, dedicados a la lucha contra el crimen, han disminuido con respecto a otras tareas que le han hecho calificar al funcionario de policía como un “todero”. Se recalca que la especialidad en la lucha contra el crimen se concentra en la llamada policía antinarcoóticos, mientras que las demás actividades de investigación criminal decrecen en número y recursos. Igualmente, la autora del estudio concluye que el sistema penal del país presenta sus mayores falencias en la etapa de la

investigación criminal debido a la poca o nula coordinación entre las agencias investigadoras, cuya incidencia impacta la comunidad en el sentido de dejar impunes los delitos. Sin embargo, se pregunta hasta qué punto la policía uniformada puede ser responsable de tal situación, si se tiene en cuenta que su estructura y sus funciones, así como otra serie de cargas que se la han ido imponiendo, redundan más bien en perjuicio de ella y de las exigencias de la comunidad con respecto a la seguridad y la lucha contra la delincuencia.

En cuanto a la percepción que la comunidad<sup>46</sup> tiene de la policía, los estudios empíricos han mostrado que la corrupción y la vulneración de derechos humanos durante la década de los noventa fueron las notas predominantes que macularon la imagen de la institución. De hecho, las estadísticas de la Procuraduría General de la Nación le daban a la policía el poco honroso primer lugar en lo que respecta al número de funcionarios sancionados disciplinariamente durante los años 1992 y 1993. Pero quizá esa no haya sido la circunstancia más grave que afecta la imagen de la policía, como aquella que relaciona la policía en contubernio con los propios delincuentes. Las llamadas “limpiezas sociales”, la participación de uniformados en publicitados casos de corrupción, e incluso la participación de efectivos en grupos paramilitares, justificaron sin mayor análisis legal la introducción de medidas tan drásticas, como las que hemos comentado en este ensayo. Pero por otra parte, la participación de la policía en el conflicto armado, así como la lucha heroica que ha desatado contra la delincuencia organizada, le han valido a algunos de sus personajes una imagen nacional e internacional<sup>47</sup> que contrasta con las percepciones negativas de la población sobre sus organismos de seguridad.

La situación actual, en lo que atañe a derechos humanos y corrupción, ha mejorado notablemente, aunque los estudios empíricos señalan que todavía no existe una buena imagen de la policía por parte de la comunidad. Así, por ejemplo, un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo sobre “corrupción y gobernabilidad”

---

<sup>46</sup> Véase a este respecto SILVA, GERMÁN. *¿Será justicia?* Universidad Externado de Colombia. 1998. También ATHEORTÚA CRUZ, ADOLFO y otros. *La impunidad en Cali*. Universidad del Valle y otras, Cali, 1995, pp. 37-51.

<sup>47</sup> Así, por ejemplo, el General Rosso José Serrano fue honrado por la comunidad y las autoridades norteamericanas como “el mejor policía del mundo” en el año 2000.

señala a la Policía Nacional como la tercera institución más deshonestada en Colombia después del Congreso de la República y el Seguro Social.

## §5. CONCLUSIONES

- a) Colombia inició un proceso de escrutinio de la institución policial hace diez años, pero se observa con preocupación una tendencia marcada a eliminar esos avances, lo cual es perceptible en las iniciativas legales que sobrevinieron a la Ley 62 de 1993 que no han sido bien acogidas por la Corte Constitucional. Así, por ejemplo, se encuentran las leyes que pretendieron eliminar la figura del Comisionado de Policía, los intentos por hacer un régimen disciplinario totalmente autónomo y la reciente expedición y declaratoria de inexecutable de la ley de defensa y seguridad nacional que pretendía atribuir funciones de policía judicial a las fuerzas militares. Nuestra sugerencia, a propósito de la situación de hoy en la que se ha declarado el estado de conmoción interior, permitiendo capturas sin orden judicial y otras actividades previas al proceso penal sin intervención del juez, es un estudio de derecho comparado sobre estas medidas frente a la normatividad internacional.
- b) Como correlato de la conclusión anterior, se observa que la posibilidad de darle a la policía un talante más comunitario y de acercamiento a la ciudadanía se ha desvanecido, en pro de una visión más pragmática de la lucha contra la delincuencia organizada y principalmente del narcotráfico. La demostración de esta aseveración se puede observar en el cambio de prioridades de la agenda legislativa de la institución. Así, por ejemplo, se olvidaron las reformas a la vieja legislación conocida como Código de Policía, la cual se pretendía transformar en un código de convivencia ciudadana, cuyo objeto era regular las atribuciones de la fuerza policial, así como los medios correctivos sancionatorios. Actualmente se plantea el problema para la capital de la república con un código que no ha sido valorado en su totalidad.
- c) La articulación entre la policía judicial y la administración de justicia penal, aún no es satisfactoria. A pesar de la creación de las instancias burocráticas de coordinación, lo perceptible en los documentos de la Fiscalía General de la Nación es que no se ha logrado llegar a un engranaje pleno. La reciente reforma

del Código de Procedimiento Penal podrá solucionar en algo los problemas con la incorporación de figuras tales como la competencia de las unidades de policía judicial a prevención y la cadena de custodia, pero en lo esencial, seguirá latente el problema de una adecuada concentración de tales funciones en cabeza de la Fiscalía General de la Nación.

- d) La nueva legislación procesal penal ha incorporado instituciones como el seguimiento pasivo o las operaciones encubiertas haciéndose partícipe de lo que en otras latitudes se ha conocido como la “tendencia a la relevancia de la actuación policial en el proceso penal”, la cual amerita una discusión seria en torno a los métodos para luchar contra la criminalidad organizada, toda vez que allí están en juego derechos fundamentales del procesado.

## §6. ANEXOS

### ANEXO N° 1

#### PERSONAL VIGILANCIA PRIVADA Y POLICÍA NACIONAL EVOLUCIÓN 1970 – 1995

PERSONAL DE VIGILANCIA PRIVADA*						
AÑOS	EMPRESAS SEGURIDAD	DPTOS.	COOPERA TIVAS	ADMINIS- TRATIVO	TOTAL 0%	VARIACIÓN
1970	1323	1902	138	683	4046	
1975	3970	2341	413	973	7697	200
1980	13232	2488	1376	1545	18641	233
1985	30433	2781	3166	2615	38995	130
1990	43665	3220	4522	3506	54913	43
1994	62189	6146	6469	5491	80295	42
1995	71603	11185	7571	4933	95292	15

PERSONAL POLICÍA NACIONAL				
AÑOS	UNIFORMADOS	CIVILES	TOTAL 0%	VARIACIÓN
1970	38949	4246	43195	
1975	49914	5044	54958	27
1980	48152	5566	53718	-2
1985	56896	6441	63337	18
1990	69198	7013	76211	20
1994	87112	7786	94898	25
1995	85541	4963	90504	-5

\* Datos registrados a septiembre de 1995 en la Superintendencia de Vigilancia Privada  
Fuente: Ospina 1996, Cuadro N° 33 y Policía Nacional – Revistas *Criminalidad* 1987 – 1995

## §7. BIBLIOGRAFÍA

- ARCINIEGAS MARTÍNEZ, GUILLERMO. *Policía Judicial y nuevo Código de Procedimiento Penal*. Ed. Nueva Jurídica, Bogotá, 2001.
- ATHEORTÚA CRUZ, ADOLFO y otros. *La impunidad en Cali*. Universidad del Valle y otras, Cali, 1995.
- BAQUERO BORDA, HERNANDO. *La policía judicial*. Ed. Imprenta Nacional, Bogotá, 1973.
- BAREDONA, JAVIER. *Policía y Constitución*. Ed. Tecnos, Madrid, 1989.
- BAYLEY, H. DAVID. *Democratizing the police abroad: what to do and how to do it*. U.S. Department of Justice, Issues in International Crime, Washington, 2001.
- BERNAL CUÉLLAR, JAIME y MONTEALEGRE LYNETT, EDUARDO. *El proceso penal*. Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.
- BONILLA ECHEVERRI, OSCAR. *El fuero penal militar para la Policía Nacional*. Policía Nacional, Bogotá, 1968.
- CAMACHO GUIZADO, ÁLVARO. “La reforma de la policía: realidades inmediatas y objetivos estratégicos”, en *Análisis Político*, N° 19, IEPRI - Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1993.
- CANCINO MORENO, ANTONIO JOSÉ. *El Cuerpo Técnico de Policía Judicial en el nuevo Código de Procedimiento Penal colombiano*. Ministerio de Justicia, Bogotá, 1988.
- CASTAÑO CASTILLO, ÁLVARO. *La policía, su origen y su identidad*. Bogotá, Ed. Cahunt, 1947.
- CASTRO, JAIME. *Memorias del Ministro de Justicia*. Ed. Imprenta Nacional, Bogotá, 1974.
- CONSEJO NACIONAL DE POLICÍA JUDICIAL. *Manual Único de Policía Judicial*. Fiscalía General de la Nación, Bogotá, 1995.

- CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA. *Justicia y desarrollo. Debates. Políticas de seguridad y convivencia para el nuevo siglo*. N° 9, Bogotá, septiembre de 1999.
- DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL. *Revista Criminalidad*, Nos. 41, 42, 43 y 44, Bogotá, 2001.
- ESCOBAR MÉNDEZ, MIGUEL. *Memoria del Ministro de Justicia*. Ed. Imprenta Nacional, Bogotá, 1973.
- ESPITIA GARZÓN, FABIO. *Derecho procesal penal*. Ed. Oxford University Press, México D.F., 1997.
- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. *Informe de gestión 1997-2001*. Bogotá, 2001.
- GALVIS GAITÁN, FERNANDO. “La Policía de hoy y de mañana: lo que hace y lo que no debería hacer”, en *Dikaion: Lo justo*, N° 6, Universidad de la Sabana, Facultad de Derecho, Bogotá, 1997.
- GONZÁLEZ AYALA, M. DOLORES. *Las garantías constitucionales de la detención*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.
- GUERRERO PERALTA, OSCAR JULIÁN. “Descripción histórico-jurídica de la evolución de instrucción criminal y medicina legal”, en *Análisis Socio-Jurídicos*, Ministerio de Justicia, N° 2, Bogotá, 1991.
- HASSEMER, WINFRED. *La policía en el Estado de derecho. Persona, mundo, sociedad*. Ed. Temis, Bogotá, 1999.
- LEAL, FRANCISCO. “La Policía Nacional a debate”, en *El Espectador*, abril 11 de 1993.
- . *La Policía Nacional colombiana y la seguridad*. Ponencia presentada en el seminario *Seguridad ciudadana y seguridad nacional: fuerzas de policía en América Latina*, Washington, 1993.
- LLORENTE, MARÍA VICTORIA. “Perfil de la policía colombiana”, en DEAS, MALCOM y LLORENTE, MARÍA V. (comp). *Reconocer la guerra para construir la paz*. Cerec-Uniandes-Norma, Bogotá, 1999.

- MARTÍNEZ PÉREZ, ROBERTO. *Policía judicial y Constitución*. Ed. Aranzadi, Pamplona, 2001.
- MAYA VILLAZÓN, EDGARDO. *Código Disciplinario Único. Ley 734 de 2002. Cambios fundamentales y filosofía de la reforma*. Procuraduría General de la Nación - Instituto de Estudios del Ministerio Público, Ed. Imprenta Nacional, Bogotá, 2002.
- MINISTERIO DE GUERRA. *Recopilación de leyes, decretos y resoluciones de interés general para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional expedidos desde marzo de 1962 hasta diciembre de 1963*. Bogotá, 1963.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. *Crimen organizado y justicia. Informe al Congreso de la República sobre la génesis y desarrollo de la justicia regional en Colombia*. Serie Documentos, N° 17, Bogotá, octubre de 1995.
- *Relaciones entre la Fiscalía y la Policía Judicial*. Serie Documentos, N° 19, Bogotá, 1995.
- NAVAJAS RAMOS, LUIS. “Límites a la legalidad de la prueba en la actuación de la Policía Judicial”, en *Eguzkilore*, No. 11, San Sebastián, 1997.
- OLABARRÍA MUÑOZ, EMILIO. “La colaboración de la Policía con el poder judicial”, en *Eguzkilore*, N° 11, 1997.
- PERDOMO, CARLOS. “Resultados de una nueva policía ante el cartel de Cali”, en *Revista Policía Nacional de Colombia*, N° 225, Bogotá, 1995.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. CONSEJERÍA PARA LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD NACIONAL. *La nueva policía para Colombia*. Bogotá, 1994.
- QUINTERO, MARITZA; JIMÉNEZ, JESÚS y RODRÍGUEZ P., FERNANDO. *Policía judicial para el control fiscal en Colombia*. Bogotá, Contraloría General de la República, 2000.
- RICO, JOSÉ MARÍA. *Justicia penal y transición democrática en América Latina*. Ed. Siglo Veintiuno, México, 1997.

- RIEDMAN, ARNOLD. “La reforma policial en Colombia”, en WALDMANN, PETER (ed.). *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Ed KAS – Ciedla – Augsburg Universität, Medellín, 1996.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, LIBARDO. *Derecho administrativo general y colombiano*. 12 ed. actualizada, Ed. Temis, Bogotá, 1994.
- ROXIN, CLAUS. *Zur Rechtsstellung der Staatsanwaltschaft damals und heute*. Deutsche Richterzeitung, marzo de 1997.
- SAPOZNIKOV, JORGE; SALAZAR, JUANA y CARRILLO, FERNANDO. *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*. Trabajos presentados en el Foro “Convivencia y Seguridad Ciudadana”, San Salvador, 1998, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, BID, 2000.
- SERRANO CADENA, ROSSO JOSÉ. *Cinco años de gestión 1994-1999*. Policía Nacional de Colombia, Bogotá, 1999.
- SERRANO, LUIS F. “Fuerzas Militares y Policía Nacional: regímenes disciplinarios y prestacionales. Carreras profesionales”, en *Revista de Derecho Colombiano*, Bogotá, 1989.
- SHÜNEMANN, BERND. “La policía alemana como auxiliar del Ministerio Fiscal. Estructura y organización”, en *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal*, año VII, N° 12, Buenos Aires, 1996.
- SILVA, GERMÁN. *¿Será justicia?* Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.
- VALENCIA TOVAR, ÁLVARO. *Historia de la Policía Nacional de Colombia*. Ed. Planeta, 1993.



# La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Costa Rica

DANIEL GONZÁLEZ ÁLVAREZ

Magistrado Presidente de la Sala de Casación Penal  
de la Corte Suprema de Justicia, Profesor del Posgrado  
en Ciencias Penales de la Universidad de Costa Rica

HELENA ULLOA RAMÍREZ

Letrada de la Sala de Casación Penal,  
Especialista en Ciencias Penales, Universidad de Costa Rica

## SUMARIO:

INTRODUCCIÓN. **§1.** ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE LA POLICÍA. 1.1. LA ABOLICIÓN DEL EJÉRCITO. 1.2. EL NACIMIENTO DE LA POLICÍA JUDICIAL. 1.2.1 De la ley de creación del Organismo de Investigación Judicial. 1.2.2. La policía judicial en el proceso penal. 1.3. REORGANIZACIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA: LA PROMULGACIÓN DE LA LEY GENERAL DE POLICÍA. **§2.** DE LA POLICÍA ADMINISTRATIVA. 2.1. ORGANIZACIÓN. 2.2. DEL ESTATUTO POLICIAL. 2.3. REQUISITOS DE INGRESO. 2.4. CAPACITACIÓN. 2.5. DE LAS FUNCIONES, LOS DERECHOS Y DEBERES DE LA FUERZA PÚBLICA. **§3.** DE LA POLICÍA JUDICIAL. 3.1. ORGANIZACIÓN. 3.2. REQUISITOS DE INGRESO. 3.3. CAPACITACIÓN. 3.4. FUNCIONES DE LA POLICÍA JUDICIAL. **§4.** PARTICIPACIÓN DE LA POLICÍA EN LOS ACTOS DE INVESTIGACIÓN. **§5.** DE LAS RELACIONES ENTRE LOS DISTINTOS CUERPOS DE POLICÍA EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS DELICTIVOS. 5.1. DE LA DIRECCIÓN FUNCIONAL. 5.2. DE LA COORDINACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS CUERPOS POLICIALES. **§6.** EL PRESUPUESTO COMO FACTOR PROBLEMÁTICO EN EL DESARROLLO DE LA LABOR POLICIAL. **§7.** DEL CONTROL SOBRE LA ACTUACIÓN POLICIAL. 7.1. CONTROL DISCIPLINARIO Y PENAL. 7.2. CONTROL JURISDICCIONAL. 7.3. LA PRUEBA ILÍCITA EN LA JURISPRUDENCIA. **§8.** CONCLUSIONES. **§9.** ABREVIATURAS.

## INTRODUCCIÓN

La participación de la policía costarricense en las funciones de represión e investigación de los hechos delictivos, la forma como se

desarrolla y los elementos que caracterizan esa actividad policial, solo pueden comprenderse a partir de una serie de acontecimientos históricos y decisiones políticas de gran trascendencia, que poco a poco han ido definiendo la actividad represiva de la policía, que aún no se ha escindido por completo de aquella de la prevención.

Por esa razón, coexisten una policía judicial, especializada en la investigación de los delitos y adscrita al Poder Judicial y con la fuerza pública –dependiente del Poder Ejecutivo– y ambas realizan en labores de represión del delito. Esta situación ha tomado importancia a propósito del nuevo modelo procesal penal, que traslada la investigación preparatoria al Ministerio Público, al tiempo que le asigna la dirección funcional sobre la policía represiva.

Es, pues, la dinámica del nuevo proceso penal la que hace evidentes los problemas que enfrenta la policía en el desempeño de su labor, así como la importancia de su rol para el proceso penal concreto y la averiguación de la verdad de lo ocurrido, como pasos necesarios para juzgar a los responsables de los hechos delictivos. La forma en que la policía desarrolle su labor tiene incidencia directa en la suerte del proceso y por ello, las nuevas reglas del juego han hecho surgir importantes inquietudes, que van desde la necesidad de profesionalizar la policía judicial, de coordinar las acciones entre los distintos cuerpos policiales, de replantearse el papel que toca a cada uno de los poderes del Estado, hasta el análisis concreto de las actuaciones policiales y su validez dentro de cada proceso penal al que dan sustento.

El desarrollo que se hace pretende evidenciar en forma esquematizada todos estos aspectos, de gran importancia en la realidad nacional.

## §1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE LA POLICÍA

### 1.1. LA ABOLICIÓN DEL EJÉRCITO

Para comprender la realidad de la policía en Costa Rica, es necesario hacer un repaso sobre ciertos acontecimientos históricos que resultaron determinantes y a partir de los cuales, se perfiló el rol policial en nuestro país, dándole al ejercicio de este poder unas características muy particulares y propias de nuestra realidad política, social y cultural.

Así, debemos iniciar puntualizando que la situación actual de la policía en Costa Rica, ha sido definitivamente marcada por los acontecimientos vividos en 1948, cuando se instauró, luego de un conflicto armado, la Junta Fundadora de la Segunda República que tomó, como una de sus primeras medidas, la abolición del Ejército, decisión que quedó plasmada en el artículo 12 de la Constitución Política, del 7 de noviembre de 1949, que reza: “*Se proscribe el ejército como institución permanente. Para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias. Sólo por convenio continental o para la defensa nacional podrán organizarse fuerzas militares; unas y otras estarán siempre subordinadas al poder civil; no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva*”. Esta decisión representó el sentir costarricense para recobrar la paz y el orden, además de la seguridad electoral<sup>1</sup>. Con ello, desaparece el ejército como una de las manifestaciones del poder de policía en el Estado costarricense, institución que fue incapaz, a lo largo de la historia de vida independiente de nuestro país, de arraigarse en la realidad política e institucional<sup>2</sup>, pese al protagonismo que tuvo a lo largo de todo ese período.

Como resultado de este cambio, serán las fuerzas de policía las únicas encargadas de velar por la paz y la seguridad de la Nación y sus

---

<sup>1</sup> “Para el año 1948, el ejército costarricense se encontraba reducido a unos pocos cientos de hombres que no tenían verdadero adiestramiento militar y que ocupaban sus cargos como resultado de nombramientos políticos”. CENTRO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE FLORIDA. *La policía en Costa Rica*. Informe preparado para el Estudio Sectorial sobre Justicia en Costa Rica, Anexo 4, San José, agosto de 1986, p. 5.

<sup>2</sup> La forma en que el poder de policía se organizó en la colonia y en los primeros años de vida independiente, con un marcado carácter localista, al estar adscrito dicho poder a los gobernadores, se ha señalado como un factor que favoreció el desarrollo de su naturaleza civilista, no obstante permanecer bajo la sombra del ejército. Luego de varias reglamentaciones, el 24 de mayo de 1941 se emitió el Reglamento para la Policía Nacional, reformado luego por decreto ejecutivo N°. 2 del 19 de mayo de 1944, con los cuales se creó el cuerpo normativo que definió la estructura policial que en realidad se ha mantenido constante, pese a los cambios políticos, siendo característica que los cuerpos policiales estén adscritos a varias dependencias o Ministerios, según el campo específico de su accionar (Cf: ZAMORA CORDERO, MARIO ENRIQUE. *Análisis jurídico institucional de la Policía Administrativa en Costa Rica*. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, 1994, pp. 50 y ss.)

habitantes, respaldando la así llamada *fuera pública* la vigencia del orden jurídico, definido en sus fundamentos, por la Constitución Política<sup>3</sup>.

A partir de esa decisión, el Constituyente señala que la policía tiene como misión “*vigilar y mantener el orden público*”, función que el art. 140 inciso 6) de la CoPo. asigna como deber y atribución del Poder Ejecutivo, como su vez, le otorga en el inciso 1) la potestad de nombrar y remover libremente a los miembros de la “*fuera pública*”.

Con este acontecimiento, surgen las características que tendrán las fuerzas policiales de Costa Rica, a saber, la naturaleza “mixta” de sus funciones, pues deberá garantizar el orden y tranquilidad pública, desarrolla labores preventivas y de represión y finalmente, asumir funciones de defensa nacional<sup>4</sup>.

Entonces, con la abolición del ejército, se da una confusión entre los roles tradicionales de la policía –prevención del delito y mantenimiento del orden público, así como la represión– con aquellas funciones militares, lo que trae consecuencias en la efectividad de la organización, como por ejemplo, el mantenimiento del carácter castrense de la institución, el uso frecuente de la calificación de “secreto” de algunos asuntos, la ausencia de una libre discusión sobre las cuestiones policiales, la dificultad para asignar los recursos, pues deben escindirse entre la prevención, represión y la defensa nacional, así como la duplicidad de funciones<sup>5</sup>. Este estado de cosas se mantendrá por mucho tiempo, hasta que surgen las iniciativas para la creación de una policía especializada en la investigación de los delitos y de reorganización de la policía administrativa.

---

<sup>3</sup> SABORÍO CHAVERRI, MARÍA LINETH. *El organismo de investigación judicial dentro de la autoridad de policía en Costa Rica*. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, 1989, pp. 19 y ss.

<sup>4</sup> Cf.: CENTRO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE FLORIDA (n. 1), 13 y ss.

<sup>5</sup> Así, RICO, JOSÉ MARÍA y SALAS, LUIS. *La administración de justicia en América Latina. Una introducción al sistema penal*. 1ª ed., Centro para la Administración de Justicia, San José, Costa Rica, 1993, pp. 18 y ss.

## 1.2. EL NACIMIENTO DE LA POLICÍA JUDICIAL

### 1.2.1. *De la Ley de Creación del Organismo de Investigación Judicial*

En la década de los sesenta surgieron importantes movimientos de reforma al sistema penal y penitenciario. En el seno del Poder Judicial se empieza a hablar de la necesidad de contar con una *policía especializada en la investigación científica de los delitos*, adscrita a dicho Poder de la República. Esto, precisamente, porque para esa época existía gran preocupación y malestar de la ciudadanía por los abusos en que incurría la Dirección de Investigaciones Criminales (D.I.C.) en perjuicio de los derechos de los imputados y en la forma de conducir las investigaciones, con amplios niveles de discrecionalidad y sin criterios científicos<sup>6</sup>.

Estas reformas empezaron a cristalizarse en 1964, con la creación del Organismo Médico Forense (Ley No. 3265 del 29 de febrero de 1964) como órgano auxiliar y dependiente del Poder Judicial, para la investigación científica de los hechos y como apoyo en las áreas de criminalística y medicina legal<sup>7</sup>.

A partir de este antecedente se profundiza la discusión en torno a la necesidad de contar con una policía científica, proceso que culmina con el proyecto de la Corte Suprema de Justicia del 17 de junio de 1970 para crear el *Organismo de Investigación Judicial*, como una sola institución que agruparía a la policía especializada en la investigación y represión de los delitos y el equipo de apoyo científico interdisciplinario para realizar dicha tarea. Esta iniciativa se apoya en el derecho de la ciudadanía “*a que se les brinde y garantice una investigación de manera objetiva, científica y con imparcialidad indubitable dilucide los hechos constitutivos de las infracciones penales*”<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> “No fueron armónicas las opiniones mientras se fraguaba la creación del Organismo de Investigación Judicial. Más bien la disonancia era lo que tenía la crítica de la Institución en ciernes (...)”. REDONDO, CARLOS LUIS. “La policía judicial”, en *Reflexiones sobre el nuevo proceso penal*, Corte Suprema de Justicia - Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica, Imprenta y Litografía Mundo Gráfico, San José, 1996, p. 333. Además, CENTRO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE FLORIDA (n. 1), 13 y ss.

<sup>7</sup> Cfr. SABORÍO CHAVERRI, MARÍA LINETH (n. 3), 34 y ss.

<sup>8</sup> Proyecto de Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, citado por SABORÍO CHAVERRI, MARÍA LINETH (n. 3), p. 43.

La discusión política que surge con motivo de este proyecto, refleja las dualidades y confusiones existentes en el ejercicio del poder policial hasta ese momento en cuanto a las funciones propias de los cuerpos de policía, pues la “fuerza pública” desarrollaba las labores de prevención y represión del delito, como tareas propias del Poder Ejecutivo y que, indiscutiblemente, representaba una importante concentración de poder.

La Asamblea Legislativa acogió el proyecto y sancionó la Ley 5229 del 9 de julio de 1973. Sin embargo, fue vetado por el presidente en ejercicio, José Figueres Ferrer y el Ministro de Seguridad Fernando Valverde Vega, aduciendo razones de constitucionalidad.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, actuando como Corte Constitucional, en sesión del 20 de setiembre de 1973, se pronunció en contra del veto, y tomó como eje central de su discurso, el criterio de que puede deslindarse claramente la policía preventiva y la policía represiva<sup>9</sup> –funciones ambas del Estado y derivadas del poder de policía, según su clásica concepción–, y resolvió a favor de que se organice institucionalmente una policía propia de la actividad represiva y que funcione dentro del Poder Judicial, como lo pretendió el proyecto vetado<sup>10</sup>. Así nació el Organismo de Investigación Judicial, dentro del cual está adscrita la Policía Judicial.

### 1.2.2. *La policía judicial en el proceso penal*

La función como auxiliar de los Tribunales de Justicia y el Ministerio Público que tiene la policía judicial fue definida con la

<sup>9</sup> La distinción entre las funciones policiales y, en consecuencia, sobre los tipos de policía en todo caso, no es fácil ni unánime. Cfr. TIJERINO PACHECO, JOSÉ MARÍA. “Policía Judicial. Una perspectiva Latinoamericana”, en *Revista de Ciencias Penales*, año 5, número 8, Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica, San José, marzo de 1994, pp. 61 y ss.

<sup>10</sup> Exposición de motivos. *Leyes de Creación y Orgánica del Organismo de Investigación Judicial*, San José, Costa Rica. Departamento de Publicaciones e Impresos del Poder Judicial.

<sup>11</sup> Ley N° 5377 del 19 de octubre de 1973, que entró en vigencia el 1° de julio de 1975, según Ley 5663 del 19 de diciembre de 1974.

promulgación del Código de Procedimientos Penales de 1973<sup>11</sup> que resulta también de las inquietudes de reforma de todo el sistema penal que hubo en esa época. Este Código varió el esquema procesal que imperaba desde 1910, de corte escrito y eminentemente inquisitivo, a un proceso de naturaleza “mixto moderno”<sup>12</sup>, creando el Ministerio Público, como órgano también adscrito al Poder Judicial pero con independencia funcional y con el auxilio de la policía científica ya creada. Dentro de sus regulaciones, establece que la policía administrativa actuará como *auxiliar* de la judicial y con una intervención supletoria en materia de investigación y represión del delito, cuando aquella no pueda hacerlo<sup>13</sup>.

Poco más de diez años después de esa gran reforma, se da un nuevo cambio, con la promulgación del Código Procesal Penal de 1996, Ley 7594 del 10 de abril de 1996 y que empezó a regir el 1° de enero de 1998<sup>14</sup>. El esquema procesal fue redefinido por uno de corte fundamentalmente acusatorio; se traslada al Ministerio Público la investigación preparatoria y se establece que tendrá *la dirección funcional* sobre la Policía Judicial, permaneciendo ambos órganos adscritos al Poder Judicial aunque con independencia funcional garantizada por sus respectivas Leyes Orgánicas. Se mantiene el carácter auxiliar de la policía administrativa en las funciones propias de investigación y represión de los hechos delictivos. Esto hace surgir una serie de inconvenientes, sobre los que profundizaremos

---

<sup>12</sup> Sobre las características más relevantes de este modelo procesal definido en el Código de Procedimientos Penales de 1973, consúltese CASTILLO, ENRIQUE. *Ensayos sobre la nueva legislación procesal penal*. Actualizado por Víctor Dobles Ovaes, 2ª ed., Juritexto, San José, 1992, pp. 29 y ss.

<sup>13</sup> “La Policía Judicial será una dependencia del Poder Judicial encargada de auxiliar a los tribunales penales y al Ministerio Público en el descubrimiento y verificación científica de los delitos y de sus presuntos responsables. Funcionará con el nombre de ‘Organismo de Investigación Judicial’. En sus actuaciones se aplicará lo que indica este Código y supletoriamente, lo que disponga su Ley Orgánica” (art. 44, C.P.P.). “Serán oficiales y auxiliares de la Policía Judicial los funcionarios a los cuales la ley acuerda tal carácter. Serán considerados también oficiales de la Policía Judicial, los de la policía administrativa, cuando cumplan las funciones que este Código establece; y auxiliares, los empleados de ella. La policía administrativa actuará siempre que no pueda hacerlo inmediatamente la judicial, pero desde que ésta intervenga, la administrativa será su auxiliar” (art. 162, C.P.P.).

<sup>14</sup> El texto íntegro de este Código puede consultarse en la página web de la Sala Tercera de la Corte en [www.poder-judicial.go.cr/salatercera](http://www.poder-judicial.go.cr/salatercera).

mos más adelante, relacionados precisamente con el ejercicio de la dirección funcional sobre estos cuerpos policiales administrativos, que tienen su organización y estructura jerárquica en otro poder del Estado, aspecto que resulta uno de los problemas fundamentales que presenta el tema en la actualidad.

### 1.3. REORGANIZACIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA: LA PROMULGACIÓN DE LA LEY GENERAL DE POLICÍA

Luego de la abolición del ejército, las fuerzas policiales estuvieron, a partir de entonces y por un largo período, adscritas a varias dependencias gubernamentales, sin vinculaciones claramente establecidas y sin un marco de referencia común para delimitar sus funciones. Esto se hace más evidente cuando se crea el OIJ.

El panorama reinante estaba caracterizado por el “desorden” en la organización y el funcionamiento de los cuerpos de policía. Se improvisaba constantemente respecto de su creación, librada a decretos ejecutivos, motivo por el cual proliferaban los cuerpos policiales dependientes de distintos ministerios, casi todos con competencia nacional y con esquemas de organización diversos –centralizados, descentralizados o semicentralizados<sup>15</sup>–; existía duplicidad de funciones, con secciones o departamentos a lo interno de los cuerpos policiales que realizaban labores idénticas, dando lugar a choques y a la existencia de un espíritu competitivo entre ellas, en detrimento de la eficiencia y el sano ejercicio de la labor. Todo ello, además, se reflejaba en la capacitación: existían tres escuelas de “entrenamiento”, todas con programas diversos y compitiendo entre sí. A su vez, se permitía la capacitación del policía en el extranjero, sin que se supervisara adecuadamente la naturaleza y clase de esta formación, que siempre fue de carácter militar e incluso de esta naturaleza era

---

<sup>15</sup> Como características de los modelos descentralizados, entre los que suelen ubicar a la policía administrativa costarricense, se destaca el que tengan un ámbito jurisdiccional restringido y a menudo superpuesto a causa de la multiplicidad de servicios y criterios no necesariamente coincidentes en lo que atañe a su organización interna, a las normas de selección y formación del personal y a sus funciones. Cf. RICO, JOSÉ MARÍA. “La policía en América Latina: del modelo militarizado al comunitario”, en *Poder y Estado. Policía y Sociedad Democrática, Revista Latinoamericana de Política Criminal*, Editores del Puerto S.R.L., Buenos Aires, 1998, pp. 174 y ss.

el apoyo que se recibía; resultó común ver a los efectivos de seguridad vistiendo trajes de fatiga y utilizando equipo militar. Todo ello se agravaba, ya en el desempeño propio de las labores, al carecerse de un marco jurídico común. La inestabilidad laboral del personal de la policía, así como la falta de profesionalización<sup>16</sup>, eran problemas esenciales que aquejaban a este sector.

Surge entonces todo un proceso de cuestionamientos<sup>17</sup>, análisis y requerimientos de reforma que culminan finalmente con la promulgación de la Ley General de Policía, número 7140 del 26 de mayo de 1994<sup>18</sup>. En ella se establece el principio de reserva de ley en la creación de los cuerpos policiales, lo que contribuye a un mayor control y seguridad jurídica de los ciudadanos<sup>19</sup>.

Se mantiene la adscripción de las fuerzas policiales en distintos ministerios, pero con un sistema simplificado estructuralmente y en el que destaca la adscripción al Ministerio de Seguridad de las dos

<sup>16</sup> Para un detalle de la situación previa y las bases de la Ley General de Policía, consúltese ARROYO GUTIÉRREZ, JOSÉ MANUEL. “Bases para una legislación policial en Costa Rica”, en *Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica*, año 4, número 5, San José, marzo-junio 1992, pp. 9 a 18. Antes del inicio de la vigencia de la Ley General de Policía, aun cuando no se utilizaba la expresión “Estatuto Policial”, existía un conjunto de normas que regulaban la relación de los miembros de la Fuerza Pública con el Estado, entre ellas, fundamentalmente: las contenidas en la Ley N° 5482, de 24 de diciembre de 1973 (Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública, especialmente en los artículos 4, 12, 13 al 24) y en la Ley N° 4639, de 15 de septiembre de 1970 (Ley Orgánica de la Guardia de Asistencia Rural, en cuyos artículos 8°, 18 y 20 se remitía al Estatuto del Servicio Civil). Cfr., además, CENTRO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE FLORIDA (n. 1), pp. 20 y ss.

<sup>17</sup> Esta Ley tiene su origen en la discusión sobre la problemática del sector policial que vino a evidenciarse a propósito de la muerte del niño Wagner Alfonso Segura Brenes, resultado de un operativo desarrollado por la Unidad Especial de Intervención, que motivó incluso se creara una comisión especial en el seno de la Asamblea Legislativa que analizara ese caso y cuyo desenvolvimiento llevó finalmente a la promulgación de la Ley General de Policía.

<sup>18</sup> El texto íntegro de esta ley está en el anexo 10.

<sup>19</sup> Este principio ha sido sólidamente respaldado por la jurisprudencia constitucional, considerando ilegítima toda actuación de cuerpos policiales no creados legalmente, luego de promulgada la LGP; véanse de la Sala Constitucional, 4541-95 de las 15:06 hrs. del 16 de agosto de 1995. Cfr. Además 4602-95 de las 9:39 hrs. del 18 de agosto; 4654-95 de las 15:06 hrs. del 23 de agosto y 7369-95 de las 10:06 hrs. del 24 de setiembre, todas de 1995.

fuerzas policiales más importantes y numerosas del país, así como de la Policía de Control de Drogas, otro cuerpo de relevancia.

La ley resulta el marco de referencia único en cuanto a los principios fundamentales y a la función general de la policía administrativa, con un esquema jurídico único a las fuerzas de policía y a sus actuaciones; se establecen los principios rectores; se definen cuáles son los cuerpos de policía y las competencias propias de cada uno; se crea el estatuto de servicio policial, que llena el vacío en materia de ingreso, selección, nombramiento y remoción de los miembros de las fuerzas policiales, sus derechos y deberes, el régimen disciplinario, incentivos profesionales y de adiestramiento y capacitación. Asimismo, se regulan los servicios privados de seguridad, que cobran importancia en el país y no tenían un marco de regulación.

La LGP ha sido modificada recientemente por la *Ley para el Fortalecimiento de la Policía Civilista*, que adiciona varios capítulos, en tres áreas: La primera es la creación de la Dirección Policial de Apoyo Legal, una unidad al mando de la Dirección General de la Fuerza Pública y que, además, contará con una delegación en cada región programática de la policía. El objetivo es que esta unidad, conformada por profesionales en Derecho, sirva de apoyo legal a todos los oficiales de la fuerza pública en el desempeño de su labor. La segunda es regular lo relativo a los uniformes, escalas jerárquicas, grados policiales, ascensos y promociones. De importancia resulta la disposición en el artículo 52, según la cual bajo ninguna circunstancia puedan los diferentes cuerpos policiales incorporar dentro de sus nomenclaturas, grados de naturaleza militar<sup>20</sup>.

## §2. DE LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

### 2.1. ORGANIZACIÓN

La Ley General de Policía establece como cuerpos policiales encargados de la seguridad pública, los siguientes: Guardia Civil,

---

<sup>20</sup> Ley 8096 del 15 de marzo del 2001. Recientemente, por Decreto 39381-SP del 2 de mayo del 2002 se emitió el Reglamento sobre Grados Policiales y Sistema de Ascensos de los Servidores de la Fuerza Pública, que detalla los requisitos de cada uno de los grados policiales establecidos en la Ley y la forma de ascenso.

Guardia de Asistencia Rural (GAR), la Policía de Control de Drogas no autorizadas y actividades conexas (PCD); la Policía de Fronteras, todas estas adscritas al Ministerio de Seguridad Pública<sup>21</sup>; la Policía de Migración y Extranjería, adscrita al Ministerio de Gobernación y Policía; la Policía de Control Fiscal, adscrita al Ministerio de Hacienda; la Dirección de Seguridad del Estado (DIS), adscrita al Ministerio de la Presidencia; la Policía de Tránsito, perteneciente al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la Policía Penitenciaria, dependiente del Ministerio de Justicia y Gracia, así como “*las demás fuerzas de policía cuya competencia esté prevista en la ley*” –art. 6–. También se regula la Reserva de las Fuerzas de Policía y los llamados “Comités de Barrio” que podrán ser organizados por las Municipalidades<sup>22</sup>. Recientemente se creó el Servicio Nacional de Guardacostas, como cuerpo policial dependiente del Ministerio de Seguridad Pública, encargado del resguardo y protección de las aguas territoriales, plataforma continental, zócalo insular y mares adyacentes del territorio costarricense<sup>23</sup>.

Por su parte, existe el Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado por el Presidente de la República, quien lo preside y los titulares de los Ministerios de la Presidencia, Justicia y Gracia, de Gobernación y Seguridad Pública, así como cualquier otro miembro que el Presidente designe. Este órgano tiene a su cargo la defi-

---

<sup>21</sup> Según Decreto Ejecutivo 23427-MP del 26 de junio de 1994, se operó el traslado de la Guardia de Asistencia Rural, antes adscrita al Ministerio de Gobernación y Policía, al Ministerio de Seguridad que en la actualidad están bajo el mando de un único Ministro, aún cuando ambas mantengan independencia funcional y organizativa. En este decreto, además, se define la adscripción de cada uno de los cuerpos policiales que establece la Ley General de Policía, a los diferentes Ministerios.

<sup>22</sup> Cfr. Arts. 33 a 36 y 39 LGP. De conformidad con el artículo 4 inciso 9 del Código Municipal, se reconoce a las corporaciones municipales “potestades de policía” y en ese entendido se les ha autorizado a crear cuerpos policiales vía reglamentaria por parte de cada corporación. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha sido muy clara al señalar que no pueden actuar como un cuerpo policial en forma independiente, sino que, a parte de las funciones propias de garantizar el orden público, sólo pueden actuar en forma auxiliar a la policía administrativa y a la judicial. Por ello, no puede realizar detenciones, salvo el caso de flagrancia, autorizado por el artículo 37 Co.Po. incluso al particular; no puede realizar operativos ni investigaciones si no es como colaborador de la policía judicial o administrativa. No tiene, pues, facultades para actuar en forma independiente. Así, Sala Constitucional, 6069-95. Asimismo, 7369-99 de las 10:06 hrs. del 24 de setiembre de 1999.

<sup>23</sup> Ley 8000 del 5 de mayo de 2000.

nición de políticas generales de los diversos cuerpos de policía, según las directrices del Presidente –art. 11–.

Como desarrollo del poder reglamentario<sup>24</sup>, los distintos Ministerios a los que se les adscriben cuerpos policiales, han dictado su propia normativa sobre la organización de los mismos, en los que se precisan los requisitos de ingreso, la capacitación, los derechos y deberes, el régimen disciplinario, los incentivos, la capacitación, las jornadas de trabajo, etc.<sup>25</sup>.

También se ha reglamentado lo relativo a los cuerpos privados de seguridad, estableciéndose una serie de obligaciones, como la necesidad de registro y licencia; la aprobación del Curso Básico de Instrucción de la Escuela Nacional de Policía para su personal. A su vez, se establece el uso de uniforme, de las armas legalmente permitidas y de contar con los carnés de portación respectivos. Finalmente, se definen y regulan los diferentes servicios de seguridad como el bancario, de modalidad electrónica, investigación privada y los llamados Comités de Barrio que se organizan en el seno de las Municipalidades, conocidos también como “Comunidades Organizadas” o Policía Comunitaria<sup>26</sup>.

## 2.2. DEL ESTATUTO POLICIAL

El esfuerzo por legislar y reorganizar toda la materia policial que se plasmó en la LGP, significa el reconocimiento de que la policía administrativa, por su rol, es la que está más cerca del ciudadano y por esa razón, es la que está en mayores posibilidades, si no existen suficientes

---

<sup>24</sup> Artículo 140 incisos 3 y 18 de la Constitución Política.

<sup>25</sup> Cfr. Reglamento de Servicio de los cuerpos policiales adscritos al Ministerio de Seguridad Pública, Decreto Ejecutivo 23880-SP del 23 de noviembre de 1994; Reglamento de Organización de los cuerpos policiales adscritos al Ministerio de Seguridad Pública, Decreto Ejecutivo 23881-SP del 12 de diciembre de 1994; Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, Decreto Ejecutivo 23758 MP del 26 de octubre de 1994; Reglamento de Policía Especial de Migración, Decreto Ejecutivo 24277-G del 26 de marzo de 1995; Reglamento General de la Policía Penitenciaria, Decreto Ejecutivo número 26061-J del 15 de mayo de 1997.

<sup>26</sup> Reglamento del Servicio Privado de Seguridad. Decreto Ejecutivo 23879-SP del 12 de diciembre de 1994.

garantías y controles, de vulnerar los derechos fundamentales de los habitantes de la República, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, al señalar “(...) *la función policial tiene que llevarse a cabo en fiel respeto a los derechos de los ciudadanos, especialmente a los señalados por nuestra Constitución, de lo contrario su esencia desaparecería y estaríamos frente a un evidente abuso de poder policial, que, lejos de garantizar el buen funcionamiento del sistema de seguridad nacional estaría dejando en un estado de indefensión absoluta a los ciudadanos frente a esta problemática social (...)*”<sup>27</sup>.

Como parte del diagnóstico hecho en relación con el servicio público de las fuerzas policiales y que llevó a la promulgación de esta ley, se estableció una sección especial dentro de ella que se denominó “Del Estatuto Policial”, dedicada estrictamente a la regulación de la relación laboral entre el Estado y los miembros de la Fuerza Pública, tema de especial interés, como se ha señalado y mediante el cual se pretende profesionalizar a la policía para que desempeñe su rol respetando los derechos fundamentales y con el incentivo de la estabilidad de los oficiales en sus puestos. Con el estatuto se pretendió entonces dar cuerpo a dos preocupaciones fundamentales: la profesionalización de los cuerpos policiales y un régimen de estabilidad<sup>28</sup>, y así se plasmó en el artículo 41 de la ley<sup>29</sup>.

Toda la legislación derivada de la LGP se orienta a diseñar y fortalecer el servicio policial: crea la carrera policial; regula todo lo relativo, no sólo al ingreso, sino a los distintos grados policiales, las condiciones para el ascenso y movilidad dentro de la escala poli-

<sup>27</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia 1267-2000 de las 13:21 hrs., del 9 de febrero de 2000.

<sup>28</sup> Así, ARROYO GUTIÉRREZ, JOSÉ MANUEL, (n. 16), p.11 y ss. Para un resumen respecto de las características del régimen laboral de los cuerpos de seguridad del país y los antecedentes de la promulgación de la Ley General de Policía, consúltese el dictamen de la Procuraduría General de la República, número C-029-2000 del 16 de febrero del 2000, en respuesta a la consulta del Viceministro de la Presidencia y elaborado por la Procuradora II Luz Marina Gutiérrez Porras.

<sup>29</sup> Art. 41 LGP: “*El presente Estatuto regulará las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los servidores miembros de las distintas fuerzas de policía, con el propósito de garantizar la eficiencia en el mantenimiento de la seguridad pública y de proteger los derechos de estos servidores*”. Por su parte, el artículo 59 define la estabilidad como un derecho del servidor policial.

cial, dotando de incentivos a los oficiales con buen desempeño de sus cargos. Refuerza la profesionalización mediante la exigencia de cursos de actualización para todos los grados policiales, al menos una vez cada dos años, y que deberá programar la Escuela Nacional de Policía<sup>30</sup> o cualquier otra institución reconocida<sup>31</sup>.

### 2.3. REQUISITOS DE INGRESO

La LGP, en el aparte del Estatuto de Servicio Policial, establece en el artículo 49 el marco general de requisitos básicos para el ingreso a las fuerzas de policía, los cuales pueden ser reforzados por requisitos especiales en los diferentes reglamentos propios de cada uno de los cuerpos policiales. Los requerimientos son: ser costarricense mayor de dieciocho años y ciudadano en el pleno ejercicio de sus derechos, jurar fidelidad a la Constitución Política y a las leyes, no tener antecedentes penales, poseer aptitud física y moral para el desempeño del puesto, someterse a los exámenes que esa ley y sus reglamentos exijan, haber concluido el tercer ciclo de enseñanza general básica; cumplir el proceso de selección y estar incluido en las listas correspondientes, elaboradas por la Dirección de Recursos Humanos del MSP según el procedimiento descrito en la ley y sus reglamentos, cumplir satisfactoriamente el período de prueba que la ley señala y con cualquier otro requisito que la Ley o los reglamentos determinen<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> El artículo 8 del Reglamento sobre Grados Policiales y Sistema de Ascensos de los servidores de la Fuerza Pública.

<sup>31</sup> En el Reglamento de Servicio, capítulo X, se regula todo lo relativo a la carrera policial, la clasificación de los puestos y la descripción de las funciones según cada puesto, así como el sistema de evaluación del desempeño. Por su parte, el Reglamento sobre Grados Policiales recientemente promulgado, Decreto Ejecutivo 30381-SP del 2 de mayo del 2002, modifica las categorías o grados policiales descritos en el reglamento señalado y además detalla los requisitos y el procedimiento para los ascensos dentro del escalafón policial.

<sup>32</sup> El artículo 53 LGP establece que el período de prueba es de seis meses contados a partir del nombramiento. El numeral 52 admite la posibilidad de realizar nombramientos provisionales, siempre y cuando sea de personas incluidas en las listas de elegibles –que hayan pasado el proceso de selección–, que incluye la realización de pruebas psicológicas y haber recibido el Curso Básico de Formación Policial. Para formar parte de la lista de elegibles se requiere llenar la oferta de servicios e indicar a cuál cuerpo policial se quiere ingresar, aportar dos cartas de recomendación y aprobar el test psicológico “y cualquier otra prueba” para demostrar la idoneidad en el cargo. Artículo 4 del Reglamento de Servicio de los Cuerpos de Seguridad Adscritos al MSP.

## 2.4. CAPACITACIÓN

La LGP establece que la capacitación y adiestramiento policial estarán a cargo de la Escuela Nacional de Policía Francisco J. Orlich y de cualquier otra entidad que el Ministerio autorice<sup>33</sup>, con la posibilidad de que los estudios sean consolidados por el Ministerio de Educación Pública. El art. 76 de la ley establece como criterios de ese proceso de formación, el carácter profesional y permanente, su orientación eminentemente civilista y democrática y defensora de los derechos humanos, así como la ausencia total de carácter militar. Con carácter obligatorio se imparten los siguientes programas: Básico Policial; Suboficiales de Policía, Oficiales de Policía y Adiestramiento Policial. Además, todos aquellos cursos o programas de especialización policial y otros necesarios para los cuerpos de seguridad, de la seguridad privada y las reservas de la Fuerza Pública. El Programa Básico Policial es el que se imparte a los aspirantes y se dirige a dotar de conocimientos básicos en Humanidades, Área Jurídica, Área Técnico Policial y Área de Entrenamiento Dirigido. Para ingresar a este curso se realizan una serie de pruebas que se basan en perfiles de curso, estudio de vida y costumbres, edad y estatura, exámenes médicos y pruebas psicológicas<sup>34</sup>.

En estos momentos, en el país se discute sobre la ratificación y puesta en marcha del acuerdo firmado por el gobierno de Costa Rica y el de los Estados Unidos, para crear en territorio costarricense la “Academia Internacional de Aplicación de la Ley” y que pretende capacitar a los funcionarios encargados de la actuación de la justicia penal, especialmente en la lucha contra los delitos de carácter transnacional. El enfoque es básicamente el de crear una academia internacional de policía, como la International Law Enforcement Academy (ILEA), que se fundó en 1995 en Budapest, pero también pretende capacitar a jueces, fiscales y defensores.

---

<sup>33</sup> Debe recordarse cómo con anterioridad a esta Ley, existían tres escuelas dedicadas al adiestramiento policial, cada una con programas y requerimientos distintos, la Escuela Nacional de Policía, en Alajuela, La Escuela de la Guardia de Asistencia Rural en Cartago y el Centro El Murciélagos, en Guanacaste. Uno de los objetivos de la ley era precisamente eliminar estas duplicidades y unificar la capacitación policial. Cfr. ARROYO GUTIÉRREZ, JOSÉ MANUEL (n. 16), p. 12.

<sup>34</sup> Cfr. arts. 90 y ss. del Reglamento de Servicio de los Cuerpos Policiales Adscritos al Ministerio de Seguridad Pública.

## 2.5. DE LAS FUNCIONES, LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA

Como principios fundamentales de la actuación policial están, según la ley, en primer lugar, el respeto y observancia de la Constitución Política, los Tratados Internacionales y las leyes vigentes. Son, en consecuencia, garantes de su respeto y vigencia, en especial del respeto a los derechos fundamentales.

En términos generales, la policía administrativa tiene como funciones más relevantes y legalmente definidas las de “*vigilar, conservar el orden público, prevenir las manifestaciones de delincuencia y cooperar para reprimirlas en la forma en que se determina en el ordenamiento jurídico*” –art. 4–. En el desarrollo de las principales funciones de las fuerzas policiales del país, cuyo elenco está descrito en el artículo 8 LGP, se evidencia la combinación de funciones preventivas con aquellas de índole represivo y de defensa nacional. Dentro de ellas se establece expresamente el deber de colaborar con los tribunales de justicia, el Ministerio Público, la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República en todas las actuaciones policiales que sean requeridas, y remitirles las pruebas recopiladas y las actas e informes levantados al efecto (inciso b. art. 8), lo que anticipa la participación de la policía administrativa en el proceso penal.

En el artículo 10, la LGP desarrolla los “*principios fundamentales*” de la actuación policial –y que delimitan el principio de legalidad que rige en su desempeño, como funcionarios públicos<sup>35</sup>–, que son el desarrollo pormenorizado de los deberes principales a que están sujetos los miembros de la fuerza pública y constituyen una clara adscripción a lo que regula el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 en Resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979. La introducción de estos principios en la ley es una característica a destacar del modelo costarricense, pues no es común en la realidad latinoamericana que se

<sup>35</sup> Cfr. Sala Constitucional, 3020-2000 de las 8:56 hrs. del 14 de abril de 2000.

detallen esos extremos en la normativa que regula los cuerpos policiales<sup>36</sup>.

Los derechos y deberes específicos de los integrantes de las fuerzas de policía y derivados del desempeño del cargo, están desarrollados en los artículos 59 y 60 LGP. Entre los derechos destaca la importancia de la estabilidad en el puesto, el derecho a lograr ascensos, la remuneración salarial justa y a disfrutar de vacaciones, licencias, becas, así como al reconocimiento por los grados de capacitación obtenidos durante la carrera. Asimismo, se establece el derecho de que el Estado suscriba a su favor un seguro de vida y de riesgos profesionales. En cuanto a los deberes, destaca aquél de la dedicación exclusiva; la prohibición de participar en actividades político partidistas, respetar los horarios y usar sólo las armas permitidas. A su vez, participar obligatoriamente en los cursos de adiestramiento y capacitación que les indiquen sus superiores, con el fin de mejorar la calidad del servicio, además del deber general de observar buena conducta y respetar a las personas con quienes traten a propósito del desempeño de su labor.

Es importante mencionar que ningún cuerpo policial administrativo posee poderes sancionadores, por el contrario, está supeditado a las órdenes que, en ejecución de sus fallos y en ejercicio de sus competencias, les impartan los jueces o el Ministerio Público.

### §3. DE LA POLICÍA JUDICIAL

#### 3.1. ORGANIZACIÓN

El Organismo de Investigación Judicial está estructurado con una Dirección General, y tres departamentos especializados: Medicina Legal, Investigaciones Criminales y Laboratorios de Ciencias

---

<sup>36</sup> Así lo ha destacado RICO, JOSÉ MARÍA (n. 18), pp. 179 y ss. En este sentido, véase también ARROYO GUTIÉRREZ, JOSÉ MANUEL (n. 16), p. 13, quien expresamente señala como objetivo de la reforma incorporar esos principios, además de aquellos señalados en el artículo 7 de l Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU y el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocido como Pacto de San José.

Forenses<sup>37</sup>. Cada uno de ellos está conformado por diversas unidades o secciones<sup>38</sup>. El director general, el subdirector y el secretario general junto con los jefes de departamento, conforman el Comité Asesor, con funciones básicamente de asesoría y análisis del desarrollo de las labores y de la organización de las diferentes dependencias<sup>39</sup>.

El Departamento de Investigaciones Criminales es el que agrupa a todo el cuerpo policial propiamente y está integrado por las secciones de homicidios, delitos contra la propiedad, estupefacientes, penal juvenil<sup>40</sup>, delitos varios, inspecciones oculares y recolección de indicios, capturas, delitos económicos y financieros, sección especializada de tránsito, fraudes, delitos sexuales y delitos informáticos. Cada departamento tiene una jefatura y todos los jefes de sección conforman una unidad.

### 3.2. REQUISITOS DE INGRESO

Si bien en estos momentos está por aprobarse un estudio que busca la profesionalización de la policía judicial, no puede hablarse aún de la existencia de un estatuto o carrera policial. Es importante señalar que los oficiales de investigación judicial son servidores del Poder Judicial y deben cumplir con requisitos básicos, descritos por el Manual, que recoge y describe los puestos de todo ese poder de la República. Obviamente se detallan requisitos específicos, porque sí existe un escalafón de puestos policiales que clasifica las distintas categorías de oficiales de Investigación así como las diferentes jefaturas de sección o departamentos. Como requisitos básicos del investigador, que es la categoría más simple del escalafón policial en la actualidad, están: el bachillerato en educación media, haber aproba-

---

<sup>37</sup> Art. 11 de LOOIJ.

<sup>38</sup> Ver el organigrama del Organismo de Investigación Judicial, Anexo 1.

<sup>39</sup> Arts. 19 a 21 LOOIJ.

<sup>40</sup> El artículo 40 de la Ley de Justicia Penal Juvenil crea la "Policía Especial Juvenil" como órgano especializado de la policía, organizado dentro del OIJ y que auxiliará al Ministerio Público en la materia, cuerpo integrado por policías especializados en el tratamiento de los menores. También el numeral 41 obliga a la policía administrativa que aprehenda a un menor a ponerlo de inmediato a la orden de la Fiscalía Penal Juvenil.

do el curso básico de investigación criminal, experiencia en labores de investigación criminológica y licencia para portar arma y para conducir vehículo liviano. A estos requisitos se van adicionando otros, como el bachillerato universitario en una carrera especialmente en el área de las Ciencias Criminológicas o en Derecho, para el caso de las Jefaturas de Delegación y Sub Delegación<sup>41</sup>.

### 3.3. CAPACITACIÓN

La Escuela Judicial, órgano auxiliar del Poder Judicial tiene, por ley, encomendada la misión de capacitar a los servidores judiciales y, por ende, al personal de la policía judicial. El programa está diseñado con un curso básico para oficiales de primer ingreso, denominado “Curso Básico de Investigación Criminal” y un “Programa de Capacitación de Campo” como aspectos elementales. Además, se ofrecen cursos avanzados, complementarios y de especialización. También se realizan otros patrocinados por cuerpos policiales extranjeros en convenio con la policía judicial a través de las respectivas sedes diplomáticas; estos programas permiten, incluso, becas para realizar cursos en el exterior, cuya oferta es variable.

Para realizar el Curso Básico, que enfoca las áreas jurídica, forense, investigativa, social y de habilidades durante un semestre, es requisito haber aprobado las pruebas psicológicas, médicas y la investigación del perfil de vida, además de haber rubricado un contrato con el Poder Judicial. Una vez aprobado, se continúa con el programa de Capacitación de Campo; con ayuda de un instructor específico del área, unidad especial o zona geográfica en que el futuro oficial desempeñará su labor, se le facilita la aplicación práctica de los conocimientos adquiridos en el Curso Básico y durante trece semanas el instructor acompaña en sus labores al practicante. Adicionalmente durante el año se imparten cursos especializados a todos los oficiales del país, según la capacidad y la organización de cada Unidad o Delegación y Subdelegación<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> En la actualidad existen las siguientes categorías de puestos policiales: Investigador 1 y 2, Oficial de Investigación; Supervisor de Servicio; Investigación; Jefe Profesional de Investigación 1 y 2; Jefes de Investigación 1, 2 y 3. Para un detalle de los requisitos y las labores propias de cada puesto, consúltese anexo 8.

<sup>42</sup> Véase Programa de capacitación del OIJ, anexo 4.

Debe señalarse que en la actualidad, el Poder Judicial analiza un Plan de Profesionalización de la Policía Judicial, que incluye no sólo crear una especie de carrera de policía judicial –como sucedió con la policía administrativa en la LGP– sino, además, definir de forma más estructurada un programa de capacitación o escuela de policía, cuyos programas se desarrollen, bien en forma autónoma o dependiente de la Escuela Judicial, propuesta que en estos momentos estudia, Corte Plena<sup>43</sup>.

### 3.4. FUNCIONES DE LA POLICÍA JUDICIAL

Según el artículo 3 de la LOOIJ: “*El Organismo de Investigación Judicial, por iniciativa propia, por denuncia o por orden de autoridad competente, procederá a investigar los delitos de acción pública, a impedir que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores, a identificar y aprehender preventivamente a los presuntos culpables, y a reunir, asegurar y ordenar científicamente las pruebas y demás antecedentes necesarios para la investigación. Si el delito fuere de acción o instancia privada, solo actuará en acatamiento a orden de autoridad competente, que indique haber recibido la denuncia o acusación de persona legalmente facultada*”.

El C.P.P. define la labor principal del Organismo de Investigación Judicial y señala que bajo la dirección funcional del Ministerio Público, deberá investigar los delitos de acción pública, así como impedir que se consuma el ilícito; identificar a sus posibles autores y partícipes, así como reunir todos los elementos de prueba y realizará las demás funciones que le asigne la ley –art. 67 C.P.P.–, que en esencia es la misma función que le asigna su ley orgánica, solo que ahora bajo la dirección funcional del Ministerio Público.

---

<sup>43</sup> El Plan de Profesionalización Policial –conocido internamente como P3– busca crear una carrera policial y una capacitación más profunda y definida del policía judicial. Además, pretende reconocer grados académicos enfocados específicamente al campo policial, aprovechando la oferta nacional de diplomado, bachillerato y licenciatura en Ciencias Criminológicas. Véanse actas de Corte Plena de las sesiones 18 y 19-2001, anexo 5.

#### §4. PARTICIPACIÓN DE LA POLICÍA EN LOS ACTOS DE INVESTIGACIÓN

Como se analizó anteriormente, la policía judicial realiza sus funciones bajo la dirección y control del Ministerio Público. Esto no implica que el fiscal sustituya a la policía en las funciones propias de investigación, ni suplante los criterios técnicos con que ella opera, sino que dirija las actuaciones, señale las prioridades y vigile para que se respeten los derechos fundamentales de los investigados y las formalidades procesales<sup>44</sup>.

En términos generales, la legislación procesal penal autoriza, en el art. 286 C.P.P., a la policía para: recibir denuncias, cuidar y conservar el cuerpo y los rastros del delito; hacer constar el estado de cosas mediante inspecciones, planos, fotografías, exámenes técnicos y demás operaciones adecuadas, si hay peligro de alteración o desaparición por cualquier demora; ordenar, si es indispensable, la clausura del local en que se suponga se ha cometido un delito; entrevistar a los testigos presumiblemente útiles en la investigación. Además, el art. 287 faculta a la policía judicial para, en casos urgentes y mientras se apersona el juez o el fiscal, disponga que no se alejen del sitio las personas, ni se comuniquen entre sí o se modifique el estado de cosas. Según el art. 288 C.P.P. la policía debe rendir un informe al Ministerio Público sobre las actuaciones que hayan realizado en la investigación del hecho y deberá comunicar al fiscal la *notitia criminis* dentro de las seis horas siguientes al conocimiento de los hechos –283 C.P.P.–.

La policía judicial no puede interrogar sobre los hechos al sospechoso de un hecho delictivo. Así, el artículo 98 señala: “*La policía judicial no podrá recibirle declaración al imputado. En caso de que manifieste su deseo de declarar, deberá comunicar ese hecho al Ministerio Público*”

<sup>44</sup> Cfr. REDONDO, CARLOS (N. 8), p. 371. También ARIAS, CARLOS, y CHAVARRÍA, JORGE. “Sistema acusatorio y Organización del Ministerio Público”, en *Política Criminal y Gestión Administrativa del Ministerio Público*, Fiscalía General de la República, Unidad y Capacitación del Ministerio Público, San José. También cfr. CEDEÑO, GUSTAVO y ROBLETO, JAIME. *Relaciones entre el Ministerio Público y la Policía Judicial durante la investigación. Consideraciones prácticas sobre la dirección funcional*. Tesis para optar al grado de Maestría en Ciencias Penales, Sistema de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, 2001, pp. 122 y ss.

*para que se recibas sus manifestaciones con las formalidades previstas en la ley. Podrá entrevistarlos únicamente para fines de investigación y para constatar su identidad, cuando no esté suficientemente individualizado*". Con esta norma se cierra la posibilidad de que la policía interroge a los detenidos y, en consecuencia, que se busquen "confesiones", que siempre resultan una tentación para el ejercicio del poder policial y que son la antesala de la tortura.

En cuanto a la detención, la Co.Po. señala en el numeral 37 que toda persona detenida deberá ser puesta a la orden de juez competente dentro de las veinticuatro horas siguientes a su detención, la que procede sólo en caso de indicio comprobado de haber cometido delito<sup>45</sup>, en los supuestos de flagrancia o en caso de que la persona se haya fugado de un centro de reclusión –art. 235 C.P.P.–. Con respecto a la incomunicación del presunto imputado, el art. 261 párrafo final C.P.P., autoriza a la policía a ordenarla *"sólo por el plazo necesario para gestionar la orden judicial, el cual no podrá exceder de seis horas"*. Estas reglas varían para el caso del menor, pues la policía únicamente puede citar y aprehender al menor en los casos legalmente establecidos, pero no puede disponer la incomunicación. En caso de detención en flagrancia, debe poner al detenido inmediatamente a la orden del Juez Penal Juvenil –art. 41 LJPJ–.

La ley expresamente señala, en el numeral 181 del C.P.P., que solo tendrán valor en el proceso los elementos de prueba que hayan sido obtenidos "por medio lícito" e incorporados al proceso según las disposiciones de ese Código<sup>46</sup>. La prueba que, en ejercicio de sus competencias recopile la policía, si cumple con las formalidades prescritas, puede ser válidamente utilizada en el proceso<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> *"Nadie podrá ser detenido sin indicio comprobado de haber cometido delito, y sin mandato escrito de juez o autoridad encargada del orden público, excepto cuando se tratare de reo prófugo o delincuente in fraganti; pero en todo caso deberá ser puesto a disposición de juez competente dentro del término perentorio de veinticuatro horas"* art. 37 Co.Po.

<sup>46</sup> Esta disposición prevé, además, un aspecto que ha sido muy criticado, pues mantiene la vigencia de la prueba o la información obtenida *"mediante tortura, maltrato, coacción, amenaza, engaño, indebida intromisión en la intimidad del domicilio, la correspondencia, las comunicaciones, los papeles y los archivos privados, ni información obtenida por otro medio que menoscabe la libertad o que viole los derechos fundamentales de las personas"*.

<sup>47</sup> En el artículo 334 C.P.P. se detalla cuáles pruebas documentales pueden ser incorporadas al juicio. Las actuaciones de la policía deberán ser siempre asentadas en actas

De manera expresa el Código autoriza a la policía judicial para practicar requisas –art.189–, que debe entenderse como registro superficial y nunca como una intervención corporal, que sólo puede autorizarla, dentro de ciertas limitaciones, el juez y debe practicarlas un médico –artículo 88 C.P.P.–. En todo caso, la requisita debe practicarse en presencia de un testigo ajeno a la policía e invitar, previo a su realización, a que la persona exhiba lo que porta; puede registrar vehículos aún sin orden judicial –art.190–; por *delegación expresa* del juez –que es el único legitimado para ordenar el allanamiento– puede allanar locales públicos, establecimientos de reunión o recreo mientras estén abiertos al público y no estén destinados a habitación –art. 194–; el secuestro de cosas u objetos relacionados con el delito, que si no se está en supuestos de urgencia, debe proceder por delegación del juez o del fiscal –art.198–; puede practicar reconocimientos fotográficos, cuando no se haya individualizado al imputado –art. 230–, numeral que aunque no señala expresamente esa facultad a la policía, se deriva del deber de ésta de individualizar al presunto responsable del hecho –art. 285 C.P.P.–.

La policía no puede decomisar documentos privados, ni interceptar o escuchar conversaciones registradas ni puede proceder a allanar viviendas sin orden judicial, salvo el caso excepcional del art.197 C.P.P.<sup>48</sup>. Los documentos privados y las comunicaciones son inviolables y sólo pueden registrarse o interceptarse mediante orden debidamente motivada de un juez, frente a indicios comprobados de estar en presencia de un delito, por disposición expresa del artículo 24 y

---

Cont. nota 47

y de éstas pueden incorporarse a la audiencia las de allanamiento, registro, secuestro, requisita, reconocimiento, los informes policiales y los dictámenes periciales hechos a las evidencias, todo ello siempre y cuando las actuaciones hayan sido realizadas cumpliendo las formalidades legales establecidas. Cfr. arts. 189, 196, 203, 218, 327 C.P.P. Además, los oficiales que participaron en la investigación pueden declarar en el juicio.

<sup>48</sup> Este allanamiento procede cuando por incendio, inundación o causa semejante, corran peligro la vida de las personas o la propiedad; se denuncie que personas extrañas han sido vistas introduciéndose en un local, con indicios manifiestos de cometer un ilícito; se introduzca al local un imputado de delito grave a quien se persiga para su aprehensión; voces provenientes de un lugar habitado, sus dependencias o casa de negocio anuncien que allí se está cometiendo un delito o pidan socorro.

su relación con el párrafo segundo del art. 28, ambos de la Co.Po., así como de la ley especial que regula la materia<sup>49</sup>.

El ordenamiento procesal no hace ninguna distinción entre los actos que puedan realizar la policía para investigar la criminalidad común y la organizada. Sí permite la utilización de agentes encubiertos en las investigaciones de los delitos tipificados en la Ley Sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado y Actividades Conexas –arts. 10 a 12–, lo mismo que la realización de procedimientos de entrega vigilada –art. 9– pero en ambos casos bajo la dirección del Ministerio Público.

## §5. DE LAS RELACIONES ENTRE LOS DISTINTOS CUERPOS DE POLICÍA EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS DELICTIVOS

### 5.1. LA DIRECCIÓN FUNCIONAL

El C.P.P., según se vio, le asigna al Ministerio Público la dirección funcional de la policía judicial. El art. 68 C.P.P. la define así: “*El Ministerio Público dirigirá la policía cuando esta deba prestar auxilio en las labores de investigación. Los funcionarios y los agentes de la policía judicial deberán cumplir siempre las órdenes del Ministerio Público y las que, durante la tramitación del procedimiento, les dirijan los jueces (...)*”. Por su parte el art. 69 *ibídem* señala: “*Los funcionarios y agentes de la policía judicial respetarán las formalidades previstas para la investigación, y subordinarán sus actos a las instrucciones de carácter general o particular que emita el Ministerio Público*”.

En relación con la policía administrativa, no hay una norma expresa que establezca dicha dirección. Sin embargo, el art. 284 C.P.P. expresamente señala que la policía administrativa será policía judicial cuando cumpla las funciones a ésta asignada en ese código y en la ley y que, en ese entendido, actuarán bajo la autoridad de los jueces y los fiscales “*sin perjuicio de la autoridad administrativa a la que esté sometida*”. Cuando ambos cuerpos policiales intervienen conjunta-

<sup>49</sup> Ley de Registro, Secuestro, Examen de Documentos Privados e Intervención de las Comunicaciones, número 7425 del 1° de agosto de 1994, arts. 2 y 9.

mente, esta norma define que la policía administrativa será *auxiliar* de la judicial.

Debemos concluir, en consecuencia, que la policía administrativa, cuando desarrolle funciones de policía judicial, está bajo la dirección del Ministerio Público, razón por la cual debe cumplir con las formalidades, procedimientos y requisitos prescritos a ésta por la ley, iniciando ese elenco de deberes con la obligación de comunicar al Ministerio Público la noticia de delito y las actuaciones realizadas, dentro de las seis horas siguientes a su intervención y una vez dada esta comunicación inicial, bajo la dirección funcional del fiscal realizarán las diligencias útiles necesarias para asegurar y reunir los elementos de prueba y evitar la fuga de los sospechosos.

## 5.2. DE LA COORDINACIÓN ENTRE LOS CUERPOS POLICIALES

Está claro que la policía administrativa en Costa Rica comparte con la judicial, por imperativo de la ley y especialmente por la misma realidad social, la función de represión e investigación de los hechos ilícitos. La policía administrativa es la que tiene más presencia –pues tiene mayor cobertura nacional– y está más en contacto con las comunidades y la ciudadanía. Por ello es generalmente la que interviene en primer lugar cuando ha sucedido un hecho ilícito, cuando se está desarrollando y para evitar su consumación<sup>50</sup>.

Esto significa que los oficiales de la fuerza pública son, en muchas ocasiones, los primeros recolectores de prueba, la autoridad que

---

<sup>50</sup> Tan importante es la presencia de la fuerza pública en la labor de represión, que en una reciente encuesta contratada por el Poder Judicial, un grupo significativo de los entrevistados ubicaron institucionalmente a la Guardia Civil y Rural –la fuerza pública para el común de la gente– como parte del Poder Judicial, Véase anexo 4, gráfico “Conocimiento sobre las instancias que componen el Poder Judicial”. Es relevante destacar, además, que en una encuesta realizada en 1999, la ciudadanía manifestó mayor confianza en la labor de la policía judicial (un 59.3% de los encuestados está de acuerdo en que este cuerpo inspira confianza; que resuelve casos un 47.4% y que responde con prontitud un 46.5%, aunque un 55,6% estimó que abusa de su poder) que en la “fuerza pública”, lo mismo en cuanto al nivel de confianza y credibilidad de la institución en la ciudadanía, ítem en el cual el OIJ resultó sólo superado por la Iglesia Católica y la Defensoría de los Habitantes. Cfr. CHINCHILLA, LAURA (ed.). *Seguridad ciudadana y justicia penal: perspectiva de la sociedad civil*. 1ª ed., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, memoria del foro, San José, 1999. pp. 61, 71 y 72.

detiene a los presuntos autores del delito y que levanta la información necesaria para el inicio del caso del sistema de justicia penal. Es decir, cumple funciones de policía judicial y, según hemos expuesto, debe acatar lo que al respecto establece el C.P.P. Existe incluso la Policía de Control de Drogas, que es un cuerpo especial con un rol represivo claramente definido por el legislador<sup>51</sup>.

La propia LGP, establece como atribuciones de la Guardia Civil y la Guardia Rural “prevenir y reprimir la comisión de infracciones punibles dentro del territorio nacional”<sup>52</sup> y reglamentariamente se establece ese deber para los distintos cuerpos. En la LGP se tipifica como “falta grave” para efectos del régimen disciplinario la falta de colaboración con la policía judicial, de lo cual puede interpretarse que el legislador mira a una efectiva y armónica coordinación entre todos los cuerpos policiales del país<sup>53</sup>, sólo que no indica de qué forma se desarrollará esa colaboración.

Tenemos en el panorama nacional, en consecuencia, cuerpos policiales independientes que forman parte de dos poderes distintos de la República –el Judicial y el Ejecutivo–, con presupuestos distintos y con organización y jerarquías por completo diferentes, pero que en la realidad comparten una misma tarea. Por esta razón resulta muy común la realización de operativos conjuntos y de colaboración estrecha de la policía administrativa con la judicial

---

<sup>51</sup> Art. 25. “Créase la Policía encargada del control de drogas no autorizadas y actividades conexas, para prevenir los hechos punibles, contemplados en la legislación sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas, y para cooperar con la represión de esos delitos, según las leyes” (Ley General de Policía). La instancia constitucional también ha analizado el carácter represivo de este cuerpo y legitimado su actuación en ese sentido, cfr. Sala Constitucional, 4454-95 ya citada.

<sup>52</sup> Artículo 22 inciso e) de la Ley General de Policía. El Reglamento de Organización de los cuerpos policiales adscritos al Ministerio de Seguridad, establece, en los apartes respectivos para estos cuerpos ya señalados, que es su atribución “Atender, dentro de su jurisdicción, por denuncia o por iniciativa propia, aquellos actos que pudieran configurar delitos conforme al ordenamiento jurídico y coadyuvar con otros organismos del Estado en la prevención y represión de los delitos”. Reglamento de Organización de los cuerpos policiales adscritos al Ministerio de Seguridad Pública, op. cit. artículos 5 inciso c) y 7 inciso c), para la Guardia Civil y la Guardia Rural, respectivamente.

<sup>53</sup> Inciso k) del artículo 65 de la LGP.

en investigaciones que se desarrollan y en el seguimiento de información<sup>54</sup>.

Surge la preocupación de cómo manejar la participación de la policía administrativa como agente activo del sistema de administración de justicia penal. Existe un mandato general de coordinación que el legislador emite en la Ley Orgánica del Ministerio Público<sup>55</sup>, que en el art. 4 señala que el Fiscal General puede pedir informes al Director del OIJ sobre el trámite de las investigaciones encomendadas, especialmente cuando exista lentitud o se detecten deficiencias, pudiendo, si lo estima conveniente, girar las directrices y prioridades que deben orientar las investigaciones en general o algunas en particular. Dentro de este marco, se establece la existencia de una comisión permanente integrada por el Fiscal General –que la preside–, el Director de la policía judicial y dos funcionarios más de cada ente, con el objeto de coordinar funciones y evaluar el desempeño en forma periódica. Se prevé también que ambos jerarcas se reúnan en forma periódica con los directores de la policía administrativa “*para coordinar estrategias y políticas por seguir en la investigación de los delitos*”. Así, si bien pueden darse acciones conjuntas entre ambas policías, e intercambio de información y operaciones conjuntas dentro de una investigación penal, ésta debe necesariamente estar supervisada por el Ministerio Público, que por ley debe dirigir a la policía en las labores de represión e investigación de los hechos delictivos.

Ha sido la práctica la que ha contribuido a desarrollar estrategias de comunicación, de intercambio, capacitación y labores conjuntas entre la policía administrativa, el Ministerio Público y la policía judicial que, en términos generales, ha sido satisfactoria, pues además de los cambios propios en la fuerza pública, resultado de la promulgación de la Ley General de Policía, todos los componentes

---

<sup>54</sup> Esta realización conjunta de operaciones ha sido considerada como lícita por la jurisprudencia constitucional, siempre y cuando la actividad se desarrolle dentro del marco de legalidad y además, en estricto respeto de los derechos fundamentales de los investigados. Así, Sala Constitucional, 4631-94 de las 14:39 hrs. del 31 de agosto de 1994 y 4454-95 de las 11:12 hrs. del 11 de agosto de 1995.

<sup>55</sup> Ley 7442 del 25 de octubre de 1994, reformada totalmente por la Ley de Reorganización Judicial, número 7728 del 15 de diciembre de 1997.

del sistema penal han debido acomodarse a las nuevas reglas procesales, en una dinámica que apenas empieza a consolidarse.

Así, se dan periódicamente reuniones entre el Director General de la Fuerza Pública, los comisionarios de las regiones en que está organizada ésta, el Fiscal General, el Director del OIJ, los fiscales adjuntos, fiscalías especializadas<sup>56</sup> y Unidades del OIJ para coordinar las labores, corregir problemas prácticos que se presentan diariamente. En especial, se trata de solventar las deficiencias y efectuar las coordinaciones necesarias a nivel regional, pero además se dan periódicamente cursos de capacitación a los miembros de la fuerza pública por parte de la Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público, charlas e intercambios a nivel regional entre las fiscalías adjuntas, el comisionario de la región y los miembros de la fuerza pública de la comunidad, en un importante esfuerzo para regionalizar –y, en consecuencia, para estar más cerca de la comunidad en la que se desempeña la policía–, según los problemas y la realidad propia de cada zona<sup>57</sup>.

Ha surgido un programa denominado “Diálogos” en el seno del Ministerio Público, en la Unidad de Capacitación y Supervisión y la Fiscalía de Dirección Funcional, como una instancia de coordinación entre el Ministerio Público, el OIJ y la Fuerza Pública. Este programa permitió, en los días 12 y 13 de julio de 2001, realizar un encuentro entre las más altas autoridades del Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial y el Ministerio de Seguridad, para analizar el marco de las disposiciones legales que atribuyen la dirección funcional de la policía judicial al órgano acusador y, en consecuencia, a la policía administrativa cuando realiza estas funciones. Resultado de este encuentro es la firma del “Acuerdo para la coordinación y aplicación de la Dirección Funcional” entre el Jefe del Mi-

---

<sup>56</sup> Según la Ley Orgánica del Ministerio Público, éste se organizará en Fiscalías Adjuntas que actuarán en determinado territorio o bien por especialización, según se requiera para el buen servicio público. A estas fiscalías se le adscribirán las fiscalías y las fiscalías auxiliares que resulten necesarias, según la actividad o el territorio en que deban realizar sus funciones (art. 21). Véase organigrama del Ministerio Público, anexo 2.

<sup>57</sup> CHAVARRÍA GUZMÁN, JORGE. *El policía preventivo como policía judicial*. Imprenta Nacional, San José, marzo de 2001.

nisterio Público, el Director de la Policía Judicial y el Ministro de Seguridad Pública, en el que se reconoce la existencia de problemas y establece una serie de mecanismos correctivos para mejorar la comunicación y las actividades conjuntas<sup>58</sup>.

La Dirección Funcional ha representado todo un reto para el Ministerio Público y la tarea no ha sido fácil<sup>59</sup>. Pese a la buena disposición de las autoridades y a la efectiva puesta en práctica de una adecuada coordinación, no puede soslayarse el inconveniente que surge cuando la policía administrativa, encargada de mantener la tranquilidad y el orden público –funciones típicas de policía preventiva–, entremezcla este rol con aquél de la represión del delito y, además, lo ejerce al mismo tiempo que la policía judicial. Esta confusión, que se ha llamado “*promiscuidad funcional*”<sup>60</sup>, dificulta el cumplimiento efectivo de las labores –preventivas y de investigación–, lo que repercute no sólo en una mayor presencia y poder del agente de policía, sino en el límite para el ejercicio abusivo de ese poder. El tema es de mucha relevancia, especialmente cuando en forma reciente, el actual Ministro de Seguridad ha manifestado su interés en un proyecto para que la policía judicial pase a engrosar las fuerzas policiales administrativas<sup>61</sup>.

## §6. EL PRESUPUESTO COMO FACTOR PROBLEMÁTICO EN EL DESARROLLO DE LA LABOR POLICIAL

La disponibilidad de recursos, tanto materiales como humanos, para el cumplimiento de su labor, es un escollo que afronta la poli-

<sup>58</sup> UNIDAD DE CAPACITACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. *Diálogos III FP-OIJ-MP. Instancias de Coordinación y Acción Conjunta*, San José, 2001. Cfr. UNIDAD DE CAPACITACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO (n. 53), *Acuerdo para la gestión de la dirección funcional en San José*, agosto 2001.

<sup>59</sup> Véase Instrucciones para la aplicación de la dirección funcional. Circular 17-98, Fiscalía General de la República, Ministerio Público, 6 de octubre de 1998.

<sup>60</sup> Así RUSCONI, MAXIMILIANO. “Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: algunas reflexiones”, en *Poder y Estado. Policía y Sociedad Democrática*, *Revista Latinoamericana de política criminal*. Editores del Puerto S.R.L., Buenos Aires, 1998, pp. 189 y ss.

<sup>61</sup> Véase entrevista a Rogelio Ramos, Ministro de Seguridad Pública en *La Nación*, edición del domingo 4 de mayo de 2002, Anexo 7.

cía. La policía judicial, como órgano adscrito al Poder Judicial, comparte el presupuesto que corresponde a ese poder de la República y en ese entendido, también participa de la estrechez y recortes propios de un país en vías de desarrollo y con un grave problema de déficit fiscal<sup>62</sup>. En este momento, el Poder Judicial discute el impacto que para el presupuesto de ese Poder representan los llamados “órganos auxiliares”<sup>63</sup> que de una u otra forma han pasado a formar parte de la estructura de Administración de Justicia, por disposición de diversas leyes y que no han contado con una “contrapartida” en la asignación de los recursos para atender en forma eficiente las necesidades de tales dependencias<sup>64</sup>. Así sucede, por ejemplo, con el Ministerio Público, el OIJ y la defensa pública, con su campo de acción básicamente en el área de la justicia penal, entre otros<sup>65</sup>.

La reforma al proceso penal y la modificación que ella implicó en la organización y estructura del Ministerio Público y la Policía Judicial, así como de la Defensa Pública, implicó un notable incremento de personal de estas dependencias para ampliar la cobertura geográfica y crear Unidades especializadas, todo lo cual tuvo, a partir de

---

<sup>62</sup> Constitucionalmente, al Poder Judicial debe asignársele “una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico”. Sin embargo, han surgido distintas interpretaciones del alcance de esta norma y actualmente se discute que ese porcentaje se asigna al Poder Judicial para el cumplimiento de su función esencial: administrar justicia, lo que se hace por los jueces y Tribunales de la República. Así lo definen los artículos 152 y 153 de la Constitución Política.

<sup>63</sup> El Título VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial, denominado “De las personas y dependencias que auxilian a la Administración de Justicia” define como tales, en el artículo 149 al Ministerio Público, el OIJ, Defensa Pública, la Escuela Judicial, el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial y el Archivo y Registros Judiciales.

<sup>64</sup> La Corte Plena integró, en sesión del 14 de agosto del 2000 una comisión que analizara el impacto que en el presupuesto tienen estos órganos y dependencias auxiliares. Este informe fue conocido y aprobado en sesión del 13 de febrero del 2001 y concluye con una propuesta de reforma al artículo 177 de la Constitución Política, a fin de lograr que el 6% del presupuesto que esa norma garantiza al Poder Judicial, sea sólo para el ámbito jurisdiccional propiamente, y que los órganos auxiliares tengan presupuesto independiente.

<sup>65</sup> Así, el título IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial regula “las dependencias que auxilian la Administración de Justicia” y describe expresamente que estas son el Ministerio Público, el OIJ, la Defensa Pública, la Escuela Judicial, el Centro Electrónico de Información Jurisprudencias y el Archivo y Registros Judiciales. Adicionalmente, por ley especial se adscribió al Poder Judicial la Dirección Nacional de Notariado.

1998 y con una constante a partir de entonces, impacto profundo en el presupuesto del Poder Judicial. Actualmente, según datos actualizados al 2000<sup>66</sup>, estos tres órganos tienen el 90.2% del total de personal con que cuentan órganos los auxiliares de la Administración de Justicia. A nivel general, el OIJ tiene el 23.3% del total de personal del Poder Judicial con 1442 funcionarios. Y en el presupuesto general para este Poder de la República, el OIJ representa, según la distribución porcentual del costo total del recurso humano y gastos variables, el 20,4%<sup>67</sup>, un importante porcentaje que aún así no alcanza a cubrir con holgura las necesidades de la policía judicial<sup>68</sup>.

Pese a las dificultades presupuestarias, se han podido mantener las condiciones mínimas indispensables de financiamiento a la policía judicial, no obstante no se alcanza los niveles óptimos de efectividad, pues en muchas zonas son escasos los recursos materiales como vehículos, equipo de comunicación, etc. Recientemente se han mejorado las condiciones salariales del personal del OIJ, con el reconocimiento de algunos incentivos o pluses como disponibilidad, riesgo policial, variación de jornada, y una bonificación por exclusividad policial (BEP) en puestos con requisito inferior al bachillerato universitario, que buscan recobrar el nivel de vida de los oficiales judiciales y devolverles –por las características propias de este cuerpo policial, técnico y especializado– un nivel alto de competitividad con relación a la policía administrativa<sup>69</sup>, de la cual los oficiales de

---

<sup>66</sup> Véanse gráficos, anexo 3.

<sup>67</sup> PODER JUDICIAL. Departamento de Planificación. Sección de Planes y Presupuestos. *Costo de la Justicia. Año 2000*, II Informe, San José, abril de 2002.

<sup>68</sup> Sin embargo, debe notarse que en un estudio hecho en la década de los ochenta, de un análisis del presupuesto del Poder Judicial y la cuota que de él se asignaba al OIJ, los porcentajes resultan prácticamente idénticos a los de la actualidad. Así, de 1981 a 1986, en el año 1981 fue de un 22.9%, al igual que en 1985 y sólo en 1986 el porcentaje fue menos del 20%, con un 16.9%. Cfr. CENTRO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE FLORIDA (n. 1), p. 82.

<sup>69</sup> En cuanto a la policía administrativa se refiere, según datos del Ministerio de Seguridad, para el año 2002 el presupuesto de esa entidad creció en un 13.73% con relación al del año anterior y para este año se crearon mil quinientos puestos de policía para conformar un total de 9741 policías adscritos a este Ministerio. Aún así el problema presupuestario y la escasez de recursos repercute en el buen desempeño de las fuerzas policiales, especialmente en la infraestructura y el equipo de apoyo como en comunicaciones, vehículos, etc. y se buscan opciones para poder financiar esas necesidades porque los recursos asignados resultan insuficientes. RAMOS, ROGELIO.

la Policía de Control de Drogas, resultan ser los mejor remunerados y estaban, antes de estas reivindicaciones, por encima del oficial de la policía judicial<sup>70</sup>, gracias a los incentivos que creó la LGP.

## §7. DEL CONTROL SOBRE LA ACTUACIÓN DE LA POLICÍA

### 7.1. CONTROL DISCIPLINARIO Y PENAL

La policía administrativa posee en la LGP un procedimiento disciplinario con el detalle de las sanciones, el tipo de faltas y el procedimiento a seguir. Este constituye el nivel interno de control sobre el desempeño de los oficiales<sup>71</sup>.

En cuanto a la policía judicial, sus miembros están sometidos al control del Tribunal de la Inspección Judicial, como el resto de los funcionarios judiciales. Sin embargo, la LOOIJ establece, en el art. 51, que corresponde al Director General aplicar el régimen disciplinario, excepto la revocatoria del nombramiento, que sólo podrá acordar la Corte Plena. Para tales efectos, la Dirección General cuenta con la oficina de Asuntos Internos, que instruye e investiga las denuncias y causas disciplinarias e informa al Director General<sup>72</sup>.

A lo dicho debe adicionarse la posibilidad de que los oficiales de policía cometan ilícitos a propósito de sus funciones, lo que podría dar lugar a una amplia gama de figuras delictivas<sup>73</sup>.

---

Cont. nota 69

*Resultados de gestión y desafíos futuros en materia de seguridad ciudadana.* Ministerio de Seguridad Pública, San José, 24 de abril del 2002. Además, entrevista a Rogelio Ramos, *op. cit.*, anexo 7.

<sup>70</sup> Véanse acuerdos de Corte Plena, sesiones número 18 de las 13:30 hrs. del 4 de junio del 2001 y 19 de las 13:30 hrs. del 18 de junio del 2001, oportunidades en las que se discutió en ese órgano, el pliego de peticiones que formulara la Asociación de Investigadores en Criminalística para las mejoras salariales y en las condiciones de trabajo de los oficiales de investigación de la policía judicial. Véanse anexo 5.

<sup>71</sup> Arts. 61 a 73 de la LGP.

<sup>72</sup> Cfr. arts. 49 a 51 LOOIJ. Organigrama del OIJ, anexo 1.

<sup>73</sup> Entre las figuras penales que tipifican conductas abusivas de la policía, pueden mencionarse, en el Código Penal, los siguientes delitos: abuso de autoridad –329–, ocultamiento de detenidos –190–, privación ilegítima de libertad –191 y 192–, violación

## 7.2. CONTROL JURISDICCIONAL

Existe un principio general de control de las actuaciones desarrolladas por la policía dentro del proceso penal, en el artículo 203 del C.P.P. que realiza el juez de la etapa preparatoria a instancia de parte<sup>74</sup> y que permitiría filtrar en las etapas tempranas del proceso las actuaciones ilegales de la policía.

Sin embargo, el control más relevante sobre el quehacer policial es que se realiza jurisdiccionalmente, tanto por la Sala Constitucional a través de los recursos de *habeas corpus* y de amparo, como por la Sala Tercera Penal y el Tribunal de Casación, cuyas decisiones contribuyen a controlar la labor de la policía dentro del proceso penal concreto, al valorar la validez de su actividad y el material que han aportado a la causa.

La instancia constitucional ha controlado la actuación de la policía, particularmente frente a restricciones de la libertad ambulatoria, pero también cuando ha estado unida a lesiones a la integridad física, a la inviolabilidad del domicilio y a otros derechos fundamentales. También se ha pronunciado sobre la legítima conformación de los cuerpos de policía y su competencia. En todos los supuestos en que se verificó la violación a los derechos fundamentales de las personas, se condenó al Estado a pagar los daños y perjuicios, sin detrimento de la responsabilidad penal, disciplinaria y civil del funcionario que actuó.

El eje de la jurisprudencia constitucional, tanto para la policía administrativa como judicial, ha sido que su misión principal es el

---

Cont. nota 73

de correspondencia o de comunicaciones -196 y 197, con relación al 200- allanamiento ilegal, cohecho propio e impropio -338 y 339- concusión -346-, falsedades documentales en general -357 y 358-, incumplimiento de deberes -330-.

<sup>74</sup> “Las partes podrán objetar, ante el tribunal, las medidas que adopte la policía o el Ministerio Público, con base en las facultades a que se refiere este apartado. El tribunal resolverá en definitiva lo que corresponda, sin recurso alguno” (art. 203 C.P.P.). El apartado al que alude la norma es el de los medios de prueba.

respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, como requisito de legitimación sustancial de su labor<sup>75</sup>.

La instancia constitucional ha sido celosa en el tema de la tortura y una vez que separa su competencia de aquella penal, en cuanto a la responsabilidad del funcionario por el ejercicio abusivo de la autoridad y las eventuales consecuencias en la persona perjudicada, ha valorado algunos casos de maltrato físico a detenidos por parte de la policía judicial y la policía administrativa, incluida la penitenciaría, para lo cual incluso ha dispuesto la recepción de prueba y de valoraciones médicas. Así, al conocer de un caso concreto vía corpus corpus y cuyo reclamo fue acogido, ordenó al Poder Ejecutivo y a la Corte Suprema de Justicia imprimir los instrumentos internacionales sobre derechos humanos relacionados con la prohibición de la tortura y difundirlos entre todo agente policial, velar por su estricto cumplimiento y exhibirlos en lugares visibles<sup>76</sup>.

El carácter vinculante *erga omnes*<sup>77</sup> de la jurisprudencia constitucional y la variada gama de asuntos relacionados con el quehacer de la

---

<sup>75</sup> Cfr. Sala Constitucional, 6044-2000 de las 11:05 hrs. del 14 de julio del 2000. Importante la delimitación del principio de proporcionalidad en el cumplimiento de sus deberes, dando prioridad a que se valore la incidencia de su actuación en los derechos fundamentales de los ciudadanos, especialmente en momentos de crisis o de agitación social, para evitar que en nombre del “orden público”, se menoscabe precisamente la razón de ser de la policía civilista, en un Estado de Derecho. Así, Sala Constitucional, 2871-2000 de las 8:42 hrs. del 31 de marzo del 2000. Véase además resoluciones 2868-2000 de las 8:39 hrs. y 2870 de las 8:41 hrs., todas del 31 de marzo de 2000.

<sup>76</sup> Sala Constitucional, 3724-93 de las 15:00 hrs. del 4 de agosto de 1993. Pueden consultarse además las resoluciones 6404-96 de las 14:50 hrs. del 26 de noviembre de 1996 respecto de la policía penitenciaria; 6345-94 de las 14:48 hrs. del 1º de noviembre de 1994. En cuanto a la policía administrativa, resulta relevante, por su gravedad y trascendencia, el caso conocido como “del Comando Cobra”, que fue juzgado y conocido en la Sala Tercera. Para los antecedentes de este, consúltese la sentencia 672-96 de las 9:10 hrs. del 8 de noviembre de 1996 de la Sala Tercera. En el caso del secuestro de los magistrados y personal de la Corte Suprema de Justicia, en el que luego de que los responsables fueran detenidos, reclamaron agresión y abuso policial. La mayoría de la Sala Constitucional estimó mínimo y razonable el uso de la fuerza. Tres magistrados salvaron su voto y aceptaron la existencia de una agresión policial. Cfr. 4631-94 de las 14:39 hrs. del 31 de agosto de 1994.

<sup>77</sup> “La jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes *erga omnes*, salvo para sí misma” art. 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, número 7135 del 11 de octubre de 1989.

policía que ha conocido este Tribunal, contribuyen a que sus resoluciones sean la mejor herramienta para el control sobre la policía con que cuenta el sistema costarricense en la actualidad<sup>78</sup>.

### 7.3. LA PRUEBA ILÍCITA EN LA JURISPRUDENCIA

Según analizamos supra, el C.P.P. establece claramente que sólo podrán ser utilizados como prueba los elementos recopilados e incorporados al proceso según lo prescrito en ese cuerpo legal, sin que puedan tener valor las pruebas que se hayan obtenido en infracción a los derechos fundamentales o a los procedimientos que son garantía de su respeto. En principio, la prueba recopilada legalmente, es utilizable en el proceso según los canales previstos al efecto, es decir, como prueba documental, pericial o, incluso, por las declaraciones de los oficiales que han actuado.

La participación de la policía y su resultado en el proceso son objeto de control por los Tribunales Penales<sup>79</sup>, tanto por los jueces de la etapa de investigación o preparatoria, como por los jueces de la fase intermedia y los de juicio. También lo es por la Sala de Casación Penal (Sala Tercera), el Tribunal de Casación Penal y por la Sala Constitucional.

<sup>78</sup> De la policía judicial existen dos antecedentes graves que la relacionan en forma directa con la práctica de tortura, e incluso un ajusticiamiento: el caso del joven William Elimber Lee Malcom, hechos del 16 de setiembre de 1993. Cfr. sentencias 508-99 de las 16:15 hrs. del 5 de mayo de 1999 y 1391-00 de las 14:15 hrs. del 6 de diciembre del 2000, ambas de la Sala Tercera de la Corte y el caso de Ciro Monge hechos del 27 de julio de 1994. Cfr. 872-98 de las 9:05 hrs. del 18 de setiembre de 1998 de la Sala Tercera. Resultado de estos lamentables eventos, es un diagnóstico a lo interno del Poder Judicial sobre el OIJ, hecho por la Comisión de Enlace OIJ-Corte Plena y el informe conclusivo en el que se resaltó la necesidad de mayores controles sobre el desempeño de la policía (Cfr. Sesiones de Corte Plena del 23 de marzo y del 3 de abril, ambas de 1995), la necesidad de que la capacitación de la policía judicial estuviera en manos de la Escuela Judicial y no de una Unidad Especial dentro del cuerpo de policía. Cfr. MORALES MORA, JOSÉ RAMÓN. *La declaración de la Policía como ficción jurídica en el derecho costarricense de hoy*. Tesis para optar a la Licenciatura en Derecho en el Colegio Justiniano de la Universidad Panamericana, San José, 1996, pp. 145 y ss.

<sup>79</sup> Precisamente la Resolución N° 6 de las 16:05 hrs. del 25 de junio de 1992 dictada por la Sección Tercera del Tribunal Superior Segundo Penal es una de las resoluciones más relevantes e innovadoras en el foro jurídico nacional respecto del tema de la prueba espuria o ilícita y la que abrió camino para un prolijo desarrollo jurisprudencial en otras instancias.

Toda la jurisprudencia de los órganos dichos ha conocido actuaciones policiales irregulares y, como consecuencia de ello, les ha restado valor probatorio, ejerciendo un importante control sobre la labor de la policía. Así, la jurisprudencia ha tenido ocasión de pronunciarse sobre temas como la prueba ilícita, su valor en el proceso y las consecuencias de los vicios en la recopilación probatoria que se ha estimado ilegal.

Este desarrollo jurisprudencial ha facilitado la valoración de actuaciones concretas de los oficiales de la policía como agentes recolectores de prueba de importancia para el proceso y ha permitido detectar irregularidades con serias repercusiones para el caso, pues la tendencia es la de eliminar toda prueba obtenida por medios ilícitos, con lesión a derechos fundamentales como el de defensa<sup>80</sup>, la inviolabilidad del domicilio<sup>81</sup>, la cadena de custodia de la evidencia<sup>82</sup>, entre otros temas.

Al valorar tales aspectos, la jurisprudencia analiza la doctrina de los “frutos del árbol envenenado”. La posición mayoritaria, tanto de la jurisprudencia constitucional como de la penal, es la de verificar si la prueba que se cuestiona ha sido obtenida directamente de una violación a un derecho fundamental –violación directa a un derecho o garantía constitucional–, en cuyo caso la elimina del proceso y le resta todo valor probatorio<sup>83</sup>. Sin embargo, en muchas ocasiones se

---

<sup>80</sup> Por ejemplo, se ha eliminado la evidencia incriminatoria obtenida luego de una confesión ilegal, resultado de un interrogatorio que la policía hizo a un sospechoso, sin advertirle su derecho de abstención y asistencia letrada, incluso ya en vigencia el C.P.P. que, como vimos, prohíbe a la policía interrogar a los presuntos imputados Sala Tercera de la Corte, 826-00 de las 10:05 horas del 21 de julio de 2000. Cfr. además resoluciones 1384-99 de las 14:50 horas del 5 de noviembre de 1999, 47-01 de las 10:55 horas del 12 de enero, 679-01 de las 8:10 horas del 13 de julio y 768-01 de las 9:50 horas del 10 de agosto, todas del 2001 y de la Sala Tercera.

<sup>81</sup> Se han eliminado evidencias obtenidas de manera ilegal. Así, por ejemplo, se ha restado valor probatorio al decomiso de drogas y dinero producto de un allanamiento efectuado en forma ilegal por la policía judicial, que simuló un ingreso consentido e incluso un supuesto de los que autorizan el allanamiento sin orden Sala Tercera de la Corte, 468-99 de las 9:20 horas del 23 de abril de 1999. Igual posición se tuvo en 298-95 de las 9:05 horas del 26 de mayo de 1995.

<sup>82</sup> De importancia la Resolución 368-92 de las 8:55 horas del 14 de agosto de 1992 de la Sala Tercera.

<sup>83</sup> Así resoluciones 540-91 de las 15:50 hrs. del 21 de marzo de 1991, 1739-92 de las 11:45 hrs. del 1° de julio de 1992; 1422-94 de las 15:24 hrs. del 21 de marzo, 2529-

han admitido atenuantes como las del descubrimiento inevitable o específicamente el de la fuente independiente<sup>84</sup>.

La jurisprudencia, especialmente la de la Sala de Casación, resuelve los problemas de prueba ilícitamente obtenida y su incidencia en el proceso penal, mediante el método de supresión hipotética de la prueba viciada –una vez constatado su defecto y declarada su invalidez–<sup>85</sup>.

## §8. CONCLUSIONES

La función represiva de la policía es de enorme trascendencia para el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, tanto víctimas como autores o responsables de un hecho delictivo. Es decir, es una labor primordial en el mantenimiento del Estado de Derecho y el restablecimiento de la paz social que el delito quebranta.

En el caso de Costa Rica, la policía judicial asiste preponderantemente al Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales en esta labor, pero no participa exclusivamente de ella, pues algunos cuerpos policiales administrativos tienen por ley asignada esa misión.

Es necesario depurar los mecanismos mediante los cuales los agentes que participan en estas labores coordinan sus acciones. Es un hecho que el OIJ no puede estar presente en todos los escenarios en

---

Cont. nota 83

94 de las 15:36 hrs. del 21 de mayo, ambas de 1994; 5347-98 de las 10:09 hrs. del 24 de julio de 1998, 522-99 de las 14:45 hrs. del 27 de enero, 2605-99 de las 15:39 hrs. del 13 de abril, ambas de 1999; 4526-00 de las 14:42 hrs. del 31 de mayo de 2000 y 9127-01 de las 14:38 hrs. del 12 y 9373-01 de las 14:35 hrs. del 19, ambas del mes de setiembre de 2001, todas de la Sala Constitucional.

<sup>84</sup> Véanse resoluciones de la Sala Constitucional, 1739-92 ya citada, 718-93 de las 14:36 horas del 15 de febrero de 1993 y 2529-94 de las 15:36 horas del 31 de mayo de 1994. 3306-94, 522-99, 1192-99, 2834-00, 4256-00, 9127-01, 9373-01.

<sup>85</sup> Entre otras, Resolución 456-94 de las 9:45 horas del 4 de noviembre de 1994.; 368-F de las 9:30 hrs. del 19 de julio de 1991; 106-F de las 15:10 hrs. del 23 de marzo, 137-F de las 9:10 hrs. del 24 de abril, 281-F de las 8:45 hrs. del 3 de julio, 417-F de las 10:10 hrs. del 16 de setiembre, estas de 1992, y 14-F de 10:10 hrs. del 16 de enero de 1987. También la 368-92 de las 8:55 horas del 14 de agosto de 1992, todas de la Sala Tercera.

que ha ocurrido un delito, ni puede realizar todas las labores de investigación, porque sus recursos son limitados, lo que le impide ampliar su cobertura con mayor personal y mejores recursos para realizar su tarea. Por su parte, la policía administrativa apenas inicia un proceso real de profesionalización y, además, de acoplamiento a las disposiciones procesales que regulan muy puntualmente la participación policial en la investigación de los delitos, bajo el mando del Ministerio Público. La formación del policía administrativo no está dirigida a investigar delitos –no es su función principal–, lo que la convierte, frente a la realidad de su intervención en el proceso, en un agente “vulnerable” a la comisión de errores, especialmente en cuanto a la recopilación de prueba y de información útil.

Entonces, no sólo la coexistencia de cuerpos policiales distintos, adscritos a dos poderes independientes, sino el mandato de dirección funcional en el órgano fiscal, requieren un verdadero plan de coordinación y de evaluación periódica, a través del análisis de los resultados concretos de la actividad policial en el seno del proceso penal. El Programa “Diálogos” y las iniciativas de capacitación que el Ministerio Público ha desarrollado, son un esfuerzo importantísimo y enriquecedor que es lo que ha permitido un acomodo de los actores al nuevo esquema, sin embargo, deben convertirse en programas oficiales estructurados en el seno de la Escuela Judicial y el Ministerio de Seguridad, para que cobren así mayor fuerza y puedan ser valorados sus logros, en forma más sistemática y, en consecuencia, más útil para corregir errores o deficiencias.

Resulta imperioso sistematizar de mejor forma la intervención de la policía administrativa en el proceso, que no puede seguir siendo obra solo de la buena voluntad o de la buena comunicación de los sujetos involucrados. Es nuestro criterio que, en el estado actual, es imposible excluir la participación de la policía administrativa en el proceso penal, porque los recursos son limitados y la fuerza pública tiene amplia cobertura en el territorio nacional, además de una mayor cercanía con la comunidad.

Por ello, debe profundizarse –por medio de reglamentos que estructuren la capacitación del policía administrativo y normativa que puntualice cómo va a participar en el proceso– cómo va a desempeñar su rol de policía represiva la fuerza pública que tiene

encomendada esta misión, para que no haya tanto desequilibrio con relación a las destrezas y habilidades del policía judicial –preparado para investigar los delitos– y el policía administrativo, que tiene otras misiones distintas que debe conciliar con la investigación de los delitos y en este proceso debe tener participación activa el Ministerio Público, como responsable de la política de persecución penal. Lo relevante es reforzar su rol como recolector de prueba, para que los errores en la investigación, los abusos y violaciones a los derechos fundamentales no sean el motivo para que se frustre todo un proceso penal y se haga imposible sancionar a los responsables de un delito. Hay que tener en cuenta qué tan importante es la averiguación de la verdad y la sanción al autor de un delito, como el respeto de sus derechos, ambos presupuestos necesarios para que podamos mantener vigente el Estado de Derecho.

En nuestro criterio, lo ideal es el fortalecimiento de la policía judicial, dotándola no sólo de rango constitucional, sino de independencia presupuestaria, aunque siempre adscrita al Poder Judicial, para que sea en definitiva el cuerpo que se encargue de la investigación de los hechos delictivos, de modo que la fuerza pública intervenga realmente como su auxiliar.

Mientras ello no se da, lo que resta es mejorar la capacitación de los miembros de la fuerza pública.

Los vientos de reforma que corren deben dirigirse a fortalecer a la policía judicial y mantenerla al margen de las vicisitudes de los cambios de gobierno o de las decisiones políticas. Debe ser concebido como lo fue en sus inicios: la instancia de investigación científica de los delitos, en garantía del derecho de los ciudadanos a una correcta averiguación de la verdad, respetuosa de los derechos fundamentales y de una justa sanción al responsable.

## §9. ABREVIATURAS

Co.Po.	<i>Constitución Política de la República de Costa Rica.</i>
C.P.P.	<i>Código Procesal Penal.</i>
LOPJ	<i>Ley Orgánica del Poder Judicial.</i>
LOOIJ	<i>Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial.</i>

LGP	<i>Ley General de Policía.</i>
MSP	<i>Ministerio de Seguridad Pública.</i>
OIJ	<i>Organismo de Investigación Judicial.</i>
PCD	<i>Policía Nacional de Control de Drogas.</i>
LJPJ	<i>Ley de Justicia Penal Juvenil.</i>

# La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Cuba

RAMÓN DE LA CRUZ OCHOA

Presidente de la Sociedad Cubana de Ciencias Penales  
y Profesor Titular Adjunto de la Facultad de Derecho de La Habana

## SUMARIO:

RESUMEN EJECUTIVO. **§1.** INTRODUCCIÓN. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS. FUNDAMENTOS JURÍDICOS. 1.1. *Fundamentos jurídicos.* **§2.** ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA. RELACIONES CON OTROS PODERES. 2.1. *El modelo de organización policial y su efectividad. Clases de Policía.* 2.2. *Política del gobierno.* 2.3. *Perfil policial.* 2.4. *Preparación de las fuerzas.* 2.5. *Relaciones de la Policía con la Fiscalía General de la República y los Tribunales.* **§3.** FUNCIONES DE PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO. 3.1. *Poder Sancionador Administrativo de la Policía. Decreto 141 de 25 de marzo de 1988.* 3.2. *Decreto-Ley Nº 25 de 30 de mayo de 1979. Infracciones de tránsito.* 3.3. *Artículo 8-3 del Código Penal.* **§4.** PERSECUCIÓN JUDICIAL PENAL. 4.1. *Actos de investigación.* 4.2. *Dictamen pericial.* 4.3. EL ASEGURAMIENTO DEL ACUSADO EN LA VIGENTE LEY DE PROCEDIMIENTO PENAL. **§5.** CONCLUSIONES. **§6.** BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN EJECUTIVO

El informe trata de los antecedentes históricos de la Policía en la República de Cuba, así como su desarrollo en los últimos años. Especial atención se presta a sus facultades administrativas que le dan un alto poder sancionador administrativo, así como en el proceso penal, donde también cumple un papel decisivo, especialmente en la fase investigativa y preparatoria del proceso penal. Brevemente se hace referencia a los problemas orgánicos, de prevención y de capacitación de las fuerzas policíacas, así como en los aspectos legales y nuestra opinión sobre aquellos aspectos que deben ser modificados.

En cuanto al asesoramiento externo, creemos que es conveniente que las Fuerzas Policiales continúen, como hasta el momento, recibiendo asesoría especialmente de países de la Unión Europea en materia de Drogas y Lavado de Dinero y otras materias relacionadas con el trabajo policiaco, lo cual en nuestra opinión es de mucha utilidad. Recientemente el Presidente de INTERPOL visitó la isla y ambas partes declararon públicamente su deseo de intensificar las relaciones.

### §1. INTRODUCCIÓN. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Los orígenes más remotos de la labor policiaca en Cuba se remontan a mediados del siglo XVI donde surgen los primeros grupos encargados de la vigilancia y orden público en las villas de San Cristóbal de la Habana, actual capital del país, y las de Camagüey y Santiago de Cuba al centro –este de la isla–; la policía en ese momento era cuadrillas de vecinos con fines de orden público y de búsqueda de esclavos fugitivos, los llamados rancheadores.

En la década del treinta del siglo XVIII se hicieron los primeros intentos de crear un verdadero sistema gubernativo de Policía; más adelante en este siglo quedó claro que era imposible llevar a cabo éste servicio sólo con un sistema de voluntarios.

Un Cuerpo de Policía, como tal, se crea el 15 de julio de 1834, que se denominó Cuerpo de Serenos. En 1851 es reorganizado este servicio con el fin de llevarlo a todas partes del país, pero sin mando vertical, o sea de forma descentralizada y con contribuciones públicas, posteriormente se refundieron e integraron estos servicios en un Cuerpo de Serenos y de Guardia Civil y en 1857 se crea la Guardia Rural. Las funciones eran de vigilancia y protección.

Con la primera intervención norteamericana en la isla en 1898 se desmanteló el aparato policial español y se organizó en las ciudades las patrullas de soldados norteamericanos. El Gobierno Interventor Norteamericano se dio a la tarea de organizar fuerzas destinadas a custodiar los límites municipales y los caseríos aledaños. En esa línea se reorganizó la Guardia Rural que en las zonas urbanas funcionaba

como Guardia Urbana, las cuales, entre otras tareas, cumplían funciones de policía y de orden público. El 1º de abril de 1898 ya estaba formada como tal esta Guardia.

La creación como tal del Cuerpo de la Policía Nacional comenzó por la Habana durante la Primera Intervención, época en que el mayor General W. Ludlow, entonces Gobernador Militar de la Provincia aprobó una orden general disponiendo la organización de un Departamento de Policía en la capital, dependiente del Municipio, el cual quedó definitivamente constituido el 18 de enero de 1899 bajo la dirección de J. Mac Cullack, Jefe de la Policía de la Ciudad de New York; posteriormente, durante la segunda intervención norteamericana en 1913 pasó a depender directamente del Estado eliminando su subordinación municipal.

Otro cuerpo especializado en inteligencia e investigaciones, la Policía Secreta, fue fundada por los norteamericanos, como también lo fueron los laboratorios de criminalística.

A finales de la primera intervención norteamericana y hasta la independencia y creación de la República en 1902, había en el país 3397 policías y 1639 guardias rurales, con todo un sistema de policía de tránsito, policía preventiva y de investigaciones.

Al llegar la independencia se realizaron ajustes y reformas, pero en lo esencial quedó organizado la Policía tal como la dejaron los norteamericanos con policías especializadas como la Policía Secreta (la cual pasó a la Secretaría de Gobernación), la de Tránsito, de Higiene y otras policías descentralizadas y especializadas.

El 26 de febrero de 1910 se crea el Negociado de la Policía Judicial, el que estuvo siempre adscrito al Ministerio de Justicia, salvo un corto periodo en 1934 que estuvo en el Poder Judicial bajo la atención de la Fiscalía del Tribunal Supremo. Según su Reglamento Orgánico de febrero de 1939, era un órgano auxiliar de los Tribunales, Jueces y Fiscales con la misión esencial de investigar los delitos públicos que se cometieran en el territorio nacional y aquellos perseguibles a instancia de parte legítima previo requerimiento al efecto, aportar las pruebas conducentes al esclarecimiento de dichos delitos y presentar sus autores ante las autoridades judiciales.

Funcionaba como cuerpo independiente, con una organización jerarquizada y con un fuerte reglamento disciplinario. Estaba dividida en dos grupos fundamentales: uno llamado de Represión, que se dedicaba a la búsqueda y captura, identificación, detención, aprehensión y presentación de requisitorios, declarados en rebeldía, prófugos, desertores y otros individuos perseguidos judicialmente, y un Grupo de Investigación para el esclarecimiento de delitos, divididos en especialidades de acuerdo a las familias delictivas y con un Gabinete de Identificación adjunto.

La Policía sufrió en la República un proceso de corrupción, de utilización represiva por las dictaduras de turno, especialmente la de Gerardo Machado en la década del 30 y la de Fulgencio Batista en la década del 50, la primera responsable de más de 18,000 muertos y la segunda de 20,000. Durante ésta última dictadura la Policía fue el cuerpo que se utilizó en las zonas urbanas para la tortura, el asesinato, así como en la represión de las masas populares.

Se produjo asimismo, especialmente a partir de los años 40, una relación estrecha entre la Policía y los grupos mafiosos, lo cual dio lugar a que se produjeran pugnas, atentados y asesinatos y hasta batallas campales entre los propios policías.

Otras características importantes de la Policía en esta etapa fue su falta de profesionalización y fraccionamiento, lo cual indudablemente le restaba eficacia, era asimismo una Policía que utilizaba como elemento fundamental para el esclarecimiento de la actividad delictiva el maltrato y la tortura contra los detenidos.

Al triunfo de la Revolución en 1959 se disuelve la antigua Policía del régimen de Batista<sup>1</sup> y se crea, el 5 de enero de 1959, la Policía Nacional Revolucionaria, la cual se integró en lo fundamental con combatientes guerrilleros del Ejército Rebelde que combatió y venció al Ejército del Dictador General Fulgencio Batista.

---

<sup>1</sup> Aunque con efectos a partir del 1º de enero de 1959 la Policía fue disuelta legalmente mediante la Ley 160 de 20 de marzo de 1959, la cual deroga la Ley Orgánica de la Policía Nacional y dispone su reorganización total. Fue publicada en la *Gaceta Oficial de la República* en la misma fecha.

A mediados de 1959 comenzó una profunda reestructuración del aparato policial del país, posteriormente se crea el Dpto. Técnico de Investigaciones que acometió fundamentalmente el enfrentamiento contra la criminalidad convencional de carácter más grave así como ciertas manifestaciones de la criminalidad organizada.

En 1961, con la creación del Ministerio del Interior, se integró a la misma el Cuerpo de Policía, bajo el nombre primero de Dirección General de Orden Público y posteriormente de Dirección General de la PNR, Policía Nacional Revolucionaria.

En 1963 se integran todos los Laboratorios de Criminalística al llamado Laboratorio Central de Criminalística, que también pasa a depender del Ministerio del Interior.

Paulatinamente fueron creadas diversas especialidades tales como Seguridad Pública, Investigaciones judiciales (Instructor Policial), Prevención Social y Grupos Operativos, Menores, Patrullas, Investigaciones Criminales, pero todas bajo un solo mando, el de la Policía Nacional Revolucionaria.

### 1.1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La Constitución Política no hace referencia especial a la Policía como cuerpo especial, sólo hace referencia en su artículo 98 al explicar las atribuciones del Consejo de Ministros, que dice textualmente en su inciso h) proveer a la defensa nacional, al mantenimiento del orden y la seguridad interiores, a la protección de los derechos de los ciudadanos, así como a la salvaguarda de vida y bienes en caso de desastres naturales. Queda claro, por tanto, que las actividades de mantenimiento del orden y seguridad interior y demás propias del Cuerpo Policial, dependen del Ejecutivo y, por tanto, del órgano encargado de esta actividad que es el Ministerio del Interior.

El Decreto-Ley 67 (de 19 de abril de 1983 que trata de la Organización de los órganos que componen el Consejo de Ministros, que es la función ejecutiva), en su artículo 78, habla de las funciones del Consejo de Ministros:

“c) Elaborar y proponer la política de prevención del delito y prevenir, neutralizar y esclarecer las actividades delictivas de carácter común, preservar el orden público y la seguridad colectiva.

”ch) Elaborar, proponer y dirigir la aplicación de la política de prevención de accidentes de tránsito, vigilar el cumplimiento de la ley y el reglamento del tránsito y otras propias de la viabilidad”.

La Ley N° 75 de la Defensa Nacional (de 21 de diciembre de 1994), explica en su art. 57 que el Ministerio del Interior es el órgano encargado de dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política del Estado y el Gobierno en cuanto a la Seguridad del Estado y el orden interior del país y sus atribuciones y funciones principales se regulan en la legislación de la administración central del Estado. El art. 58 establece que el Ministerio del Interior está integrado por órganos nacionales y jefaturas provinciales y municipales, y éstos por unidades de seguridad estatal y de orden interior, organizadas, preparadas y equipadas para el cumplimiento de sus misiones, las que ejecuta en cooperación con los órganos y organismos estatales, las entidades económicas, instituciones sociales y los ciudadanos.

La Ley de Procedimiento Penal dice, en su art. 111, que se consideran auxiliares de las funciones judiciales: a) los oficiales, sargentos y auxiliares del Ministerio del Interior.

Estas son las fuentes legales existentes publicadas en la Gaceta Oficial de la República que de una forma u otra regulan, aunque de forma muy general, la actuación policíaca. Como se observará, carecemos de una ley orgánica de la Policía que deje establecida con la debida transparencia y jerarquía legal su estructura organizativa, sus responsabilidades, funciones y atribuciones.

## §2. ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA. RELACIONES CON OTROS PODERES

### 2.1. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN POLICIAL Y SU EFECTIVIDAD. CLASES DE POLICÍA

La Policía es una organización que como hemos dicho pertenece al Ministerio del Interior y por tanto esta subordinada al mismo. Es un

órgano militarmente jerarquizado, teniendo sus miembros grados militares con un orden jerárquico de Oficiales Superiores, Primeros Oficiales, Oficiales Subalternos, Suboficiales, Sargentos, Cabos y soldados (policías).

La Policía Nacional Revolucionaria tiene una subordinación vertical con una Jefatura Nacional, en cada Provincia (14) y Municipio del país, no existen Policías como tal que sean independientes de esta estructura.

A su vez, la Policía Nacional Revolucionaria se subordina al Ministerio del Interior. En sus actuaciones con consecuencia judiciales tiene plena autonomía operativa y orgánica, sometida a un control previsto en la ley de la Fiscalía General de la República y de los Tribunales en lo que les compete, lo cual trataremos más adelante.

Recientemente se ha creado la llamada Policía Especializada, como parte de la Policía Nacional Revolucionaria, destinada a aquellas áreas de la capital donde hay más afluencia de turistas, dotada de medios técnicos que garantizan la eficiencia y oportunidad en el cumplimiento de sus misiones. Entre ellos se destacan carros patrulleros y motos de tránsito con modernos equipos de comunicaciones, ubicación geográfica por equipos de GPS (Sistema de posicionamiento global por satélites), balizas, sirenas y medios de comunicación adecuados; todas las fuerzas que cumplen función de vigilancia poseen los llamados walkie-talkie, modernos puestos de mando para la dirección de las fuerzas, con sistemas de comunicaciones, informáticos, de video y de vigilancia.

Hay otras especialidades como Seguridad Pública, Investigaciones y Procesamiento Penal, Tránsito y los llamados Jefes de Sectores.

Existe un Puesto de Mando de Seguridad Pública, que tiene como funciones la vigilancia y patrullaje en las grandes zonas urbanas y especialmente en la capital, el cual funciona entrelazado con un sistema informativo que trabaja con inmediatez y eficiencia, con intercambios a través de una red interna y externa, uso de mapas digitales, ubicación geográfica de móviles por GPS, acceso a base de datos y el empleo de imágenes para completar la información.

Un aspecto organizativo importante del trabajo policíaco es el llamado Jefe de Sector, el cual cubre una determinada zona urbana o rural, generalmente pequeña, y que es el eslabón fundamental de la Policía con la población y las instituciones de la comunidad; su tarea principal está dirigida a la Prevención del delito, mediante el análisis sistemático de la situación operativa y las relaciones de trabajo con las organizaciones comunitarias y las Asambleas de Vecinos. Es responsable, además, de esclarecer delitos leves y cooperar en la investigación de los delitos graves que se produzcan en su territorio.

Organiza su trabajo sobre la base de fuerzas profesionales y de cooperantes voluntarios llamadas fuerzas auxiliares y con las instituciones no gubernamentales y gubernamentales, incluyendo la coordinación con las áreas de protección de las instalaciones económicas fundamentales del territorio.

El Decreto Ley 95 del 1986 creó la Comisión de Prevención y Atención Social dependiente del Consejo de Ministros, a nivel nacional, provincial y del municipio, donde se agrupan las instituciones que tienen que ver con la prevención del delito y que tienen en el Jefe de Sector de la Policía el instrumento del órgano policíaco para materializar las orientaciones de esta Comisión en el ámbito de la comunidad.

No existen modelos privados de Policía, sólo está permitido la organización de cuerpos de protección, algunas de ellas bajo un modelo privado y otras dependientes de otras instituciones del Estado, con funciones exclusivamente de protección física de instituciones y empresas y bajo la dirección metodológica del Ministerio del Interior, de acuerdo a lo establecido en el Decreto-Ley N° 186 del 17 de junio de 1998, sobre el sistema de seguridad y protección física, establece en su artículo 13 que para la ejecución y control de los servicios de seguridad y protección física pueden adoptarse las formas de organización siguientes: Empresas de Servicios Especializados de Seguridad y Protección, Empresas de Seguridad y Protección y Grupos de Seguridad Interna. Las formas de organización enunciadas en ocasiones se constituyen como sociedades mercantiles con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El Sistema de Seguridad y Protección, como complemento de la seguridad y el orden interior del país, abarca la protección física, la

seguridad y protección de la información oficial, seguridad informática, el control de los explosivos industriales, sus precursores químicos, municiones, sustancias químicas explosivas o tóxicas, así como las medidas de protección contra incendios y de protección física a las sustancias radioactivas y otras fuentes de radiaciones ionizantes.

## 2.2. POLÍTICA DEL GOBIERNO

Existe una exigencia gubernamental para que la Policía actúe cada vez con más profesionalidad, porque su actuación esté precedida por valores éticos y dentro de la legalidad. Existe la opinión de que la actuación de la Policía es más profesional y cuidadosa en la Ciudad de la Habana que en las ciudades y pueblos del interior. En general, el trato a la población es correcto, sin embargo cuando se trata de personas con antecedentes delictivos o “estigmatizadas”, si bien no puede decirse que esté caracterizado por el mal trato, sí es severo.

En la legislación penal común, así como en la ley penal militar están contempladas varias figuras delictivas que sancionen actuaciones abusivas de la Policía.

La Fiscalía y los Tribunales Militares son los órganos que tienen competencia<sup>2</sup>, para sancionar la comisión de éstos delitos por parte de las fuerzas policiales, cada uno dentro de su esfera o sea la Fiscalía Militar con la investigación de los hechos que se imputan (fase preparatoria) y los Tribunales Militares con su competencia en toda la parte plenaria del proceso que culminará en la sentencia correspondiente.

---

<sup>2</sup> Su competencia se extiende a cualquier delito cometido por militares en servicio activo, sean éstos delitos estrictamente militares contemplados en la Ley Penal Militar o los delitos contemplados en el Código Penal. La Ley le da facultades a la Fiscalía Militar para inhibirse a la Fiscalía Ordinaria cuando entiende que no es de su interés el conocimiento de un hecho delictivo. Esto lo realiza en muchos casos, donde por determinadas razones no es de su interés la persecución de los mismos. Los aspectos de responsabilidad civil rigen de acuerdo a lo dispuesto en el Código Penal en su artículo 70.1 que establece que el Tribunal que conoce del delito declara la responsabilidad civil. El artículo 26 de la Constitución de la República dispone que toda persona que sufre daño o perjuicio causado indebidamente por funcionarios o agentes del Estado, con motivo de funciones propias de sus cargos, tiene derecho a reclamar y obtener la correspondiente reparación o indemnización en la forma que establece la ley. Sin embargo, entendemos es necesario una legislación especial que complemente lo establecido en la Constitución.

La Ley N° 6 Ley Procesal Penal Militar establece, en su art. 11, que corresponde a los Tribunales Militares el conocimiento de los procesos penales por la comisión de todo hecho punible en que resulte acusado un militar (recordemos que los miembros de la policía son militares acorde a nuestra legislación), aún cuando alguno de los participantes o la víctima sean civiles.

En el Código, Penal existen delitos contra la Administración y la Jurisdicción así como contra los Derechos Individuales que tipifican conductas en las que pueden ser sujetos activos miembros de la Policía en el ejercicio de sus funciones. El Código Penal Militar, asimismo, prevé otras figuras delictivas en las cuales en ocasiones son sometidas a procedimiento penal los policías. En general nuestra, experiencia nos permite asegurar que los Tribunales Militares son severos sancionando aquellas conductas delictivas que puedan dañar el ejercicio honroso de la función policíaca.

La efectividad de la Policía es considerada media, el índice de descubrimiento en ciertas modalidades delictivas como por ejemplo los delitos contra la vida es alto, siendo mucho menor en los delitos más frecuentes como los delitos contra la Propiedad.

### 2.3. PERFIL POLICIAL

La Policía tiene que ver con todas las actividades de prevención y represión del delito, incluyendo prevención primaria, prevención secundaria e individualizada.

Periódicamente aparecen en la Prensa anuncios para todos aquellos que quieran ingresar en la Policía, generalmente se exige estudios secundarios, buenas condiciones físicas y conducta moral y un límite de edad.

Los sueldos de la Policía, según se conoce, son altos, bastante por encima del salario promedio del país. No existen cifras públicas del Presupuesto de la Policía, sin embargo nuestra apreciación es que dada la situación económica del país, cuenta con lo imprescindible para desarrollar sus actividades, lo cual no significa que tengan todas sus necesidades cubiertas.

#### 2.4. PREPARACIÓN DE LAS FUERZAS

Existe la carrera de Policiología en el Instituto Superior del Ministerio del Interior “Capitán San Luis” (Centro de Educación Superior y Media Especializada para personal de la Policía y otras fuerzas especiales de orden interior), la cual consta de tres años de estudios teóricos y año y medio de práctica profesional, con las especialidades de Procesamiento Penal, Técnica Investigativa y Seguridad Pública. Existen también cursos básicos de formación policial como agente de orden público de 6 meses de duración, otros cursos de carpeta, de oficial de guardia, de investigación judicial, de oficiales operativos y de seguridad pública los cuales se desarrollan no sólo en la sede principal, sino también en filiales en Provincias.

#### 2.5. RELACIONES DE LA POLICÍA CON LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LOS TRIBUNALES

De acuerdo con la ley, la Policía Nacional Revolucionaria tiene una relación especial con la Fiscalía General de la República, en cuanto a sus actuaciones con consecuencias judiciales, la cual está regulada en la Ley N° 83 de julio de 1997 que establece las atribuciones de la Fiscalía en sus relaciones con la Policía y los Instructores, las que según el art. 26 de la referida ley, son las siguientes:

1) La Fiscalía General de la República, mediante el Fiscal designado, durante la investigación de los delitos o índices de peligrosidad, tiene las siguientes facultades:

- Reclamar de los órganos que realizan la investigación la remisión o entrega de las actuaciones sobre denuncias y hechos delictivos, índices de peligrosidad, expedientes investigativos o de fase preparatoria que se encuentren en tramitación, para su examen o para la instrucción por la Fiscalía;
- Comprobar periódicamente el cumplimiento de las formalidades y términos legales en los distintos tipos de procedimientos;
- Revocar resoluciones ilegales o infundadas del Instructor u otros actuantes, dictando en su lugar las que procedan;
- Impartir por escrito indicaciones al Instructor o al órgano de investigación o a la policía, respecto a la realización de acciones de instrucción y diligencias indispensables, la enmienda

de errores o insuficiencias de la investigación o la instrucción, la rectificación de quebrantamientos de formalidades u otros defectos en la aplicación de la ley, las indicaciones sobre la localización y captura de los presuntos autores de delitos y acusados y en cuanto a cualquier otra que tenga por finalidad garantizar el cumplimiento de la ley o el esclarecimiento de los hechos; si resultare necesario, dirigirla por sí mismo; participar en la práctica de cualquier diligencia o acción de instrucción y asistir, según proceda de conformidad con la ley procesal correspondiente, a los menores de edad y otras personas legalmente incapaces, que intervengan en el proceso como víctimas o testigos, cuando éstos presten declaración o en otras diligencias, siempre que no tuvieran quién los represente o cuando por otras razones tales representantes no puedan o no deban participar en la diligencia.

2) Cuando las indicaciones impartidas por el Fiscal sean injustificadamente incumplidas por el Instructor u otro actuante en el proceso, aquel puede dirigirse al superior jerárquico de éstos para que se adopten las medidas que procedan, además de que se garantice el cumplimiento de lo indicado, sin perjuicio de las acciones que pudieran derivarse si el incumplimiento o la infracción que motivó la indicación fuera constitutivo de delito.

Estas atribuciones de la Fiscalía, que son cumplidas de forma aceptable, en nuestra opinión requieren de una mayor precisión legislativa acerca de las atribuciones y deberes del Fiscal, así como una mayor priorización de esta actividad dentro del cúmulo de obligaciones que tiene la Fiscalía. En el modelo cubano la fiscalización que realiza la Fiscalía, su nivel de exigencia y la independencia que presente frente a la Policía, es vital para la salud del funcionamiento del sistema penal cubano.

Como es normal, en cualquier país del mundo las relaciones entre la Fiscalía y la Policía están sujetas siempre a las tensiones de dos instituciones con responsabilidades, una de ejecución y otra especialmente de supervisión y de dirección, sobre un mismo momento del proceso penal como es la fase investigativa y preparatoria. Sin que se excluyan contradicciones en casos concretos, la política del Estado y que siguen ambas instituciones es tratar de solucionar las

contradicciones en el marco de la ley y con respeto a las facultades que ésta establece para cada institución.

Las relaciones de la Policía con los Tribunales es mínima en los procesos penales y las dificultades que se presentan están sujetas su solución a las mismas reglas mencionadas anteriormente .

### §3. FUNCIONES DE PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO

#### 3.1. PODER SANCIONADOR ADMINISTRATIVO DE LA POLICÍA. DECRETO 141 DE 25 DE MARZO DE 1988<sup>3</sup>

Establece cuáles son las acciones u omisiones no constitutivas de delito que se deberán considerar como contravenciones de las regulaciones de orden interior; las medidas que son posibles imponer por esas violaciones y define las autoridades facultadas para su imposición y para resolver los recursos que se interpongan. En su artículo 9 establece que los miembros de la Policía Nacional Revolucionaria serán las autoridades facultadas para imponer las medidas correspondientes por la comisión de las infracciones que se regulan en el Decreto. La ley faculta también a las autoridades de Carné de Identidad, de Incendios y de Protección Física, todos del Ministerio del Interior, a imponer multas dentro de la esfera de su actividad.

Los recursos de apelación que se interpongan contra el acto de imposición de la multa por los miembros de la Policía Nacional Revolucionaria de medidas por contravenciones, serán resueltos por el Jefe de la Unidad Municipal de la Policía Nacional Revolucionaria correspondiente al lugar donde aquella se haya cometido, o en otros casos al jefe de la autoridad superior que corresponda.

Las contravenciones pueden ser contra el orden público, contra la seguridad colectiva, el régimen de la propiedad, la economía nacional, el régimen de carné de identidad y registro de población,

---

<sup>3</sup> Todos los textos legales están tomados de las ediciones de la fecha de la *Gaceta Oficial de la República*, Colecciones de la Asamblea Nacional y del Ministerio de Justicia.

régimen incendios, régimen de licencia de conducción, régimen de licencia de armas de fuego. En total son 79 contravenciones. La cuantía de las multas va desde \$5MN hasta \$100MN. El ingreso medio del cubano es sobre los \$250.00MN mensuales.

### 3.2. DECRETO-LEY N° 25 DE 30 DE MAYO DE 1979. INFRACCIONES DE TRÁNSITO

El Decreto-Ley N° 25 fue publicado en la *Gaceta Oficial* el 4 de junio de 1979, y trata de la responsabilidad administrativa por infracciones de las regulaciones de tránsito de vehículos, no constitutivas de delitos y establece que las multas por estas infracciones de las regulaciones de tránsito son impuestas por los miembros de la Policía Nacional Revolucionaria encargados de ésta función.

Las infracciones serán sancionadas con multas de \$10, \$5, \$3 y \$2 MN.

El Decreto-Ley también establece que el Jefe Nacional de la Licencia de Conducción del Ministerio del Interior dispondrá la suspensión de uno a tres meses de la licencia de conducción otorgada a los conductores de vehículos de motor que cometan, en el periodo de seis meses naturales, más de dos infracciones de las regulaciones de tránsito que correspondan al grupo de las de mayor peligrosidad.

### 3.3. ARTÍCULO 8-3 DEL CÓDIGO PENAL

Una modalidad importante del poder administrativo que tiene la Policía en Cuba es el establecido en el art. 8-3 del Código Penal, que establece la posibilidad de imponer multa administrativa en casos de hechos contemplados en el Código Penal como delito, siempre que de la comisión del hecho se evidencie como de escasa peligrosidad social tanto por las condiciones personales del autor como por las características y consecuencias del hecho. Sólo es aplicable para los casos de delitos que la sanción límite sea hasta un año de privación de libertad o 300 cuotas de multa, lo cual obedece a una política de despenalización y de desahogo del sistema judicial y del penitenciario. La decisión sobre la escasa peligrosidad la pueden tomar indistintamente la Policía o el Fiscal.

La multa administrativa aplicable en correspondencia con lo dispuesto en la Disposición Especial Única del Decreto-Ley 175 del 1997 no podrá ser inferior a \$200MN ni superior a \$1,000MN, el límite máximo puede extenderse hasta \$2,000MN cuando las circunstancias del hecho o las condiciones del autor así lo aconsejen. En estos casos se impondrá responsabilidad civil, exigible de acuerdo a lo dispuesto en los arts. 70 y 71 del Código Penal. Si el culpable satisface el pago de la multa y cumple los términos de la responsabilidad civil dentro de los 3 días hábiles siguientes al de su imposición se tendrán por concluidas las actuaciones y se archivarán y el hecho a los efectos penales no será constitutivo de delito.

Si el acusado solicita ser juzgado o no abona la multa o la responsabilidad civil se remite al Tribunal correspondiente.

Para la cuantía de la multa se tienen en cuenta las condiciones personales del infractor, antecedentes penales y policíacos, conducta en la comunidad, circunstancias y consecuencias del hecho, nivel económico del infractor y de su núcleo.

Por su parte, la Instrucción N° 1 del 1997 del Fiscal General de la República establece las medidas de Control Fiscal en la aplicación del tratamiento administrativo previsto en el art. 8-3 del Código Penal, ordenando muestreos periódicos a la aplicación que hace la P.N.R. de las facultades que le otorga la Ley.

Ante resoluciones de éste órgano que resulten ilegales e infundadas el Fiscal, en correspondencia con lo dispuesto en la Ley de la Fiscalía General de la República, podrá revocarlas y disponer la remisión de las actuaciones al Tribunal que resulte competente.

También el Fiscal puede, al recibir las actuaciones provenientes de la Policía cuando considere que los casos pueden ser objetos de tratamiento administrativo, disponer directamente la aplicación de este procedimiento.

El Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo establece en sus Indicaciones sobre este tema que el Tribunal no puede objetar la actuación de la autoridad actuante cuando disponga o no la imposición de una multa administrativa, por lo que no devolverá esas actuaciones, a

los efectos que se aplique dicha disposición. Si el Tribunal entendiera que el delito es de mayor entidad y que por tanto no es aplicable el art. 8-3 del Código Penal, lo remitirá al Fiscal a los efectos procedentes.

Las multas administrativas son aplicables en 95 delitos. Mencionemos los más importantes:

- Delitos contra la Administración y Jurisdicción, entre otros, desobediencia, resistencia, denegación de auxilio, ejercicio arbitrario de derecho.
- Delitos contra la Seguridad del Tránsito en la Vía Pública como lesiones menos graves, daños, lesiones graves, conducir vehículo en estado de embriaguez.
- Delitos contra la Salud Pública tal como propagación de epidemias, exhumación ilegal, alteración de medicinas, tenencia ilícita de drogas tóxicas, contaminación de las aguas.
- Delitos contra el Orden Público, los más comunes desordenes públicos, instigación a delinquir, abuso de libertad de cultos, asociaciones, reuniones y manifestaciones ilícitas, clandestinidad de impresos, asociación para delinquir, ultraje a los símbolos de la patria, ultraje a los símbolos de un país extranjero, portación y tenencia ilegal de armas y explosivos.
- Delitos contra la Economía Nacional como Actividades económicas ilícitas, especulación y acaparamiento, tráfico ilegal de moneda nacional, divisas, metales y piedras preciosas.
- Delitos contra el patrimonio cultural. Exploración arqueológica ilícita.
- Delitos contra la Fe Pública. Falsificación de despachos postales, falsificación de certificados facultativos, falsificación de documentos de identificación.
- Delitos contra la Vida y la Integridad Corporal. Riña tumultuaria, aborto ilícito, lesiones, abandono de menores y desvalidos.
- Delitos contra los Derechos Individuales. Privación de libertad, amenazas, coacciones, violación de domicilio, registro ilegal, violación del secreto de correspondencia, contra la libre emisión de pensamiento.
- Delitos contra los derechos laborales, Incumplimiento de medidas de protección al trabajador.

- Delitos contra el normal desarrollo de las relaciones sexuales tales como abuso lascivo, ultraje sexual, incesto, estupro, bigamia, matrimonio ilegal.
- Delitos contra el honor: difamación, calumnia, injuria.
- Delitos contra los derechos patrimoniales: hurto, sustracción de electricidad, gas, agua o fuerza, estafa, usurpación, recepción.

Hacemos notar que en esta modalidad, de suma importancia, sin obviar los propósitos loables de la disposición y los resultados positivos obtenidos, es inevitable subrayar que el referente para decidir cuándo interviene el Derecho Penal o la potestad sancionadora de la Policía está señalada por la pena (norma sanción, es decir, menos de un año o multa de 300 cuotas o ambas) y ello en dependencia de las circunstancias del hecho y del autor, lo que supone un componente subjetivo a cargo de los operadores del sistema, con riesgo de arbitrariedad.

A lo anterior hay que agregar que ni la Ley de Procedimiento Penal, ni el Procedimiento Administrativo contemplan la tramitación de la alternativa que nos ocupa y el legislador trató de resolver esta laguna con la inclusión de una Disposición Especial Única al Código Penal para tratar de instrumentar la aplicación del referido artículo, lo cual dio lugar a pronunciamientos de las distintas autoridades facultadas que se tradujeron en regulaciones complementarias de carácter interno para cada uno de los órganos involucrados, los cuales responden muchas veces a intereses de carácter operativo y funcionales, ajenas a la sistemática de la Ley de Procedimiento Penal y su marco garantista, así como la ausencia de definición exacta de los requisitos para aplicar la alternativa administrativa, tales como los conceptos de escasa peligrosidad social por las condiciones del autor o por las consecuencias del hecho, lo cual hace que estas alternativas se vuelvan inciertas y faltas de precisión, lo cual trae aparejada una excesiva facultad discrecional en manos de los operadores y especialmente de la Policía que puede ser dañina en lugar de beneficiosa para el sistema penal.

#### §4. PERSECUCIÓN JUDICIAL PENAL

El procedimiento penal cubano es mixto con una fase preparatoria a cargo de un Instructor de la Policía bajo la dirección y supervisión

del Fiscal y el Plenario a cargo de Tribunales colegiados, compuesto por jueces profesionales y legos. El Tribunal no tiene ninguna facultad en relación con la fase preparatoria. Existen obligatoriamente dos instancias con recursos que pueden ser de apelación o casación acorde al tipo de delito y la sanción impuesta. El juicio como tal, ante el Tribunal, es completamente oral y se rige por las reglas del procedimiento acusatorio sin embargo, la fase preparatoria como tal tiene muchos aspectos inquisitorios que deberían ser reformados.

En cuanto al papel de la Policía en el proceso penal, la Ley de Procedimiento Penal se refiere tanto a la Policía en términos genéricos como al Instructor, éste último es el funcionario dentro de la propia Policía o de los órganos de seguridad que tiene a su cargo el expediente investigativo y el expediente de fase preparatoria, bajo la dirección del Fiscal.

Es necesario esclarecer que en nuestra opinión la Ley de Procedimiento Penal considera como funcionarios y autoridades judiciales a los policías sólo cuando de acuerdo a la ley de trámites procesales se les otorga determinadas facultades en la sustanciación de los procesos penales, tales como practicar diligencias investigativas, imponer medidas cautelares no retentivas y archivar las actuaciones, entre otras. No todos los funcionarios policiales tienen esa categoría, sino únicamente los que dentro de la organización tienen encomendadas tales funciones.

Dado que la ley de procedimiento no lo identifica en determinadas categorías o denominación, ni incluso el propio cuerpo policial tampoco en su normativa interna ha creado un cargo con un nombre propio, no resulta posible identificarlo por el nombre de ese cargo no creado, por lo que hay que recurrir a su formulación genérica.

De lo anterior se precisa que el resto de los miembros de la policía, esto es, los que no tienen a su cargo tales funciones decisorias en el procedimiento penal, pues no le vienen atribuidas facultades a ejercitar de acuerdo con la ley, no tendrían ese carácter de autoridades judiciales, sino que conformarán los denominados agentes de policía.

El artículo 119 de la Ley de Procedimiento Penal dice que la Policía al tener conocimiento de un hecho delictivo, podrá:

Detener al presunto autor, posterior a ello podrá imponerle cualquiera de las medidas cautelares previstas en la ley, excepto la de privación provisional de libertad, que solo podrá imponerse en la forma y por la autoridad que se establece en la ley, el cual es el Fiscal. Según el artículo 161 de la Ley de Procedimiento Penal, ningún acusado tiene obligación de declarar en su contra, el Instructor tiene la obligación de hacerle saber de que se le acusa, por quien y los cargos que se le dirigen e instruirlo del derecho que le asiste para prestar declaración, si quisiera hacerlo, lo cual podrá realizar en cualquier momento y cuantas veces lo solicite. El acusado solo tiene derecho a ser parte, derecho a proponer pruebas y nombrar abogado defensor después que el Fiscal dicte una medida cautelar contra el mismo (al séptimo día de sus detención como máximo artículo 247 de la ley de trámites). A partir de este momento el defensor puede establecer comunicación con su representado, examinar las actuaciones correspondientes al expediente de fase preparatoria, proponer documentos y presentar pruebas a favor de su representado.

En el caso de no existir medida cautelar, sólo podrá designarse abogado a partir del auto de apertura del Tribunal a Juicio Oral.

#### 4.1. ACTOS DE INVESTIGACIÓN

La Ley de Procedimiento Penal, en su art. 105, es muy clara al definir que la Fase Preparatoria se realiza por el Instructor, ya sea éste el de la Policía, de los Órganos de Seguridad o de la Fiscalía. En la práctica el Instructor de la Fiscalía sólo en casos muy excepcionales y totalmente despreciables desde el punto de vista cuantitativo instruye algún expediente, la casi totalidad son instruidos por el Instructor de la Policía o de los Órganos de la Seguridad.

Estos practican todas las diligencias investigativas, se considerarán como tales:

Identificación de los acusados, la ocupación de los objetos e instrumentos del delito, la inspección del lugar del hecho o la reconstrucción de éste, cuando se considere indispensable a los fines investigativos, la declaración de los acusados y testigos y cualquier otra diligencia prevista en la ley, para la comprobación del delito y la determinación de los participantes.

La Policía, si no hubiere detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes al conocimiento del hecho o a la formalización de la denuncia, remitirá al Instructor que corresponda, las acusaciones realizadas hasta ese momento siempre que existan autor o autores conocidos y habidos. En casos excepcionales, el Instructor puede prorrogar este término a siete días.

El Instructor tiene un plazo de 10 días para iniciar el expediente de fase preparatoria, decidir el archivo de la denuncia o remitirla al Instructor que corresponda por no ser de su competencia los hechos denunciados.

En caso de todo hecho presuntamente delictivo en que se desconozca el o los autores, o éstos no hayan sido habidos por la Policía, iniciará expediente investigativo y será la responsable de practicar, en esos expedientes, todas las diligencias y acciones que conducen al esclarecimiento del hecho y a la determinación, identificación o en su caso búsqueda y captura del o de los presuntos autores. Una vez que determine los autores se dará cuenta al Instructor.

El Fiscal puede, cuando lo considere necesario, intervenir en los expedientes investigativos y cumplir lo que considere pertinente dentro de las facultades que tiene para la fase preparatoria.

Los jefes de unidades o de las correspondientes instituciones de la Policía Nacional Revolucionaria podrán archivar provisionalmente los expedientes investigativos cuando, practicadas las acciones y diligencias requeridas, no hayan podido ser determinados o habidos los autores. En estos casos la resolución de archivo provisional se pondrá en conocimiento del Fiscal y se comunicará al denunciante, si lo hubiere. Si se determina el autor o éste no resultará habido dentro de las 72 horas, se archivará provisionalmente el expediente investigativo, previa requisitoria del acusado y la correspondiente aprobación por el Fiscal de la resolución que dispuso dicho archivo.

El Fiscal y los jefes de las unidades o de las correspondientes instituciones de la Policía Nacional Revolucionaria podrán disponer la puesta en curso de los expedientes archivados, cuando se considere pertinente.

*Diligencias que puede realizar el Instructor sin la participación del Fiscal*

La mayor parte de las diligencias las puede realizar el Instructor sin la participación del Fiscal; veamos las más frecuentes:

Inspección del lugar de los hechos, donde se recogerá y conservará los vestigios o pruebas materiales que haya dejado el delito y que puedan tener relación con la existencia y naturaleza del hecho, no se prevé la participación del acusado asegurado y su defensor en esta diligencia, lo cual es una deficiencia importante de nuestro procedimiento, teniendo en cuenta que es el primer ataque criminalístico que da inicio a las pesquisas. En estas diligencias, reguladas a partir del art. 125 de la Ley de Procedimiento Criminal, el Instructor está obligado a fijar, recoger y conservar los vestigios y pruebas materiales, consignando en las diligencias, la descripción del lugar del delito en que se hallan descubiertos las pruebas, el sitio y todos los detalles que puedan servir tanto para la ejecución como para la defensa; sin embargo, de acuerdo con la práctica, no siempre este trabajo se lleva a cabo con la necesaria precisión y objetividad, obviando en ocasiones las cuestiones que favorecen al presunto autor del delito, esto pudiera ser solucionado si la Ley permitiese que el abogado defensor del acusado participara en la misma.

El Instructor o el Fiscal pueden disponer la *reconstrucción de los hechos*, el cual consiste en la reproducción de los hechos ejecutados y sus circunstancias en la forma más fielmente posible, el art. 134 de la ley de trámites afirma que de considerarse necesario puede participar en la reconstrucción de los hechos el acusado si se prestare a ello, por supuesto ésta participación la deciden el Fiscal o el Instructor. Los artículos de referencia no hacen mención así el acusado puede hacer observaciones y estas se recogerán en acta, ni tampoco hace referencia a la intervención del abogado defensor y sus facultades. Esta acción investigativa es de suma importancia, sin embargo, dado que es una acción irrepetible en juicio debe estar sujeta al control y la contradicción como único medio efectivo de respetar las garantías esenciales del proceso.

La *diligencia de reconocimiento del acusado* por quienes lo acusen, en la cual no participa la defensa.

La *declaración del acusado* es una diligencia que puede hacer sólo el Instructor, éste estará en el deber de hacerle saber que se le acusa, por quién y los cargos que se le dirigen e instruirlo del derecho que le asiste para prestar declaración, si quisiera hacerlo, lo cual podrá realizar en cualquier momento y cuantas veces lo solicite. La ley procesal cubana no prevé la presencia del abogado defensor. El art. 163 establece que el acusado puede manifestar cuando tenga por conveniente y en vista de ello se ordenará la práctica de diligencias conducentes a comprobarlo, lo cual no siempre se realiza.

La *toma de declaración a los testigos* las realiza el Instructor, sin que sea obligatoria la presencia del Fiscal. Sólo se hará en presencia del Fiscal y el abogado defensor en caso de prueba anticipada prevista en la Ley de Procedimiento Penal en el art. 194 cuando el testigo manifestará la posibilidad de hallarse ausente del país en la oportunidad probable en que habrá de celebrarse el juicio oral, o que hubiere motivo bastante para temer su muerte o su incapacidad física o intelectual en el momento expresado. En caso de testigos que proponga la defensa, es el Instructor en esta etapa del proceso, quien decide su práctica o no y sólo puede acudir al Fiscal en caso de negativa en Recurso de Queja.

El Fiscal o el Instructor pueden decretar la *entrada y registro* de día y de noche en lugares públicos, cualquiera que sea el punto del territorio nacional en que se hallen, cuando existan indicios de encontrarse en ella el acusado, los efectos o instrumentos del delito u otros objetos que puedan ser útiles a la investigación.

Según el art. 218 puede ordenarse la entrada o registro de día y de noche, si la urgencia le hace necesario, en cualquier edificio o lugar cerrado o parte de él que constituya domicilio de ciudadano cubano o extranjero residente en Cuba, pero procediendo siempre al consentimiento del interesado. A falta de consentimiento se requiere siempre resolución fundada del Instructor con aprobación del Fiscal, copia de la cual se entregará a la persona interesada al proceder a la práctica de la diligencia. En este caso el registro no puede realizarse fuera de las horas comprendidas entre las cinco de la mañana y las diez de la noche. Se presume que presta su consentimiento el que requerido por quien haya de efectuar la entrada y registro para que lo permita, ejecute por su parte, los actos necesarios que de él

dependan para que pueda tener efecto sin invocar, para oponerse, la garantía constitucional de inviolabilidad del domicilio.

La resolución que dispone la entrada y registro determina su objeto preciso, las razones que justifican adoptar la medida, y el edificio o lugar cerrado que haya de verificarse. También expresa el nombre del funcionario o agente de policía designado para su práctica, cuando no la realice de por sí la propia autoridad.

Los agentes de policía, asimismo, pueden proceder de propia autoridad al registro de un domicilio cuando haya orden de detención o mandamiento de prisión de una persona y al tratar de llevar a efecto su captura se refugia en él, cuando un individuo sea sorprendido en flagrante delito, o cuando un delincuente o presunto delincuente, perseguido por los agentes de la autoridad, se oculte o refugie en alguna casa.

Esta diligencia es totalmente ajena a la participación del defensor.

El Instructor puede también disponer el *Registro de Libros y Documentos y de la Retención y Apertura de la Correspondencia Escrita, Telegráfica y Cablegráfica* por resolución fundada del Instructor, con determinación precisa de la correspondencia postal que haya de ser retenida o de la telegráfica, cablegráfica o radiotelegráfica que debe expedirse copia. En casos extraordinarios en que haya peligro inminente de que desaparezca una prueba de importancia, o que razones de seguridad así lo aconsejen, la Policía puede proceder de propia autoridad a la retención de la correspondencia, pero inmediatamente la pondrá a disposición de la autoridad que corresponda. Al igual que la anterior, en ésta diligencia no tiene participación el abogado.

#### 4.2. DICTAMEN PERICIAL

El art. 201 de la Ley de Procedimiento establece que para esta prueba los peritos actuantes serán los peritos designados oficialmente con ese carácter, lo cual limita la posibilidad de que el defensor proponga peritos independientes.

Finalmente, subrayamos, que el art. 214 de la ley procesal ofrece al acusado una posibilidad, la cual casi nunca se le hace saber, de que

pueda concurrir el Defensor a aquellas diligencias que sean irreproducibles en el juicio oral, lo cual en la práctica hace imposible su ejecución ya que las diligencias de éste tipo se realizan en los primeros días de la investigación, donde todavía el abogado no está personado, ya que sólo puede hacerlo después que se haya dictado Medida Cautelar lo cual generalmente ocurre pasados los primeros siete días de la detención del reo; en caso que no esté asegurado sólo lo puede hacer cuando recibe las conclusiones del Fiscal, por supuesto ya terminada las investigaciones de la fase preparatoria y en el procedimiento abreviado de acuerdo al art. 485 desde que se le comunique al acusado por el Fiscal, esto lo hace generalmente cuando se declare de inicio completa las actuaciones o cuando conceda un término muy breve para las diligencias de instrucción concediéndole al abogado sólo 48 horas para examinar el expediente y proponer alguna diligencia, si lo considera necesario.

La prueba obtenida por la Policía tiene que ser reproducida en el acto del juicio oral, salvo los casos muy excepcionales de prueba anticipada (donde obligatoriamente tienen que participar el Fiscal y la Defensa) o que las partes crean innecesaria su reproducción y así lo acepte el Tribunal. En cuanto a los casos de prueba ilícita como tal el Fiscal debe velar durante la fase preparatoria porque no se produzcan; la defensa durante esta fase puede recurrir al Fiscal en todo caso para su anulación, pero sólo puede acudir ante los Tribunales en la fase de plenario o en Casación ante el Tribunal Supremo al final del proceso. No existe un procedimiento especial de Nulidad para prueba obtenida ilícitamente.

El procedimiento penal es uno como tal para cualquier tipo de delito, no existe una legislación procesal especial para la criminalidad organizada o el terrorismo. El agente encubierto o la entrega vigilada no están previstas expresamente en la legislación procesal.

#### 4.3. EL ASEGURAMIENTO DEL ACUSADO EN LA VIGENTE LEY DE PROCEDIMIENTO PENAL

Recientes modificaciones de la Ley de Procedimiento Penal consignan la facultad de la Policía, bajo el control de la Fiscalía, según la

cual la policía puede proceder a la detención, en aquellos casos que resulte necesario y legalmente permitido por la legislación. Además se le atribuyó a la policía la facultad de poder imponer medidas cautelares no detentivas, es decir: fianza en efectivo, fianza moral, reclusión domiciliaria u obligación contraída en acta de presentarse periódicamente ante la autoridad y con la frecuencia que se fije, excluyendo la posibilidad de que disponga la medida cautelar detentiva de prisión provisional, la cual queda exclusivamente reservada a las atribuciones del Fiscal.

Me refiero concretamente a la facultad de la Policía de imponer al detenido una medida cautelar de fianza en efectivo o incluso de fianza moral, las cuales de no ser depositadas, convertirían automáticamente la decisión en una prisión provisional.

No es posible excluir el caso de que la policía le fije a un acusado una excesiva fianza en efectivo, más allá de sus posibilidades económicas y de las que puedan brindar sus familiares y amigos, para conseguir que automáticamente y de *ipso facto* este acusado quede en prisión por no poderla depositar.

Sobre los aspectos empíricos de la actuación policíaca no tenemos información confiable disponible, ni trabajos de investigación que contribuyan a sustentar objetivamente el desarrollo de estos apartados.

## §5. CONCLUSIONES

Expresamos algunas consideraciones generales:

- 1) El tema de la Policía es escasamente tratado por los criminólogos y penalistas cubanos. La información disponible sobre el tema específico no es accesible para personas que no pertenecen al órgano como tal. Lo mismo sucede con su normativa la cual es de uso interno y muy pocas veces se publica en la Gaceta Oficial de la República. Se carece de una normativa orgánica que tenga los requisitos de una norma jurídica como tal. Es importante promulgar una ley orgánica que recoja los aspectos fundamentales de un órgano de esta importancia y de gran incidencia en la ciudadanía.

- 2) No está disponible información empírica confiable.
- 3) Se puede afirmar que Cuba tiene un órgano policíaco fuerte, organizado y bien estructurado con niveles de eficiencia altos para la medida de América Latina. El Estado y el Gobierno priorizan la atención a éste órgano por su incidencia en la tranquilidad ciudadana, bien éste muypreciado por la ciudadanía y fundamental para el turismo, una de las primeras fuentes de ingresos del país.
- 4) La Policía si bien no puede afirmarse que posea excelencia profesional, sus niveles profesionales son aceptable para un país de nuestras características. Aunque sin duda existen casos de corrupción, no existe como tal una corrupción generalizada.
- 5) La Policía dispone de amplísimas atribuciones, en nuestra opinión excesivas, la cual no está convenientemente balanceada con la fortaleza institucional de la Fiscalía y de los Tribunales, lo cual sería indispensable para un funcionamiento garantista del sistema penal.
- 6) Se hace indispensable la promulgación de una nueva ley de procedimiento penal, que encare, entre otros, problemas vitales como son el fortalecimiento del papel de la defensa, separar al Instructor de la fase preparatoria de la Policía<sup>4</sup> y de los órganos de la Seguridad, fortalecer aún más normativamente y en la praxis el papel de la Fiscalía en lo que le corresponde al control y dirección de la fase preparatoria. Crear jueces de garantías que puedan ser garantes ante cualquier violación de los derechos fundamentales en la fase investigativa y preparatoria del proceso penal, además de otras modificaciones; sólo nos hemos referido a las más importantes que están directamente relacionadas con el trabajo policíaco.

## §6. BIBLIOGRAFÍA

BODES TORRES, JORGE. *La detención y el aseguramiento del acusado en Cuba*. 2ª edición actualizada, Editorial de Ciencias Sociales, 1996, La Habana (Cuba).

---

<sup>4</sup> Existe el proyecto de separar a los instructores de la Policía y convertirlos en un cuerpo independiente bajo la sombrilla del Ministerio del Interior. Se incluiría también a los instructores de la Seguridad. Según la información disponible, este proyecto se encuentra en fase avanzada de aprobación e implementación.

- GARRIDO LUGO, JORGE LUIS y ROQUE TARAFÁ, ELIO ARMENTERO. *Breve historia de la criminalística en Cuba*. Tesis de Grado, inédita, Universidad de la Habana, Cuba, 1986.
- GÓMEZ PÉREZ, ANGELA. *Tutela legal a las contravenciones y los delitos paralelos en nuestro ordenamiento jurídico*. Tesis doctoral, inédita, Universidad de la Habana, Cuba, octubre de 2001.
- HERNÁNDEZ BLAIN, PEDRO. *El trabajo del jefe de sector*. Instituto Superior del Ministerio del Interior, La Habana (Cuba), sin fecha.
- MINISTERIO DE JUSTICIA. *Ley de los Delitos Militares. Ley N° 22 de 15 de febrero de 1979*. 1979, La Habana (Cuba), 1979.
- *Ley N°6 Procesal Penal Militar de 6 Agosto de 1977*. La Habana (Cuba), 1979.
- NÚÑEZ Y NÚÑEZ, EDUARDO RAFAEL. *Ley de Enjuiciamiento Criminal. Anotada y concordada con jurisprudencia*. Cultural S.A., La Habana (Cuba), 1936.
- REGALADO, FERNÁNDEZ PÉREZ, AMARO POTTS. *Ley de Procedimiento Penal. Anotada y concordada*. Editorial Si - Mar S.A., La Habana (Cuba), 1997.
- REGALADO, FERNÁNDEZ PÉREZ, DE LA CRUZ OCHOA. *Código Penal. Anotado y concordado con instrucciones y Sentencias del Tribunal Supremo*. Editorial de Ciencias Sociales, 1998, La Habana (Cuba), 1998.
- SIN AUTOR. *Cuerpo de Policía de Cuba. Síntesis Histórica de 1529-1993*. Editorial Capitán San Luis, La Habana (Cuba).
- SIN AUTOR. *Impresiones de la República de Cuba en el Siglo XX*. Lloyds Greater Britain Publishing Company Ltd. Londres, La Habana, 1913.
- VALDÉS, TERESA y ETCHEVERRY VÁZQUEZ, PEDRO. *Una revolución en el pensamiento técnico-operativo de la PNR*. Ciencia y Tecnología, 40 aniversario del Ministerio del Interior, La Habana (Cuba), junio de 2001.

ZEQUEIRA ANGARICA, AMADA. *Estudio del derecho de defensa para su ampliación en la ley procesal cubana* Trabajo de Investigación, inédito, Universidad Central de Las Villas “Martha Abreu”, Cienfuegos (Cuba), 2001.

# La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso de El Salvador

JAIME MARTÍNEZ VENTURA

Director del Centro de Estudios Penales de El Salvador, CEPES

## SUMARIO:

RESUMEN EJECUTIVO. §1. INTRODUCCIÓN. §2. ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA. 2.1. MODELO DE ORGANIZACIÓN POLICIAL. 2.1.1. Principios organizativos, competencias, jerarquías y subordinaciones. 2.1.2. Formación policial. 2.1.3. La responsabilidad personal civil, penal y disciplinaria de los policías y la subsidiariedad del Estado. 2.1.4. Colisión de funciones con los poderes Ejecutivo, Judicial y con el Ministerio Público. 2.2. PERFIL POLICIAL. 2.2.1. Aspectos culturales del personal policial. 2.2.2. Derechos y deberes. §3. LAS FUNCIONES DE LA POLICÍA: PREVENCIÓN Y REPRESIÓN. 3.1. DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES PREVENTIVAS Y REPRESIVAS. 3.2. LAS ACTIVIDADES DE LA POLICÍA EN EL PROCESO PENAL. 3.3. ACTOS DE INVESTIGACIÓN. 3.3.1 Clases de actos de investigación. 3.3.2. Los límites de la práctica probatoria: la prueba ilícita. 3.3.3. Actos de investigación constitucionalmente protegidos. 3.4. TRATAMIENTO LEGAL DE LA DISTINCIÓN ENTRE LA PERSECUCIÓN DEL CRIMEN ORDINARIO Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA U OTRAS FORMAS DE CRIMINALIDAD. 3.5. EFECTOS DE LOS ACTOS POLICIALES DE INVESTIGACIÓN. §4. CONCLUSIONES. §5. ANEXOS. 5.1. APÉNDICE LEGISLATIVO. 5.2. ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO. 5.3. INFORMACIÓN ESTADÍSTICA.

## RESUMEN EJECUTIVO

Históricamente los cuerpos policiales de El Salvador, han sido instituciones militarizadas, aisladas de las población y dedicadas a la defensa de los intereses de los sectores sociales dominantes, a tal punto que durante el conflicto armado participaron significativamente en las violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

En el proceso penal los cuerpos policiales tuvieron un papel preponderante, muy por encima de la calidad de órganos auxiliares formalmente declarada; en la práctica acumularon el poder absoluto de persecución penal, pero el predominio de su función represiva menoscabó el desarrollo de capacidades técnicas en la investigación criminal.

Como producto de los Acuerdos de Paz, surgió la Policía Nacional Civil (PNC), con el fin de convertirse en una institución nueva, profesional, transparente, respetuosa de los derechos humanos, eficiente y con vocación comunitaria; todo esto no ha podido consolidarse; desde su génesis se ha permitido la existencia de una fuerte tendencia a la militarización y a la concentración de poder en manos de pocas personas dentro de la institución.

La estructura organizativa de la PNC, su dependencia de autoridades civiles, la definición de sus competencias mediante la ley, la intervención de otras entidades del Estado en el nombramiento de jefaturas claves y la sujeción a diversos mecanismos de control interno y externo, fueron adoptadas para garantizar el carácter civil de la institución y evitar que se enquistaran grupos de poder contaminantes, considerando el riesgo que significó el ingreso de contingentes de ex combatientes y ex militares que participaron en el conflicto armado.

La estructura policial original no fue aplicada adecuadamente, en especial la supervisión de las autoridades civiles y los mecanismos de control lo que, sumado a las deficiencias de formación, derivadas de la urgencia por completar el despliegue territorial de la policía, así como la inveterada tradición de evadir el cumplimiento de la ley, han contribuido a situar a la PNC desde su origen como la institución más denunciada por presuntas violaciones a los derechos humanos.

En los últimos tres años, en lugar de contrarrestar los problemas estructurales como la falta de supervisión política y la debilidad de los mecanismos de control, se ha fortalecido una corriente legislativa orientada a consolidar a la policía como una entidad altamente vertical, burocratizada, alejada de la población, huidiza de la sujeción al principio de legalidad y violatoria de los derechos de los agentes policiales.

En virtud de las facultades y atribuciones que le han sido concedidas en los últimos años, la PNC puede utilizar agentes encubiertos, instigadores y provocadores, practicar allanamientos sin orden judicial, detención de personas sin necesidad de exhibir órdenes escritas, requisas de personas, vehículos y compartimentos cerrados, con escasa o nula participación de fiscales y jueces en el control de la legalidad y de las garantías de las personas.

En materia de investigación criminal, formalmente la PNC depende de la Fiscalía, pero en la práctica, como producto de deficiencias del papel de los fiscales y de las reformas al Código Procesal Penal, la policía ha logrado acumular un impresionante poder de investigación autónoma, que es mayor en lo que respecta al crimen organizado.

En lo que respecta a los delitos comunes, las mayores facultades de la policía, las leyes especiales, la amplitud de los tipos penales y el endurecimiento de las penas, no se ha traducido necesariamente en una mayor eficiencia policial, entendida como la capacidad de recabar pruebas para el logro de eventuales condenas, pero sí se han incrementado las capturas y con ello ha aumentado la carga de trabajo de las diferentes instituciones del sistema penal.

En relación al crimen organizado, se debe destacar que entre 2000 y 2001 la policía, efectivamente, ha logrado reducir las denuncias de algunos delitos, especialmente los secuestros, las extorsiones, el robo de vehículos y el robo y hurto de vehículos con mercadería, que generalmente son cometidos por estructuras del crimen organizado; pero otros de esos delitos como la tenencia y tráfico de drogas y armas, reportaron incrementos entre 1999 y 2000, mientras que para el año 2001 la policía no reporta datos sobre estos últimos delitos.

## §1. INTRODUCCIÓN

El primer cuerpo policial de El Salvador fue la Guardia Civil, fundada el 6 de julio 1867<sup>1</sup>, sustituida el 12 de febrero de 1883, por la

---

<sup>1</sup> El Salvador, como el resto de Centro América, se independizó de la Corona Española el 15 de septiembre de 1821.

Policía Reformada<sup>2</sup>. En 1889 fue creada una fuerza de policía montada en los Departamentos de Ahuachapán, Sonsonate y Santa Ana<sup>3</sup>. En 1912 se creó la Policía Nacional dirigida por un capitán de la Guardia Civil Española, y el Cuerpo de Seguridad Central, con funciones de policía política. Ese mismo año surgió la Guardia Nacional, responsable de hacer cumplir las normas que prohibían la organización sindical de los trabajadores agrícolas<sup>4</sup>.

En 1933 se fundó la Policía de Hacienda para controlar el movimiento a través de las fronteras y combatir los delitos fiscales, en especial el contrabando<sup>5</sup>; este cuerpo policial, junto a la Policía Nacional y la Guardia Nacional, conformaron lo que Gino Costa denomina “*El sistema de seguridad contrainsurgente*”<sup>6</sup>, tributario de la llamada “Doctrina de la Seguridad Nacional”.

Antes y durante el conflicto bélico que vivió El Salvador, estos cuerpos policiales participaron de violaciones sistemáticas a los derechos humanos. La Comisión de la Verdad<sup>7</sup> investigó más de 22,000 denuncias de tales violaciones, ocurridas entre enero de 1980 y julio de 1991, de las cuales, el 60% fueron atribuidas a la Fuerza Armada, el 25% a los Cuerpos de Seguridad, el 10% a los escuadrones de la muerte y el 5% a las fuerzas insurgentes<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> LÓPEZ NUILA, CARLOS REYNALDO. *La seguridad pública de El Salvador*. Proyecto La Seguridad Pública de América Latina. Universidad Internacional de la Florida, 1991, pp. 4 y 5.

<sup>3</sup> BROWNING, DAVID. *El Salvador; la tierra y el hombre*, 1ª ed., Ministerio de Educación - Dirección de Publicaciones, San Salvador, 1975, pp. 356-357.

<sup>4</sup> MCCLINTOCK, MICHAEL. *The American Connection. State Terror and Popular Resistance in El Salvador*. 2ª ed., Londres, 1985, pp. 95-98, citado por COSTA, GINO. *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*. 1ª ed., UCA editores, San Salvador, 1999, p. 31.

<sup>5</sup> *Op. cit.*, pp. 97 y 198.

<sup>6</sup> *Op. cit.*, pp. 38-60.

<sup>7</sup> Entidad creada como parte de los Acuerdos de Paz, integrada por varias personalidades humanistas y académicas del Continente Americano, con la misión de realizar una “*investigación de graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuya huella sobre la sociedad salvadoreña reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad*”.

<sup>8</sup> V COMISIÓN DE LA VERDAD. *De la locura a la esperanza. La guerra de doce años en El Salvador*. Informe de la Comisión de la Verdad, *Revista ECA*, No. 533, año XLVIII, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, marzo de 1993, pp. 197 a 198.

Las legislaciones de la época, definieron los cuerpos policiales como “Órganos Auxiliares”<sup>9</sup>, limitados a realizar tareas de investigación bajo la supervisión de los jueces, pero en la práctica el poder de investigación estaba en sus manos, con una amplia discrecionalidad para decidir qué, cuándo y cómo perseguir, incluyendo el uso de la fuerza física y la coacción para obtener confesiones extrajudiciales<sup>10</sup>, todo lo cual les hizo muy eficientes para la represión política, pero no fueron efectivos en la investigación de los delitos<sup>11</sup>.

El 16 de enero de 1992<sup>12</sup>, como parte del proceso de negociación que puso fin al conflicto, se decidió la supresión de los cuerpos anteriores y la creación de la Policía Nacional Civil (PNC) como único cuerpo policial armado encargado de las funciones de policía rural y urbana<sup>13</sup>, que se organizaría conforme los principios rectores siguientes:

<sup>9</sup> El artículo 11 del Código Procesal Penal de 1974, decía: “*Son órganos auxiliares de la administración de justicia para la averiguación de los delitos y faltas perseguibles de oficio y en cuanto al cumplimiento de las funciones que este Código determina: a) La Dirección General de la Guardia Nacional; b) La Dirección General de la Policía Nacional; c) La Dirección General de la Policía de Hacienda (...) y f) Las dependencias de las mencionadas instituciones*”.

<sup>10</sup> El papel de la policía consistió en la aportación de las diligencias iniciales, realizadas sin ningún control –ya que el papel y la participación reconocida al Fiscal en el proceso era meramente accesoria– y la instrucción se iba realizando en recopilación de actas de declaraciones y de alguna información proporcionada por la policía. La protección del imputado era sumamente endeble y era común el uso de vejaciones y violación de derechos contra la persona investigada. V. AMAYA CÓBAR, EDGARDO et. al. *Límites y alcances constitucionales de la investigación policial del delito en la etapa preliminar del proceso penal*. Trabajo de investigación para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de El Salvador, San Salvador, 1999, pp. 67-68.

<sup>11</sup> “Una de las mayores debilidades de la administración de justicia fue la carencia de cuerpos policiales con capacidad de investigación profesional e independiente. En la medida en que los cuerpos de seguridad pública no protegieron al ciudadano frente al delito, si no a los intereses dominantes frente a los ciudadanos, nunca se vieron en la necesidad de desarrollar su capacidad de investigación”. V. COSTA, GINO, *op. cit.*, p. 30.

<sup>12</sup> NACIONES UNIDAS. *Acuerdos de El Salvador: en el Camino de la Paz*. 1ª ed., Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, San Salvador, 1992, p. 61.

<sup>13</sup> Según la Constitución de la República (art. 159) y la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, a esta institución le corresponden en forma exclusiva, las funciones de policía; no obstante, existen otros cuerpos policiales armados dependientes de los Consejos Municipales en las principales ciudades del país, cuya función principal es resguardar el patrimonio de los municipios y hacer cumplir las ordenanzas municipales. En algunas de las ciudades más grandes, como San Salvador, existen ordenanzas de contravenciones, cuya sanción es competencia de la autoridad administrativa (art. 14 Cn.) y en esos casos las policías municipales tiene facultades sancionadoras, sujetas a la revisión de los Consejos Municipales u otras autoridades administrativas.

- a) *Carácter civil*, independiente de la Fuerza Armada, sujeta a las autoridades civiles, no aislada de la sociedad y por lo tanto no sometida al acuartelamiento<sup>14</sup>;
- b) *Profesional*, los miembros de la PNC son considerados profesionales de carrera encargados de prestar el servicio de seguridad a todas las personas;
- c) *Apolítica*, ajena a toda actividad partidista, sin menoscabo del derecho de sus miembros a asumir como ciudadanos la opción política de su preferencia;
- d) *Transparente*, sometida a los principios democráticos de publicidad de los actos de gobierno y rendición de cuentas de los funcionarios públicos;
- e) *Incorruptible*, los miembros de la PNC están obligados a no cometer actos de corrupción, a opondrán rigurosamente a ellos y combatirlos;
- f) *Respetuosa de los derechos humanos y sometida a la legalidad*, obligada a respetar y proteger los derechos de todas las personas y a no obedecer órdenes ilegales;
- g) *Vocación comunitaria*, los miembros de la PNC cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a la comunidad.

La esencia de la PNC es su naturaleza civil, pero ésta no se ha consolidado debido a que desde su origen, se ha permitido la existencia de una fuerte tendencia a la militarización, entre otras cosas por el predominio de elementos y jefaturas provenientes de las fuerzas armadas y los extintos cuerpos de seguridad<sup>15</sup> y por la permanente

---

<sup>14</sup> “Los miembros de la Policía Nacional Civil no estarán sometidos a régimen de acuartelamiento; sin embargo, en condiciones excepcionales y por el tiempo requerido por éstas, podrán ser encuartelados de conformidad al reglamento de funcionamiento que desarrolle esta Ley” (art. 28, Ley Orgánica de la PNC de 1992, derogada en 2001).

<sup>15</sup> Uno de los acuerdos complementarios entre el gobierno y los grupos insurgentes firmado el 22 de diciembre de 1992, permitió la incorporación masiva a la PNC de dos contingentes policiales militarizados: la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos (CIHD) y la Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico, creadas en 1985 y 1990 con auspicios de EE. UU; a partir de ahí se produjo la más fuerte desnaturalización de la PNC. V. COSTA, GINO, *op. cit.*, pp. 225-277, y MARTÍNEZ VENTURA, JAIME. “Control y Eficacia de la Policía Nacional Civil”, en *Instituciones y Democracia en El Salvador* (Stefan Roggenbuck ed.), Fundación Konrad Adenauer, San Salvador, 1994, pp. 262 a 265.

participación del ejército en operaciones de vigilancia conjunta con miembros de la PNC especialmente en la zona rural<sup>16</sup>.

Las reformas constitucionales de 1992<sup>17</sup>, introdujeron la PNC en los artículos 159 incisos 2º y 3º, y 168 números 17º y 19º de la Constitución de la República y sentaron las bases para la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (LOPNC) de 1992<sup>18</sup>, recientemente derogada y sustituida por otra ley con el mismo nombre<sup>19</sup>, la cual conserva las disposiciones relativas a los principios rectores y a instrumentos de Naciones Unidas relativos a la protección y respeto de los derechos humanos por parte de los cuerpos policiales<sup>20</sup>.

## §2. ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA

### 2.1. MODELO DE ORGANIZACIÓN POLICIAL

#### 2.1.1. Principios organizativos, competencias, jerarquías y subordinaciones

Los principios organizativos, la estructura funcional y territorial, fueron plasmados en el Acuerdo de Paz, bajo el entendido que

<sup>16</sup> El art. 168, ordinal 12º de la Constitución, permite al Presidente de la República disponer de la Fuerza Armada para labores de seguridad pública de forma excepcional, si se han agotado los medios ordinarios para ello, limitado temporalmente y con la obligación de rendir información a la Asamblea Legislativa. Esto se ha convertido en una situación permanente a través de los Grupos de Tarea Conjunta (GTC) integrados mayoritariamente por elementos del ejército y miembros de la PNC que desarrollan desde 1994 tareas de patrullaje en diferentes lugares del territorio. V. MARTÍNEZ VENTURA, JAIME, AMAYA COBAR, EDGARDO y otros. *Informe seguridad pública y derechos humanos. El Salvador 1997*. FESPAD, San Salvador, 1998, pp. 16 y 17, y PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Informe de labores. Julio - diciembre de 2001*. San Salvador, 2002, p. 18.

<sup>17</sup> Decreto Legislativo 152 de 30 de enero de 1992, *Diario Oficial* 19, tomo 314, de la misma fecha.

<sup>18</sup> Decreto Legislativo 269, de 25 de junio de 1992, *Diario Oficial* 144, tomo 316 de 10 de agosto de 1992.

<sup>19</sup> Decreto Legislativo 653, de 6 de diciembre de 2001, *Diario Oficial* 240, tomo 353, de 19 de diciembre de 2001.

<sup>20</sup> En el artículo 13 de la actual LOPNC, están incorporadas la gran mayoría de las disposiciones del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; también están asimilados los apartados 2 y 3, del artículo 2 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes; el artículo 15 incorpora algunos de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

deberán quedar reflejados en el organigrama y en la Ley Orgánica de la PNC<sup>21</sup>. Tales principios pueden ser enunciados de la siguiente manera:

- a) *Subordinación a autoridades civiles*. Presidente de la República, Ministro y Viceministro de Seguridad, Director General, Subdirectores Generales, e Inspector General;
- b) *Control parlamentario*. El Director General de la PNC, nombrado por el Presidente de la República, puede ser destituido por recomendación de la Asamblea Legislativa por causa de graves violaciones de los derechos humanos (art. 131, ordinal 37<sup>o</sup>);
- c) *Organización centralizada*. La Policía Nacional Civil tendrá una organización centralizada en cuanto estará estructurada a nivel nacional para cubrir todo el territorio.
- d) *Operaciones descentralizadas*. Existirán Delegaciones Departamentales de policía siguiendo la división administrativa del país<sup>22</sup> y ciertas dependencias policiales, por las funciones que realizan, quedarán bajo la dirección funcional de otras autoridades<sup>23</sup>.
- e) *Autonomía administrativa y financiera*. La Policía Nacional Civil contará con su propio presupuesto dentro del Ramo al que se le asigne la Seguridad Pública<sup>24</sup>.

Durante más de nueve años<sup>25</sup>, la PNC adoptó una estructura organizativa que reproducía casi todas las directrices establecidas en el Acuerdo de Paz, de manera que la Ley Orgánica de la PNC de 1992<sup>26</sup>, prescribía que el mando ordinario lo ejercía el Director Ge-

---

<sup>21</sup> Cfr. Naciones Unidas, *Acuerdos de El Salvador, op. cit.*, pp. 64-67.

<sup>22</sup> El Salvador es un Estado Unitario que se divide administrativamente en 14 Departamentos.

<sup>23</sup> Las Divisiones de Investigación Criminal y Antinarcostráfico, bajo el Fiscal General de la República; la División de Finanzas, bajo el Ministerio de Hacienda; la División de Medio Ambiente, bajo el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

<sup>24</sup> Este principio no fue explícitamente definido en el Acuerdo de Paz, pero fue incorporado en el Capítulo VIII, de la Ley Orgánica de la PNC de 1992, en los arts. 48 a 52. En la Ley Orgánica actual está regulado en los arts. 9 y 31-34.

<sup>25</sup> Entre junio de 1992 –fecha en que se emitió la primera Ley Orgánica de la PNC– y diciembre de 2001, fecha en que dicha ley fue reemplazada.

<sup>26</sup> V. Capítulo II, artículos 4 a 22 de la Ley Orgánica de la PNC de 1992.

neral, nombrado por tres años, bajo la autoridad del Ministro de Seguridad Pública (art. 4, inciso 1º)<sup>27</sup>.

Dicho Director estaba asistido por un Subdirector General Operativo y un Subdirector General de Gestión; los jefes de Divisiones y los jefes de las Delegaciones Departamentales eran nombrados por el Director a propuesta del Subdirector Operativo. Los Subdirectores eran nombrados también por el Director, conforme al art. 67 de la Ley de la Carrera Policial<sup>28</sup>.

En el caso del jefe de la División de Investigación Criminal, se requería previa consulta con el Presidente del Órgano Judicial y con El Fiscal General de la República; en el caso de la División de Finanzas, previa aprobación del Ministro de Hacienda y en el caso de la División de Medio Ambiente, la aprobación previa del Ministro de Agricultura y Ganadería.

La ley también dejó enunciadas las principales divisiones operativas de la policía<sup>29</sup>, aunque no de forma taxativa, al dejar la posibilidad de crear otras por disposición del Presidente de la República (art. 11). En cambio las Delegaciones Departamentales sí fueron reguladas de forma taxativa en el artículo 21 de dicha Ley, según el cual en cada Departamento de la República (14 en total) funcionará una Delegación de Policía, más una Delegación Metropolitana en la ciudad de San Salvador (14 +1).

Dentro de la organización policial, se estableció la Inspectoría General de la PNC, encargada de vigilar y controlar los servicios operativos y lo referente a los derechos humanos, cuyo titular dependería el Ministro de Seguridad Pública, quien lo nombraba previa aprobación del Fiscal General de la República y del Procurador Para la Defensa de los Derechos Humanos<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Originalmente se dispuso que estaría bajo la dependencia del Viceministro de Seguridad Pública cuando no existía la figura de Ministro para este ramo.

<sup>28</sup> Decreto Legislativo 773, de fecha 18 de julio de 1996, *Diario Oficial* 14, tomo 332, de 7 de agosto de 1996.

<sup>29</sup> Estas eran: 1) Seguridad Pública; 2) Investigación Criminal; 3) Fronteras; 4) Finanzas; 5) Armas y Explosivos; 6) Protección de Personalidades; 7) Medio Ambiente; 8) Antinarcóticos y 9) Tránsito Terrestre.

<sup>30</sup> Según el Acuerdo de Paz el titular de la Inspectoría dependería del Director General, pero esto se modificó en la Ley Orgánica que lo dejó bajo la autoridad del Ministro de Seguridad Pública.

La nueva Ley Orgánica introdujo variables importantes a la estructura organizativa de la PNC<sup>31</sup>, tal como se explica a continuación:

- a) La policía no queda subordinada a un Ministerio determinado, sino al que se le asigne las funciones de seguridad pública; en todo caso será diferente al de la Defensa Nacional (art. 6, inciso 1º);
- b) El nombramiento del Director General, a cargo del Presidente de la República, no tiene un período fijo (art. 6, inciso 2º);
- c) El Inspector General quedó subordinado al Director General y ya no está obligado a rendir informes periódicos a la Procuraduría de Derechos Humanos (arts. 12, 26 y 27);
- d) Se suprimió la función del Director General de mantener coordinación con el Director y con el Consejo Académico de la Academia Nacional de Seguridad Pública (art. 9, confrontado con el art. 7, letra g, de la ley derogada);
- e) Se mantiene la disposición que permite que ciertas dependencias de la PNC, por la naturaleza de sus funciones, puedan quedar bajo la dirección funcional de otras autoridades, sin decir expresamente cuáles son esas dependencias (art. 11, inciso 2º).
- f) Se eliminaron las subdirecciones de operaciones y de gestión dejando abierta la posibilidad de crear esas o cualesquiera otras subdirecciones (art. 12, inciso 1º);
- g) Se suprimió la enunciación de las divisiones operativas que estaba en la ley anterior y se deja abierta la potestad de crear esas y cualesquiera otras (art. 12, inciso 2º);
- h) Fue suprimida la enunciación de las 14 Delegaciones Departamentales y la Delegación Metropolitana, sustituyéndola por otra norma que dispone que se crearán las delegaciones de policía que sean necesarias por Departamento (art.12, inciso 3º)

### 2.1.2. *Formación policial*

La formación profesional y técnica de la PNC están a cargo de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), que es una institución autónoma, con personalidad jurídica, autonomía administrativa y

---

<sup>31</sup> Esta nueva ley se distingue por la amplia desregulación que ha incorporado; muchas materias que fueron regidas por la Ley Orgánica anterior, han sido remitidas a la potestad reglamentaria o las disposiciones del Presidente de la República.

financiera, con su propio presupuesto, adscrita al Ministerio de Seguridad Pública<sup>32</sup>.

La necesidad de una formación policial eficiente, se volvió más urgente por que uno de los acuerdos de paz complementarios, estipuló que las primeras 10.000 plazas de la Policía Nacional Civil debían ser ocupadas en un 20% por elementos provenientes de los desaparecidos cuerpos de seguridad pública; 20% por ex-combatientes de las fuerzas insurgentes y 60% por personas que no participaron directamente en el conflicto armado<sup>33</sup>.

La calidad de la formación impartida en la Academia tuvo que ser sacrificada, ante la urgencia de graduar una gran cantidad de policías en el menor tiempo posible, a efecto de cumplir con el despliegue territorial de la PNC. Desde mediados de 1993, la Academia contó permanentemente con más de 2.000 alumnos y cada uno recibió formación básica en un plazo no mayor de seis meses. A finales de 1999 el número de policías graduados era de 17.827<sup>34</sup>.

### 2.1.3. *La responsabilidad personal civil, penal y disciplinaria de los policías y la subsidiariedad del Estado*

Los agentes policiales que cometan delitos dentro o fuera del servicio, serán sometidos a la jurisdicción ordinaria, según el artículo 25 de la nueva Ley Orgánica de la PNC. No existe fuero especial para los policías; el inciso 2º del art. 245 del Código Procesal Penal, establece que la responsabilidad disciplinaria de los elementos policiales, no excluye la responsabilidad penal.

Por otra parte, el artículo 116 del Código Penal prescribe: “*Toda persona responsable penalmente de un delito o falta, lo es también civilmente, si*

---

<sup>32</sup> Art. 1, Ley Orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública, Decreto Legislativo 195, de 27 de febrero de 1992, *Diario Oficial* 42, tomo 314, de 3 de marzo de 1992.

<sup>33</sup> NACIONES UNIDAS. *Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador. Recalendarizaciones, acuerdos complementarios y otros documentos importantes*. San Salvador, Unidad de Apoyo al Enviado Especial del Secretario General, 1997, p. 3.

<sup>34</sup> AMAYA CÓBAR, EDGARDO y MARTÍNEZ VENTURA, JAIME. *La Policía Nacional Civil de El Salvador. Evolución y estado actual*. Informe inédito, Washington Office on Latin America (WOLA), 1999, p. 11.

*del hecho se derivan daños o perjuicios, ya sean éstos de carácter moral o material”, de esta manera, los funcionarios o agentes de la policía son responsables también civilmente.*

La responsabilidad disciplinaria de los policías está regulada en los arts. 19 a 25 LOPNC, que establecen las sanciones disciplinarias, los órganos competentes para imponerlas, las reglas generales y las características del procedimiento. Las sanciones son: a) Amonestación verbal; b) Amonestación escrita; c) Arresto sin goce de sueldo hasta por cinco días; d) Suspensión del cargo sin goce de sueldo; e) Degradación; f) Remoción con indemnización o sin ella; y g) Destitución; las primeras tres y la suspensión del cargo de uno a quince días, son competencia de cada jefe de servicio; las demás serán impuestas por el tribunal disciplinario<sup>35</sup>. Las faltas disciplinarias no están definidas en dicha Ley Orgánica, sino en el Reglamento Disciplinario de la PNC<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> En cuanto a las reglas generales y características del procedimiento, son destacables las siguientes: a) Es un procedimiento sumario; el Tribunal Disciplinario puede fallar en una sola audiencia; b) Podrá fallarse con solo robustez moral de prueba; c) El procedimiento será oral; d) El Inspector General de la PNC o su delegado, está obligado a incoar el procedimiento respectivo, en el que interviene con el papel similar al de un fiscal.

<sup>36</sup> El reglamento Disciplinario, en su título IV, establece dos tipos de faltas disciplinarias: leves y graves; las primeras son una lista de 28 conductas indicadas en el artículo 36 y entre ellas están: 1. Tratar a los superiores, subalternos y compañeros o al público, faltándoles al respeto en forma descortés e impropia o empleando vocabulario soez; 2. Faltarle al respeto y a la consideración a los funcionarios del Estado a los cuales se les deba asistencia o apoyo en el ejercicio de sus funciones; 3. No vestir el uniforme reglamentario, cuando se encuentre en servicio activo (...); 4. Promover o participar vistiendo el uniforme en actos sociales que se ajusten a la honorabilidad o decoro (...); 5. Mostrar un comportamiento negligente dentro o fuera del servicio; 7. Consumir durante el servicio bebidas embriagantes sin que llegue a producirse estado de embriaguez; 12. Realizar cualquier conducta constitutiva de falta penal cuando ésta no constituya una falta disciplinaria prevista como grave; 27. Cualquier otra conducta que implique una negligencia o un incumplimiento leve de su deberes (...); las faltas graves están contempladas en un listado de 32 conductas indicadas en el artículo 37 y entre las cuales sobresalen: 1. Violar las prohibiciones, abusar de los derechos o incumplir los deberes contemplados en la Constitución, en las leyes o reglamentos; 2. Manifestar una conducta abiertamente contraria al ordenamiento constitucional o al Presidente de la República; 3. Causar daño a la integridad de las personas, como consecuencia del exceso en el uso de las armas, de la fuerza o de cualquier otro medio; 4. Atentar gravemente contra la dignidad e integridad de las personas, fuera o dentro del servicio (...); 6. Atentar contra la libertad sexual de sus compañeros o subordinados, así como de aquellas personas que estén bajo detención

La responsabilidad subsidiaria del Estado está prescrita en el artículo 245 de la Constitución, que establece: “*Los Funcionarios y empleados públicos responderán personalmente y el Estado subsidiariamente, por los daños materiales o morales que causaren a consecuencia de la violación a los derechos consagrados en esta Constitución*”<sup>37</sup>, dicha responsabilidad en el caso que se trate de un hecho punible, incluye las consecuencias civiles del delito<sup>38</sup>.

Pese a todas estas regulaciones, la PNC es la institución que desde su origen acumula más denuncias de posibles violaciones a los derechos humanos, tal como puede apreciarse en las estadísticas de las instituciones de control policial<sup>39</sup>.

#### 2.1.4. *Colisión de funciones con los poderes Ejecutivo, Judicial y con el Ministerio Público*

##### 2.1.4.1. Disputas con el Ministerio de Seguridad Pública

Los Acuerdos de Paz establecieron que el mando ordinario de la PNC lo ejerce el Director General, subordinado a la autoridad del Presidente de la República, el Ministro y el Viceministro del ramo. Pero los mismos Acuerdos en el Régimen Transitorio<sup>40</sup>, dispusieron que durante la transición, mientras se reemplazara gradualmente a la

---

Cont. nota 36

o custodia; 7. No intervenir, fuera de las horas de servicio, en beneficio de la vida, integridad física y bienes de las personas; 8. Cometer actos constitutivos de delito culposo o doloso (...) 30. Participar en huelgas, en acciones sustitutivas de las mismas o en actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios.

<sup>37</sup> Conforme al artículo 121 C.P. (Código Penal), el Estado incurre en una clase de responsabilidad subsidiaria denominada Responsabilidad Civil Subsidiaria Especial, que es aquella en la cual el que responde por los daños y perjuicios provenientes del hecho punible cometidos por el imputado, es una persona jurídica, o, en su caso, se trate del Estado o cualquiera de sus entes autónomos.

<sup>38</sup> Según el artículo 115, inciso primero, del Código Penal (C.P.), las consecuencias civiles del delito son: 1) La restitución de las cosas obtenidas como consecuencia de la realización del hecho punible o, en su defecto, el pago del respectivo valor; 2) La reparación del daño causado; 3) La indemnización a la víctima o a su familia por los perjuicios causados por daños materiales, o morales y 4) Las costas procesales.

<sup>39</sup> V. Tablas 1 y 2 en el anexo de información estadística.

<sup>40</sup> V. Naciones Unidas. *Acuerdos de El Salvador*, op. cit., p. 72.

Policía Nacional, la PNC no quedaría bajo ningún Ministerio y el Director estaría bajo la autoridad directa del Presidente de la República.

Probablemente, esa autonomía del primer Director General, el alto grado de poder que tiene dicho funcionario y la falta de claridad del papel del Viceministro de Seguridad Pública, causaron los conflictos ocurridos entre quienes ocuparon por primera vez dichos cargos, ambos nombrados por el Presidente de la República, en junio de 1994, al final de la transición.

El Ministro llegó a crear unidades que no aparecían oficialmente en el organigrama de la PNC, como la llamada Unidad de Análisis, conformada por personal de los antiguos cuerpos policiales y dirigida por un ex-miembro de la Policía Judicial de Venezuela, contratado como asesor del Ministro<sup>41</sup>.

A inicios de 1997, el Ministro presentó una propuesta de reformas legales mediante las que pretendía suprimir la atribución del Director General de nombrar a los Subdirectores y a los jefes de Divisiones y Delegaciones, trasladando dicho nombramiento al Presidente de la República en base a las propuestas que le presentara el Ministro; trasladar el manejo presupuestario de la PNC al Ministro y poner bajo su mando a la Academia Nacional de Seguridad Pública<sup>42</sup>.

#### 2.1.4.2. Discrepancias con el Órgano Judicial

Las discusiones entre autoridades de seguridad pública y miembros del Órgano Judicial, han girado en torno a la nueva legislación penal<sup>43</sup>, las propuestas de reformas de la misma y su aplicación en casos

---

<sup>41</sup> V. Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos. *Protección a los derechos humanos. El derecho a la vida, caso: Caso Manuel Adriano Vilanova Velver*. Serie Resoluciones. San Salvador, 1996, p. 10, 11 y 41

<sup>42</sup> MARTÍNEZ VENTURA, JAIME, AMAYA COBAR, EDGARDO y otros. *Informe seguridad pública y derechos humanos. El Salvador 1997, op. cit.*, pp. 10 y 11.

<sup>43</sup> Esa nueva legislación incluye la Ley del Menor Infractor que entró en vigencia en marzo de 1995 y los nuevos Código Penal, Código Procesal Penal y Ley Penitenciaria, que entraron en vigencia el 20 de marzo de 1998.

concretos. Las autoridades policiales, promovieron reformas que aumentaron las facultades de la policía, restringieron los derechos de las personas, incrementaron las penas y limitaron el papel de los jueces como garantes de los derechos y libertades individuales. A fines de 2001, habían sido reformadas 112 disposiciones del Código Penal y 75 del C.P.P.<sup>44</sup>.

El Ministro de Seguridad Pública, que fungió entre 1994 y 1999, aseguraba que la mayor cantidad de delitos eran cometidos por miembros de las pandillas juveniles, alentados por la Ley del Menor Infractor, vigente desde 1995; tales afirmaciones fueron desmentidas por funcionarios judiciales, entre ellos un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, ya que los datos oficiales revelaban que antes y durante los primeros años de vigencia de dicha ley, el porcentaje de la delincuencia cometida por personas menores de 18 años no pasaba del 15%<sup>45</sup>.

En cuanto a la aplicación de la ley, se han producido enfrentamientos entre autoridades de Seguridad Pública y operadores judiciales, en casos de resonancia pública como secuestros de empresarios. En uno de ellos, un juez de instrucción sobreseyó provisionalmente a un ex-comandante guerrillero y cuatro imputados más, por el secuestro de varias personas, sosteniendo que no se aportaron suficientes pruebas de cargo<sup>46</sup>. El Director General de la PNC, el Ministro de Gobernación, el Fiscal General de la República, e incluso el propio Presidente de la República, censuraron duramente la decisión del juez<sup>47</sup>, llegando a insinuar que en este y en otros casos, los jueces podrían estar vinculados con el crimen organizado<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> V. AGUILAR VILLAMARIONA, JEANNETTE. *Metodologías para la cuantificación del delito*. En proceso de edición, FESPAD, marzo de 2002, p. 22.

<sup>45</sup> V. MARTÍNEZ VENTURA, JAIME y DE VARELA, KARLA. "Comentario al Proceso de Reforma Legislativa en El Salvador", en *Infancia Ley y Democracia en América Latina*. 1ª ed., Emilio García Méndez - Mary Belfo (compiladores), Ed. Temis, Bogotá, 1988, p. 547.

<sup>46</sup> *El Diario de Hoy*, 22-08/01, p. 2.

<sup>47</sup> *El Diario de Hoy*, 23-08/01, p. 12.

<sup>48</sup> *La Prensa Gráfica*, 22-08/01, p. 5.

### 2.1.4.3. Discordancias con la Fiscalía General de la República<sup>49</sup>

El art. 159, inciso 3º, de la Constitución, establece que la Policía Nacional Civil tiene a su cargo “*la colaboración en el procedimiento de investigación del delito (...) con apego a la ley y estricto respeto a los derechos humanos*”. La misma Constitución, en el art. 93, ordinal 3º, prescribe que al Fiscal General de la República le compete “*dirigir la investigación del delito con la colaboración de la Policía Nacional Civil en la forma que determine la ley*”<sup>50</sup>.

De la misma manera, la actual Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil establece en su art. 1, inciso 2º, que la policía tiene como objeto “*la colaboración en el procedimiento para la investigación de delitos (...) con estricto apego a los derechos humanos*” y más adelante, en el art. 11, inciso 2º, prescribe que “*por la naturaleza de las funciones que están a cargo de ciertas dependencias pertenecientes orgánicamente a la Policía Nacional Civil, éstas pueden quedar bajo la dirección funcional de otras autoridades*”.

Está claro que en materia de investigación criminal, la policía depende funcionalmente de la Fiscalía General de la República, correspondiendo a la primera, la materialización de las investigaciones a través de sus instancias especializadas que son la División de Investigaciones Criminales (DIC), la División Antinarco tráfico (DAN) y la recientemente creada División Élite contra el Crimen Organizado (DECO)<sup>51</sup>.

En los primeros años de la PNC, los fiscales no sabían cómo realizar la dirección funcional por tratarse algo novedoso y los elementos

<sup>49</sup> De conformidad con el art. 191 de la Constitución de la República de El Salvador, el Ministerio Público está integrado por tres instituciones autónomas: La Fiscalía General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República; la primera desempeña lo que en otros lugares corresponde al Ministerio Público; la segunda es la institución equivalente al Ombudsman y la tercera es la encargada de la defensa penal pública.

<sup>50</sup> Este ordinal, antes de su reforma en junio de 1996, decía: “*Dirigir la investigación del delito y en particular de los hechos criminales que han de someterse a la jurisdicción penal. A tal fin, bajo la Dirección de la Fiscalía General de la República funcionará un organismo de investigación del delito, en los términos que defina la ley*”.

<sup>51</sup> Creada en agosto de 2001, principalmente para la investigación de los secuestros.

policiales prácticamente usurpaban la función de los fiscales, tal como se puso al descubierto mediante la sentencia de un recurso de *habeas corpus*, dictada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia<sup>52</sup>, el 23 de enero de 1996, sobre el caso de la detención y procesamiento de un grupo de alcaldes.

#### 2.1.5. *El presupuesto económico*

Para el año 2000, el presupuesto de la PNC fue de \$146,763,028 (dólares estadounidenses), que representaban el 7.05% del Presupuesto General de la Nación; para el 2001, la asignación para la PNC fue de \$146,973,240, que equivalían al 6.63% del total del Presupuesto General; para el 2002, el presupuesto es de \$138,647,640, que representan el 5.54% del Presupuesto General<sup>53</sup>. Aunque para este último año (2002) el presupuesto se ha reducido en poco más de 8 millones de dólares, sigue siendo uno de los más grandes entre las instituciones del Estado, sólo por debajo de los Ministerios de Educación, Salud y Obras Públicas<sup>54</sup>.

Entre 2000 y 2002, el presupuesto de la PNC ha tenido una asignación promedio de 6.40% del Presupuesto General; por tanto, es bastante improbable que sea una causa relevante de las deficiencias organizativas u otros problemas que tiene la institución policial; sin embargo, hay que tomar en cuenta el contexto de violencia y delincuencia que se vive en el país para valorar mejor la relación entre presupuesto y dimensión de funciones que deben ser realizadas<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> V. AMAYA CÓBAR, EDGARDO. "Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador en lo referente al rol director de la investigación del Ministerio Público", en *Pena y Estado, Revista Latinoamericana de Política Criminal*, año 2, No. 2, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Buenos Aires, 1997, pp. 321-325

<sup>53</sup> V. Ley del presupuesto para el ejercicio fiscal de los años 2000, 2001 y 2002.

<sup>54</sup> Para el 2002, el Órgano Judicial tiene una asignación de \$112,873,095, el Órgano Legislativo \$16,764,285, la Fiscalía General de la República \$19,504,860, la Procuraduría General de la República \$12,473,225, el Consejo Nacional de la Judicatura \$4,655,885 y la Procuraduría Para los Derechos Humanos apenas \$3,645,000.

<sup>55</sup> Para tal efecto, puede observarse la tabla No. 3 en el anexo de información estadística.

## 2.2. PERFIL POLICIAL

### 2.2.1. Aspectos culturales del personal policial

El Personal de la PNC está organizado en un escalafón jerarquizado de tres niveles: básico, ejecutivo y superior. Dentro de cada nivel existen rangos o categorías: nivel básico: agente, cabo y sargento; nivel ejecutivo: subinspector, inspector e inspector jefe, y nivel superior: subcomisionado, comisionado y comisionado general<sup>56</sup>.

En cuanto al nivel educativo, el art. 41 de la Ley Orgánica de la PNC de 1992, disponía para agentes y cabos noveno grado de educación básica o su equivalente; para sargentos, el título de bachiller (tres años de educación media); para el nivel ejecutivo, un título de grado medio universitario o título de educación superior no universitaria o, en su defecto, haber completado satisfactoriamente tres años de estudios universitarios en una misma carrera; para el nivel superior, un título universitario.

Según la Ley de la Carrera Policial de 1996, la edad y requisitos de ingreso a la policía, han quedado así: de 18 a 28 años para el nivel básico y haber finalizado el bachillerato; para el nivel ejecutivo se exige ser menor de 30 años y tener un grado universitario de licenciatura, o su equivalente. A partir de esta de esta ley, ya no es posible ingresar al nivel superior de la PNC, y solo pueden ascender a dicho nivel, los policías del nivel ejecutivo mediante concurso interno.

### 2.2.2. Derechos y deberes

El Acuerdo de Paz<sup>57</sup> estableció que los deberes, derechos, responsabilidades y régimen disciplinario de los miembros de la policía, serán determinados por la ley. Entre los deberes se mencionan prestar el servicio en cualquier lugar del territorio, vestir el uniforme re-

---

<sup>56</sup> Las primeras graduaciones policiales fueron sólo para elementos de la categoría inferior en cada nivel, es decir, agentes, subinspectores y subcomisionados, dejando el resto de categorías para promociones y ascensos.

<sup>57</sup> V. NACIONES UNIDAS. *Acuerdos de El Salvador*, op. cit., pp. 69-70.

glamentario, respetar la Constitución y las leyes. Entre los derechos están la estabilidad laboral, una remuneración que asegure condiciones de vida dignas, un régimen especial que regule sus derechos laborales y no estar acuartelados, salvo en condiciones excepcionales y temporales<sup>58</sup>.

En cuanto a los sueldos de los policías, en la actualidad los agentes devengan 363.43 dólares, los cabos 428.58 y los sargentos 493.15; los subinspectores devengan 918.29 dólares, los inspectores 1,019.43, más un sobresueldo aproximado de 200 dólares para ambas categorías; los subcomisionados perciben 1,220.58 dólares y los comisionados 1,322.86, más un sobresueldo promedio de 300 dólares en ambos casos<sup>59</sup>; dichos sueldos no son tan bajos comparados con los que devengan, en general, los empleados públicos<sup>60</sup>.

Los demás derechos se han visto fuertemente afectados, especialmente la estabilidad laboral. Entre agosto de 2000 y diciembre de 2001, fueron removidos más de 2400 policías<sup>61</sup>, mediante un proceso sumario que ha llevado a afirmar que existe una situación más bien generalizada y sistemática de violación a los derechos laborales de los miembros de la PNC, especialmente del nivel básico<sup>62</sup>, todo lo cual ha sido consolidado con la aprobación de la nueva Ley Orgánica de la PNC, que contiene amenazas permanentes a lo derechos de los policías<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup> Estos y otros derechos fueron regulados por la Ley Orgánica de la PNC de 1992 y por la Ley de la Carrera Policial de 1996. La Ley Orgánica actual (diciembre de 2001), remite tales derechos a un reglamento (art. 18). Este reglamento, a la fecha de cierre de este informe (agosto 2002), aun no existía.

<sup>59</sup> V. Ley de Salarios del año 2002, Decreto Legislativo 680, Diario Oficial 242, tomo 353, del 21-12-01.

<sup>60</sup> En la actualidad, un sargento de la PNC tiene un salario mayor que el de los Colaboradores Jurídicos de la Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos, cuyo sueldo mensual es de 485.72 dólares. Para 1997 el 41.4% de los empleados públicos recibían un salario mensual igual o menor a 320 dólares. V. MORENO, RAÚL y otros. *El impacto de los programas de ajuste en la niñez salvadoreña*. 1ª ed., Fundación Nacional Para el Desarrollo, FUNDE, San Salvador, 2000, p. 28.

<sup>61</sup> *La Prensa Gráfica*, 6-01-01, p. 13 y 14-12-01, p. 36.

<sup>62</sup> PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Informe de labores. Julio - diciembre de 2001*. San Salvador, 2002, p. 19.

<sup>63</sup> *Op. cit.*, pp. 102-105.

### §3. LAS FUNCIONES DE LA POLICÍA: PREVENCIÓN Y REPRESIÓN

#### 3.1. DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES PREVENTIVAS Y REPRESIVAS

De acuerdo al inciso 4º, del art. 159 Cn., la Policía Nacional Civil tiene a su cargo las funciones de policía urbana y policía rural que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad pública; el art. 1, inciso 2º, de la actual Ley Orgánica de la PNC, establece que dicha institución tendrá por objeto “(...) *prevenir y combatir toda clase de delitos (...) mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad tanto en el ámbito urbano como rural (...)*”.

La distinción entre funciones preventivas y represivas de la PNC<sup>64</sup>, en la práctica no es tan clara; determinadas acciones policiales se denominan preventivas, cuando en verdad son represivas, tal como la vigilancia, persecución, requisas, fichajes y detenciones de “sospechosos”, generalmente jóvenes y en lugares pobres y de alta incidencia delictiva, como se hace a través del programa Policía de Intervención Policial Comunitaria (PIP-COM)<sup>65</sup>.

En lo que respecta a la función de seguridad del Estado, se puede sostener que a la PNC le corresponde también esa función, dado que si es responsable de prevenir y combatir *toda clase de delitos*, abarca los de Traición, inteligencia con Estado extranjero, revelación de secretos de Estado, espionaje, etc. (arts. 350 a 360 CP); pero la naturaleza de los mismos, indica que corresponden al Organismo de Inteligencia del Estado (OIE), cuya organización, conducción y mantenimiento son atribución del Presidente de la República (art. 168, ordinal 18º Constitución).

#### 3.2. LAS ACTIVIDADES DE LA POLICÍA EN EL PROCESO PENAL

##### 3.2.1. *La dirección funcional*

La Constitución (art. 93, ordinal 3º) establece que al Fiscal General de la República le compete “*dirigir la investigación del delito con la cola-*

<sup>64</sup> La Policía Nacional Civil, no tiene atribuciones de poder sancionador; las contravenciones administrativas son competencia de los Consejos Municipales, tal como se explicó en la nota número a pie de página No. 13.

<sup>65</sup> Cfr. AGUILAR VILLAMARIONA, JEANNETTE, AMAYA CÓBAR, EDGARDO y MARTÍNEZ VENTURA, JAIME. *Información y gestión policial*. FESPAD Ediciones, 2001, pp. 94-101.

*boración de la Policía Nacional Civil en la forma que determine la ley*". Según el art. 3 de la Ley del Ministerio Público<sup>66</sup>, al Fiscal General y sus agentes auxiliares corresponde "*dirigir funcionalmente desde la etapa policial la investigación de los hechos criminales y la recabación de pruebas que han de someterse a la jurisdicción penal, a fin de velar por el estricto cumplimiento de los procedimientos legales*".

El artículo 2 del Reglamento relativo a la Dirección Funcional del Fiscal General de la República en la Policía Nacional Civil<sup>67</sup>, define dicha dirección como "*el ejercicio de las facultades que le corresponden al Fiscal General de la República orientadas a dirigir, promover, supervisar e intervenir en todas las actuaciones de investigación de los diferentes delitos y coordinar y decidir sobre la remisión de lo actuado a las autoridades judiciales*".

Dicho Reglamento establece una serie de obligaciones a la policía, en relación a su dependencia funcional de la Fiscalía, entre ellas informar al Fiscal General al inicio de cualquier investigación criminal, y consultarle cualquier decisión que tenga relación con la privación de derechos fundamentales<sup>68</sup>. En la práctica, según algunos defensores públicos, buena parte de los fiscales delegan total o parcialmente la investigación de los delitos en la policía, para posteriormente introducir los resultados en el proceso. Es decir, que se fundan casos en la convicción policial y no en la investigación del fiscal<sup>69</sup>.

### 3.2.2. *Cooperación y relación de la policía con otros órganos públicos en la investigación (Ministerio Público, Juez de Instrucción)*

La Constitución impone a la policía la obligación de colaborar con la Fiscalía en la investigación criminal, pero en algunos hechos la policía actúa de oficio, incumpliendo las disposiciones legales que

<sup>66</sup> Reformado por medio de Decreto Legislativo 741, de 10 de diciembre de 1993; Diario Oficial 2, tomo 322, del 4 de enero de 1994.

<sup>67</sup> Decreto Ejecutivo 31, de 21 de abril de 1994, Diario Oficial 85, tomo 323, de 9 de mayo de 1994

<sup>68</sup> Sentencia 2-B-96 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, en *Pena y Estado. Revista Latinoamericana de Política Criminal*. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Buenos Aires, 1997, año 2, No.2, p. 327 a 333

<sup>69</sup> Cfr. AMAYA CÓBAR, EDGARDO et. al. *Límites y alcances constitucionales de la investigación policial del delito (...)*, ed. cit., p. 103.

obligan a rendir cuentas y someterse a la dirección funcional de la Fiscalía<sup>70</sup>, tal como lo demostró el caso “Alcaldes”<sup>71</sup>. Asimismo, la coordinación en las investigaciones, en la escena del delito o en la captura de presuntos responsables no siempre es eficiente y se suele dificultar el cumplimiento de las funciones del agente auxiliar<sup>72</sup>.

En cuanto a la relación de la policía, con el Juez de Instrucción, el artículo 267, inciso 1º, del Código Procesal Penal dispone que “*el juez de instrucción coordinará la investigación del hecho contenido en el requerimiento, procurando la mayor colaboración posible entre la Fiscalía General de la República, la policía, las partes y las autoridades judiciales*”.

En muchos casos, estas instituciones, en lugar de cooperar entre ellas, se neutralizan al exigir unas a otras determinadas acciones o decisiones que no son propias de su naturaleza; por ejemplo, la policía suele creer que basta con las diligencias iniciales de instrucción, recabadas por ella, para que los jueces, sin mayor control, apliquen detenciones en forma generalizada; por su parte, fiscales y jueces ven a la policía como una mera auxiliar de la justicia, y por lo tanto, pretenden dar a la corporación policial una calidad accesoria y sumisa, olvidando que quienes técnicamente están mejor preparados para la investigación criminal son los elementos policiales.

Tanto la Fiscalía como los jueces tienen mando sobre la policía (art. 240 C.P.P.) y en caso de conflicto entre ellos, generalmente es el juez quien dirige el o los incidentes, por que es él quien ratifica la actividad de la policía en la investigación para fundar el juicio oral contra el inculcado y poder llegar a convertirse en prueba; por ejemplo, puede ordenar al Fiscal que realice diligencias de investigación en el auto de instrucción (art. 266 No. 3); puede admitir o rechazar la prueba ofrecida para la audiencia preliminar (audiencia intermedia) u

---

<sup>70</sup> Al respecto, el artículo 244 C.P.P. expresamente somete la actuación policial a la Fiscalía General, mientras que el art. 245 C.P.P. prevé que serán sancionados por los tribunales los oficiales, agentes y auxiliares de la policía que violen disposiciones legales o reglamentarias, omitan, retarden, realicen negligentemente sus funciones o no obedezcan las instrucciones de los fiscales.

<sup>71</sup> V. Sección 2.a.4.3. *Discordancias con la Fiscalía General de la República*, en este informe.

<sup>72</sup> Cfr. COMISIÓN ESPECIAL PARA UNA EVALUACIÓN INTEGRAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Diagnóstico integral y recomendaciones para el fortalecimiento de la Fiscalía General de la República*. 1ª ed., 2001, San Salvador, p. 92.

ordenar de oficio las que considere necesarias (art. 318, C.P.P.); puede admitir o rechazar la prueba ofrecida para la vista pública y ordenar prueba de oficio cuando lo estime imprescindible (art. 320 No. 10. C.P.P.).

No obstante, en algunas situaciones el juez no puede resolver por sí mismo un desacuerdo con el fiscal del caso, si no que debe consultar al fiscal administrativamente superior. Esto ocurre cuando el juez no está de acuerdo con la desestimación, sobreseimiento o aplicación de un criterio de oportunidad solicitados por el fiscal (art. 258, C.P.P.) o cuando en la audiencia preliminar el fiscal no presenta acusación (art. 321, C.P.P.). En el primer caso, si el fiscal superior ratifica lo realizado por el fiscal inferior, el juez resolverá en el sentido solicitado por la Fiscalía, pero si el fiscal superior presenta nuevo requerimiento se resolverá conforme al mismo; en el segundo caso, es similar, pero si el fiscal superior formula acusación, se convocará a una nueva audiencia preliminar.

En cuanto a garantizar la contradicción en los actos practicados por la policía, el Código Procesal Penal actual es contradictorio; por una parte reconoce el derecho de las partes de asistir a los registros, reconocimientos, reconstrucciones, exámenes periciales e inspecciones (art. 271, C.P.P.); igual reconocimiento se hace respecto de los anticipos de prueba (art. 270, inciso 2º C.P.P.); sin embargo, en virtud de una reciente reforma, el párrafo 4º del mismo art. 270, C.P.P., establece que en casos excepcionales, en los anticipos de prueba sólo se citará al fiscal y a un defensor público, y se realizará aun sin la presencia de una de cualquiera de las partes si han transcurrido tres horas posteriormente al señalamiento por el juez<sup>73</sup>.

### 3.2.3. *La relación entre la policía y el acusado. Derechos en ocasión de la detención*

Los derechos del imputado en ocasión de la detención policial, están previstos en los artículos 87 y 243<sup>74</sup> del Código Procesal Penal (C.P.P.), que entre otros incluye el derecho a ser informado de las

---

<sup>73</sup> Reformas al Código Procesal Penal; Decreto Legislativo 487, de 18 de julio de 2001, Diario Oficial 144, tomo 352, 31 de julio de 2001.

razones de su detención y de la autoridad a cuya orden quedará detenido; a designar la persona a la que debe comunicarse de inmediato su captura; a abstenerse de declarar y a que dichos derechos se le hagan saber de manera inmediata y comprensible.

En lo que respecta al derecho de defensa, está regulado en los artículos, 9, 10 y 87 No. 3 del C.P.P., que establecen el principio de inviolabilidad del derecho de defensa material, el derecho a la defensa técnica desde el momento de su detención, y el derecho a un defensor público que debe ser solicitado por la policía.

En cuanto a las clases de detención, el art. 13 de la Constitución reconoce tres clases: detención en flagrancia, que puede ser ejecutada por cualquier persona con la obligación de entregar inmediatamente el detenido a la PNC (art. 288, C.P.P.); la detención administrativa, ordenada por la Fiscalía General de la República y ejecutada por la policía<sup>75</sup>, que no debe exceder de 72 horas, y la detención para inquirir, ordenada por el juez, por un máximo de 72 horas.

Los lugares de detención y de declaración del imputado detenido en flagrancia o por orden administrativa, son las sedes de las delegaciones o unidades especiales de la policía; de conformidad con el artículo 242, del C.P.P., los elementos policiales antes de dirigir cualquier pregunta al imputado están obligados a procurar que éste nombre defensor, con quien deberá entrevistarse previamente antes de contestar cualquier interrogatorio.

---

<sup>74</sup> El artículo 243, en los números 4 y 5, prohíbe a la Policía presentar públicamente a los detenidos, en condiciones que menoscaben sus derechos fundamentales y capturar a persona distinta de aquélla a que se refiere la correspondiente orden de detención. Estas disposiciones constantemente son violadas por la policía, ya que la gran mayoría de personas detenidas son exhibidas ante los medios de comunicación –lo que claramente lesiona los derechos a la propia imagen y a la presunción de inocencia– y se captura a personas contra las que no existía orden de detención, ni son halladas en flagrante delito.

<sup>75</sup> Los artículos 85 y 289 del C.P.P., establecen que los fiscales podrán ordenar, antes del requerimiento, la detención administrativa del imputado cuando estime que concurren los presupuestos que justifican la detención provisional, bajo la obligación de presentarlo ante el juez, con el requerimiento y las diligencias realizadas, dentro del término de 72 horas; el art. 289-A impone a la Policía la obligación de ejecutar las órdenes de detención libradas por el juez o el fiscal, bastando con que las mismas consten fehacientemente en los archivos de las delegaciones policiales.

La situación de los niños y adolescentes en conflicto con la ley penal, es diferente ya que el art. 52, inciso 1º, de la Ley del Menor Infractor<sup>76</sup> establece que el menor sólo podrá ser privado de su libertad cuando fuere sorprendido en flagrancia o por orden escrita del Juez, en consecuencia, la facultad que el Fiscal tiene para ordenar la detención administrativa, no la tiene en el caso de las o los adolescentes infractores<sup>77</sup>.

En la práctica, bajo la figura de la flagrancia, la policía justifica muchas detenciones de adolescentes que, en realidad, son detenciones arbitrarias, derivadas de las redadas o detenciones masivas que se incrementan cuando la policía cuenta con leyes especialmente duras, como la llamada Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado, vigente entre 1996 y 1997, tal como puede ser apreciado en las estadísticas sobre detenciones anuales<sup>78</sup>.

### 3.3. ACTOS DE INVESTIGACIÓN

#### 3.3.1. *Clases de actos de investigación*

##### 3.3.1.1. Actos urgentes

Conforme los arts. 234, 239 y 244 del C.P.P.<sup>79</sup>, cuando la denuncia o querrela por delitos de acción pública, sea presentada ante la policía, ésta procederá a la investigación para impedir que los hechos produzcan consecuencias ulteriores, identificar y aprehender a los autores o partícipes, recoger las pruebas y demás antecedentes, in-

---

<sup>76</sup> Decreto Legislativo 863, de 27 de abril de 1994, Diario Oficial 106, tomo 323, del 8 de junio de 1994.

<sup>77</sup> DÍAZ CASTILLO, XENIA y VAQUERANO GUTIÉRREZ, NELSON. *Temas de la Ley del Menor Infractor*. Versión completa. FESPAD Ediciones, San Salvador, 2002, p. 49.

<sup>78</sup> V. Tabla No. 4 en anexo sobre información estadística.

<sup>79</sup> El inciso 1º, del art. 244 del C.P.P., dice: “Los oficiales o agentes de la policía informarán a la Fiscalía General de la República dentro del plazo máximo de ocho horas, de todos los delitos que lleguen a su conocimiento y practicarán una investigación inicial para *reunir o asegurar con urgencia* los elementos de convicción y evitar la fuga y ocultación de los sospechosos. En todo caso actuarán bajo la dirección de los fiscales” (el resaltado es fuera de texto).

formando la recepción de la denuncia a la Fiscalía y al Juez de Paz dentro de un plazo máximo de ocho horas<sup>80</sup>.

El art. 241 del C.P.P., establece una serie de atribuciones vinculadas a los actos urgentes de investigación, entre ellas cuidar los rastros del delito y la escena del crimen, realizar inspecciones, planos, fotografías, exámenes, etc. Además de la inspección del lugar del hecho (arts. 163, 164 y 165 C.P.P.), en el caso de muerte violenta, la policía debe realizar la inspección corporal preliminar y la descripción de la situación o posición del cuerpo y de la naturaleza de las lesiones o heridas que presente el cadáver y tratará de identificarlo por cualquier medio.

Otros actos de investigación que la policía puede realizar sin necesidad de autorización judicial, son la requisa de personas y el registro de vehículos, muebles y compartimentos cerrados (178 y 178-A, C.P.P.); en casos urgentes, puede ordenar el secuestro de los objetos vinculados al delito, los sujetos a comiso y aquellos que pueden servir como medios de prueba, sujeto a ratificación del juez en el término de 48 horas (art. 180, C.P.P.).

Existen otros actos policiales de investigación autónomos como la incautación y detención de sospechosos, reconocidos en el art. 30 de la Ley represiva del contrabando de mercaderías y de la defraudación de la renta de aduanas<sup>81</sup>; igualmente el art. 10 de la Ley reguladora de actividades relativas a las drogas<sup>82</sup>, otorga diversas facultades, entre ellas registrar y retener vehículos, así como registrar locales y domicilios aún sin orden judicial.

### 3.3.1.2. Actos de investigación *in fraganti*

En los casos de delitos flagrantes, la policía puede detener a los autores (art. 288) y proceder al allanamiento sin orden judicial,

---

<sup>80</sup> La dirección funcional de la Fiscalía queda a salvo, por que según el art. 240 del C.P.P., los policías cumplirán sus funciones de investigación bajo el control de los fiscales, quienes podrán requerir en cualquier momento la actuaciones policiales o fijarles un plazo para su conclusión.

<sup>81</sup> Decreto Legislativo 173, de 26 de julio de 1961, Diario Oficial 147, tomo 192, de 16 de agosto de 1961.

<sup>82</sup> Decreto Legislativo 728, de 5 de marzo de 1991, Diario Oficial 52, tomo 310, de 15 de marzo de 1991.

según lo prescrito por el art. 177 del C.P.P., que tiene una amplitud mayor a la que tradicionalmente se concede a este tipo de actos, ya que dicho allanamiento se puede realizar “*cuando se tenga conocimiento que dentro de una casa o local se está cometiendo un delito (...)*”, circunstancia difícil de probar por que no se determina de qué modo se tiene ese conocimiento.

### 3.3.1.3. Actos que requieren autorización judicial

Los actos de investigación, urgentes o no, que requieren de autorización judicial, son la inspección y pericias corporales (art. 167), la reconstrucción del hecho (art. 170, C.P.P.), el registro de lugares públicos o privados (art. 173, C.P.P.), el reconocimiento de personas (arts. 211-215, C.P.P.), reconocimiento de objetos (art. 216 del C.P.P.), los caereos (arts. 218-220, C.P.P.) y los anticipos de prueba (art. 270, C.P.P.).

La inspección corporal del imputado y la extracción de sangre u otros fluidos corporales debe ser ordenada por el juez aun sin el consentimiento del imputado; el art. 173 del C.P.P., establece que el registro de lugares puede ser solicitado por el fiscal o la policía, obligando al juez a resolver en un plazo no mayor a dos horas; la falta de resolución judicial en el plazo indicado, hará incurrir al juez en responsabilidad penal y la Fiscalía General de la República informará a la entidad de la Corte Suprema de Justicia encargada de investigar la conducta de los jueces.

### 3.3.2. *Los límites de la práctica probatoria: la prueba ilícita*

La prueba ilícita ha sido objeto de constantes reformas en cuatro años de vigencia del nuevo Código Procesal Penal; esto ha llevado a una amplia laxitud en el uso de medios hasta hace poco considerados ilícitos y ahora autorizados por la propia legislación, como el agente encubierto, el agente incitador y provocador. Originalmente el art. 15 del C.P.P.<sup>83</sup>, que establece el Principio de legalidad de la Prueba, en lo medular disponía: “*Los elementos de prueba sólo tendrán valor si han sido obtenidos por un medio lícito e incorporados al procedimien-*

---

<sup>83</sup> C.P.P. vigente desde el 20 de abril de 1998, Decreto Legislativo 904, de 4 de diciembre de 1996, Diario Oficial 11, tomo 334, 20 de enero de 1997.

*to conforme a las disposiciones de este Código. No tendrán valor los elementos de prueba obtenidos en virtud de una información originada en un procedimiento o medio ilícito”.*

La primera reforma de dicho texto<sup>84</sup>, agregó dos párrafos (5º y 6º), que, por una parte, permiten a la policía el uso de medio engañosos con el exclusivo objeto de detectar, investigar y probar conductas delincuenciales, cuando se trate de operaciones encubiertas, autorizadas previamente por escrito por el Fiscal General de la República y por otra parte, haciendo una salvedad al inciso primero de artículo 15 del C.P.P., prescribe que si el vicio de la prueba consiste en no haber sido incorporada al proceso con las formalidades prescritas por este Código, la misma podrá ser valorada por el juez como indicio, aplicando las reglas de la sana crítica.

La segunda reforma, que constituye el texto vigente actual<sup>85</sup>, incorporó una serie de cambios al artículo 15 del C.P.P., mediante las cuales dicho código se pliega a determinadas corrientes doctrinarias relativas a las pruebas ilícitas y las derivadas de una prueba prohibida (*hallazgo de buena fe, hallazgo inevitable o existencia de una fuente independiente*) indicando que en tales casos los medios de prueba podrán ser valorados por el juez aplicando las reglas de la sana crítica; asimismo, en los casos de persecución del crimen organizado, va más allá del uso de agentes encubiertos y abiertamente autoriza la utilización de agentes incitadores y/o provocadores.

Antes de la entrada en vigencia del nuevo C.P.P., la figura del agente encubierto y del agente provocador, solamente estaba prevista tácitamente en el art. 63 de la Ley reguladora de actividades relativas a las drogas, en tanto faculta a los miembros de la División Antinarco tráfico de la PNC a realizar ilícitos penales, liberados de responsabilidad mediante presunción de haber obrado bajo causa de justificación o de inculpabilidad. La utilización del agente encubierto fue legitimada por la jurisprudencia de la Sala de lo

---

<sup>84</sup> Decreto Legislativo 704, de 9 de septiembre de 1999, Diario Oficial 183, tomo 345, 4 de octubre de 1999.

<sup>85</sup> Decreto Legislativo 487, de 18 de julio de 2001, Diario Oficial 144, tomo 352, 31 de julio de 2001.

Penal de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de Casación CPSO 1496.97<sup>86</sup>.

### 3.3.3. *Actos de investigación constitucionalmente protegidos*

#### 3.3.3.1. Protección contra declaraciones involuntarias del imputado

Se encuentra regulada en los arts. 12, incs. 2º y 3º de la Constitución (en adelante Cn.), 7 No. 3, letra g, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en lo sucesivo PIDCP), 8 No. 2, letra g de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) y 87 Nos. 5, 6, 7 del Código Procesal Penal (C.P.P.). Esta protección se ve reforzada por el derecho del imputado a ser informado de los derechos que le asisten (arts. 12 inc. 2º. Cn., y 87 inc. final del C.P.P.)

Asimismo, la prohibición de obtener una confesión forzosa del imputado, se ve respaldada por la prohibición expresa de la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, prevista en los arts. 27 inc. 2º. Cn., 7 No. 10 PIDCP, 5 Nos. 1 y 2 de la CADH, 87 Nos. 6 y 7 del nuevo C.P.P., 13 No. 4 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (en adelante LOPNC).

Uno de los pocos casos sobre prueba prohibida, declarada por la jurisprudencia salvadoreña, está en la sentencia de Exhibición Personal No. 6-H-95, de 29 de agosto de 1995<sup>87</sup>, mediante la cual la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ordenó la libertad del favorecido con el habeas corpus y de los otros procesados, por haberse violado sus derechos, entre ellos a que no se utilicen medios probatorios ilegales o derivados de prueba ilícita.

#### 3.3.3.2. Protección contra violación de morada (arts. 20 Cn, 17 PIDCP, 11 CADH)

Como en otros países, esta prohibición no es absoluta y las leyes secundarias establecen las condiciones en que se puede llevar a cabo

<sup>86</sup> V. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Revista de Derecho Penal*, Centro de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, No. 1, enero 1996-julio 1997, pp. 132-187.

<sup>87</sup> V. MÉNDEZ, JOSÉ DOMINGO y SOLANO RAMÍREZ, MARIO ANTONIO. *Justicia para una sociedad nueva*. Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, 1996, pp. 209-220.

el registro de un domicilio particular incluso contra la voluntad de sus moradores. Actualmente el registro y allanamiento de morada se encuentran regidos por los arts. 173 a 179 del C.P.P. y art. 10, letra d y 29 de la Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas (en adelante Ley Antidrogas).

Uno de los problemas que se presenta es la interpretación sobre el permiso de los moradores a los agentes policiales para ingresar al domicilio. Al respecto la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia de *habeas corpus* 33-M-96 de 16 de julio de 1996<sup>88</sup>, dijo: “Consta en el proceso que la imputada (...) accedió voluntariamente a que se le practicara el registro en su casa de habitación, luego no existe violación a precepto constitucional alguno, por cuanto el art. 20 Cn. si bien establece que la morada es inviolable, también establece que puede ingresarse a ella con el consentimiento de la persona que la habita. Practicando el registro, encontrada la droga, no se requería orden judicial para la detención, por cuanto se trataba ya de delincuencia en flagrancia, lo cual lo permite el art. 13 Cn.”.

3.3.3.3. Protección contra injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada y familiar, las comunicaciones y la correspondencia (arts. 24 Cn., 17 PIDCP, 11 CADH, 139 C.P.P. y 4 No. 11 LOPNC y 302, inciso 1º C.P.)

El artículo 24 de la Constitución expresa: “La correspondencia de toda clase es inviolable, interceptada no hará fe ni podrá figurar en ninguna actuación, salvo en los casos de concurso y quiebra. Se prohíbe la interferencia y la intervención de las comunicaciones telefónicas”.

En febrero de 2001 se introdujo un inciso segundo al art. 302 del CP<sup>89</sup>, según el cual no se considerará como intervención o interferencia telefónica, ni violación al derecho a la intimidad, la escucha y grabación de las conversaciones telefónicas, cuando la víctima o el

<sup>88</sup> V. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Revista de Derecho Constitucional*, Centro de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, No. 20, julio-septiembre/96, pp. 152-154. Idéntica o similar posición se encuentran en los fallos 28-A-96, de 19-08-96 y 4-N-96, de 21-09-96, pp. 264 a 265 y 393 a 399, respectivamente, de la misma revista.

<sup>89</sup> Decreto Legislativo 280, de 8 de febrero de 2001, Diario Oficial 32, tomo 350, 13 de febrero 2001.

ofendido así lo solicitaren o lo permitieren por escrito, en el curso de una investigación judicial o de la Fiscalía, imponiendo a los jueces la obligación de valorar dichos actos como prueba.

Aunque estas disposiciones se refieren expresamente sólo a la correspondencia y comunicación telefónica, debe ser entendido por extensión, que la garantía también abarca los libros, archivos, diarios y otros papeles privados; todos estos documentos están claramente abarcados por el concepto de vida privada y familiar, dado que esta garantía se deriva del derecho a la intimidad previsto en los arts. 2 inc. 2º. Cn., 17 PIDCP y 11 CADH<sup>90</sup>.

### 3.4. TRATAMIENTO LEGAL DE LA DISTINCIÓN ENTRE LA PERSECUCIÓN DEL CRIMEN ORDINARIO Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA U OTRAS FORMAS DE CRIMINALIDAD

#### 3.4.1. *Leyes especiales*

En materia de narcotráfico existe la Ley reguladora de las actividades relativas a las drogas; en materia de lavado de dinero, está la Ley contra el lavado de dinero y de activos, vigente desde el 2 de junio de 1999<sup>91</sup>, cuyo objeto es prevenir, detectar, sancionar y erradicar el delito de lavado de dinero y de activos, así como su encubrimiento.

Similar calidad tiene el tratado entre los Estados Unidos de América y El Salvador, suscrito y ratificado en el año 2000<sup>92</sup>, en virtud del cual

---

<sup>90</sup> Por esa misma razón, los arts. 186 y 187 del C.P.P., establecen la facultad de abstención y el deber de abstención, respectivamente, de modo que no pueden declarar como testigos de cargo las personas que tengan relación de parentesco, matrimonio o convivencia, o en razón del oficio o profesión, y de igual manera se establece la prohibición de denunciarse entre parientes, cónyuges y convivientes, en el art. 231 del C.P.P.

<sup>91</sup> Decreto Legislativo 498, del 10 de marzo de 1998, *Diario Oficial* 240, tomo 341, de 23 de diciembre de 1998.

<sup>92</sup> V. Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de los Estados Unidos de América, relativo al acceso y el uso de las instalaciones del Aeropuerto Internacional El Salvador, por los Estados Unidos de América, para control aéreo de la narcoactividad, aprobado mediante Acuerdo Ejecutivo No. 399, del Ramo de Relaciones Exteriores, de 25 de abril de 2000 y ratificado por el Órgano Legislativo, mediante Decreto Legislativo 59, de 6 de julio de 2000.

se ha establecido una base de monitoreo del tráfico aéreo en el Aeropuerto Internacional de El Salvador, para el control del narcotráfico, mediante el cual se autoriza la permanencia de personal estadounidense en todos los puertos aeropuertos e instalaciones relacionadas con el combate del tráfico ilícito de drogas.

### 3.4.2. *Órganos competentes especializados*

Los principales organismos competentes reconocidos por la ley contra las drogas son: la Comisión Antinarcotráfico, integrada por varios Ministros y presidida actualmente por el Director General de la policía y la División Antinarcotráfico (DAN), órgano especializado de la PNC. En materia de lavado de dinero y activos, la ley contra dichas actividades ha creado la Unidad de Investigación Financiera, adscrita a la Fiscalía General de la República.

### 3.4.3. *Disposiciones procesales específicas o referidas al crimen organizado*

Las figuras del agente encubierto, agente incitador y provocador, están autorizadas en los incisos 6 y 7 del artículo 15 del C.P.P., para los casos de crimen organizado; el inciso 4<sup>o</sup> <sup>93</sup>, del art. 59 del C.P.P., establece que cuando se advierta que el delito responde al modo de operar propio del crimen organizado, conocerán los jueces de las cabeceras departamentales y no los jueces del lugar donde ocurrió el hecho; en los casos de secuestro, extorsión, delitos relativos a las drogas o los contemplados en la ley contra el lavado de dinero y activos, no procederá la sustitución de la detención provisional por otra medida cautelar<sup>94</sup>.

Entre otras disposiciones específicas sobre el crimen organizado en el C.P.P., están las relativas al depósito de bienes secuestrados como vehículos, naves, aeronaves etc. que siendo útiles para el combate de dicha forma de delitos, pueden ser entregados a la policía para dicho fin (art. 182, inciso 3<sup>o</sup> C.P.P.); también está la disposición se-

<sup>93</sup> Incorporado mediante Decreto Legislativo 281, de 8 de febrero de 2001, Diario Oficial 32, tomo 350, 13 de febrero 2001.

<sup>94</sup> Decreto Legislativo 752, de 28 de octubre de 1999, Diario Oficial 239, Tomo 345, 22 de diciembre de 1999.

gún la cual en este tipo de delitos se entenderá necesaria la práctica de cualquier anticipo de prueba (art. 270 inciso 5° del C.P.P.).

### 3.5. EFECTOS DE LOS ACTOS POLICIALES DE INVESTIGACIÓN

Las actuaciones policiales son determinantes en el resultado del proceso penal. La mayor parte de la información y elementos probatorios que se recogen para el proceso, se hacen por vía de la investigación policial, sin esos insumos la labor fiscal se vería limitada a su mínima expresión; la relación entre policía y fiscalía es básicamente complementaria y de coordinación<sup>95</sup>.

En cuanto al valor probatorio de las actuaciones policiales, el art. 276 del C.P.P., establece que, salvo los anticipos de prueba u otras actas cuya lectura en la vista pública esté permitida, *las demás actuaciones de la instrucción carecerán de todo valor*; sin embargo, la tendencia legislativa actual ha sido conceder la mayor validez posible a los actos practicados por la policía, aún en situaciones en que la prueba pudiera estar viciada de ilegalidad, tal como aparece en los incisos 2° y 8° del art. 15 C.P.P., que prescriben “*podrán ser valoradas por el juez aplicando las reglas de la sana crítica*”; en otras situaciones la ley impone al juez la obligación de valorar dichas pruebas, tal como ocurre con el inciso 2°, del art. 302 del C.P., que permite la escucha y grabación de comunicaciones telefónicas, y en el caso de las declaraciones de los agentes encubiertos (art. 192-A del C.P.P.).

En lo que respecta a la eficiencia policial, ésta puede ser entendida como capacidad de captura, y en este terreno, en los últimos años, la policía ha demostrado una alta capacidad, por que ha incrementado el número de detenciones, como puede observarse en las estadísticas sobre detenciones policiales<sup>96</sup>; pero dicho incremento puede producir efectos negativos, como el hacinamiento de las cárceles.

Según datos de la Dirección General de Centros Penales, al 31 de diciembre de 2001 la población penitenciaria era de 9.679 perso-

---

<sup>95</sup> V. AMAYA CÓBAR, EDGARDO et. al. *Límites y alcances constitucionales de la investigación policial del delito (...), op. cit.*, p. 73.

<sup>96</sup> V. Tabla No. 5 en anexo sobre información estadística.

nas; al 25 de diciembre de 1998 ese número era de 6969; es decir, en los últimos tres años, se ha producido un aumento de 2710 personas privadas de libertad que representan un incremento de 38.89% y que superan en mucho la capacidad de alojamiento de los centros penales, como puede observarse en la estadísticas de la Dirección General de Centros Penales<sup>97</sup>.

Otro indicador de eficiencia puede ser la cantidad de denuncias recibidas. Conforme a este criterio, se puede destacar que la policía, efectivamente, ha logrado reducir las denuncias de algunos delitos entre los años 2000 y 2001, especialmente los secuestros, las extorsiones, el robo de vehículos y el robo y hurto de vehículos con mercadería; por el contrario, algunos delitos se han mantenido casi igual como los homicidios y los hurtos, mientras otros acusan incrementos como las violaciones, las lesiones y las amenazas<sup>98</sup>.

En cuanto a la eficacia investigadora, entendida como capacidad de aportar elementos probatorios que sirvan para el sometimiento de las causas al juicio y el logro de condenas, a pesar de las amplias facultades otorgadas a la policía, todavía no se logra tal eficacia. Según estadísticas de la Memoria de Labores de la Fiscalía General de la República (junio 2000 - mayo 2001), de un total de 94,193 denuncias recibidas, solamente 31.354 (33.29%) fueron judicializadas; el restante 66.71% de los casos no llegó al conocimiento de los tribunales.

De los 31.354 casos judicializados por la Fiscalía, un mayoritario 87% (27.286) no llegó hasta la vista pública. El 42% (13.166) fue sobreseído durante la etapa de investigación, ya que no se logró sustentar por medio de la investigación la posible participación de las personas procesadas. Un 13% (4.092) fue absuelto en juicio y un 3.26% (1.021) fue declarado culpable<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> V. Tablas Nos. 6, 7 y 8 en anexo sobre información estadística.

<sup>98</sup> V. Tabla No. 9 en anexo sobre información estadística.

<sup>99</sup> Véase FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Memoria de labores, junio 2000-mayo 2001*. Sin datos editoriales, pp. 49-51. Ese 3.26% de condenas podría ser menor si se toma en cuenta que las estadísticas de la Fiscalía, en la etapa de juicio, registran casos de períodos anteriores y por ese mismo motivo las cifras no cuadran en un 100%.

## §4. CONCLUSIONES

### 4.1. PROBLEMAS MÁS RELEVANTES DETECTADOS

La Policía Nacional Civil (PNC) no ha podido consolidarse como una institución totalmente nueva, profesional, transparente, respetuosa de los derechos humanos, eficiente y con vocación comunitaria, cuya principal característica debe ser su naturaleza civil, debido a que, desde su origen, se ha permitido la existencia de una fuerte tendencia a la militarización y a la concentración de poder en manos de pocas personas dentro de la institución.

Otro factor que ha incidido en la falta de consolidación de la PNC, es la apresurada formación policial que la mayoría de alumnos recibieron en la Academia Nacional de Seguridad Pública, ante la necesidad de graduar la mayor cantidad posible de agentes; el predominio de la cantidad sobre la calidad de la enseñanza recibida, ha afectado también las especializaciones, que explican la falta de eficacia en determinadas áreas como la investigación criminal.

Estos problemas han hecho mermar la original estructura de la PNC, conduciéndose cada vez más hacia un modelo altamente jerarquizado, burocratizado, alejado de la comunidad –a la que suele ver sólo como fuente de información– y evasiva del principio de legalidad en la definición de competencias, atribuciones y en el uso de la fuerza.

La deficiente formación en derechos humanos, la conducción y organización autoritaria de la policía, así como la falta de eficacia de los mecanismos de control, han hecho que a pesar de amplias regulaciones en materia disciplinaria, la PNC se mantenga desde su origen como la institución más denunciada por presuntas violaciones a los derechos humanos.

La posición de la PNC como una de las instituciones más poderosas del país, pero con reducida experiencia en la lucha contra el crimen en el marco de un Estado Democrático y Constitucional de Derecho, le ha llevado a enfrentarse con otras instituciones del sistema judicial como la Fiscalía, la Procuraduría de los Derechos Humanos y los tribunales de justicia.

Esa falta de experiencia de la función policial en una sociedad democrática, y la fuerte influencia del contexto político-social autoritario, ha conducido a la policía a buscar mayor eficacia por la vía de reformas legales, a efecto de ampliar sus facultades a costa de los derechos de las personas y del control de fiscales, jueces y organismos de control policial interno.

La concentración de poder y el debilitamiento de las instancias de control, fue profundizado a finales del año 2001, mediante la derogación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil y su reemplazo con otra ley del mismo nombre pero muy diferente, que permite al Presidente de la República nombrar al Director General de la PNC por tiempo indefinido y se le otorga a dicho director mayor poder en detrimento del Inspector General y otras instancias de control policial.

La nueva Ley Orgánica remite los derechos de los policías a un reglamento, les somete a un régimen de acuartelamiento o “disponibilidad”, en menoscabo de su carácter civil y profesional; institucionaliza un procedimiento sumario y sanciones disciplinarias que atentan contra derechos como la estabilidad laboral, la presunción de inocencia, derecho de defensa, etc.

En materia de investigación criminal, formalmente la PNC depende de la Fiscalía, pero en la práctica, como producto de deficiencias del papel de los fiscales y de las reformas al Código Procesal Penal, la policía ha logrado acumular un impresionante poder de investigación autónomo que es mayor en lo que respecta al crimen organizado, respecto del cual la policía cuenta con legislación, órganos competentes especializados y procedimientos especiales, entre ellos las figuras del agente encubierto, incitador y provocador.

Las mayores facultades de la policía y el endurecimiento de las leyes penales, no se han traducido en mayor eficacia policial, entendida como capacidad de recabar pruebas para el logro de condenas; a lo sumo han servido para incrementar las capturas, generalmente de presuntos delincuentes o sospechosos, especialmente adolescentes y miembros de pandillas callejeras, recurriendo a detenciones de dudosa legalidad y tergiversando el concepto de flagrancia.

El incremento de las capturas ha aumentado la carga de trabajo y ha vuelto menos eficientes el resto de las instituciones del sistema como la

Fiscalía General de la República, la Procuraduría General –encargada de la defensa penal pública–, los tribunales de justicia y, por supuesto, las cárceles que terminaron abarrotadas a finales del año 2001. En pocas palabras, el sistema se vuelve lento e inefectivo por saturación.

#### 4.2. RECOMENDACIONES

Es urgente recuperar la Policía Nacional Civil de El Salvador, como una institución policial nueva, totalmente diferente a la tradición y cultura de los extintos cuerpos policiales; para ello, se debe poner fin a prácticas que desnaturalizan el concepto civil de la PNC, como el uso permanente del ejército en tareas de seguridad pública, el acuartelamiento, el irrespeto a los derechos laborales y a la profesionalidad de los agentes en el interior de la institución.

Se debe mantener la autonomía de la Academia Nacional de Seguridad Pública y dotarla del presupuesto y los recursos necesarios para que se encargue simultáneamente de educar a los aspirantes a policías, y de formar en áreas especializadas a los agentes y oficiales activos, especialmente en materia de respeto a los derechos humanos e investigación criminal.

Es necesario recobrar y profundizar el original modelo organizativo de la PNC como una institución sometida a las autoridades civiles, sujeta al control de diversas instancias, descentralizada en sus operaciones y especialmente con competencias y atribuciones sometidas al principio de reserva de ley, es decir, que las funciones y competencias policiales, deben ser determinadas exclusivamente por medio de la ley y no por disposiciones del poder ejecutivo.

Por la razón anterior, se deben incorporar a la nueva Ley Orgánica de la PNC, disposiciones que definan las competencias de la institución policial, así como las divisiones o unidades policiales encargadas de ellas, tal como lo hacía la ley anterior. Deben también reincorporarse los derechos de los policías y las garantías de respeto a los mismos.

La formación en derechos humanos de los agentes y oficiales de la policía, no debe limitarse a los cursos intramuros impartidos por la Academia Nacional de Seguridad Pública; se deben impulsar otras modalidades de enseñanza y sensibilización en esta materia, por

ejemplo cursos prácticos impartidos por otras instituciones y organismos de la sociedad civil. En este aspecto, la cooperación internacional tiene que jugar un papel relevante.

Se debe promover la participación permanente de altos jefes policiales en espacios e instancias de coordinación institucional, como la Comisión Coordinadora del Sector Justicia, a efecto de tratar en esos espacios las discrepancias de enfoques que la policía pueda tener respecto de la aplicación de la ley y los procedimientos judiciales.

Se debe hacer una revisión profunda de todas aquellas disposiciones que fueron modificadas en los últimos años para conceder más facultades a la policía, en detrimento de los derechos y garantías de la población y del control jurisdiccional de la actuación policial, a efecto de determinar su eficacia o utilidad, por medio de un procedimiento altamente participativo.

Si se determina que algunas o todas las contrarreformas penales son lesivas a derechos fundamentales o no han surtido ni están surtiendo una mayor eficacia en el control, prevención y represión de los delitos, se debe proceder de inmediato a su derogación y/o sustitución por otras disposiciones que recuperen y consoliden los rasgos principales de la nueva justicia penal, entre ellos la tendencia acusatoria y el pleno respeto de los derechos y libertades de las personas.

En especial, se deben revertir las disposiciones que eliminan las posibilidades de aplicar medidas cautelares diferentes a la detención provisional, las que proscriben el uso de penas sustitutivas de forma generalizada, las que restringen o suprimen los beneficios penitenciarios a determinadas personas y el régimen de aislamiento incorporado en la Ley Penitenciaria.

## §5. ANEXOS

### 5.1. APÉNDICE LEGISLATIVO

Constitución de la República de El Salvador de 1983; Decreto Constituyente No. 38, de 15 de diciembre de 1983; Diario Oficial No.

234, tomo 281, de 16 de diciembre de 1983. [WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia](http://WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia).

Convención Americana sobre Derechos Humanos. [WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia](http://WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. [WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia](http://WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia).

Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes de Naciones Unidas, vigente desde el 26 de junio de 1987.

Código Procesal Penal de 1998; Decreto Legislativo 904, de 4 de diciembre de 1996, Diario Oficial 11, tomo 334, 20 de enero de 1997. [WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia](http://WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia).

Código Penal de 1998; Decreto Legislativo 1030, de 26 de abril de 1997, Diario Oficial 105, tomo 335, 10 de junio de 1997. [WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia](http://WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia).

Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas del 17 de diciembre de 1979. [WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia](http://WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia).

Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, aprobados por el VIII Congreso de Naciones Unidas sobre prevención del delito, en septiembre de 1990. [WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia](http://WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia).

Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (LOPNC) de 1992; Decreto Legislativo 269, de 25 de junio de 1992, Diario Oficial 144, tomo 316 de 10 de agosto de 1992. [WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia](http://WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia).

Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (LOPNC) de 2001; Decreto Legislativo 653, de 6 de diciembre de 2001, Diario Oficial 240, tomo 353, de 19 de diciembre de 2001. [WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia](http://WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia).

Ley del Menor Infractor; Decreto Legislativo 863, de 27 de abril de 1994, Diario Oficial 106, tomo 323, del 8 de junio de 1994. WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia.

Ley Represiva del Contrabando de Mercaderías y de la Defraudación de la Renta de Aduanas; Decreto Legislativo 173, de 26 de julio de 1961, Diario Oficial 147, tomo 192, de 16 de agosto de 1961. WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia.

Ley Reguladora de Actividades Relativas a las Drogas; Decreto Legislativo 728, de 5 de marzo de 1991, Diario Oficial 52, tomo 310, de 15 de marzo de 1991. WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia.

Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos; Decreto Legislativo 498, del 10 de marzo de 1998, Diario Oficial 240, tomo 341, de 23 de diciembre de 1998. WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia.

Ley de Salarios del año 2002, Decreto Legislativo 680, Diario Oficial 242, tomo 353, de 21 de diciembre de 2001.

Reglamento relativo a la Dirección Funcional del Fiscal General de la República en la Policía Nacional Civil; Decreto Ejecutivo 31, de 21 de abril de 1994, Diario Oficial 85, tomo 323, de 9 de mayo de 1994. WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia.

Reformas a la Constitución de la República; Decreto Legislativo 152, de 30 de enero de 1992, Diario Oficial 19, tomo 314, de 30 de enero de 1992.

Reformas a la Ley del Ministerio Público; Decreto Legislativo 741, de 10 de diciembre de 1993; Diario Oficial 2, tomo 322, del 4 de enero de 1994

Reformas al Código Procesal Penal; Decreto Legislativo 704, de 9 de septiembre de 1999, Diario Oficial 183, tomo 345, 4 de octubre de 1997.

Reformas al Código Procesal Penal; Decreto Legislativo 752, de 28 de octubre de 1999, Diario Oficial 239, tomo 345, 22 de diciembre 1999.

Reformas al Código Procesal Penal; Decreto Legislativo 281, de 8 de febrero de 2001, Diario Oficial 32, tomo 350, 13 de febrero 2001.

Reformas al Código Procesal Penal; Decreto Legislativo 487, de 18 de julio de 2001, Diario Oficial 144, tomo 352, 31 de julio de 2001.

Reformas al Código Penal; Decreto Legislativo 280, de 8 de febrero de 2001, Diario Oficial 32, tomo 350, 13 de febrero 2001.

Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de los Estados Unidos de América, relativo al acceso y el uso de las instalaciones del Aeropuerto Internacional El Salvador, por los Estados Unidos de América, para control aéreo de la narcoactividad, aprobado mediante Acuerdo Ejecutivo No. 399, del Ramo de Relaciones Exteriores, de 25 de abril de 2000 y ratificado por el Órgano Legislativo, mediante Decreto Legislativo 59, de 6 de julio de 2000. WWW.CSJ.GOB.SV/Información/Jurisprudencia.

## 5.2. ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO

AGUILAR VILLAMARIONA, JEANNETTE; AMAYA CÓBAR, EDGARDO y MARTÍNEZ VENTURA, JAIME. *Información y gestión policial en El Salvador*. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho - FESPAD, San Salvador, 2001.

AGUILAR VILLAMARIONA, JEANNETTE. *Metodologías para la cuantificación del delito*. En proceso de edición, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho - FESPAD, marzo de 2002.

AMAYA CÓBAR, EDGARDO. Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador en lo referente al rol director de la investigación del Ministerio Público. *Pena y Estado. Revista Latinoamericana de Política Criminal*. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Buenos Aires, 1997.

– Et. al. *Límites y alcances constitucionales de la investigación policial del delito en la etapa preliminar del proceso penal*, trabajo de investigación para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas,

- Universidad de El Salvador, San Salvador, 1999.
- AMAYA CÓBAR, EDGARDO y MARTÍNEZ VENTURA, JAIME. *La Policía Nacional Civil de El Salvador. Evolución y Estado Actual*. Informe inédito, Washington Office on Latin America (WOLA), 1999.
- BROWNING, DAVID. *El Salvador, la tierra y el hombre*. 1ª edición, Ministerio de Educación. Dirección de Publicaciones, San Salvador, 1975.
- COMISIÓN DE LA VERDAD. “De la locura a la esperanza. La guerra de doce años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad”, en *Revista ECA*, No. 533, año XLVIII, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, marzo de 1993.
- COMISIÓN ESPECIAL PARA UNA EVALUACIÓN INTEGRAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Diagnóstico integral y recomendaciones para el fortalecimiento de la Fiscalía General de la República*. 1ª edición, San Salvador, 2001.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Revista de Derecho Constitucional*. No. 20, Centro de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, julio-septiembre, 1996.
- *Revista de Derecho Penal*. Centro de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, 1997.
- COSTA, GINO. *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*. 1ª edición, UCA Editores, San Salvador, 1999.
- DÍAZ CASTILLO, XENIA y VAQUERANO GUTIÉRREZ, NELSON. *Temas de la Ley del Menor Infractor. Versión completa*. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho - FESPAD, San Salvador, 2002.
- FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Memoria de labores. Junio 2000-mayo 2001*. Sin datos editoriales.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES. *Pena y Estado. Revista Latinoamericana de Política Criminal*. Año 2, No. 2, Ministerio Público, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997.
- Año 3, No. 3, “Policía y Sociedad Democrática”, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1998.

- LÓPEZ NUILA, CARLOS REYNALDO. *La seguridad pública de El Salvador*. Proyecto “La Seguridad Pública de América Latina”, Universidad Internacional de la Florida, 1991.
- MARTÍNEZ VENTURA, JAIME. “Control y Eficacia de la Policía Nacional Civil”, en *Instituciones y Democracia en El Salvador* (Stefan Roggenbuck ed.), Fundación Konrad Adenauer, San Salvador, 1994.
- “Teoría y práctica de los derechos humanos en la actuación policial”, en *Memoria del Panel Foro “Los Derechos Humanos: Teoría y Práctica en la Actuación Policial”*, Luisa Carolina Arévalo y Claude Laurie (comp.), Unión Europea - San Salvador, 2001.
- MARTÍNEZ VENTURA, JAIME y DE VARELA, KARLA. “Comentario al proceso de reforma legislativa en El Salvador”, en *Infancia, ley y democracia en América Latina*, Emilio García Méndez - Mary Belfo (compiladores), 1ª edición, Ed. Temis, Bogotá, 1998.
- MARTÍNEZ VENTURA, JAIME y AMAYA CÓBAR, EDGARDO et. al. *Informe seguridad pública y derechos humanos. El Salvador 1997*. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho - FESPAD, San Salvador, 1998.
- *Estado actual de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador (junio 1999-marzo 2001)*. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho - FESPAD, San Salvador, 2001.
- MCCLINTOCK, MICHAEL. *The American Connection. State Terror and Popular Resistance in El Salvador*. 2ª edición, Londres, 1985.
- MEMBREÑO, JOSÉ RICARDO. “Informe Nacional de El Salvador”, en *Las reformas procesales penales en América Latina*, 1ª edición, Julio B.J. Maier - Kai Ambos - Jan Woischnik (coordinadores), Instituto Max Plank para Derecho Penal Extranjero e Internacional - Fundación Konrad Adenauer, *ad hoc*, Buenos Aires, 2000.
- MÉNDEZ, JOSÉ DOMINGO y SOLANO RAMÍREZ, MARIO ANTONIO. *Justicia para una sociedad nueva*. Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, 1996.
- MORENO, RAÚL y otros. *El impacto de los programas de ajuste en la niñez salvadoreña*. 1ª edición, Fundación Nacional para el Desarrollo - FUNDE, San Salvador.

NACIONES UNIDAS. *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*. 1ª edición, Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, San Salvador, 1992.

PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Protección a los derechos humanos. El derecho a la vida, caso: Caso Manuel Adriano Vilanova Velver*. Serie Resoluciones, San Salvador, 1996.  
– *Informe de labores. Julio-diciembre de 2001*, San Salvador, 2002.

PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS - ONUSAL, EL SALVADOR. DIVISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *Guía sobre las normas y procedimientos de la Policía Nacional Civil*. San Salvador, 1994.

VELÁSQUEZ DE AVILÉS, VICTORIA MARINA. *La seguridad ciudadana, la policía nacional civil y los derechos humanos*. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Proyecto PNUD / PDDH No. ELS/95/013/A/01/99, San Salvador, 1997.

WALTER, KNUT. *Las fuerzas armadas y el acuerdo de paz*. 1ª edición, Fundación Friedrich Ebert - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San Salvador, 1997.

### 5.3. INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

TABLA NO. 1

*Denuncias admitidas en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, por presuntas violaciones a los derechos humanos contra miembros de la Policía Nacional Civil, entre 1995 y 2001*

Período	Cantidad	Porcentaje del total
		de denuncias admitidas
Julio 95 - Junio 96	2,05	5600%
Junio 96 - Mayo 97	2,503	5120%
Junio 97 - Mayo 98	2,275	4500%
Junio 98 - Mayo 99	No hay datos	No hay datos
Junio 99 - Mayo 2000	1,356	4840%
Junio 2000 - Mayo 2001	1,355	4930%
Enero 2001 - Diciembre 2001	1,142	3941%

*Fuente:* Memoria de labores de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de los períodos indicados.

TABLA NO. 2  
*Denuncias sobre presuntas violaciones a los derechos humanos, recibidas por la Inspectoría General de la PNC, años 1999, 2000 y 2001*

Tipificación	Años		
	1999	2000	2001
Mal procedimiento policial y administrativo	371	464	431
Arbitrariedad y prepotencia	368	386	200
Negligencia Policial	95	235	116
Conducta delictiva	205	374	178
Mala conducta	159	221	164
Totales	1,198	1,68	1,089

*Fuente:* Informes de la Inspectoría General de la PNC, de los años indicados.

TABLA NO. 3

*Número y tasa por cada 100.000 habitantes, de delitos denunciados en la PNC entre 1999 y 2001*

No. y Tasa	Años		
	1999	2000	2001
Total de delitos denunciados	53,413	61,545	52,597
Delitos por cada 100,000 hab.	852	980	838

*Fuente:* Unidad de Operaciones y Estadísticas de la PNC

TABLA NO. 4

*Menores infractores detenidos en flagrancia*

Año	Cantidad
1995	3,929
1996	4,846
1997	3,848
1998	1,319
1999	690
2000	1,129
TOTAL	15,761

*Fuente:* Fiscalía General de la República.

TABLA NO. 5

*Denuncias recibidas y capturas realizadas por la PNC  
entre 1999 y 2001*

1999		2000		2001	
Denuncias	Capturas	Denuncias	Capturas	Denuncias	Capturas
53,413	22,047	61,545	33,607	52,597	41,831

Fuente: Unidad de Operaciones y Estadísticas de la PNC

TABLA NO. 6

*Personas privadas de libertad por centro penal  
al día viernes 31 de diciembre de 2001*

Centro Penal	Condenadas			Procesadas			Total por CP	Capacidad instalada	Diferencia
	H	M	Total	H	M	Total			
Penit. Central	845	0	845	1,871	0	1,871	2,716	800	1,916
Penit. Occidental	258	0	258	21	0	21	279	350	-71
Penit. Oriental	266	0	266	257	0	257	523	400	123
C.P. Sonsonate	58	0	58	0	0	0	58	200	-142
C.P. Quezaltepeque	231	0	231	256	0	256	487	200	287
C.P. Mujeres/Ilopan.	0	173	173	0	308	308	481	220	261
C.P. Chalatenango	152	14	166	163	10	173	339	300	39
C.P. Sensuntepeque	138	0	138	64	0	64	202	220	-18
C.P. Cojutepeque	231	0	231	185	0	185	416	260	156
C.P. Ilobasco	121	0	121	92	0	92	213	200	13
Hosp. Psiquiátrico	3	0	3	33	5	38	41	30	11
Hosp. Rosales	1	0	1	3	0	3	4	20	-16
Hosp. Neumológico	0	0	0	2	0	2	2	25	-23
C.P. Usulután	168	0	168	116	0	116	284	300	-16
C.P. San Miguel	244	40	284	179	18	197	481	180	301
C.P. La Unión	93	0	93	129	0	129	222	100	122
C.P. Gotera	175	0	175	105	0	105	280	200	80
C.P. Jucuapa	95	0	95	66	0	66	161	120	41
C.P. Metapán	83	0	83	56	0	56	139	170	-31
C.P. Apanteos	822	0	822	1,207	0	1,207	2,029	1,8	229
C.P. Mujeres/Berlín	0	11	11	0	13	13	24	30	-6
C.P. Ciudad Barrios	162	0	162	136	0	136	298	1	-702
Total General	4,15	238	4,384	4,941	354	5,295	9,679	7,125	2,554

Fuente: Fuente Dirección General de Centros Penales. Departamento de Registro y Control Penitenciario. Existencia de reclusos por centro penal al día viernes 31 de diciembre de 2001.

TABLA NO. 7

*Centros penales con mayor sobrepoblación al 31 de diciembre de 2001*

<b>Establecimiento Penal</b>	<b>Población Interna</b>	<b>Capacidad de Alojamiento</b>	<b>Diferencia absoluta</b>	<b>Porcentaje de exceso</b>
Penitenciaria Central	2,716	800	1,916	23900%
Centro Penal de San Miguel	481	180	301	16722%
Centro Penal de Quezaltepeque	487	200	287	14350%
Centro Penal de La Unión	222	100	122	12200%
Centro Penal Mujeres/ Ilopango	481	220	261	11864%

*Fuente:* Producción propia basada en datos de la Dirección General de Centros Penales.

TABLA NO. 8

*Situación jurídica de personas privadas de libertad  
al día viernes 31 de diciembre de 2001*

<b>Situación jurídica</b>	<b>Hombres</b>		<b>Mujeres</b>		<b>Totales</b>	
	No.	0%	No.	0%	No.	0%
Condenadas	4,146	4563	238	4020	4,384	4529
Procesadas	4,941	5437	354	5980	5,295	5471
Subtotales	9,087	10000	592	10000	9,679	10000

*Fuente:* Producción propia basada en datos de la Dirección General de Centros Penales.

TABLA NO. 9

*Denuncias recibidas por la PNC entre 1999 y 2001*

<b>Delitos</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Tráfico y Tenencia de Armas	51	100	*
Tráfico y Tenencia de Drogas	75	152	*
Secuestro	101	114	49
Extorsión	535	508	315
Violación	640	778	791
Daños	1,484	1,895	1,825
Homicidios	2,27	2,341	2,21
Homicidios culposos	821	832	*
Robo de Vehículos	1,861	1,701	1,602
Hurto de Vehículos	3,483	4,564	3,464

<b>Delitos</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Robo y hurto de Vehículos con mercaderías	1,095	795	656
Apropiaciones indebidas	17	23	*
Lesiones	4,375	5,583	5,707
Lesiones culposas	*	1,643	*
Amenazas	5,686	6,278	6,226
Otros	6,436	7,074	6,517
Robos	9,722	10,599	7,724
Hurtos	14,761	16,565	14,085
Homicidio culposo por accidentes de tránsito	*	*	894
Privación de libertad	*	*	532
<b>Totales</b>	<b>53,413</b>	<b>61,545</b>	<b>52,597</b>

*Fuente:* Unidad de Operaciones y Estadísticas de la PNC.

El uso de asterisco (\*) indica que en ese año la categoría indicada no fue utilizada como tal en la presentación del consolidado del año respectivo.

TABLA NO.10

*Numero de Policías por cada 1.000 habitantes*

*\*Fuente:* Coordinador de Operaciones de la Policía Nacional Civil, según noticia de *El Diario*

<b>No. de Policías en el año 2001*</b>	<b>Población de El Salvador proyectada para el año 2000**</b>	<b>No. aproximado de policías por cada 1,000 habitantes</b>
15.000	6,276,037	239

*de Hoy*, 15-07-01, p. 2, citado en *Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador 2001*, FESPAD ediciones, San Salvador, 2001, p. 22.

\*\* *Fuente:* Dirección General de Estadísticas y Censos. DIGESTYC, 1996. Proyección de Población El Salvador 1995 - 2025.

# La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Guatemala

JULIO CÉSAR RIVERA CLAVERÍA

Abogado y Notario, Ex Vice Ministro de Gobernación,  
Ex Secretario General del Organismo Judicial

## SUMARIO:

RESUMEN EJECUTIVO. INTRODUCCIÓN. **§1. HISTORIA. §2. ORGANIZACIÓN.** 2.1. RELACIÓN CON LOS PODERES DEL ESTADO Y CON OTRAS POLICÍAS. 2.1.1. Relación con el poder ejecutivo. 2.1.2. Relación con el poder legislativo. 2.1.3. Relación con el organismo judicial. 2.1.4. Relación entre diferentes policías en el país. 2.2. LA FORMACIÓN POLICIAL. 2.3. LA RESPONSABILIDAD LEGAL DE LA POLICÍA. 2.4. PROBLEMAS DE COLISIÓN CON EL MINISTERIO PÚBLICO (FISCALÍA). 2.5. DETERMINACIÓN DE LA JEFATURA CUANDO LA POLICÍA ESTÁ AL SERVICIO DE LA JUSTICIA. 2.6. EL PRESUPUESTO ECONÓMICO DE LA POLICÍA COMO CAUSA DE LAS DEFICIENCIAS ORGANIZATIVAS. 2.7. PERSPECTIVA INDIVIDUAL DEL MIEMBRO DE LA POLICÍA. **§3. FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN Y PERSECUCIÓN DEL DELITO.** 3.1. LA POLICÍA PREVENTIVA COMO GARANTE DEL ORDEN Y DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO. 3.1.1. Poder sancionador. 3.2. PERSECUCIÓN PENAL. 3.3. DIRECCIÓN FUNCIONAL DE LAS INVESTIGACIONES. 3.4. ACTOS DE INVESTIGACIÓN. 3.4.1. Los límites de la práctica probatoria, la investigación de la verdad y la prueba ilícita. 3.4.2. La persecución del crimen ordinario y la criminalidad organizada. 3.4.3. Efectos de los actos de policía. **§4. CONCLUSIONES. §5. RECOMENDACIONES. §6. BIBLIOGRAFÍA.**

## RESUMEN EJECUTIVO

El desarrollo de la Policía Nacional Civil desde su creación, año 1977, hasta la fecha, ha presentado una serie de obstáculos que son necesarios superar para consolidar la institución. Comprendemos que

es importante fortalecer el proceso formativo y de capacitación policial, reforzar la conducta policial en materia de derechos humanos, adoptar un sistema integral en materia disciplinaria policial que prevenga y sancione la conducta de los policías, acercar la policía a la comunidad para que la ciudadanía tenga confianza en la institución policial, de lo cual depende el éxito o el fracaso de su misión, así como el desafío que tiene la institución policial de convertirse en un ente profesional creando y definiendo políticas criminales en coordinación con las demás instituciones involucradas en esta materia, especialmente el Ministerio Público. Pero, para seguir adelante con la modernización y profesionalización de la institución policial, es indispensable un elemento esencial, la voluntad política de los gobernantes para entender que a los planes y programas debe de proporcionárseles todo el apoyo necesario, y dárseles continuidad en el tiempo.

## INTRODUCCIÓN

### §1. HISTORIA

La Policía Nacional Civil encuentra sus orígenes en la segunda mitad del siglo XIX, y es durante el Gobierno del General Justo Rufino Barrios, 1881, que se crea el cuerpo de policía de seguridad, salubridad y ornato de la ciudad, que sería la base en años próximos de lo que sería la Policía Nacional.

Desde la fecha de su creación hasta 1985, la Policía Nacional afronta grandes problemas en su organización, misión y funcionamiento, y es con la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985, y el advenimiento de gobiernos democráticos electos libremente por el pueblo, que se le logra dar a la Policía Nacional la estabilidad necesaria para cumplir con su misión y su funcionamiento. En el año 1986 toma posesión como Presidente de la República el Lic. Marco Vinicio Cerezo Arévalo; durante este período gubernamental (1986 a 1991) se inicia el período de transición de la Policía Nacional de la época de las dictaduras a una policía que actuará con respeto a la Ley y a los Derechos Humanos; el Ministerio de Gobernación de la época, plantea la

reforma de la Policía Nacional, en cuatro áreas específicas: área legal, área administrativa, área técnica y área profesional.

*Área legal.* Se elaboraron anteproyectos de ley orgánica, manuales y reglamentos para la Policía Nacional; el objetivo primordial era darle a la institución la sustentación legal para realizar su función, y misión en un régimen democrático, ajustado a la ley y a los derechos humanos.

*Área administrativa.* Se elaboraron organigramas de funcionamiento de la Policía Nacional y se ajustaron al mundo moderno. Es interesante destacar que en este período gubernativo se dividió el trabajo al interior de la Policía, en lo operativo o de seguridad y en lo administrativo.

*Área técnica.* Se inició una verdadera profesionalización de la Policía al tecnificarse el laboratorio de criminalística, para aportar prueba técnica y científica al proceso penal; se mejoró el equipo de radiopatrullas y el equipo de comunicaciones, en muchos de los casos, gracias a donaciones efectuadas por Alemania y España.

*Área profesional.* Se enviaron contingentes de miembros de Policía a capacitarlos a Venezuela; de igual manera, se enviaron para su formación en el área policíaca a Alemania y España a profesionales liberales, abogados, ingenieros, médicos y cirujanos etc., con la intención de incorporarlos al servicio activo policial a su regreso al país, lo cual no fue posible debido a una fuerte oposición del ejército en esa época y, sobre todo a que finaliza el periodo del Lic. Cerezo Arévalo.

Con los Estados Unidos de Norteamérica se crea un programa específico para la formación de Policías y miembros de la Administración de Justicia en general, jueces y fiscales, que se conoce con las siglas I.C.I.T.A.P. (*International Criminal Investigative Training Assistance Program*). Es importante resaltar que este programa se inició en la República de Guatemala, y hoy se ha generalizado en muchos países de Latinoamérica.

Al tomar posesión como nuevo Presidente de la República de Guatemala, el Ingeniero Jorge Serrano Elías, retarda la ejecu-

ción de los planes de trabajo y proyectos elaborados durante el mandato anterior, específicamente la Reforma iniciada en el Ministerio de Gobernación afectando la transformación de la Policía Nacional.

En el año 1992, se pone en vigencia en Guatemala el nuevo Código Procesal Penal, Decreto número 51-92 del Congreso de la República, sustituyéndose el sistema inquisitivo penal por el sistema acusatorio que es oral y público y que le da al Ministerio Público, su verdadera función de ente de investigación criminal. En el año 1993 se da un intento de golpe de Estado por parte del Ingeniero Serrano Elías, siendo destituido el Presidente Serrano Elías, sustituyéndolo por designación del Congreso de la República el Lic. Ramiro Deleon Carpio; quien mantuvo la estabilidad de la Policía Nacional, y prosiguió con los planes y proyectos elaborados con la comunidad internacional.

Durante el Gobierno del Presidente de la República, Señor Álvaro Arzú Irigoyen, se firma la paz en Guatemala, y es en este período durante el cual se llegaron a una serie de acuerdos entre los que se destaca el *Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*. En el capítulo IV. B que trata sobre seguridad pública. Policía Nacional Civil. En los puntos 21 y 22 se plantea la necesidad de la reestructuración de las fuerzas policíacas existentes en el país en una sola Policía Nacional Civil que tendrá a su cargo el orden público y la seguridad interna; esta nueva policía deberá ser profesional y estar bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobernación.

De ese mismo acuerdo se desprenden una serie de obligaciones por parte del Gobierno de la República para implementar la nueva Policía, promulgándose en el mes de febrero de 1997 el Decreto número 11-97 Ley de la Policía Nacional Civil; en ese mismo año se emitieron los siguientes reglamentos: Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, Reglamento de Organización de la Policía Nacional Civil, Reglamento de Situaciones Administrativas de la Policía Nacional Civil, Reglamento del Régimen Educativo de la Policía Nacional Civil, y otra serie de reglamentos, manuales y ordenanzas, que constituyen la base legal y administrativa de la nueva Policía Nacional Civil.

Podría decirse que el período de transición de la Policía Nacional a Policía Nacional Civil fue de aproximadamente 10 años, 1986-1995, durante los cuales la lucha más significativa fue trasladar la función policíaca desde una perspectiva puramente Militar a una perspectiva puramente policial, ajustada a la ley y con pleno respeto a los derechos humanos.

## §2. ORGANIZACIÓN

La Policía Nacional Civil es la institución encargada de proteger la vida, la integridad física y la seguridad de las personas y sus bienes, de velar por el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito, preservando el orden y la seguridad pública. La misión de la Policía Nacional Civil responde a la Constitución Política de la República, a su Ley Orgánica, al espíritu de los Acuerdos de Paz y a los postulados de un servicio de Policía para la Sociedad. Dicha misión constituye el marco funcional de la Policía Nacional Civil y cumplirla es su principal desafío. Para ello, a nivel central, la Policía Nacional Civil está organizada de la siguiente manera: Dirección General, Dirección General Adjunta, Sub Dirección de Operaciones, Sub Dirección de Personal, Sub Dirección de Apoyo.

- *Estado de fuerza*

El estado de fuerza de la Policía Nacional Civil, en el año 2001, asciende a 18.314 efectivos de los cuales el 10% son mujeres y el 14% son indígenas, 1 agente por cada 1.500 habitantes y lo recomendable es 1 agente por cada 200 habitantes. En concordancia con los acuerdos de paz, especialmente el acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, para el año 1999, la Policía Nacional Civil debió contar con un mínimo de 20.000 agentes, por lo tanto, se incumplió en ese sentido con uno de los mandatos de los acuerdos de paz. Es importante resaltar que se aprecia un desequilibrio entre el número de personal asignado a las comisarías del interior del país, y el asignado a las comisarías de la ciudad capital, probablemente debido a que la ciudad capital es el punto crítico de delincuencia en el país por su densidad demográfica.

## 2.1. RELACIÓN CON LOS PODERES DEL ESTADO Y CON OTRAS POLICÍAS

### 2.1.1. *Relación con el Poder Ejecutivo*

La Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 183 literalmente dice: “Son funciones del Presidente de la República: Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, Proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público, ejercer el mando superior de toda la fuerza pública”.

El Decreto número 11-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de la Policía Nacional Civil en su art. 3, literalmente dice: “El mando supremo de la Policía Nacional Civil será ejercido por el Presidente de la República, a través del Ministro de Gobernación.

”El funcionamiento de la Policía Nacional Civil estará a cargo de su Director General, bajo la inmediata y exclusiva autoridad del Ministerio de Gobernación”.

Del artículo anterior se deduce plenamente que la relación de la Policía Nacional Civil con el Poder Ejecutivo se realiza a través del conducto directo del Ministro de Gobernación quien es jerárquicamente el jefe inmediato superior del Director General de la Policía Nacional Civil.

### 2.1.2. *Relación con el poder legislativo*

La Dirección General de la Policía Nacional Civil se relaciona en asuntos de su competencia y específicamente con la Comisión de Gobernación del Congreso de la República, a través del Ministro de Gobernación a quien legalmente le corresponde dicha función; es importante señalar que por parte del Organismo Legislativo o de la Comisión de Gobernación del mismo, no realiza ningún tipo de fiscalización hacia la institución policíaca.

### 2.1.3. *Relación con el organismo judicial*

Con el Organismo Judicial su relación se da, en el ámbito puramente legal y, específicamente, en su función de órgano auxiliar de la Administración de Justicia; en otras palabras, a la Policía Nacional

Civil, le corresponde la función de Investigación Criminal, bajo la dirección, supervisión y coordinación del Ministerio Público.

#### 2.1.4. *Relación entre diferentes policías en el país*

En Guatemala la función de la Seguridad Pública es un servicio esencial de competencia exclusiva del Estado y para cumplir con ese fin se creó la Policía Nacional Civil. De igual manera, las entidades privadas que presten servicios de investigación, protección y custodia sobre personas, bienes o servicios de titularidad pública o privada, están sujetas a un control activo por parte de la Policía Nacional Civil, y a requerimiento de la cual deberán prestar su colaboración y brindar información que ayude a prevenir la comisión de hechos delictivos. Dichas entidades sólo podrán organizarse y funcionar previa autorización del Ministerio de Gobernación, mediante Acuerdo Ministerial. Es importante resaltar que a la fecha no existe ninguna ley que regule el funcionamiento y los alcances de las empresas privadas de seguridad, con miras a supervisar su actuación y la profesionalidad de su personal y asegurar en particular que las empresas y sus empleados se limiten al ámbito de actuación que les corresponde. En el caso de las municipalidades del país pueden por ley formar sus propias Policías Municipales, quienes tienen funciones limitadas y dentro del ámbito de su jurisdicción, funciones que se limitan al cuidado de los bienes municipales y asuntos relacionados con el tránsito y la seguridad vial.

## 2.2. LA FORMACIÓN POLICIAL

En estos esfuerzos de reforma institucional, la capacitación se convierte en un enfoque principal; la policía debe ser capacitada en los nuevos procedimientos y las nuevas políticas que la rigen. Por sí sola, la capacitación no llevará a ningún cambio de actitudes a menos que los valores y las técnicas sean reafirmadas por prioridades institucionales y reflejadas en las políticas de ascensos y en los códigos disciplinarios, entre otros. En general, la capacitación es un medio importante para dilucidar y comunicar los valores y técnicas propias de una nueva institución policial. El Gobierno de la República decidió integrar la nueva Policía Nacional Civil formando personal nuevo y reeducando parte de los miembros de las antiguas policías, Policía Nacional y Guardia de Hacienda. La formación policial fue

asumida por la Unión Europea y desarrollada por el programa de Apoyo a la Política Nacional de Seguridad, a través de la Guardia Civil Española en 1998, que tuvo una gran influencia en la organización del curriculum académico de la formación básica y de los cursos de reciclaje, así como de los cursos de ascenso y especialidades. En materia de investigación criminal, la academia recibió desde el principio el apoyo del ICITAP- INTERNATIONAL CRIMINAL INVESTIGATIVE TRAINING ASSISTANCE PROGRAM, que organizó la Escuela de Investigación Criminal. La instrucción y formación en derechos humanos, la elaboración de las bases de datos de personal y de la junta evaluadora, la organización del área informática y de la biblioteca, estuvieron a cargo del programa de fortalecimiento de la Policía Nacional Civil de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). El rol de la cooperación internacional sigue siendo importante, dado que en el país no existen las condiciones institucionales para que se siga impulsando y promoviendo un cambio profundo de la cultura policial. Tampoco se cuenta con los especialistas y técnicos nacionales necesarios para llevar a la policía a un buen nivel profesional, por lo que, actualmente, la policía depende en gran medida del apoyo internacional para formar profesionales en la lucha contra el crimen y el mantenimiento del orden público. Un grave problema es la vulneración de la línea de mando jerárquico hacia la academia, al emitirse órdenes directas de mandos superiores sin pasar por los conductos reglamentarios, lo cual dificulta su funcionamiento. El Acuerdo Ministerial número 299-97 regula el Régimen Interior de la Academia de la Policía Nacional Civil de Guatemala.

La convocatoria para ingreso en la Institución y para la Promoción interna y especialización de sus miembros, se realiza a través del Ministerio de Gobernación, por medio de un Acuerdo Ministerial que se distribuye a los Gobernadores Departamentales en todo el país; en el mismo se señalan los requisitos que deben llenar los aspirantes a convertirse en estudiantes de la Academia de la Policía Nacional Civil, y de igual manera es publicado en el Boletín Oficial de la Policía. La realidad es que la difusión de la convocatoria no es lo suficientemente amplia para llegar a los lugares más alejados de la capital, lo que ha provocado que las convocatorias no tengan el interés deseado por parte de los jóvenes que pretenden ingresar a la policía; la selección de ingreso a la Academia de Policía, está a cargo

de una junta evaluadora integrada por un presidente, quien es actualmente un subcomisario de policía, dos vocales, un psicólogo y un psicopedagogo, un técnico informático y dos agentes de policía, quienes realizan cuatro exámenes y evaluaciones para la selección de los aspirantes, consistente en: evaluación médica, prueba física, tests psicotécnicos y examen sobre cultura general. Aunque todavía hay algunas deficiencias como la falta de personal, presupuesto, etc., la junta evaluadora ha mejorado su trabajo gracias a una mejor organización en cinco regiones del país. Para el ingreso en la escala básica, como agente de policía, el nivel de conocimientos académicos, depende del nivel de titulación exigida por las autoridades del Ministerio de Gobernación y Policía; actualmente se exige tercer año diversificado y el tiempo del periodo de formación policial tiene una duración mínima de seis meses.

El informe de la Misión de Verificación de Naciones Unidas del año 2001, dice: “La Academia, desde julio de 1997, ha formado siete promociones de agentes de nuevo ingreso y actualmente realiza el octavo y noveno curso básico. La formación policial básica cuenta con un programa de estudios que incluye las siguientes áreas: Capacitación Policial, Jurídica, Humanística, Policía Administrativa, Educación Física y Prácticas, Materias Complementarias”. Se observa una fuerte carga de los contenidos académicos, y poco entrenamiento Policial, tiro y defensa personal, que son vitales para la seguridad de los futuros policías y la labor de prestar seguridad a la población.

En cuanto a los Cursos de Reciclaje, entre el año 1997 y el 2000, han tenido lugar diez promociones de cursos de reciclaje para agentes, oficiales subalternos y superiores. El concepto de los cursos de reciclaje surge a partir de la incorporación de las fuerzas policiales existentes antes de la firma de los Acuerdos de Paz en una sola Policía Nacional Civil. La vía de transición adoptada implica la reeducación de los antiguos miembros y la formación de nuevo personal. Los cursos de reciclaje han sido una forma de darle cobertura al territorio nacional, con la mayor cantidad de elementos policiales ante la problemática de la inseguridad pública.

En referencia a los Cursos de Ascenso, se observa que la totalidad de los mandos superiores y la mayor parte de los oficiales subalternos, proceden de los antiguos cuerpos de policía, lo que se ha

constituido en una dificultad para la profesionalización de la nueva policía.

La incorporación de mandos medios a la Policía Nacional Civil, mediante un curso de dos años de duración, es una necesidad y una alternativa para la profesionalización de la policía; en noviembre de 1997, se graduó el primer grupo y en febrero del 2000, inició el segundo grupo, que finalizó en noviembre del 2001; estos cursos permiten el acceso directo de ciudadanos guatemaltecos a la Policía Nacional Civil.

En relación a las especialidades, la formación y capacitación es una condición fundamental para la tecnificación y profesionalización de la policía, ejemplos, especialidades en protección a la naturaleza, información, protección a personas, fuerzas especiales de policía para el control del orden público, seguridad vial, asuntos fiscales y de fronteras, desactivación de explosivos, servicios de montaña, guías de perros, servicio marítimo, etc. La carencia de recursos materiales así como de instalaciones adecuadas, y la falta de soporte financiero, han hecho que los cursos de especialización no tengan la calidad adecuada.

La situación actual de la Policía Nacional Civil es crítica con respecto a su nivel de formación profesional, ya que de los 18.000 integrantes, 2.254 cuentan con nivel medio, 2.623 con educación secundaria y más de 11500 sólo con la primaria; además, una buena parte del personal que perteneció a las antiguas policías, no ha terminado su educación primaria. Para avanzar en la profesionalización de la policía, se requiere formar y contar con mandos que tengan estudios superiores.

Es vital la participación de las universidades del país en la política de formación policial y es importante señalar la puesta en marcha del convenio suscrito entre la Universidad Mariano Gálvez, para desarrollar los programas de educación superior a tres niveles: Diplomado Universitario en Administración Policial, Técnico Universitario en Ciencias Criminológicas y Criminalísticas, y Licenciatura en Ciencias Criminológicas y Criminalísticas.

### 2.3. LA RESPONSABILIDAD LEGAL DE LA POLICÍA

La jurisdicción ordinaria es la competente para conocer los delitos y faltas que se cometen en contra los miembros de la Policía Nacional

Civil, así como los cometidos por estos en el ejercicio de su cargo, de igual manera el hecho que se le imputa deberá ponerse en conocimiento de la autoridad jerárquica de quien dependa, (Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, arts. 42 y 43). Igualmente los elementos de la Policía Nacional Civil se encuentran sujetos a un Reglamento Disciplinario, Acuerdo Gubernativo número 584-97, que contempla las sanciones por las infracciones a los principios básicos de actuación que se recogen en la ley y que establecen los procedimientos disciplinarios que observan las garantías legales para los imputados y que se basan en los principios de legalidad y celeridad y van desde amonestación escrita, arresto de 1 a 30 días hasta 3 meses, suspensión del trabajo sin goce de salario hasta 30 días, pérdida de puestos en el escalafón, suspensión de empleo de un mes a un año y baja en el servicio.

La Policía Nacional Civil cuenta con dos estructuras que intervienen en materia disciplinaria que no interactúan entre sí: la Oficina de Responsabilidad Profesional ORP, cuya función es la de investigar las conductas de los miembros de la policía contrarias a la ética profesional y el apoyo operativo a las investigaciones de esta naturaleza requeridas por las distintas unidades policíacas, y la Sección de Régimen Disciplinario, que instruye los procedimientos por faltas muy graves y, a su vez, resuelve los recursos de revisión interpuestos por faltas graves y leves.

Es poca la incidencia que tiene la oficina de responsabilidad profesional en la investigación y la resolución de sus casos debido a varios factores, entre ellos, su escasa relación con la sección de régimen disciplinario, así como por la escasez de personal, y la falta o poca colaboración prestada por los jefes de unidades y comisarías; por lo que resulta sumamente importante la coordinación con los jefes de unidades policíacas y la oficina de responsabilidad profesional, de igual manera resulta importante la desconcentración por distrito y comisaría de esta oficina dada su naturaleza de depurar a los miembros de la policía que han cometido faltas o delitos.

En cuanto a la violación de los derechos humanos, según el duodécimo informe acerca de derechos humanos de la Misión de Verificación de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), se comprobaron, de junio del 2000 a julio del 2001, 4.821 violaciones a la dignidad humana y se responsabiliza a la Policía Nacional Civil como una de las principales instituciones responsables.

Por otro lado, la Secretaría General de la Policía Nacional Civil manifiesta que durante el año 2001 se dieron 24 destituciones de personal de la Policía Nacional Civil por casos de corrupción debidamente comprobados. De acuerdo con la legislación guatemalteca el Estado no es responsable subsidiariamente por la actuación de sus autoridades policiales.

#### 2.4. PROBLEMAS DE COLISIÓN CON EL MINISTERIO PÚBLICO (FISCALÍA)

La capacidad de investigación de la Policía Nacional Civil debe orientarse a colaborar eficazmente en la lucha contra el delito y con la realización de una pronta y cumplida justicia; para lograr ese objetivo es importante señalar la importancia de la coordinación de la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público (Fiscalía). En el ámbito de la Coordinación Interinstitucional, se dan una serie de dificultades que afectan la investigación criminal y las resultados del Proceso Penal.

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), en su informe del año 2001 señala: “El 54% de los Jefes departamentales de la Sección de Investigación Criminal de la Policía afirma que la coordinación con el Ministerio Público es deficiente y el 46% de los investigadores señaló que solo en escasas ocasiones actúa bajo la dirección de los fiscales en tareas de investigación. Así mismo el 50% de los fiscales entrevistados señaló que uno de los principales problemas para la coordinación con la Policía es su falta de comunicación y de colaboración con los investigadores del Ministerio Público. Por su parte, tanto los Jefes de Comisarías como los de la Sección de Investigaciones Criminales -SIC, coinciden en que los principales problemas en materia de investigación criminal que enfrentan con los fiscales son: la falta de interés, la demora en emitir directrices, el desconocimiento de la materia y la falta de dirección de la investigación.

Varias acciones administrativas del Ministerio Público tienden a potenciar su rol como ente de investigación criminal, por lo cual una cifra importante del personal de la Dirección de Investigaciones Criminalísticas-DICRI, del Ministerio Público se dedica a labores de investigación, actividad que excede sus atribuciones legales, además, en la actualidad el Ministerio Público está realizando una importante inversión para desarrollar su capacidad en aspectos

forenses y en infraestructura criminalística (laboratorios), lo que revela la tendencia a prescindir de la capacidad instalada con que cuenta la Policía Nacional Civil. Paralelamente es necesario que la Policía Nacional Civil dote a su Gabinete Criminalístico de la asignación presupuestaria suficiente para su buen funcionamiento y de instalaciones físicas adecuadas.

La situación se agrava a nivel metropolitano, pues se ha observado un estancamiento en la coordinación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil al crearse una Unidad de Procesamiento de la Escena Criminal en el Ministerio Público. Esta situación ha provocado fricciones con la Sección de Investigaciones Criminales de la Policía Nacional Civil e Inspecciones Oculares, quienes tienen a su cargo el manejo de la escena del crimen, lo que ha generado duplicidad de funciones con consecuencias negativas para la investigación criminal, el proceso penal, y afectando, sobre todo, la justicia en general.

## 2.5. DETERMINACIÓN DE LA JEFATURA CUANDO LA POLICÍA ESTÁ AL SERVICIO DE LA JUSTICIA

Los arts. 112, 113 y 114 del Código Procesal Penal, Decreto número 51-92 del Congreso de la República de Guatemala, se refieren a la policía en sus funciones, su subordinación al Ministerio Público y su régimen disciplinario. Los referidos artículos le confieren a la policía el carácter de órgano auxiliar de la persecución penal. De igual manera el art. 251 de la Constitución Política del país, le confiere al Fiscal General y, consecuentemente, al Ministerio Público, que es la institución que está bajo su dirección, el ejercicio de la acción penal pública; es obvio que la policía está obligada a colaborar con él y para que esta colaboración sea efectiva, es necesario la vinculación directa al Ministerio Público, lo que implica su subordinación.

## 2.6. EL PRESUPUESTO ECONÓMICO DE LA POLICÍA COMO CAUSA DE LAS DEFICIENCIAS ORGANIZATIVAS

Normalmente los presupuestos asignados a la policía en Guatemala han sido deficitarios debido a que el Presupuesto General de la Nación es elaborado bajo las directrices del Ministerio de Finanzas Públicas, quienes regularmente no tienen conocimiento de la función policíaca y le asignan la cantidad que ellos consideran suficien-

te sin ningún estudio previo sobre la problemática delincencial y de violencia que se vive en el país.

El presupuesto inicial asignado a la Policía Nacional Civil para el año 2001, es de 1,018,326,253 de Quetzales, de lo cual el 84.65% es decir 862,021,024 de Quetzales corresponde a sueldos, salarios y prestaciones laborales, en tanto que el 15.35% equivalente a 156,305,229 de Quetzales está destinado a funcionamiento.

La ejecución del presupuesto está a cargo de la Subdirección de Apoyo de la policía, dependencia que no goza de la autonomía necesaria para la ejecución de su presupuesto, y está sujeto a las órdenes emanadas del Director General de la Policía Nacional Civil, pero sobre todo del Ministro de Gobernación. Sucede lo mismo con las compras de servicios, reparación de vehículos, remodelación de edificios, compras de materiales y suministros, armamento y otros, la Subdirección de Apoyo se encarga de llenar los procedimientos legales, previa orden del Ministro de Gobernación.

Es importante resaltar que debido a la falta de asignación financiera, la Policía Nacional Civil no cumple a cabalidad sus metas, no tiene independencia para la ejecución de su presupuesto y carece de comisiones técnicas que realicen los estudios previos para determinar calidad y cantidad de equipos, materiales y suministros necesarios para la institución policíaca.

## 2.7. PERSPECTIVA INDIVIDUAL DEL MIEMBRO DE LA POLICÍA

Es importante mencionar que en el caso concreto de la policía, la generalidad de sus miembros adolece de un nivel educacional que no les permite oportunidades al interior de la institución policial, pero sí en el entorno del país, ya que la policía ofrece un trabajo estable y remunerado y en algunos casos, la oportunidad de poder escalar jerárquicamente dentro de la institución policíaca. De igual manera es importante vincular este hecho a la situación actual de la Policía Nacional Civil en dos direcciones, una con respecto a su nivel de formación profesional, dentro de la Policía Nacional Civil, la cual es crítica de acuerdo con el informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) de abril 2001, "ya que, de los más de 18.000 integrantes 2.254 cuentan con

nivel medio, 2623 con educación secundaria y más de 11500 sólo con educación primaria. Además de una buena parte del personal que perteneció a los antiguos cuerpos de policía no terminó su educación primaria”. En este punto, también es importante resaltar que los niveles de educación que se plantean en este informe podrían ser muy cuestionados, llevándonos a una realidad más grave, que los niveles primario y secundario son verdaderamente deficientes, y no responden a la realidad de los niveles educacionales planteados, sino a niveles por debajo de los indicados.

Y una segunda con respecto a los salarios de los miembros de la policía, de los cuales pondré un ejemplo, tomando para el efecto los salarios nominales y bonos de cuadros policíacos altos, intermedios, intermedios bajos y bajos.

Puesto	Salario Base	Bono Antigüedad	Bono Nacional	Bono Riesgo	Total Nominal
Comisario General	Q.4950.00	Q.115.00	Q.700.00	Q.1750.00	Q.7015.00
Oficial I	Q.3520.00	Q. 90.00	Q.200.00	Q.1150.00	Q.4960.00
Inspector	Q.2585.00	Q. 90.00	Q.200.00	Q. 950.00	Q.3825.00
Agente	Q.2200.00	Q. 40.00	Q.200.00	Q. 750.00	Q.3190.00

A ese salario nominal se le hacen una serie de deducciones: Cuota del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Montepío y Auxilio Póstumo, quedándoles un salario total líquido de:

Puesto	Quetzales	Dólares
Comisario General	Q.5854.60	\$700.00
Oficial I	Q.4206.00	\$560.00
Inspector Policía	Q.3287.50	\$400.00
Agente de Policía	Q.2741.00	\$330.00

Lo bajo de los salarios ha puesto en evidencia algunos efectos básicos en la Policía Nacional Civil: el salario no es aliciente para optar por la profesionalización, porque la diferencia de salarios es mínima entre los diferentes cuadros jerárquicos de la Policía Nacional Civil, y se aplica dependiendo del tiempo de servicio en la institución; ha fomentado la corrupción, porque el salario no alcanza para la manutención de una familia dignamente, aunado a que la corrupción ha sido, y sigue siendo, un problema dentro de la institución policíaca.

### §3. FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN Y PERSECUCIÓN DEL DELITO

#### 3.1. LA POLICÍA PREVENTIVA COMO GARANTE DEL ORDEN Y DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO

En la práctica preventiva, el Estado tiene que obrar con un diagnóstico de la criminalidad derivado de la investigación criminológica que se haga de las causas socio-históricas de la delincuencia, para actuar sobre ellas con aquellos medios adecuados que inciden directamente sobre las relaciones sociales que las producen.

La Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, Decreto número 11-97, en su art. 10 dice: “Para el cumplimiento de su misión, la Policía Nacional Civil desempeñará las siguientes funciones: Prevenir la comisión de hechos delictivos, e impedir que estos sean llevados a consecuencias ulteriores. Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para la seguridad pública, estudiar, planificar y ejecutar métodos y técnicas de prevención y combate de la delincuencia (párrafo primero) ... Prevenir, investigar y perseguir los delitos tipificados en las leyes vigentes del país”.

El Código Procesal Penal, Decreto número 51-92 del Congreso de la República de Guatemala, en su art. 304 dice: “*Prevención Policial.* Los Funcionarios y agentes policiales que tengan noticia de un hecho punible perseguible de oficio, informarán enseguida detalladamente al Ministerio Público y practicarán una investigación preliminar para reunir o asegurar con urgencia los elementos de convicción y evitar la fuga u ocultación de los sospechosos” (párrafo primero).

Para cumplir con la función preventiva que la ley le asigna a la Policía Nacional Civil en su función y su misión, la Dirección General formó la Unidad de Prevención del Delito, que depende directamente del Director General, de acuerdo con la Orden General número 002-2001 de la Policía Nacional Civil de fecha 10 de enero del 2001, la cual literalmente dice: “*Primero. De la Creación:* Se crea la unidad específica de Prevención del Delito de la Policía Nacional Civil, la cual se identificará por sus siglas UPREDE, tendrá carácter permanente y estará bajo la inmediata dependencia del Director General de esta institución. Segundo. Tendrá las funciones siguientes:

”Planificación de estrategias de prevención del delito. Realizar campañas publicitarias de prevención del delito. Realizar programas de educación para la prevención del delito.

”Elaborar estudios e investigaciones de las causas que generan el delito. Promover la participación de la población para la prevención del delito.

”*Su Organización:* La UPREDE, funcionará bajo el mando de un Oficial Superior de Policía nombrado por el Director General y contará con un subjefe y el personal operativo y equipos necesarios, definiéndose sus funciones en el manual de funciones y procedimientos de la Unidad, además contará con un Consejo Asesor integrado por Profesionales de las distintas ciencias que se relacionan con la prevención del delito”.

En la actualidad, aunque esta unidad es de reciente creación, no cuenta con el equipo necesario, ni con el presupuesto indispensable para poder llevar a cabo su función, la unidad está haciendo un esfuerzo serio y ha definido básicamente dos programas que están relacionados con los jóvenes y padres de familia: las brigadas escolares, las que se efectúan a través de mañanas culturales, con un doble propósito, llevar música a las escuelas y colegios privados y, paralelamente, dar charlas sobre temas de actualidad como la drogadicción, el tabaquismo, el alcoholismo y a la vez, charlas a los padres de familia acerca de la violencia intrafamiliar. Otro programa se realiza con las pandillas juveniles, que en Guatemala reciben el nombre de maras, el que pretende reinsertar a los jóvenes en la sociedad apartándolos del crimen.

### 3.1.1. *Poder sancionador*

La Policía Nacional Civil no ejerce ningún poder sancionador en contra de terceros con la excepción de las faltas producidas por violaciones a la ley de tránsito según Decreto número 132-96 del Congreso de la República de fecha 27 de noviembre de 1996.

## 3.2. PERSECUCIÓN PENAL

Las perspectivas clásicas de análisis de las funciones policiales, establecen una división entre las actividades de seguridad o preventi-

vas, anteriores a la comisión del delito, y las que se vinculan con la represión de los delitos y están destinadas a buscar pruebas que permitan establecer la responsabilidad, mediante un juicio penal, sobre un hecho delictivo ya ocurrido.

Las acciones de investigaciones policiales se desarrollan en el marco de un proceso judicial, por lo cual en este espacio la policía debe actuar junto a otras instituciones, el Ministerio Público y el Poder Judicial.

En el año 1992 se reformó el sistema de justicia criminal en Guatemala, y se adoptaron elementos del modelo acusatorio; en este modelo procesal la figura del fiscal esta claramente diferenciada de la del juez, que funciona como árbitro de la pugna entre dos partes, acusación y defensa, y la Policía como órgano auxiliar de la administración de justicia. El fiscal dirige una investigación que está a cargo de la policía para conseguir los elementos probatorios que permitan demostrar que tiene suficientes indicios para realizar un juicio contra alguien y conseguir una sentencia condenatoria.

### 3.3. DIRECCIÓN FUNCIONAL DE LAS INVESTIGACIONES

La cuestión de la dirección funcional ha generado diversas y merecidas discusiones entre los juristas, fiscales, operadores de justicia y policías sobre todo si se trata de una relación de subordinación, control o coordinación; gran parte del problema es definir y desarrollar las áreas de trabajo específico tanto de fiscales como de policías, y uno de los peligros más graves es que las discusiones ocultan la incapacidad y falta de voluntad política por desarrollar esos espacios.

La dirección funcional está sujeta en buena medida, a las facultades procesales del Ministerio Público (o sea, qué acciones son necesarias que autorice o solicite el fiscal) y la forma de establecer una estructura interna y una serie de mecanismos de relación entre policías y fiscales.

De acuerdo con el art. 107 del Código Procesal Penal: “*Función.* El ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público como órgano auxiliar de la administración de justicia conforme las disposiciones de este código.

”Tendrá a su cargo el procedimiento preparatorio y la dirección de la Policía Nacional Civil, en su función investigativa dentro del proceso penal”.

El Decreto número 40-94. Ley Orgánica del Ministerio Público. En su art. 2 dice: “*Funciones.* Son funciones del Ministerio Público, sin perjuicio de las que le atribuyen otras leyes, las siguientes: Investigar los delitos de acción pública y promover la persecución penal ante los tribunales, según las facultades que le confieren la Constitución, las leyes de la República y los tratados y convenios internacionales. Dirigir a la policía, y demás cuerpos de seguridad del Estado en la investigación de hechos delictivos”.

De igual manera, los artículos 112, 113 y 114 del Código Procesal Penal se refieren a la Policía en sus funciones, su subordinación al Ministerio Público y su régimen disciplinario.

Del análisis de estos artículos se desprende que efectivamente, y de acuerdo con la ley, le corresponde al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal pública; de igual manera el carácter de auxiliar de la administración pública que la Constitución y leyes del país le otorgan al Ministerio Público, no implica subordinación jerárquica o funcional ya que la misma Constitución establece la autonomía de esta entidad.

Esto significa que el Ministerio Público en su condición de autoridad, auxilia a la administración pública en cuanto persigue y previene el delito, y a los tribunales de justicia, en cuanto estos no pueden juzgar sin que el Ministerio Público ejerza la acción penal.

Es conveniente señalar que el auxilio que presta el Ministerio Público no es al Organismo Judicial, sino a la función de administración de justicia penal que cumplen los tribunales.

En términos generales, el Ministerio Público es una institución autónoma y el Fiscal General goza de independencia funcional, pues el hecho de ser escogido y nombrado por el Presidente de la República, no le subordina al Organismo Ejecutivo, como no subordina a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la elección que de ellos hace el Congreso de la República.

Los artículos 112, 113 y 114 del Código Procesal Penal le confieren a la policía el carácter de órgano auxiliar de la persecución penal, y su subordinación al Ministerio Público en materia de investigación criminal.

El Director de la Policía Nacional Civil, las autoridades policíacas departamentales y municipales que operan en el país y cualquier otra fuerza de seguridad pública o privada (policías privadas de seguridad o de investigaciones), están obligadas a cumplir las órdenes que emanen de los fiscales del Ministerio Público y deberán dar cuenta de las investigaciones que efectúen. Los funcionarios y agentes de las policías ejecutarán sus tareas bajo las órdenes y supervisión directa del Ministerio Público.

La supervisión incluirá el correcto cumplimiento de la función auxiliar de la policía y de las demás fuerzas de seguridad cuando cumplan tareas de investigación. Los fiscales encargados de la investigación podrán impartirles instrucciones al respecto, cuidando de respetar su organización administrativa. La policía y las demás fuerzas de seguridad no podrán realizar investigaciones por sí, salvo los casos urgentes y de prevención policial. En este caso deberán informar al Ministerio Público de las diligencias practicadas, en un plazo no mayor de veinticuatro horas, el que corre a partir del inicio de la investigación.

Para el cumplimiento de su misión, la Policía Nacional Civil desempeñará las siguientes funciones: por iniciativa propia, por denuncia o por orden del Ministerio Público, investigar los hechos punibles perseguibles de oficio e impedir que estos sean llevados a consecuencias ulteriores, reunir los elementos de investigación útiles para dar base a la acusación en proceso penal, auxiliar y proteger a las personas y velar por la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa, mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad pública; prevenir la comisión de hechos delictivos, e imposibilitar que estos sean llevados a consecuencias ulteriores, aprehender a las personas por orden judicial o en los casos de flagrante delito y ponerlas a disposición de las autoridades competentes dentro del plazo legal, captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para la seguridad pública, estudiar, planificar y ejecutar métodos y técnicas de prevención y combate a la delincuencia y requerir directamente a los señores jueces, en caso

de extrema urgencia, la realización de actos jurisdiccionales determinados con noticia inmediata al Ministerio Público, prevenir, investigar y perseguir los delitos tipificados en las leyes vigentes del país.

El art. 37 del Código Procesal Penal, y el 203 de la Constitución de la República determinan lo que debe considerarse como función jurisdiccional, se refiere a que la justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República, que corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, que los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones, que la función jurisdiccional se ejerce con exclusividad absoluta por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca; los anteriores elementos permiten afirmar que la jurisdicción es la potestad que corresponde a los tribunales de justicia, que tiene por finalidad la declaración y realización del derecho mediante la aplicación de la ley a casos concretos, en el ejercicio de dicha función los tribunales gozan de exclusividad e independencia; además de los citados artículos, se deduce que los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones.

Es importante resaltar que efectivamente entre la situación jurídica y la situación fáctica de las investigaciones encargadas por Ley al Ministerio Público y a la Policía Nacional Civil, se detectan algunos problemas que deben señalarse en este informe, con el fin de que en el futuro puedan ser solucionados en beneficio de la administración de justicia del país (ver numeral 2.4 de este documento).

La capacidad en materia de investigación de la policía debe orientarse a colaborar eficazmente en la lucha contra el delito, y con la realización de una pronta y cumplida justicia, para lograr ese objetivo se requiere hacer énfasis en la coordinación de la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público; los problemas detectados podrían resumirse así: en términos generales no hay coordinación ni comunicación entre fiscales e investigadores de la Policía, en cuanto al inicio de la investigación se puede afirmar que el Ministerio Público se ha excedido en sus funciones, al crear dentro de su institución una unidad de escena del crimen, así como una unidad de investigadores; que de acuerdo con la ley la función de la investigación operativa esta a cargo de la Policía Nacional Civil bajo la dirección, supervi-

sión y control del Fiscal, lo que ha afectado las relaciones de ambas instituciones y las relaciones entre fiscales y policías, además de darse un problema de dualidad de funciones que afecta la investigación criminal y, como consecuencia, la administración de justicia.

En cuanto a la aprehensión del imputado, ésta sólo puede ser solicitada por el Ministerio Público al juzgado respectivo, una vez que se ha establecido mediante medios de investigación idóneos, la materialidad del delito, se ha individualizado o identificado al o a los imputados, y se tiene prueba mínima, o indicios sobre su participación en uno o varios delitos; una excepción a la regla de la aprehensión por orden escrita de juez competente, previa una investigación de la policía dirigida por el Ministerio Público, es la captura en flagrancia, la cual se da cuando la o las personas son sorprendidas en el momento de cometer el o los delitos, o cuando son perseguidas por la autoridad, el agraviado, la víctima u otra persona que responden a voces de auxilio o alerta sobre que se acaba de cometer uno o varios delitos y que señalan a una o varias personas que se persiguen como autores de los mismos.

Con ocasión de su detención, los imputados, de acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala (arts. 7, 8, 9, 10, 12), gozan de los siguientes derechos: “Toda persona detenida deberá ser notificada inmediatamente en forma escrita, de la causa que motivo su detención, autoridad que lo ordenó y lugar en el que permanecerá” (art. 7). “Todo detenido deberá ser informado inmediatamente de sus derechos en forma que le sean comprensibles, especialmente que pueda proveerse de un defensor el cual podrá estar presente en todas las diligencias judiciales y policiales” (art. 8). “El detenido no podrá ser obligado a declarar si no es ante autoridad judicial competente. Las autoridades judiciales son las únicas competentes para interrogar a los detenidos o presos. Esta diligencia deberá practicarse dentro de un plazo que no exceda las 24 horas” (art. 9). “Las personas aprehendidas por la autoridad no podrán ser conducidas a lugares de detención, diferentes a los que están legal y públicamente destinados para el efecto” (art. 10). “La defensa de la persona y sus derechos son inviolables, nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido” (art. 12).

De igual manera el art. 88 del Código Procesal Penal establece: “*Facultades policiales*. La policía solo podrá dirigir al imputado preguntas para constatar su identidad, con las advertencias y condiciones establecidas en los artículos anteriores. Deberá, así mismo, instruirlo acerca de que podrá informar al Ministerio Público o declarar ante el juez, según el caso”.

En el ámbito del Derecho Procesal Penal (arts. 92 al 106 del Código Procesal Penal), se deduce que la defensa del procesado es una institución de orden público, que corresponde a los abogados colegiados y al encausado cuando tenga conocimientos profesionales para el efecto, y tanto el imputado como su defensor pueden indistintamente promover en el proceso. Debe precisarse si la legitimación que tiene el abogado defensor para promover dentro del proceso penal, se extiende también al ámbito del amparo, y en esa línea debe estimarse: que la defensa del procesado es una institución de orden público, que deberá ser continua, y el juez, en cumplimiento de expresa disposición constitucional, deberá cuidar de que, cumplidos los requisitos que establece la legislación procesal penal, le sea nombrado defensor al procesado y no le falte en ningún momento. Por otra parte, debe señalarse que de conformidad con el mismo Código Procesal Penal que regula la institución de la defensa, su cometido entraña una misión de justicia y si el criterio profesional del defensor le indica que debe accionar en amparo, la legitimación activa que adquirió en el proceso para actuar directamente a favor de su defendido, se extiende para que pueda plantear amparo, institución básica de la justicia constitucional.

Lo que pretende la legislación guatemalteca, tanto en materia Constitucional como ordinaria, es que el imputado goce de un mínimo de derechos que le protejan en contra de los abusos de las autoridades de la Administración de Justicia, Ministerio Público, Organismo Judicial, Policía Nacional Civil.

#### 3.4. ACTOS DE INVESTIGACIÓN

Los sistemas procesales penales, han evolucionado en muchos países del sistema inquisitivo, cuya característica consiste en que entrega a un mismo organismo la función de investigar y juzgar, a un sistema acusatorio cuya característica fundamental radica en que la

función de investigar y juzgar está asignada a distintas instituciones del Estado.

La reforma Constitucional del año 1992, introduce a Guatemala dentro de un contexto procesal penal de tendencia acusatoria y por tanto ubica las funciones de investigar y acusar por una parte, y la de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado por la otra, en distintas entidades del Estado, vale decir, en el Ministerio Público, Policía Nacional Civil y en el Organismo Judicial, respectivamente.

Como se ve, la Constitución de la República de Guatemala, delimita claramente el campo de acción del Ministerio Público y el del Organismo Judicial.

Corresponde al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal; que le permita determinar si hay lugar o no a ese ejercicio, y de ser así, contra quién debe dirigirse esa acción. Solamente cuando se ha ejercido la acción penal mediante la formulación de una acusación en contra de un imputado, surge la función del Organismo Judicial de juzgar por conducto de los jueces y tribunales competentes.

Esta delimitación, que hace la Constitución en el papel del Ministerio Público y el Organismo Judicial, restringe cualquier intervención del segundo en la investigación del delito, que es el presupuesto básico para el ejercicio de la acción penal, ya que la Constitución de la República sólo permite la actuación del juez para juzgar, es decir, determinar la inocencia o culpabilidad del imputado, teniendo en cuenta para ello las pruebas y alegaciones que se den en el juicio.

Igualmente, corresponde al Organismo Judicial ejecutar lo juzgado, es decir hacer cumplir lo dispuesto en la sentencia, en la forma y circunstancias que esta lo determine; la Constitución de la República entrega a los jueces la facultad de restringir ciertos derechos individuales como el de la inviolabilidad de la vivienda, el de la libertad, el de la inviolabilidad de la correspondencia, libros, documentos etc., la intervención de las telecomunicaciones privadas, así como la de interrogar a los imputados detenidos (arts. 5, 6, 8, 9, 23 y 24 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

Si estas diligencias deben realizarse en forma cautelar dentro del curso de una investigación, con el objeto de asegurar los medios de prueba, o evitar la fuga del sindicado, en este caso se da por disposición Constitucional una excepción a la regla general de la no intervención del juez antes del juicio, y se requiere su autorización para llevar a cabo estas medidas; la Constitución en este evento, solo exige que estas se hagan por orden judicial, pero no que en su realización deba intervenir un juez, en sentido contrario, por ser un acto propio de investigación debe ser efectuado por el Ministerio Público o bajo su dirección por la policía de investigación. Es en este sentido que debe entenderse el control jurisdiccional de las investigaciones, limitado a la protección de ciertas garantías individuales que solamente pueden ser restringidas por orden de juez, y únicamente en el evento en que el Ministerio Público solicite su autorización para llevar a cabo una de estas diligencias; diligencias que impliquen restricción a derechos individuales y a autorizar en casos extraordinarios la prueba anticipada, cualquier otra intervención del juez en la investigación es inconstitucional y desnaturaliza el sistema acusatorio.

Una excepción a la regla de la captura y del allanamiento por orden escrita de juez es la captura en flagrancia, la cual se da cuando la persona es sorprendida en el momento de cometer el delito, o cuando es perseguida por la autoridad, por el agraviado, la víctima u otra persona que responden a voces de auxilio o alerta sobre que se acaba de cometer el delito y que señalan a la persona que se persigue como la autora del mismo; la flagrancia desde el punto de vista constitucional y legal tiene un efecto expreso: el permitir a cualquier persona el apresamiento del delincuente y a la autoridad perseguirlo y penetrar sin que sea necesario requerimiento alguno, a su propio domicilio, o a uno ajeno, en este último caso, sólo es necesario el requerimiento al dueño o morador quien no puede oponerse ni obstaculizar la acción de la autoridad (arts. 6, Constitución de la República de Guatemala, y 190 del Código Procesal Penal).

#### 3.4.1. *Los límites de la práctica probatoria, la investigación de la verdad y la prueba ilícita*

El Código Procesal Penal, en los arts. 181 al 253, determina y regula todo lo relativo a la prueba; la sección primera contiene la obliga-

ción del Ministerio Público de procurar la investigación de la verdad, los jueces establecerán la verdad a través de los medios de prueba permitidos y practicados conforme al Código Procesal Penal. La prueba puede definirse como el conjunto de actuaciones que dentro de un juicio, cualquiera sea su índole, se encamina a demostrar la verdad o falsedad de los hechos aducidos por cada una de las partes, en defensa de sus respectivas pretensiones litigiosas; en sentido general, la prueba es todo lo que puede coadyuvar a descubrir la verdad acerca de los hechos que se investigan en un proceso penal y respecto de los cuales pretende actuar la ley sustantiva. La prueba es el único medio para descubrir la verdad y es un modo de controlar la arbitrariedad de las decisiones judiciales dado que permite fundamentar las sentencias de una forma objetiva, técnica y científica.

Según lo determinado por el Código Procesal Penal guatemalteco, la prueba solo será lo actuado en el juicio oral, mientras que todo el material reunido durante la investigación es denominado elementos de convicción, sin embargo la normativa de valoración y legalidad de la prueba rige también para los elementos de convicción.

Del análisis de los arts. 181 y 183 del Código Procesal Penal se infieren las características que debe tener la prueba para ser admisible:

- *Objetiva.* La prueba no debe ser fruto del conocimiento privado del juez ni del fiscal, sino que debe provenir al proceso desde el mundo externo siendo de esta manera controlada por las partes.
- *Legal.* La prueba debe ser obtenida a través de los medios permitidos por la ley, debiendo ser incorporada según lo dispuesto por esta.
- *Útil.* La prueba útil es aquella que es la mejor, es la idónea para brindar conocimiento acerca de lo que se pretende probar.
- *Pertinente.* El dato probatorio deberá guardar relación directa o indirecta, con el objeto de la averiguación. La prueba podrá versar sobre la existencia del hecho, la participación del imputado, la existencia de agravantes o atenuantes, etc.
- *No abundante.* Una prueba será abundante cuando su objeto haya quedado suficientemente comprobado a través de los medios de prueba.

En cuanto a la libertad probatoria en materia penal, todo hecho, circunstancia o elemento, contenido en el objeto del procedimiento y por tanto importante para la decisión final puede ser probado por cualquier medio probatorio, en ello consiste la libertad de prueba; la libertad probatoria se encuentra determinada en los arts. 182 y 185 del Código Procesal Penal.

En lo que se refiere a la prueba ilegal se ha venido señalando, que el fin del proceso penal es la averiguación de la verdad real, material e histórica de los hechos, sin embargo en un estado democrático este fin no es absoluto, está limitado; la barrera a esta búsqueda de la verdad está en el respeto a los derechos y garantías que otorga la Constitución de la República y las leyes procesales, por ejemplo, si la única manera de conocer la verdad es torturar a una persona, el estado debe renunciar a conocer la verdad; no es un principio de justicia que la verdad deba ser investigada a cualquier precio; la única manera de llegar a la verdad real, material e histórica de un hecho es mediante las pruebas, que son las que dicen o tratan de decir al tribunal cómo es que ocurrieron los hechos; la prueba debe ser legal, es decir que no halla sido obtenida a través de un medio probatorio prohibido o que halla sido incorporada de forma irregular al proceso; la prueba ilegal no podrá ser valorada, es decir que no puede ser tomada en cuenta para dictar sentencia. Cualquier prueba obtenida a través de un medio que vulnere garantías individuales constitucionalmente reconocidas, deberá ser considerada ilegal. Dentro de los medios probatorios prohibidos se deben distinguir dos niveles:

- *Medios probatorios con prohibición absoluta.* Son aquellos medios probatorios que en ningún caso serán admisibles y básicamente afectan la integridad física y psíquica de la persona, tal como lo constituye la prueba obtenida bajo tortura, coacción, intimidación, con abuso de poder, etc.
- *Medios probatorios que requieren de autorización judicial.* Existen ciertos medios probatorios que necesitan de autorización judicial para ser admitidos debido a que afectan derechos fundamentales de las personas; un ejemplo de estos es la autorización judicial debidamente razonada para afectar los derechos de vivienda, correspondencia, telecomunicaciones, libros, los cuales son inviolables bajo cualquier otra circunstancia.

Podríamos finalizar planteando que la prueba prohibida no podrá ser admitida ni valorada en el proceso, y dicha prohibición no se limita al momento de dictar sentencia, sino también a las resoluciones de trámite que se tomen durante el proceso; la prohibición de valoración de la prueba ilegal abarca tanto la obtenida directamente a través de la violación a la Constitución, como la prueba obtenida a consecuencia de dicha violación, lo cual es conocido como la doctrina de los frutos del árbol envenenado, que establece que toda prueba obtenida a partir de un medio de prueba ilegal es prohibida, excepto que la prueba ilegal favorezca al reo.

La única forma de hacer efectivas las garantías constitucionales del sindicado es que en el proceso penal no se valore la prueba obtenida por medios ilegales.

#### 3.4.2. *Distinción entre la persecución del crimen ordinario y la criminalidad organizada*

La diferencia estriba, esencialmente, en la investigación preliminar, investigación que corre a cargo de la Policía Nacional Civil, bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía.

El crimen organizado y algunas otras formas de criminalidad (terrorismo, narcotráfico, secuestro, etc.) son considerados por la sociedad como delitos de impacto social, ya que dejan en la población una secuela de problemas que van desde la inseguridad propiamente dicha, terror, drogadicción, formas fáciles de enriquecimiento ilícito, corrupción, etc. La consecuencia ha sido que el Estado, a través de los órganos de seguridad pública o de la Administración de Justicia, Policía Nacional Civil y Fiscalía, desarrollen secciones o fiscalías especiales para el combate al crimen organizado u otras formas de criminalidad; las cuales cuentan con más apoyo económico y técnico que el resto de las dependencias que trabajan el crimen ordinario; por ejemplo, en la Policía Nacional Civil, el Servicio de Investigaciones Criminales (SIC) en su organigrama de funcionamiento tiene implementadas la sección contra el crimen organizado, la de antisequestros y extorsiones, con el auxilio de una sección que recibe el nombre de apoyo técnico, cuya función es de vigilancia y seguimiento, y para la realización de su trabajo cuenta con equipo vario que va desde cámaras fotográficas, videos, equipo de visión nocturna,

equipos especiales de audio, etc. En el caso del narcotráfico, existe en la Policía Nacional Civil bajo el mando de la Subdirección General de Operaciones el Departamento de Operaciones Antinarcóticas (DOAN) que trabaja con exclusividad el tema del narcotráfico. Es importante resaltar que entre las diversas dependencias encargadas de la investigación del crimen organizado y los delitos de impacto social hay coordinación y fluidez entre la Fiscalía y la Sección de Investigaciones Criminales de la Policía Nacional Civil pero, a la vez, en la legislación guatemalteca no existen figuras como la de agente encubierto, entrega vigilada, etc. Estas figuras se utilizan como parte de las operaciones de inteligencia policíacas para darle seguimiento a la investigación operativa pero no tienen ningún valor probatorio.

De igual manera, se realizan diversas formas de coordinación con otras policías del mundo, vía Interpol (International Police), y en Centro América y el Caribe existe una asociación de policías del área que se denomina Comisión de Jefes de Policía de Centro América y el Caribe que se apoyan en el intercambio de información, especialmente criminal, y en la elaboración e implementación de planes regionales en contra del crimen organizado.

### 3.4.3. *Efectos de los actos de la Policía*

La Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, en la parte referente a sus funciones, le atribuye a la policía la prevención e investigación de los delitos.

La investigación es una de las funciones básicas de la policía, es el proceso mediante el cual la policía descubre, preserva, reúne y analiza evidencias a fin de identificar, aprehender y procesar legalmente a los delincuentes. Uno de los objetivos primordiales de la investigación criminal, es reconstruir hechos en la escena del crimen por medio de métodos técnicos y científicos, así como a través de una indagación completa, imparcial y objetiva del hecho sucedido; en consecuencia, la investigación preliminar realizada por el primer agente y el investigador que acude a la escena del crimen es una tarea extremadamente importante; es la base sobre la que descansa el éxito del proceso de investigación criminal en su totalidad. En Guatemala la función de la escena del crimen para la recolección de pruebas, está a cargo de la Sección de Inspecciones Oculares del

Gabinete Criminalístico de la Policía Nacional Civil; una de las mayores fortalezas que posee este gabinete, lo constituye su personal el cual en su mayoría posee capacitación técnico científica, adquirida a través de la cooperación de Organismos Internacionales y países amigos, así como la educación superior adquirida por la mayoría de los peritos; su grado de conocimiento es comparable con otras instituciones de investigación criminalística de Latinoamérica.

El sistema de justicia de Guatemala, se apoya cada vez más en el área técnico-científica para dilucidar hechos delictivos, lo que significa que se empieza a reconocer el nivel de profesionalización del gabinete criminalístico; pero esto obliga a un entrenamiento y capacitación continuo, mejoramiento y compra de equipos modernos y recursos suficientes para el buen desempeño del gabinete.

#### §4. CONCLUSIONES

- a) Existe incumplimiento de los Acuerdos de Paz, en el tema de la seguridad pública y la Policía Nacional Civil.
- b) La conducción de la Policía Nacional Civil no está en manos de Policías de carrera y las atribuciones del Director General y Sub Director General adjunto están limitadas en su ley orgánica.
- c) No existe legislación que regule las actividades de las empresas de seguridad privada, y su control por parte de la Policía Nacional Civil es deficiente.
- d) El Servicio de Investigaciones Criminales no tiene el equipo ni el apoyo logístico necesario que le permita efectuar sus investigaciones en una forma profesional.
- e) A pesar de la existencia del Servicio de Información de la Policía Nacional Civil, no se le da la importancia necesaria para que pueda cumplir con su función de ser un órgano de información para la investigación operativa criminal.
- f) El Departamento de Operaciones Antinarcóticas de la Policía Nacional Civil (D.O.A.N.), goza de autonomía operativa en razón del tema del tráfico de drogas.
- g) El Gabinete Criminalístico no tiene instalaciones adecuadas, sus peritos no tienen capacitación permanente y en algunos casos no tienen plazas presupuestadas ni salario acorde a su capacidad y función.

- h) La Academia de la Policía Nacional Civil no tiene un presupuesto adecuado a su responsabilidad formativa y de capacitación.
- i) El Presupuesto General de la Policía Nacional Civil es ejecutado por el Ministerio de Gobernación sin el consentimiento de las autoridades de Policía.
- j) No hay vinculación entre la Oficina de Responsabilidad Profesional y la Sección de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional Civil.
- k) Existe un serio conflicto de competencia con el Ministerio Público que obstaculiza la eficacia de las investigaciones criminales.

#### §5. RECOMENDACIONES

- a) Para proseguir con el fortalecimiento, la tecnificación y profesionalización de la institución policíaca, es importante el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.
- b) Es necesario modificar la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil para que la conducción de la Institución esté a cargo, con exclusividad, de Comisarios Generales de Policía y de igual manera se desarrollen las atribuciones del Director General y Sub Director General Adjunto.
- c) Es de vital importancia crear la legislación que regule los actos y funciones de las empresas de seguridad privadas, así como un control eficiente a través de la Policía Nacional Civil.
- d) Debe dársele capacitación permanente al Servicio de Investigaciones Criminales de la Policía Nacional Civil, así como todo el apoyo logístico, financiero y equipamiento necesario para que sus investigaciones se realicen de forma profesional y técnica.
- e) Es importante que al Servicio de Información de la Policía Nacional Civil se le de el apoyo y relevancia como órgano de información (inteligencia) en la lucha contra la criminalidad.
- f) Es necesario que el Departamento de Operaciones Antinarcóticas (DOAN) se integre totalmente al mando de la Sub Dirección operativa de la Policía Nacional Civil, y que a través de la misma se realicen las coordinaciones necesarias con policías de otros países.
- g) Es importante finalizar la construcción de las instalaciones del Gabinete Criminalístico, mantener una capacitación permanen-

- te de sus peritos, así como una constante modernización y mantenimiento de sus equipos; es urgente integrar a los peritos a la organización administrativa de la policía, dotándoles de una plaza presupuestada y salario acorde a su función.
- h) Es indispensable reforzar financiera y profesionalmente la Academia de la Policía Nacional Civil con un presupuesto adecuado a sus responsabilidades formativas y de capacitación, promover la captación de expertos nacionales y extranjeros, así como mantener una constante vigilancia a los programas de especialización.
  - i) El Presupuesto General de la Policía Nacional Civil debe ser ejecutado por el departamento correspondiente de la institución debiéndose crear las comisiones necesarias para la compra de equipos especiales.
  - j) Es necesario vincular el trabajo de la Oficina de Responsabilidad Profesional con la Sección de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional Civil para una eficaz lucha en contra de la corrupción interna.
  - k) Es de carácter prioritario la coordinación con el Ministerio Público, debiéndose distinguir legalmente que la investigación operativa criminal, el proceso de la escena del crimen conforma la ley corresponde su ejecución a la Policía Nacional Civil, y la dirección, coordinación y supervisión de las mismas corresponden al Ministerio Público.

## §6. BIBLIOGRAFÍA

*Constitución Política de la República de Guatemala.* Decretada por la Asamblea Nacional Constituyente, 1985.

*Código Procesal Penal.* Decreto número 51-92 del Congreso de la República, 1992.

*Ley Orgánica del Ministerio Público.* Decreto número 40-94, reformado por el Decreto número 135-97, 1997.

*Normativa Policial de Guatemala.* Tomo I, Ley y Reglamentos de la Policía Nacional Civil, elaborado en las oficinas de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas – MINUGUA, Área de forta-

lecimiento del poder civil, Proyecto de acompañamiento de la academia de la Policía Nacional Civil, 2000.

*Ley de Tránsito*. Decreto número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala, 1996.

Informe de verificación: *La Policía Nacional Civil un nuevo modelo policial en construcción*. Misión de Verificación de las Naciones Unidas MINUGUA, abril de 2001.

*Programa de Apoyo a la Política Nacional de Seguridad Ciudadana*. Convenio número gtm/b7-310/ib/97/421. Unión Europea - República de Guatemala, con el apoyo financiero del Reino de España, 2000.

ALVEÑO HERNÁNDEZ, MARCO AURELIO. *La no utilización del peritaje balístico como violación del derecho constitucional de defensa del sindicado y de publicidad del proceso*. Tesis, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2001.

*Informes varios sobre Policía Nacional Civil*. Inéditos.

MONTES CALDERÓN, ANA. *Conferencias sobre temas del proceso penal guatemalteco*. Ediciones Mayté, Guatemala, junio de 1999.

POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. *Criminalidad*. Abril de 2001.



# La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso México

ERNESTO LÓPEZ PORTILLO VARGAS

Director del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.

## SUMARIO:

RESUMEN EJECUTIVO. §1. INTRODUCCIÓN. §2. ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA. §3. FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO. §4. CONCLUSIONES. §5. ANEXOS. 5.1. ANEXO BIBLIOGRÁFICO. 5.2. ANEXO LEGISLATIVO.

## RESUMEN EJECUTIVO

El conocimiento sobre la función policial en México está en ciernes, y su desarrollo enfrenta resistencias de diversa naturaleza. La policía mexicana ha reproducido un comportamiento autoritario propio del régimen político en su conjunto, que al evadir la discusión sobre la legitimidad canceló sus posibilidades democráticas. Los cambios políticos recientes aún no muestran transformaciones sustanciales en el comportamiento de las instituciones policiales encaminadas hacia su democratización, por el contrario, la militarización de la policía muestra señales en sentido opuesto.

A pesar de la falta de conocimiento e información sobre la policía a lo largo del país, los estudios de opinión ratifican altos niveles de desconfianza por parte de la sociedad. Parece ser que este fenómeno forma parte de un largo continuo histórico donde, desde sus orígenes, la policía mexicana fue diseñada como instrumento inspirado en el modelo militar y empleada como herramienta de control político, no de protección al ciudadano.

Tanto la información oficial como la independiente certifican que la crisis de ineficacia y legitimidad de la policía mexicana la acompaña hasta nuestros días. El Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, contiene una amplia lista de problemas de todo tipo en la policía a lo largo del país, pero no existe otro documento similar más reciente que permita analizar el reporte oficial de la situación actual. El aspecto más relevante es la persistencia de violaciones a derechos humanos, cuya incidencia al parecer no es conocida, ya que la confiabilidad en el registro oficial ha sido puesta en duda por las propias autoridades.

Entre los más recientes esfuerzos institucionales destaca la creación en 1995 del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre cuyas principales finalidades está asegurar la profesionalización y adecuada coordinación entre la policía de todo el país. Hay información oficial e independiente que pone en duda los resultados alcanzados. También destaca la creación, en 1998, de la Policía Federal Preventiva. Las dudas sobre su naturaleza y fines derivan de que más de 5 mil policías militares se han integrado a esa institución, originalmente concebida a través de una ley que no previó esa posibilidad. No hay evaluación científica y técnica independiente sobre lo hecho por esa institución policial.

Recientes estudios han revelado una inclinación hacia el abuso y la violación de derechos humanos por parte de la policía en el desarrollo de sus funciones relacionadas con el proceso penal. Un complejo mecanismo que conjuga la violación a la ley y su errónea interpretación, continúa permitiendo que la confesión extraída con violencia, por parte de la policía, sea relevante en la acusación del ministerio público y la decisión del juez. La incidencia de la tortura, según investigaciones que incluyen la entrevista con los actores del proceso penal, sigue siendo alarmante.

Las propuestas para transformar el comportamiento de la policía abarcan modificaciones para cancelar sus espacios de discrecionalidad y abuso en el proceso penal, la revisión y modificación de los fines fundamentales asignados a la policía desde el discurso político y legal, la exploración de mecanismos de apoyo internacional para la reforma policial en México, la construcción de un modelo constitucional y legal inspirado en patrones propios de democracias avanzadas, el

diseño de un perfil policial propio de una doctrina policial democrática y un sistema de selección acorde al mismo, la transformación de los sistemas de educación y entrenamiento a través del fomento al pensamiento crítico y la adopción de procesos de aprendizaje experimentales, la modernización de la gestión y evaluación policial, la inclusión de indicadores de gestión cualitativos y de un sistema múltiple de mecanismos de control.

## §1. INTRODUCCIÓN

El estudio de la policía mexicana enfrenta límites relevantes. La amplia reflexión académica con que contamos en materia de derecho penal y administrativo, materias jurídicas que constituyen parte de la esfera general de análisis de la función policial represiva y preventiva, respectivamente, contrasta con el exiguo interés hacia la función policial.

Fue en 1994 cuando se publicó la primera investigación que trazó una aproximación teórica dedicada a la seguridad pública en general y a la función policial en particular, desde una perspectiva estructural y sistémica<sup>1</sup>.

He insistido en otros espacios que la función policial en México ha proyectado de manera particular nuestras tradicionales características autoritarias en el ejercicio del poder<sup>2</sup>. Así como el régimen político ha transitado al margen de controles y equilibrios, así lo ha hecho el poder policial. Desde esta perspectiva, la hipótesis que ubica a la función policial en México como un instrumento de protección a las instituciones, y no al ciudadano, arroja elementos para entender la aproximación simplista generalizada antes referida. En tanto el régimen asignó a la policía un papel de control, más no de protección a la población, su legitimidad quedó al margen de la discusión. Ello derivó, a su vez, en un comportamiento policial desligado de controles formales eficaces y transparentes. Nuestro pro-

---

<sup>1</sup> GONZÁLEZ RUÍZ, SAMUEL; LÓPEZ PORTILLO VARGAS, ERNESTO y YAÑEZ, JOSÉ ARTURO. *Seguridad pública en México, problemas, perspectivas y propuestas*. 1ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

yecto policial canceló sus posibilidades democráticas y evitó un debate que produjera conocimiento. Asimismo, la falta de conocimiento contribuyó a la reproducción y consolidación de un universo informal de prácticas policiales acordes a las necesidades del régimen.

Los límites de esta reflexión se extienden hacia la falta de información con respecto al comportamiento de las instituciones policiales en los Estados de la República mexicana y en sus municipios. Son miles de instituciones policiales federales, locales y municipales, y si bien se han establecido una serie de hipótesis y algunos datos empíricos que, en términos generales, identifican el ejercicio de la función policial a lo largo del país, los canales de información oficial hacia el público y los estudios independientes son insuficientes y no permiten analizar a detalle las diferencias específicas.

De esta manera, cualquier aproximación está en riesgo de omitir propuestas oficiales o iniciativas de la sociedad civil donde actualmente se desarrollen alternativas experimentales al modelo policial convencional. No obstante lo anterior, entre los datos empíricos que conducen hacia la hipótesis de la persistencia de conflictos relevantes en las instituciones policiales mexicanas, destaca la continua documentación de la desconfianza hacia las mismas, a través de encuestas de opinión de diverso tipo. La más reciente que yo conozco la llevé a cabo el Instituto del Banco Mundial, donde se reveló que “México tiene una de las 10 policías menos confiables del mundo [...] por debajo de las naciones como Haití, Armenia, Malawi, Guatemala e incluso Gaza [...]. La policía mexicana –indicó el sondeo– produjo un amplio rechazo entre los encuestados [...]. Un 53% de ellos calificó como ‘malo’ o ‘muy malo’ el trabajo de las corporaciones policiacas del país”<sup>3</sup>. En una encuesta nacional se halló que un 65% de los ciudadanos que escuchan policía [...] piensan “no hay que confiar”<sup>4</sup>. En

---

<sup>2</sup> LÓPEZ PORTILLO VARGAS, ERNESTO. “The police in Mexico. Political Functions and Needed Reforms”, en BAYLEY, JOHN y CHABAT, JORGE (eds.), *Transnational Crime and Public Security*. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego (California), 2002, pp. 109 a 137.

<sup>3</sup> JOYMESR, ALFREDO y MICHEL, VÍCTOR H. “México, con una mala policía y un buen ejército”, en *Milenio Diario*, junio 6, 2002, p. 6.

<sup>4</sup> DE LAS HERAS, MARÍA. “Si de confianza se trata... el ejército”, en *Milenio Diario*, diciembre 6, 2002, p. 12.

declaraciones recientes el Secretario de Seguridad Pública de la Ciudad de México afirmó que en esta capital la confianza hacia la policía no rebasa el 20 por ciento; sin embargo, no citó estudio alguno.

En otro espacio reflexioné sobre la relación histórica entre la función policial y el poder político, de donde derivé una de mis interpretaciones sobre el comportamiento actual de las instituciones policiales mexicanas. Mi premisa de análisis es vincular cualquier perspectiva de indagación sobre la policía, con su contexto histórico, político y social. He propuesto la siguiente hipótesis: en un sistema político autoritario, como nuestro régimen presidencial, son las inclinaciones arbitrarias de las relaciones de poder –que desde luego son a su vez producto de una construcción social– las que juegan el papel más relevante en el montaje del modelo policial.

“[...] la ausencia de límites efectivos sobre el ejercicio del poder político [asignó] un soporte esencial de lealtad política a la policía. Esa lealtad se garantiza a través de la negociación de compromisos y beneficios mutuos entre quien representa a la policía y quien representa al poder. La complicidad, frente a un amplio margen de impunidad, es el principal vínculo que al mismo tiempo compromete y beneficia a las dos partes. Asimismo, para la policía esa impunidad asegura un grado relativo de autonomía mediante el cual establece de manera informal arreglos internos que permiten distribuir privilegios de diversa índole [...]. Lealtad, complicidad, impunidad y autonomía, son en mi opinión los ejes de un complejo mecanismo que ha constituido la base histórica del comportamiento de las instituciones policiales en México”<sup>5</sup>.

Desde la época virreinal la ideología dominante hizo del orden y la seguridad instrumentos de control y represión que construyeron un modelo policial originario, imbricado de contenidos propios de la función militar y alejado de los controles acordes al Estado democrático de derecho.

“[...] en el principio de la policía colonial la función policial tuvo dos sentidos. Por una parte, al órgano policial *stricto sensu*

---

<sup>5</sup> LÓPEZ PORTILLO VARGAS, ERNESTO (N. 5), pp. 110 a 111, versión en español.

se le asignaron funciones de buen gobierno y, por la otra, los soldados de la Corona asumieron funciones que posteriormente serían incorporadas al cúmulo de elementos de la policía, lo cual imprimió un carácter militarista a la concepción de la policía que trascendería más allá de la Colonia. Con el tiempo, la policía colonial ligada al Ayuntamiento de la ciudad (de México), no logró controlar los intensos ‘actos vandálicos’ en la capital, de ahí la necesidad de crear una nueva institución policial, semejante a la que existía en España: la policía de la Santa Hermandad de la Acordada, creada por acuerdo de las Reales Audiencias del 22 de mayo de 1722. Sin embargo, este cuerpo policial fue compuesto fundamentalmente por ‘mercenarios a sueldo’ que actuaban no sólo en función de los intereses del régimen central, sino de los propios [...] La Colonia aporta los datos más remotos de la discrecionalidad con la que, incluso en tiempos modernos, se ha entendido que debe desempeñarse la policía con el objeto de lograr una supuesta eficacia en la lucha contra el crimen basada en el terror y el abuso contra la población”<sup>6</sup>.

Un referente lejano documentado sobre los patrones de comportamiento policial corresponde al periodo del presidente Benito Juárez, quien creó la primera institución policial federal, los rurales. En esa institución no se estableció un sistema de selección real, sólo la mitad de los policías completaban el periodo de servicio, la desertión abarcaba a más de la tercera parte del personal (se reclutaron a más de 20 mil personas para mantener 2400 posiciones), la corrupción era práctica común, por ejemplo mediante el desvío de equipo por parte de los oficiales de aprovisionamiento, el alcoholismo tenía importante presencia y se sabía que “casi la mitad de todos los policías cometieron delitos de gravedad suficiente como para que se pusiera en su hoja de servicios”<sup>7</sup>.

Hoy en día el discurso oficial reconoce que la manipulación política de la policía es una práctica vigente y persiste la insuficiencia de infor-

---

<sup>6</sup> LÓPEZ UGALDE, ANTONIO; RÍOS ESPINOSA, CARLOS y SARRE MIGUEL. *Bases Ideológicas de la función policial en México*. Documento de trabajo No. 36, Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C., México, 1999, pp. 16 a 18.

<sup>7</sup> MARTÍNEZ GARNELO, JESÚS. *Policía Nacional Investigadora del delito*. 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999, pp. 143 a 147.

mación necesaria para identificar a los policías de todo el país. El 8 de mayo del 2002 el Secretario de Seguridad Pública del gobierno federal declaró que “es indispensable que las policías municipales modifiquen sus estructuras para dejar de servir al poder y para entender que su tarea es con la sociedad; para que vean a los miembros de la comunidad como la razón de su trabajo y no como un botín”<sup>8</sup>. Las policías a las que se refiere el funcionario equivalen al 87% del total de la policía en el país. En esa misma declaración se informó a la sociedad que el Sistema Nacional de Seguridad Pública, esquema de coordinación e información creado en 1995, cuenta con 100 mil fichas actualizadas de identificación policial, y le hacen falta 250 mil más que los Estados de la República no han enviado a los archivos de información de dicho sistema.

La desconfianza, resentimiento y distanciamiento entre la ciudadanía y la policía se manifiestan de manera extrema. Existen zonas rurales donde la población emplea la violencia para no permitir la entrada de la policía<sup>9</sup>, o regiones donde la población ha creado, al margen de la ley, su propia policía<sup>10</sup>. El ya referido descrédito hacia la policía impacta en la reducción de la demanda de empleo: en la capital del país hay dos mil plazas vacantes en la policía preventiva y su titular declara que aquí “nadie quiere ser policía”<sup>11</sup>. A su vez, hay municipios donde durante casi nueve años no se han podido cubrir la totalidad de las plazas<sup>12</sup>.

Desde la perspectiva del análisis interno de las instituciones policiales, información reciente confirma otro aspecto que evidencia la arbitrariedad a la que está sometida la propia policía, con respecto a sus condiciones de trabajo. En el Distrito Federal, mientras un policía preventivo percibe 3

---

<sup>8</sup> [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), fecha de consulta: mayo 11, 2002.

<sup>9</sup> VEGA, RENÉ. “Amenazan con linchar a policías en Morelos”, en *Milenio Diario*, abril 2, 2002, p. 14.

<sup>10</sup> ROJAS, ROSA. “Ante el hartazgo, la autonomía”, en *La Jornada*, noviembre 19, 2001, contraportada y p. 23.

<sup>11</sup> MADRID, LEMIC. “En el Distrito Federal nadie quiere ser policía, dice Marcelo Ebrard”, en *Milenio Diario*, abril 9, 2002, p. 16.

<sup>12</sup> CABALLERO, SERGIO. “Desairan en Cancún empleos de policía”, en *Reforma*, marzo 28, 2002, p. 9A.

<sup>13</sup> HERRERA, ROLANDO. “Prefieren ingresar a Policía Judicial”, en *Reforma*, abril 10, 2002, p. 3B.

mil 600 pesos, a un policía judicial se le pagan 12 mil pesos al mes<sup>13</sup>. Detrás de lo anterior está la inexistencia de una base constitucional que establezca las condiciones mínimas de trabajo de la policía. El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) establece el régimen laboral, primero en el apartado A con respecto a todo contrato de trabajo, y segundo en el B, donde se establecen las condiciones de trabajo “Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”. Sin embargo, la fracción XIII del segundo apartado excluye a los miembros de las instituciones policiales del régimen laboral del los trabajadores al servicio del Estado, ya que dispone que se regirán por sus propias leyes. Con base en esta fórmula, los derechos y prestaciones son establecidos y modificados discrecionalmente por parte de la autoridad administrativa a la cual está subordinada cada institución policial.

Por otra parte, textos recientes han propuesto que un modelo policial democrático resulta de la aplicación de un sistema múltiple de controles de diversa naturaleza<sup>14</sup>.

Justamente la insuficiencia o inexistencia de tales controles, internos y externos, puede ayudar a precisar el continuo histórico del comportamiento de nuestra policía.

“[...] las hipótesis de trabajo de los estudios publicados, los casos documentados por organismos no gubernamentales de derechos humanos nacionales y extranjeros, las investigaciones llevadas a cabo por las comisiones de derechos humanos nacional y locales, los testimonios dados a conocer en los medios de comunicación, la investigación hecha por la prensa escrita y el intercambio mediante entrevistas informales que he hecho con representantes de la policía, de las secretarías de gobierno y de seguridad pública, así como de las procuradurías de justicia durante más de diez años, me permiten sostener la hipótesis que el control sobre la función policial en México es insuficiente, en tanto su comportamiento no está sujeto a instrumentos técnicos de evaluación, ya sea económica (costo/

---

<sup>14</sup> FRÜHLING E., HUGO. *La Reforma Policial y el Proceso de Democratización en América Latina*. Centro de Estudios para el Desarrollo, Seguridad Ciudadana, Chile, p. 6. [www.policiaysociedad](http://www.policiaysociedad). Fecha de consulta: febrero del 2002.

beneficio, o costo/efectividad), de control de validez interna de los programas (diseños experimentales y diseños no experimentales), o bien social (encuestas de opinión); segundo, su comportamiento tampoco está sujeto a mecanismos adecuados de rendición de cuentas externos (otra institución pública, el *ombudsman* o la ciudadanía), internos (inspección especializada, tribunales administrativos internos o unidades de asuntos internos), políticos (poderes ejecutivo y legislativo) y jurisdiccionales (poder judicial)<sup>15</sup>.

A pesar de los cambios recientes en la distribución del poder formal, mi hipótesis es que los nuevos actores políticos encuentran poderes informales consolidados al interior de la policía, con los cuales prefieren la coexistencia en un marco de negociación, en lugar de provocar un enfrentamiento de intereses cuyas consecuencias son desconocidas. Parece ser que la alternancia en el poder no afecta aún las condiciones estructurales que han garantizado la preeminencia de los acuerdos informales que trazan el continuo histórico de ausencia de control.

“[Tales acuerdos] dibujan un sistema de correlación de poderes que mantiene los equilibrios suficientes para que, al interior (de la policía), los diversos intereses coexistan de manera que los beneficios se distribuyan, y desde el exterior ninguna fuerza modifique esta situación”<sup>16</sup>.

En términos jurídicos, el escenario general histórico es la casi total ausencia de normas cuyo objeto sea la función policial, así como la desvinculación originaria entre dicha función y el sistema de justicia penal. Debido a que en sus orígenes la función policial fue identificada con la gestión administrativa básica de la ciudad, se le redujo precisamente a materia de regulación sólo por parte de la autoridad administrativa. “De ahí el origen de la función reglamentaria autónoma del Poder Ejecutivo en materia de policía, que subsistió hasta la Constitución vigente”<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> LÓPEZ PORTILLO VARGAS, ERNESTO. *La asistencia internacional para la reforma policial en México: Una alternativa experimental*. México, inédito, 2002, pp. 6 a 7.

<sup>16</sup> *Op. cit.*, p. 28.

<sup>17</sup> LÓPEZ UGALDE, ANTONIO; RÍOS ESPINOSA, CARLOS y SARRE, MIGUEL, (n. 10) p. 18.

La historia cambió cuando el poder legislativo del Distrito Federal, en 1993, promulgó la Ley de Seguridad Pública local, donde se regularon normas específicas para el funcionamiento de la policía. En 1995 el Congreso de la Unión creó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la cual varios capítulos abordan el tema policial, y en diciembre de 1998 el mismo congreso emitió, por primera vez, una ley cuyo objeto, en su totalidad, consiste en la regulación de la organización y funciones de una institución policial: la Policía Federal Preventiva (en adelante PFP)<sup>18</sup>.

## §2. ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA

La República Mexicana está organizada bajo un sistema político federal. Existen tres niveles de gobierno: federal, estatal (31 Estados y la Ciudad de México o Distrito Federal) y municipal (2,430 de ellos). Por mandato constitucional, producto de reforma al artículo 21 llevada a cabo en 1994, a cada uno de esos niveles se le atribuye expresamente la función de la seguridad pública. Todos pueden en consecuencia crear instituciones policiales, lo que resulta en la existencia de miles de ellas.

La policía se divide en tres jurisdicciones y dos funciones. Las jurisdicciones son las ya mencionadas federal, estatal y municipal, mientras que las funciones genéricas son de prevención de delitos (policía preventiva), ejercida en las tres jurisdicciones, y de auxilio directo en la investigación de delitos que hace el ministerio público (policía judicial o policía ministerial), tarea que sólo se lleva a cabo en las jurisdicciones federal y estatal. En términos generales, la policía preventiva estatal está regulada mediante normas generales incluidas en las leyes de seguridad pública de los Estados y sus reglamentos, la municipal en normas administrativas locales, mientras que la función de las policías judiciales está prevista en las leyes orgánicas de las procuradurías de justicia y sus reglamentos, así como en la legislación procesal penal.

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) establece, desde 1994, cuatro princi-

---

<sup>18</sup> *Op. cit.*, pp. 15 y 16.

pios de actuación con respecto a toda la función policial: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La policía preventiva coadyuva al cumplimiento de la ley en el marco de la atribución que este mismo artículo confiere a la autoridad administrativa, para aplicar las sanciones por los reglamentos gubernativos y de policía (multa o arresto). La policía judicial o ministerial queda sujeta en esta misma disposición a la autoridad y mando inmediato del ministerio público.

En todo el país existen poco más de 325 mil policías, lo que arroja una tasa aproximada de 300 policías por cada 100 mil habitantes. La policía preventiva corresponde al 87% del total de agentes en el país. Son poco más de 286 mil individuos uniformados distribuidos en los 31 estados, el Distrito Federal y los 2,430 municipios. El 3% de la policía total nacional corresponde a 5,470 policías federales de caminos y 4,400 policías militares, ambos cuerpos integrados a la PFP, sobre la cual ampliaré más adelante. La policía judicial o ministerial abarca el 10% restante de la policía en el país. Son poco más de 26 mil los que dependen de las procuradurías de justicia locales y casi 3,500 los que funcionan bajo la autoridad de la procuración de justicia federal<sup>19</sup>.

En la misma reforma constitucional de 1994, se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (en adelante SNSP), que es un mecanismo de coordinación cuyo órgano superior es el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el cual está encabezado por el Secretario de Seguridad Pública federal, quien representa al Presidente de la República y donde participan todos los gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Además, en el marco de este sistema, los titulares de las procuradurías federal y estatales (ministerios públicos) se reúnen en la Conferencia de Procuración de Justicia. Por su parte, los presidentes municipales cuentan también con un espacio colegiado propio. Las acciones conjuntas que se acuerdan en el Sistema se formalizan mediante la suscripción de convenios.

El hecho reciente más representativo de las tendencias en México en materia policial fue la creación de la PFP, en diciembre de 1998,

---

<sup>19</sup> *Resumen de las reformas propuestas por la SSP a la H. Cámara de Diputados (15 de noviembre de 2001)* [www.seguridadpublica.gob.mx](http://www.seguridadpublica.gob.mx)

a través de una ley propuesta por el Ejecutivo Federal y votada por el Senado de la República, en la cual se le asigna las siguientes funciones: prevenir los delitos y faltas administrativas federales, intervenir en auxilio de otras autoridades, mantener el orden y la paz públicos en zonas, recursos y espacios federales, auxiliar en la investigación y persecución de delitos, detener en caso de flagrancia, colaborar con las autoridades estatales y municipales, participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales, llevar a cabo labores de inteligencia para la prevención de delitos, vigilar las vías generales de comunicación, aeropuertos, puertos marítimos y aduanas y colaborar con las autoridades de protección civil” (art. 4).

Sus principios de actuación son los siguientes: respeto a la ley y a los derechos humanos, prestar auxilio a personas bajo peligro o víctimas de un delito, actuar de manera congruente, oportuna, proporcional e imparcial, abstenerse de infligir o tolerar la tortura y denunciarla aún cuando se trate de una instrucción superior, abstenerse de todo acto arbitrario, no practicar y oponerse a la corrupción, no practicar la detención arbitraria, cuidar la vida e integridad de los detenidos y obedecer a sus superiores (art. 12). Vale destacar que no se incluyen entre dichos principios las reglas para el empleo de la fuerza y las armas de fuego, a pesar de recomendación específica en ese sentido al momento de la redacción de esta ley.

La ley de la PFP establece sólo criterios generales en cuanto al servicio civil de carrera: consulta de los antecedentes antes del ingreso de la persona, permanencia reservada a quienes cursen y aprueben los programas de formación y actualización, méritos evaluados por una instancia colegiada, determinación en el reglamento de los criterios para promoción, del régimen de estímulos y previsión social, así como de las sanciones y el procedimiento para su aplicación por parte de una instancia colegiada, donde se respetará la garantía de audiencia (art. 13).

El reglamento de la PFP fue publicado en el Diario Oficial el 26 de abril del 2000. Ahí se asigna el mando de la misma a un Comisionado, de quien depende el Estado Mayor y cuyas secciones son: personal, información, operaciones, logística y planes. Una de sus unidades administrativas es la Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo, la cual se destaca porque le fueron integrados inicial-

mente 4400 policías militares que pertenecen a la Secretaría de la Defensa Nacional (luego se sumarían más). Otra unidad es la Coordinación de Seguridad Regional, donde se encuentra las áreas de Seguridad en Caminos Federales, Puertos y Fronteras y Zonas Federales. En este caso funcionan 5500 miembros de la institución policial que ya hacía estas tareas antes de la creación de la PFP, era la denominada Policía Federal de Caminos.

La jerarquía es la siguiente. Comisarios: Comisario General, Comisario Jefe y Comisario; Inspectores: Inspector General, Inspector Jefe e Inspector; Oficiales: Subinspector, Oficial y Suboficial, y Escala Básica: Sargento Primero de Policía, Sargento Segundo de Policía, Cabo de Policía y Policía (art. 34 y 35).

El legislador evadió establecer en la Ley de la PFP su régimen disciplinario y lo envió al reglamento. Tal régimen opera de manera independiente a las sanciones que puedan surgir por la vía administrativa (Contraloría Interna) o por la vía penal (Ministerio Público y órgano jurisdiccional) e incluye una larga lista de deberes. Ante su violación, existe una Comisión de Honor y Justicia, así como comités disciplinarios, los cuales inician un procedimiento a solicitud fundada y motivada del titular de la unidad administrativa de Asuntos Internos. Hay derecho de audiencia para el presunto infractor. Las sanciones se imponen mediante la emisión de resoluciones formales y son: amonestación, remoción, suspensión (máximo de 90 días) y cese. Hay además correcciones disciplinarias que consisten en arrestos de 12, 24 y 36 horas, según el nivel jerárquico del sujeto a quien se impone. En caso de inconformidad con la corrección, el sancionado puede ser oído en audiencia sólo una vez cumplida aquélla, dentro de las veinticuatro horas siguientes. En términos generales, este es el esquema disciplinario aplicado en las instituciones policiales a lo largo del país.

A la PFP se le han asignado 5616 millones de pesos entre 1996 y el 2001, siendo el mayor gasto entre los rubros a través de los cuales se canaliza los recursos asignados por el SNSP, sin tomar en cuenta lo enviado a las entidades federativas<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> *Ibidem.*

El gobierno federal comunica que “(...) en 18 meses la Policía Federal Preventiva [ha] cumplido con un incremento del 800 por ciento en su capacidad de operación”<sup>21</sup>. También se dan a conocer acciones de apoyo interno a los miembros de la PFP<sup>22</sup>.

Recientemente se integraron otros 826 miembros del ejército, con lo cual las Fuerzas Federales de Apoyo rebasan ya los 5 mil policías militares en funciones de policía civil y se informó que serán incorporados 1500 más. Esta última información está acompañada de una sorprendente declaración del coordinador de este grupo en la que revela que las razones de la llegada de más personal militar están en la falta de presupuesto de la autoridad civil<sup>23</sup>.

Se ha dado a conocer otra iniciativa: la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI), institución que al parecer habrá de sustituir a la Policía Judicial Federal, misma que actualmente ejerce las funciones de auxilio al Ministerio Público de la Federación. Los medios han informado que un grupo de esta nueva policía está ya en funciones y ha logrado éxitos en el combate al secuestro. Hasta este momento no han sido dados a conocer documentos oficiales que expliquen las características de la AFI y las razones de su creación. No hay material disponible para el análisis, pero me llama la atención que aún cuando diagnósticos oficiales e independientes han venido insistiendo que el principal problema de la procuración de justicia es la deficiente integración de las investigaciones, las cuales están a cargo del ministerio público, y no de la policía que lo auxilia, se anuncie una reforma policial al parecer particularmente importante en aspectos de capacitación, y no se haga lo propio con dicho ministerio público.

En otro orden de ideas, según el discurso oficial, el principal problema que afecta los esfuerzos policiales es la falta de coordinación<sup>24</sup>. Precisamente es la coordinación el eje formal del SNSP, mecanismo

---

<sup>21</sup> [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), fecha de consulta: mayo 11, 2002.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> JOYNER, ALFREDO. “Por falta de presupuesto, más militares a la PFP”, en *Milenio Diario*, junio 26, 2002.

<sup>24</sup> [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), fecha de consulta: mayo 11, 2002.

que, hasta el momento, es la vía oficial más importante en la búsqueda de soluciones a la inseguridad y la violencia. A través del mismo se canalizan recursos principalmente hacia la prevención del delito, la procuración de justicia y el sistema de readaptación social. Entre 1996 y 2001 el monto de dinero destinado a dicho sistema ascendió a 40 mil millones de pesos. Sólo en tres años (1996-1999) los recursos disponibles crecieron 40 veces<sup>25</sup>.

En cuanto a las acciones llevadas a cabo con respecto a la función policial, destaca el Programa de Evaluación y Certificación iniciado en 1998 por la Academia Nacional de Seguridad Pública, órgano integrado al SNSP. Se han aplicado 550 mil exámenes y evaluado a 150 mil personas. Las dudas con respecto a este proceso, empero, son relevantes. El Director de la Academia declaró recientemente que sólo el 14% de todo el personal evaluado arrojó resultados que los hacen no aptos para formar parte de la policía. Informó que hay otro nivel de evaluación donde se encuentra la llamada “tolerancia”, en ella se ubican los policías que “no son de excelencia”, ya que reprobaron alguna materia y, según el propio funcionario, pueden ser capacitados o rehabilitados. No hay información disponible de cuántos policías están en la situación de haber reprobado alguna evaluación, y aún así permanecen en el cargo<sup>26</sup>. Los resultados son confidenciales y se envían a las instituciones a las cuales pertenecen los policías evaluados. Los programas de formación policial que impulsa la Academia Nacional y los que tiene cada institución policial, tampoco circulan de manera pública. En lo general, los datos disponibles son el nombre y número de cursos impartidos, lo que imposibilita la interpretación sobre las principales orientaciones del modelo policial, con respecto al marco teórico transmitido y los valores inducidos. Desde luego tampoco es posible valorar la relación entre éstos y el entorno social.

El único diagnóstico oficial nacional y público sobre la policía del que yo tengo noticia está contenido en el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 (en adelante PNSP).

---

<sup>25</sup> LÓPEZ PORTILLO VARGAS, ERNESTO (n. 5), p. 117. Versión en español.

<sup>26</sup> MARÍ, CARLOS. “Reprueban al 14% de policías del país”, en *Reforma*, abril 4, 2002, p. 10A.

“Los principales problemas que las instituciones policiales padecen a lo largo del país [...] son los siguientes: carencia de criterios racionales de planeación que faciliten la administración y operación de los servicios policiales, presupuestos precarios; asignación de recursos sin criterios específicos; inexistencia de ‘criterios adecuados’ en la asignación de salarios; escasa remuneración salarial; inestabilidad laboral que no permite la racionalización de los recursos a mediano y largo plazos, ni el diagnóstico sobre necesidades de actualización y ceses o destituciones injustificadas o arbitrarias. También sufren recambio constante del personal entre unas y otras instituciones a lo largo del país; disparidad y desproporción en la tasa de policía por habitante; ingreso de los anteriores policías al ‘mercado de trabajo criminal’; carencia de sistemas de coordinación adecuados; la estructura escolar, salarial y laboral no corresponde a las características constitucionales, sociales, profesionales y funcionales mínimas para nuestra sociedad y se observa una distorsión de tipo estructural en el modelo de seguridad pública. El apartado del PNSP que presenta el diagnóstico sobre capacitación de las instituciones policiales preventivas, informa que ‘la escolarización y la profesionalización policial es una política reciente’: de las 58 instituciones de capacitación policial que existen a lo largo del país, 25 iniciaron labores en las últimas dos décadas. La duración nacional promedio del curso básico es de 4.5 meses, frente a 21 en Europa. Sólo 17 academias establecen un mínimo escolar. Es decir, hasta 1995, en dos terceras partes de las escuelas de policía en el país no se pedía requisito mínimo de escolaridad. El programa informa también de la inexistencia de centro alguno especializado en la formación de personal docente para policías. Además, la mayor parte de los policías mexicanos, 223, 533 (55.6% del total), se encuentran en el rango escolar ‘sin instrucción, primaria incompleta y primaria completa’; 99,450 (24.7%) están comprendidos en ‘secundaria incompleta y secundaria completa’; 55,342 (13.7%) con preparatoria completa o incompleta, más aquéllos con normal completa o incompleta 788 (0.19%)”<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> LÓPEZ PORTILLO VARGAS, ERNESTO (n. 5), pp. 118 a 119. Versión en español.

El PNSP abunda en otros problemas que a mi modo de ver dibujan en su conjunto una profunda debilidad institucional de orden estructural.

“[...] carencia de bases jurídicas adecuadas a las necesidades cotidianas del policía; ausencia de sentido y márgenes en la actuación; arbitrariedad y amplia expansión de la corrupción a todos los niveles; improvisación en su actuar; insuficiente capacitación, escasa especialización y, por consecuencia, baja división de funciones. Otros componentes son carencia de instrumentos de evaluación del desempeño técnicamente válidos, sistemáticos y confiables; escasa valoración ética del servicio; conflictos frente al valor y el respeto a los derechos humanos; empleo de sistemas de vigilancia, control, supervisión e información caducos; exiguas oportunidades para la iniciativa y creatividad por parte del personal; insuficiente apoyo tecnológico para formación y operación; criterios de autoridad interna basados en la toma de decisiones respecto de las cuales no existen controles ni ‘filtros de calidad’; predominio de estructuras fragmentadas en grupos de interés; escaso ‘espíritu de cuerpo’ basado en la solidaridad y la cohesión de grupo; baja importancia de la relación con la comunidad; pobre reconocimiento social al valor de la función y al mérito profesional, y ausencia de recursos institucionales de protección eficaz y suficiente para el policía”<sup>28</sup>.

Hasta la fecha no hay documento oficial posterior que permita hacer una evaluación de lo hecho a partir de esta larga lista de problemas. No se ha dado a conocer otro documento de similares alcances que explique el estado actual de la policía en el país y el contraste con lo publicado hace siete años. La administración federal inició su gobierno desde diciembre del 2000, y dieciocho meses después no se ha entregado a la sociedad el Programa Nacional de Seguridad Pública que corresponde, por lo cual es imposible hacer un ejercicio de comparación entre la propia información oficial.

Empero, hay indicadores públicos que arrojan al menos información general sobre el comportamiento actual de las instituciones

---

<sup>28</sup> *Op. cit.*, p. 119.

policiales. Uno de esos indicadores es la tendencia de las quejas contra ella recibidas en las comisiones responsables, nacional y locales, por violaciones a derechos humanos. Sin embargo, quienes han intentado identificar la información para poder construir interpretaciones adecuadamente informadas, han encontrado que, “además de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) carece de datos sobre los abusos en treinta y un estados mexicanos y el Distrito Federal, actualmente no existe un sistema adecuado para coordinar la metodología y observaciones de las comisiones estatales de derechos humanos, por lo que éste requiere una reforma urgente si es que se pretende aprovecharlo como una fuente confiable de datos. De hecho la propia CNDH pone en duda la confiabilidad de sus datos”<sup>29</sup>.

En todo caso, el registro ratifica la persistencia del fenómeno de la tortura.

“Policías judiciales y estatales, así como integrantes de otras corporaciones y el Ejército mexicano son los principales torturadores en el país, según se desprende del primer diagnóstico sobre la materia presentado ayer por la Comisión Nacional de Derechos Humanos”<sup>30</sup>.

“Las quejas por tortura presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) van en aumento, ya que en lo que va del año se han presentado 16 denuncias y el año pasado sólo se registraron 7 [...] desde que se creó la CNDH en junio de 1990 a diciembre del 2001 se han procesado un total de 926 quejas [...]. Las investigaciones revelaron que en 67.8 de los casos, las víctimas fueron torturados mediante golpes con manos, pies y objetos contundentes y 74.5% recibió amenazas contra ellas y sus familiares [...]. En 91% de los casos el propósito de los actos de tortura fue obtener determinada declaración o confesión”<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> “Francisco Olguín, secretario ejecutivo de esta comisión, informó [...] que hay una cifra negra sobre tortura que se desconoce, por lo que no descartó que las estadísticas reales sean aún mayores”. ALCÁNTARA, LILIANA. “CNDH: hay *cifra negra* de tortura”, en *El Universal*, junio 27, 2002, p. A13.

<sup>30</sup> JIMÉNEZ, CÁLIZ, EUGENIA. “Los policías siguen practicando la tortura”, en *Milenio Diario*, abril 5, 2002, p. 11.

<sup>31</sup> ALCÁNTARA, LILIANA (n. 57). El subrayado es mío.

Por otra parte, la consulta directa al Consejo de Seguridad Privada, el cual existe desde 1996, arrojó algunos datos sobre la situación actual de los denominados servicios de seguridad prestados por empresas privadas. Existen en todo el país aproximadamente 9 mil empresas de este tipo. De ellas, menos de la tercera parte está regularizada. Hay empresas que tienen sólo 2 agentes de seguridad, mientras otras cuentan con 15 mil elementos. En total, la seguridad privada emplea aproximadamente a medio millón de agentes. Donde más empresas existen es en la zona metropolitana de la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara. Desde enero de 1999 en dicha ciudad está vigente la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas.

La ausencia de controles legales y profesionales sobre la seguridad privada, así como la carencia de archivos de información confiables y actualizados sobre sus integrantes, son los mayores problemas que el sector enfrenta.

### §3. FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO

En términos formales, en la esfera genérica de policía administrativa (comúnmente denominada preventiva), la principal función de las instituciones policiales que depende de las autoridades administrativas federales, estatales y municipales, es hacer cumplir los reglamentos gubernativos y de policía (art. 21, CPEUM). Las labores de presencia y disuasión por parte de individuos uniformados, así como las tareas de recopilación de información por parte de personal uniformado y no uniformado, ubican a estas instituciones de policía en el ámbito de la prevención del delito. En cambio, las labores de intervención en flagrancia o de auxilio al ministerio público y al poder judicial en materia penal las encuadran en el ámbito de la represión del delito.

Por otra parte, en este segundo ámbito, existen instituciones de policía que son auxiliares directos del ministerio público y están formalmente impedidas para realizar, por sí mismas, cualquier actividad de investigación y persecución de los delitos ya que eso “incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará de una policía que estará

bajo su autoridad y mando inmediato” (art. 21 CPEUM). En México ningún representante de institución policial alguna está facultado para iniciar una investigación delictiva.

De la lectura de las garantías constitucionales establecidas en los artículos 16, 19 y 21 se desprenden los límites de la policía en caso de detención y los derechos correlativos del ciudadano. La policía no puede realizar acto alguno de molestia “sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento” (art. 16, CPEUM). Tampoco puede detener a alguien, a menos que lo haya ordenado la autoridad judicial, habiéndose presentado “denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado” (art. 16, CPEUM).

Si la policía ejecuta una orden judicial de aprehensión, debe “poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad” (art. 16, CPEUM). En caso de flagrancia el indiciado debe ser igualmente puesto sin demora a disposición del Ministerio Público (art. 16, CPEUM). Éste puede ordenar bajo ciertas hipótesis la detención en casos urgentes, atribución con la que no cuenta la policía (art. 16, CPEUM). Todo maltrato en la aprehensión debe ser corregido por las leyes y reprimido por la autoridad (art. 19, CPEUM) La policía no puede obligar a declarar, incomunicar, intimidar o torturar a alguien (art. 20, CPEUM).

No puede recibir una confesión ya que la misma carece de valor probatorio, porque sólo lo adquiere cuando se rinde ante el Ministerio Público o el juez y en presencia del defensor (art. 20, CPEUM). El último párrafo del art. 287 del Código Federal de Procedimientos Penales establece que “la Policía Judicial podrá rendir informes pero no obtener confesiones; si lo hace éstas carecerán de todo valor probatorio”.

Los límites básicos a la intervención policial con respecto a los menores los encontramos en la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, la cual prohíbe el maltrato, la incomunicación, la coacción psicológica o cualquier otra acción que atente contra su digni-

dad o su integridad física o mental (art. 3). El art. 36 establece las garantías mínimas del menor durante el procedimiento, tales como la presunción de inocencia, el aviso inmediato respecto de su situación a sus representantes legales o encargados, el derecho a la defensa, a saber quién y de qué infracción se le acusa, al careo, entre otras.

En lo que se refiere a la persecución de la delincuencia organizada, se mantienen todo los límites antes descritos con respecto a la actuación policial. Es el Ministerio Público quien está a cargo, aunque el mismo cuenta con mecanismos especiales de investigación. En el art. 20 constitucional se autoriza a aquél duplicar el plazo de detención ordinario de 48 horas “en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada”<sup>32</sup>.

Parece que, lejos de esa construcción formal, las garantías constitucionales antes enunciadas son sistemáticamente violadas, mucho más de lo que el discurso político acepta y mucho más de lo que se ha podido medir.

Un informe inédito en su tipo, que incluye más de 200 entrevistas con personas relacionadas al proceso penal, reveló que las reglas y prácticas que lo rigen “son una invitación al abuso”<sup>33</sup>. El estudio intenta “demostrar las formas en las cuales el proceso de justicia penal alienta, tolera o simplemente fracasa en su intento de evitar la extracción violenta de información de los sospechosos y testigos”<sup>34</sup>. Entre los aspectos centrales encontrados por la investigación, desta-

---

<sup>32</sup> Es decir, según lo establece el artículo 2 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada: terrorismo, delitos contra la salud, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, asalto, secuestro, tráfico de menores y robo de vehículos, cometidos por tres o más personas organizadas de manera permanente o reiterada. En esa ley se establecen: principio de confidencialidad en la averiguación previa (art. 13); reserva de la identidad de los testigos, hasta el ejercicio de la acción penal (art. 14); intervención de comunicaciones privadas (art. 16); aseguramiento de bienes susceptibles de decomiso (art. 29); reducción de penas a colaboradores con la justicia (art. 35), y oferta de recompensas (art. 37).

<sup>33</sup> *Injusticia legalizada*. 1ª ed., Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín pro Juárez”, A.C. y Lawyers Committee for Human Rights, México, 2001, p. 14.

<sup>34</sup> *Op. cit.*, p. 13.

ca que, contrario a lo que afirma el discurso oficial, “hoy en día la incidencia de la tortura es aún alarmante”<sup>35</sup>. Vale hacer notar que el abuso revelado en la investigación rebasa a la policía y muestra el encadenamiento de prácticas precisamente abusivas por parte de ésta, el ministerio público y los jueces.

Cito algunos de los hallazgos de indudable relevancia para precisar la situación actual de la policía, con respecto al proceso penal.

La policía ejecuta detenciones de manera discrecional, sin orden judicial.

“Esta discrecionalidad puede emplearse indebidamente para aprehender a personas contra las cuales no existan elementos suficientes para fincar responsabilidad; así, en el tiempo que transcurre entre la detención y la presentación ante el juez, es posible que se cometan abusos, entre ellos la tortura, para obtener una confesión que después es usada como base para la acusación. *Las leyes mexicanas no desalientan esta práctica, ya que generalmente las confesiones extraídas durante las detenciones arbitrarias no son invalidadas durante el juicio [...] es común que las autoridades falsifiquen o distorsionen información clave sobre el tiempo y la circunstancia de la detención [...] la detención arbitraria y posterior incomunicación, durante las cuales el detenido es particularmente vulnerable a los abusos, pueden prolongarse durante semanas, sin que exista una jerarquía de responsabilidad establecida al respecto, dentro de y entre los sistemas de los agentes del Ministerio Público y la policía [...] No obstante que la Constitución mexicana garantiza el derecho del inculcado a contar con una defensa durante la averiguación previa, las confusas disposiciones del Código Penal han sido interpretadas en el sentido de otorgar esa garantía sólo en su declaración formal ante el Ministerio Público. En la práctica, el indiciado no tiene el derecho a un defensor durante el periodo de detención para interrogatorio policiaco al que pueda ser sometido; este último puede durar horas o, incluso, días [...]. Las normas y prácticas administrativas, tales como la falta de acceso a las instalaciones de detención que puedan permitir entrevistas confidenciales,*

---

<sup>35</sup> *Op. cit.*, p. 14.

restringen la interacción necesaria entre el inculpaado y su defensa [...]. Aún cuando la legislación mexicana establece que para tener valor probatorio, una confesión debe ser rendida ante el Ministerio Público o un juez y en presencia de un defensor, y prohíbe que la policía reciba confesiones para ser usadas como evidencia, *tales disposiciones no han sido interpretadas como prohibición para que la policía interrogue a los inculpaados* [...]. Los agentes del Ministerio Público esperan que las declaraciones del inculpaado coincidan con lo dicho durante el interrogatorio policiaco, pero si no quedan satisfechos con esa segunda versión devuelven al procesado a custodia policial”<sup>36</sup>.

La interpretación del derecho opera en contra de las garantías de la persona, y no a favor, con lo cual se invierten los principios más elementales que animan al sistema constitucional de garantías. Así sucede en el caso del llamado principio de inmediatez procesal, el cual, al decir del estudio en cita, mientras en otras jurisdicciones similares implica que la evidencia presentada ante el juez es la que tiene el mayor peso, en nuestro caso se le interpreta en el sentido que la primera declaración vale más que las posteriores, “incluyendo aquellas rendidas ante el juez”<sup>37</sup>.

“[...] las confesiones obtenidas bajo coacción continúan siendo utilizadas como prueba. Es una práctica común que los jueces exijan a los acusados que alegan maltrato, que cumplan con un grado excesivo de exigencia probatoria [...] las confesiones obtenidas en circunstancias cuestionables usualmente se utilizan como piezas centrales de evidencia en las decisiones para condenar a los acusados [...]. Generalmente los jueces omiten controlar los abusos contra los inculpaados y garantizar una administración apropiada de justicia [...] y hacen muy poco o nada para investigar las denuncias de coacción”<sup>38</sup>.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha venido confirmado recientemente parte de lo que organismos no gubernamentales

---

<sup>36</sup> *Op. cit.*, pp. 14 a 16. El subrayado es mío.

<sup>37</sup> *Op. cit.*, p. 16.

<sup>38</sup> *Op. cit.*, p. 16 a 17.

nacionales y extranjeros, como los antes citados, vienen señalando desde hace muchos años: la detención arbitraria constituye una práctica reiterada por parte de la policía judicial en todo el país, estas detenciones “por regla general, dan origen o posibilitan la comisión de otras violaciones a los derechos humanos (incomunicación, coacción física y/o psíquica)”. La comisión denuncia las detenciones que se dan sin informar al ministerio público, por parte de los que “integran los diversos cuerpos policiacos”, quienes inician por su cuenta la supuesta investigación. Estos elementos condujeron a ese organismo público a emitir una recomendación general dirigida a los responsables de la seguridad pública federal y de las entidades federativas<sup>39</sup>. Otra de las prácticas ya consolidadas en la policía a lo largo del país es la revisión aleatoria de personas y automóviles sin autorización judicial.

Otros gobiernos han documentado las violaciones a la ley por parte de la policía, a través de la recopilación de información sobre casos específicos<sup>40</sup>.

Los hallazgos anteriores permiten proponer dos niveles de interpretación sobre el comportamiento policial. El primero corresponde a conductas abusivas de la policía que deben ser explicadas bajo un espectro amplio de caracterización de las relaciones de poder. En este sentido, la función policial ha sido un instrumento manipulado por el poder político y por los representantes de la función misma, y el texto jurídico ha sido un recurso también manipulable, o bien un referente meramente simbólico. Pero en el segundo nivel de análisis, lo que demuestra la investigación sobre el proceso penal es que la ley misma y su interpretación abren espacios que la función policial utiliza tanto para reproducir sus prácticas, como para satisfacer demandas que el Ministerio Público y el juez le imponen en el ejercicio de sus funciones formales e informales.

---

<sup>39</sup> Cfr. Recomendación General número 2/2001 sobre la práctica de las detenciones arbitrarias. *Diario Oficial* (Primera Sección), miércoles 27 de junio de 2001, p. 105.

<sup>40</sup> Cfr. *Country Reports on Human Rights Practices*. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. U.S. Department of State, february 25, 2000.

#### §4. CONCLUSIONES

Para el gobierno está claro que el fortalecimiento de la policía (y de la procuración de justicia), incluso mediante su militarización, es el camino para contener el delito, la violencia y el temor. Sin embargo, las autoridades no muestran información consistente y rigurosa que valide nuestro esquema convencional de policía, el cual presenta características que lo sitúan en el denominado modelo burocrático, cuya capacidad real ha sido cuestionada en otras latitudes desde los años sesenta<sup>41</sup>. Las decisiones más relevantes siguen ancladas en dogmas superados en modelos policiales avanzados. Me refiero, por ejemplo, a la convicción, sin sustento teórico o empírico alguno, de que la disciplina, el equipo y la tecnología son los instrumentos más importantes para que la policía obtenga mejores resultados, sin acompañar estrategias radicales y de largo plazo encaminadas a garantizar la calidad profesional de los recursos humanos.

Por razones todavía no esclarecidas de manera suficiente, continúa el histórico desprecio hacia la calidad de la educación y el entrenamiento policial, el cual se revela en la inercia generalizada de llevar a la policía a cursos de formación cuyo impacto real ni siquiera es evaluado o, en el peor de los casos, en el extremo de otorgar un cargo en la policía a sujetos que no han sido preparados para ello. La confusión y los desvíos son tales, que cuando se informa a la sociedad que más militares formarán parte de la PFP y se revela que la razón es de orden presupuestal, ya que no hay dinero para formar y mantener a nuevos policías civiles, la efímera y superficial discusión no atiende las consecuencias que supone aplazar la formación de policía civil profesional, sino sólo gira en la aceptación popular de una medida que al ofrecer una respuesta “dura” contra el crimen, resulta ganar una rentabilidad política de manera significativa.

Nuestro paradigma policial sigue instalado en la repetición de prácticas cuya validez no es otra que la propia inercia. Así, por ejemplo, en muchos casos quienes diseñan los programas de formación policial no hacen la menor comparación de modelos para avanzar ha-

---

<sup>41</sup> NEILD, RACHEL. *Policía comunitaria*. Washington Office on Latin America, Washington, 1998, p. 2.

cia propuestas más desarrolladas. Mucho menos lo hacen con respecto a la experiencia extranjera. Sucede con un número indeterminado de decisiones que forman parte de una cultura policial, cuyas motivaciones y expresiones concretas siguen sin ser develadas por la investigación.

El más grave efecto de la falta de información consiste en la imposibilidad de mostrar e interpretar una realidad que es mucho más compleja de lo que se logra representar, por ejemplo, en un informe como este. A su vez, la insuficiencia del análisis retrasa la deliberación necesaria para impulsar transformaciones estructurales. Piénsese que en México existen lugares donde la primer tarea que debe hacerse en el marco de una reforma policial es la alfabetización de sus miembros. Esta sólo es una muestra de la necesidad de conocer el contexto real del que estamos hablando cuando nos referimos a nuestra policía.

Propuestas como la que hace el Comité Internacional de la Cruz Roja, con respecto al perfil de los recursos humanos encargados de hacer cumplir la ley, en donde las palabras clave son negociación, mediación, persuasión y resolución de conflictos<sup>42</sup>, se muestran totalmente apartadas de las prácticas policiales de nuestro medio. Lo mismo puede decirse de las propuestas hacia la democratización de la policía como la hecha por DAVID BAYLEY, que se sostiene en cuatro ejes: a) asignación de la más alta prioridad operativa a la atención de las necesidades de los ciudadanos como sujetos individuales, y de sus agrupaciones; b) sujeción a responsabilidad ante la ley, por encima de la responsabilidad ante el gobierno; c) protección de los derechos humanos, en especial aquellos requeridos para permitir el pleno desarrollo de las actividades políticas que distinguen a la democracia, y d) desarrollo transparente de sus actividades<sup>43</sup>.

Bajo este enfoque, vale insistir aunque sea brevemente en algunos indicadores sobre la manera como nos relacionamos con la norma

---

<sup>42</sup> DE ROVER, CEES. *Servir y proteger: Derecho de los derechos humanos y derecho humanitario para las fuerzas de policía y de seguridad*. Comité Internacional de la Cruz Roja. Ginebra, 1998, cap. 10, p. 5. <http://www.icrc.org/>

<sup>43</sup> BAYLEY, DAVID H. *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, National Institute of Justice, June 2001, pp. 13 y 14. <http://www.ojp.usdoj.gov/nij>

jurídica. En una investigación aplicada en la Ciudad de México y encaminada a modificar las relaciones sociales en torno al fenómeno de la inseguridad, que incluyó la participación en talleres por parte de policías, comunidad abierta y comunidad educativa, es decir, padres de familia, maestros y alumnos, se recogió la opinión de 86 elementos de la policía preventiva de la Ciudad de México. En las reflexiones finales del documento se puede leer lo siguiente:

“Una expresión muy clara entre policías era por ejemplo, el reconocer que su conducta está muy distante del deber ser, para inmediatamente señalar que no les quedaba de otra, ya que no asumir la cultura real del gremio implicaría ser excluidos del mismo”<sup>44</sup>.

Pero el ejercicio pone en evidencia que lo anterior es sólo un síntoma de un contexto cultural mucho más amplio. Líneas adelante se informa que en el caso de los estudiantes, cuyo promedio de edad fue de 14.8 años, todos ellos en el nivel educativo de secundaria, “era frecuente escuchar el argumento de ¿por qué respetar la ley, si nadie lo hace?”<sup>45</sup>. Los conductores de los talleres de dichos estudiantes anotaron que:

“[...] si bien existe un conocimiento formal de lo que es la ley y para qué sirve, todo pareciera indicar que dicho conocimiento es totalmente ajeno a la vida cotidiana. En muchos de los reportes se refleja la idea de que los participantes no se imaginan una sociedad en la que sus miembros cumplan con las leyes”<sup>46</sup>.

Estas expresiones sociales, al menos, nos obligan a escudriñar mucho más a fondo en la naturaleza de los incentivos reales que orientan y significan las relaciones sociales, para entonces lograr interpretar la construcción colectiva de la función policial en México. Cómo pensar en una policía sujeta a controles legales y demo-

---

<sup>44</sup> TELLO PEÓN, NELIA y GARZA FALLA, CARLOS. *El modelo de comunidad segura: Una propuesta integral para enfrentar la inseguridad*. Inédito, México, 2001, p. 25.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Op. cit.*, p. 18.

crática, cuando entre la sociedad las relaciones se significan de otra manera. Esta perspectiva sociológica me parece indispensable porque nuestras instituciones, en general, y la policía, en particular, parecen estar atravesadas por complejos mecanismos informales de negociación que no se orientan ni constriñen en función del discurso legal, o sólo lo hacen en planos instrumentales donde la ley se manipula en el marco de relaciones de poder.

Con respecto al abuso policial documentado en el estudio referido sobre el proceso penal, hay propuestas relevantes encaminadas a cerrar los espacios de arbitrariedad, cuya realización modificaría de manera significativa el comportamiento de la policía. Las recupero sólo en términos generales: a) eliminar las detenciones arbitrarias; b) garantizar la seguridad de los detenidos; c) garantizar el rápido acceso del inculcado a un abogado defensor; d) mejorar la calidad de los servicios proporcionados por los abogados de oficio designados por los tribunales; e) garantizar que una autoridad imparcial reciba la confesión; f) excluir de la evidencia las confesiones obtenidas bajo coacción; g) garantizar una participación decisiva e independiente de los jueces en los procedimientos penales, y h) garantizar la disponibilidad de recursos judiciales efectivos. Asimismo, “[...] una mayor atención a la investigación y procesamiento de funcionarios por actos de tortura, la cual podría reducir la impunidad de la que goza la mayoría de los perpetradores de abusos. Por lo general, las autoridades correspondientes no inician investigaciones penales en los casos de tortura, a menos que una comisión de derechos humanos nacional o local las presiones a hacerlo a través de una recomendación”<sup>47</sup>.

Termino el texto con las siguientes recomendaciones:

- a) Construir un modelo de interpretación sobre los fines asignados a la policía mexicana desde los discursos político y legal, y proponer su reconducción en el marco del diseño de una nueva doctrina policial encaminada hacia la democratización de la función policial, es decir, atención ciudadana, cumplimiento de la ley, respeto a los derechos humanos y transparencia.

---

<sup>47</sup> *Injusticia legalizada* (n. 50), pp. 75 a 79.

- b) Impulsar la creación de espacios de conocimiento en materia de reforma policial democrática, con el auxilio de la comunidad internacional.
- c) Explorar las posibilidades de iniciar un programa internacional multilateral de asistencia para la reforma policial en México<sup>48</sup>.
- d) Interpretar los patrones del marco jurídico policial mexicano, desarrollar un ejercicio comparado con sistemas constitucionales y legales de la función policial propios de democracias avanzadas y llevar a discusión modelos de reforma que nos acerquen a estos últimos.
- e) Construir un modelo ideal de perfil policía acorde a los fines propuestos en la doctrina policial democrática, y establecer criterios de selección acordes al mismo.
- f) Introducir en los sistemas de educación y entrenamiento policial contenidos teóricos y prácticos que, a través del fomento al pensamiento crítico y la aplicación del modelo de resolución de problemas, conduzcan al aspirante por un proceso de aprendizaje experimental que le ofrezca herramientas prácticas para aplicar criterio propio de manera profesional y especializada en su relación con la ciudadanía.
- g) Modernizar la gestión y evaluación policial mediante la difusión del conocimiento en administración de la policía y la formación de expertos.
- h) Ampliar de manera progresiva el abanico de indicadores de gestión, de modo que los tradicionales cuantitativos (tasa de delitos, número de policías, tiempo de respuesta a las llamadas), se vean enriquecidos por la evaluación de comportamiento y resultados de naturaleza cualitativa (satisfacción con la policía, miedo al crimen, percepción de seguridad).
- i) En atención al principio democrático que responsabiliza de sus actos a la policía, tanto al interior como al exterior, se debe promover la multiplicación de mecanismos de control sobre la función policial, mediante la aplicación de instrumentos técnicos de evaluación económicos, de control de validez interna de los programas y sociales, y a través de mecanismos adecuados de rendición de cuentas externos, internos, políticos y jurisdiccionales<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> LÓPEZ PORTILLO VARGAS, ERNESTO (n. 28).

<sup>49</sup> BARRIENTOS RAMÍREZ, FRANKLIN (n. 35).

## §5. ANEXOS

## 5.1. ANEXO BIBLIOGRÁFICO

A.C. Y LAWYERS COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS. *Injusticia legalizada*. 1ª ed., Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín pro Juárez”, México, 2001.

ALCÁNTARA, LILIANA. “CNDH: hay cifra negra de tortura”, en *El Universal*, junio 27, 2002.

BAYLEY, DAVID H. *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, National Institute of Justice, June 2001, <http://www.ojp.usdoj.gov/nij>

BUREAU OF DEMOCRACY - HUMAN RIGHTS AND LABOR. U.S. DEPARTMENT OF STATE. *Country reports on human rights practices*. February 25, 2000.

CABALLERO, SERGIO. “Desairan en Cancún empleos de policía”, en *Reforma*, marzo 28, 2002.

DE LAS HERAS, MARÍA. “Si de confianza se trata... el ejército”, en *Milenio Diario*, diciembre 6, 2002.

DE ROVER, CEES. *Servir y proteger: Derecho de los derechos humanos y derecho humanitario para las fuerzas de policía y de seguridad*. Comité Internacional de la Cruz Roja. Ginebra, 1998. <http://www.icrc.org/>

*Diario Oficial*. Recomendación General número 2/2001 sobre la práctica de las detenciones arbitrarias, primera sección, miércoles 27 de junio de 2001.

FRÜHLING E., HUGO. *La Reforma Policial y el Proceso de Democratización en América Latina*. Centro de Estudios para el Desarrollo, Seguridad Ciudadana, Chile, [www.policiaysociedad](http://www.policiaysociedad)

GONZÁLEZ RUÍZ, SAMUEL; LÓPEZ PORTTILLO VARGAS, ERNESTO y YAÑEZ, JOSÉ ARTURO. *Seguridad Pública en México, problemas, perspectivas y*

*propuestas*. 1ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

HERRERA, ROLANDO. “Prefieren ingresar a Policía Judicial”, en *Reforma*, abril 10, 2002.

JIMÉNEZ, CÁLIZ, EUGENIA. “Los policías siguen practicando la tortura”, en *Milenio Diario*, abril 5, 2002.

JOYNER, ALFREDO. “Por falta de presupuesto, más militares a la PFP”, en *Milenio Diario*, junio 26.

JOYNER, ALFREDO y MICHEL, VICTOR H. “México, con una mala policía y un buen Ejército”, en *Milenio Diario*, junio 6, 2002.

LÓPEZ PORTILLO VARGAS, ERNESTO. *La asistencia internacional para la reforma policial en México: Una alternativa experimental*. Inédito, México, 2002.

– “The police in Mexico. Political Functions and Needed Reforms”, en BAYLEY, JOHN y CHABAT, JORGE (eds.), *Transnational Crime and Public Security*. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego (California), 2002.

LÓPEZ UGALDE, ANTONIO; RÍOS ESPINOSA, CARLOS y SARRE, MIGUEL. *Bases Ideológicas de la función policial en México*. Documento de trabajo No. 36, Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C., México, 1999.

MADRID, LEMIC. “En el Distrito Federal nadie quiere ser policía, dice Marcelo Ebrard”, en *Milenio Diario*, abril 9, 2002.

MARÍ, CARLOS. “Reprueban al 14% de policías del país”, en *Reforma*, abril 4, 2002.

MARTÍNEZ GARNELO, JESÚS. *Policía Nacional Investigadora del delito*. 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999.

NEILD, RACHEL. *Policía comunitaria*. Washington Office on Latin America, Washington, 1998.

PÁGINA WEB. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

*Resumen de las reformas propuestas por la SSP a la H. Cámara de Diputados*. 15 de noviembre de 2001, [www.seguridadpublica.gob.mx](http://www.seguridadpublica.gob.mx)

ROJAS, ROSA. “Ante el hartazgo, la autonomía”, en *La Jornada*, noviembre 19, 2001.

TELLO PEÓN, NELIA y GARZA FALLA, CARLOS. *El modelo de comunidad segura: Una propuesta integral para enfrentar la inseguridad*. Inédito, México, 2001.

VEGA, RENÉ. “Amenazan con linchar a policías en Morelos”, en *Milenio Diario*, abril 2, 2002.

## 5.2. ANEXO LEGISLATIVO

Código Federal de Procedimientos Penales. *Diario Oficial de la Federación*. 30 de agosto de 1934.

Código Penal Federal. *Diario Oficial de la Federación*. 14 de agosto de 1931.

Código Penal para el Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 16 de julio de 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Secretaría de Gobernación, 1999.

Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 1° de junio de 1999.

Ley de la Policía Federal Preventiva. *Diario Oficial de la Federación*. 30 de noviembre de 2000.

Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 18 de enero de 1999.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*. 19 de julio de 1993.

Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. *Diario Oficial de la Federación*. 28 de octubre de 1996.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación*. 11 de diciembre de 1995.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*. 29 de diciembre de 2002.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. *Diario Oficial de la Federación*. 7 de mayo de 1996.

Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia Federal. *Diario Oficial de la Federación*. 24 de diciembre de 1991.

Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación*. 3 de enero de 2002.

Reglamento de la Policía Federal Preventiva. *Diario Oficial de la Federación*. 26 de abril de 2000.

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación*. 6 de febrero de 2001.



# La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Nicaragua

SERGIO J. CUAREZMA TERÁN

Catedrático de Derecho Penal y Criminología

ROXANA I. ZAPATA LÓPEZ

Investigadora Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI)

## SUMARIO:

RESUMEN EJECUTIVO. §1. INTRODUCCIÓN. §2. ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA. §3. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN POLICIAL Y SU EFECTIVIDAD. CLASES DE POLICÍA. 3.1. PERFIL POLICIAL. §4. FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO. 4.1. PERSECUCIÓN PENAL. 4.2. JUSTICIA PENAL DE ADOLESCENTE. 4.3. ACTOS DE INVESTIGACIÓN. 4.3.1. En el Código de Instrucción Criminal de 1879. 4.3.2. En el Código Procesal Penal de 2001. §5. ASPECTOS EMPÍRICOS. §6. CONCLUSIONES. §7. ANEXOS. 7.1. BIBLIOGRAFÍA. 7.2. LEGISLACIÓN NICARAGÜENSE. 7.3. ABREVIATURAS.

## RESUMEN EJECUTIVO

La Policía Nacional ha caminado un proceso histórico nada pacífico. Nace en el siglo XIX con la finalidad de tutelar la concentración de capital y controlar la miseria. En el siglo XX mantuvo un estrecho vínculo con el ejército; era una policía militar. En las postrimerías de este siglo (1979) y con la Revolución nace de la mano del partido revolucionario (FSLN), durante varios años el Partido y Policía eran una sola institución. En 1987, con la promulgación de la primera Constitución Política después de la Revolución, la Policía se constituye en Nacional. La Policía Nacional tiene, pues, su asiento legal en la Constitución Política. En la transición democrática (1990),

la institución policial inicia un proceso de transformaciones institucionales con la finalidad de consolidar una policía civil, profesional, moderna y apartidista.

La Policía Nacional es una de las (pocas) instituciones con mayor nivel de organización y estructura de la Administración Civil. Auxilia a la Administración de Justicia. En el proceso penal (vigente), la institución policial trabaja de forma estrecha con el Juez de Instrucción, le apoya en la investigación, sin perjuicio de coordinar otras actividades de investigación con otras instituciones del sistema de justicia penal. En los próximos meses, una vez entre en vigencia el nuevo Código Procesal Penal, regido por el principio acusatorio, la Policía Nacional coordinará su labor de investigación científica con el Fiscal. Este Código no varía la facultad de investigación de la Policía Nacional, no sólo la confirma sino que también le confiere una mayor variedad de facultades para desarrollar de forma “efectiva” su investigación criminal.

La Policía Nacional, a diferencia de otras instituciones policiales, tiene la característica que nace de un proceso de carácter social (o revolucionario), es decir, su génesis es expresión de las contradicciones internas de la comunidad, nace de las entrañas de la sociedad, no es creada académicamente, sino que nace como expresión de un momento histórico. Esto permite, y a pesar de la denuncias que aún rondan a la institución en materia de violaciones a los derechos humanos, que la Policía Nacional goce de un gran respeto y confianza. La mística de sus fundadores ha permitido que la Policía Nacional haya comprometido su esfuerzo y energías en consolidar una institución en el marco del respeto de la dignidad de la persona y sometida al imperio de la ley. Esto significa que mucho de lo que la institución es hoy el país se lo deba a sus “policías fundadores”. Lamentablemente para el año 2010, en la institución no quedará un solo fundador de la misma, ya que el tiempo de servicio según su normativa, es de 30 años, los que quedan pasan a retiro. Este hecho supone un desafío y, a la vez, un riesgo para la sociedad nicaragüense.

Un desafío porque la policía debe (aquí la cooperación internacional juega un papel importante) hacer mayores esfuerzos para capacitar a sus futuros policías en materia de derechos humanos y procurar que interioricen, como los fundadores, el más alto sentido

de respeto de la persona humana. También supone un riesgo, porque los “nuevos” miembros de la policía, no surgen de un proceso para desarrollar una visión social histórica determinada (el caso de los policías fundadores), sino que se están integrando (a través de un proceso de formación académico) en un fenómeno mundial denominado globalización. La misión y visión de la nueva policía, sin duda, no será la misma Policía que cumple en los próximos 7 años sus 30 años.

La globalización hace que los Estados locales pierdan su poder y crea normas y valores determinados por la racionalidad e intereses del poder transnacional que condicionan a los Estados nacionales debilitados e inducen a las sociedades, en el contexto de una *soberanía limitada* o *soberanía alquilada*, a aceptarlos como parte del progreso.

En la transformación de la Policía y los intentos de asistencia en esta materia, los países industrializados inducen o condicionan a nuestros países periféricos (o pobres) a optar un modelo de Policía contra el delito fundamentado en las políticas de “ley y orden” o de “tolerancia cero”. Esta política está fundamentada en golpear duro a los delincuentes, limitando los derechos fundamentales de la persona al darle mayores atribuciones a la policía para la “lucha” contra el delito, como se destaca en el nuevo Código Procesal Penal. La preocupación que de este proceso resulte una Policía que retorne a la vieja concepción del siglo XIX, es real. Según esta propuesta, la policía retornará como institución de carácter urbano para cuidar la enorme concentración de riqueza y cuidar la “concentración” de la miseria. Esto es pone en riesgo la vigencia de los derechos de las personas si tomamos que los tiempos futuros serán una “pesadilla insufrible”, con mayores niveles de pobreza y, por tanto, mayor posibilidad de criminalizar a los excluidos.

Desafíos y riesgos, depara a la Policía Nacional en el camino de su desarrollo institucional. Estamos conscientes que la Policía vive una época de transformación, con la salvedad de que falta mucha investigación para determinar y explicar lo que está pasando. Es importante que haya una visión, no apocalíptica, sino crítica, del momento que estamos viviendo, atentos a estudiar los elementos del fenómeno de la globalización como expresión del poder mundial y evitar caer en una reducción dialéctica entre incluidos y excluidos.

## §1. INTRODUCCIÓN

En Nicaragua la Policía nace con el objeto de conservar el “(...) orden público, la seguridad y bienestar de los moradores y la disciplina de la costumbre, mediante leyes que repriman la vagancia (...)”, art. 1 del Reglamento de Policía de 1880<sup>1</sup>. La Vagancia para el Reglamento, comprendía “(...) los que no tengan bienes, empleo, beneficio ó renta de que subsistir: los que no tengan profesión, oficio lícito ó cualquiera otro modo honesto de vivir conocido, y los que teniéndolo, no lo ejercitan diariamente, sin justa causa” (art. 29)<sup>2</sup>. Esta es la propuesta de la Policía del siglo XIX. La Policía nace como institución de carácter urbano para cuidar, según el profesor argentino ZAFFARONI<sup>3</sup>, la enorme concentración de riqueza y cuidar la “concentración” de la miseria. Esta tesis del profesor ZAFFARONI, para el caso de Nicaragua, es acertada. En su desarrollo institucional la

<sup>1</sup> Decretado por el Ejecutivo el 25 de octubre de 1880 y mandado redactar por el Señor General Presidente, D. Joaquín Zavala (Redacción original de la Segunda Edición Oficial de 1886).

<sup>2</sup> En consecuencia, se reputan vagos: 1° Los buhoneros sin patente (ver art. 99 RPol.); 2° los que toman por oficio el dirigir pleitos sin la licencia correspondiente; 3° Los curanderos sin licencia del Promedicato (ver art. 104 RPol.); 4° los mendigos sin patente (ver art. 113 RPol.); 5° los rufianes y mujeres prostitutas (ver art. 125 y 126 RPol.); 6° los estudiantes que no comprueben estar haciendo sus estudios como corresponde (ver art. 128 RPol.); 7° los cuestores que sin licencia respectiva, andan con imágenes de santos, solicitando limosna (ver art. 105 RPol.); 8° los forasteros que sin capital, renta ó propiedad, permanezcan sin objeto alguno, ó causa justa, en poblado ó despoblado, por más de ocho días, después de requerido por la Autoridad, sin dedicarse a un oficio, profesión, u ocupación ó á servir en un establecimiento o empresa cualquiera, pública o particular; 9° los que en algún lugar de su vecindario ó fuera de él, sin tener bienes ni empleados que los justifique, vaguen por los campos o haciendas, sin permiso de los dueños, con el pretexto de sabanear, cazar, pescar, montar, o que tengan por ejercicio constante alguna de estas ocupaciones en días de ocupaciones, sin concierto en ninguna hacienda, labor o empresa, y sin tener ningún impedimento físico para ejercer cualquier oficio mecánico; y 10° Los mal entretenidos (art. 29 RPol.). “La vagancia (se castigaba) por primera vez en los hombres, con ocho días de obras públicas, con diez y seis por la segunda, y con un mes en los demás casos de reincidencia” (art. 31 RPol. Cfr. 140 Rpol.). “Las mujeres vagas serán destinadas en la misma proporción al servicio de los hospitales de la población en donde fueren aprehendidas, y si nos lo hubiere, lo serán a para trabajar en oficios de su sexo a beneficio del presidio del pueblo respectivo, y no habiéndolo en éste, en la cabecera del distrito, o la del departamento en el lugar en que hagan falta de estos, designe el Ejecutivo, o en la casa de corrección que se establezca. Art. 31 RPol. Entre paréntesis es mío.

<sup>3</sup> ZAFFARONI, EUGENIO R. “El Curso de la Criminología”, en *Ciencias Penales*, Asociación de Ciencias Penales, San José, 2000, 12, p. 9.

historia de la Policía estuvo genéticamente vinculada con la del ejército hasta 1979. En este año, la Revolución, a través de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, disuelve la Guardia Nacional y crea sus propios órganos de seguridad. El Estatuto Fundamental (documento *sui generis* que Junto con el Estatuto de Derechos y Garantías de los nicaragüenses, hizo las veces de una Constitución Política) crea la Policía Nacional. El artículo 27 del Estatuto, estableció, que la “Policía Nacional estará sujeta a un régimen especial que tome en cuenta la naturaleza de sus funciones cívicas y de protección a la ciudadanía”. La institución es absorbida y crece en el Ministerio del Interior (como órgano de seguridad del partido político, Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN) y se rige por el RPol. de 1880 hasta 1980, año en que se promulga el Decreto 559, Ley de *Funciones Jurisdiccionales de la Policía Sandinista*, que regula la actividad de la institución policial. En este decreto, y sus reformas (de 21 de febrero de 1981 y 3 de julio de 1984) la *Policía Sandinista* tiene la facultad de sancionar delitos, facultad que queda derogada con la entrada en vigencia de la Constitución Política, el 10 de enero de 1987.

En la transición democrática, con el gobierno de la señora Violeta Barrios de Chamorro, en el Decreto 1 de 1990, Ley Creadora de Ministerios de Estado, el Ministerio del Interior se denominó Ministerio de Gobernación. En su nueva ley orgánica (64 de 1990, de 4 de diciembre de 1990), el Ministerio de Gobernación desarrolla el mandato constitucional de que la Policía tiene la facultad de mantener el orden público. En este contexto, se promulga la Ley de Funciones de la Policía Nacional en Materia de Auxilio Judicial (Ley 144 de 1992, de 19 de febrero de 1992), ley que deroga la número 65, Ley de Funciones de la Policía Sandinista (de 26 de diciembre de 1986).

La PN es una institución relativamente joven, con 23 años transcurridos desde su fundación y durante los cuales el país ha experimentado cambios políticos, económicos y sociales que han tenido impacto en la misión y visión de la Institución. Fue fundada en 1979, con la visión estratégica de la Revolución que condujo el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y que por su propio origen y funciones en el marco de una guerra civil, tenía rasgos marcadamente militares. El fin de esta etapa histórica, distinguida por la transición política generada por el Gobierno de Violeta Barrios de Chamorro a partir de 1990, dio inicio a un proceso de cambios institucionales

que persiguen la consolidación de una Policía Civil, profesional, moderna y apartidista.

La PN de Nicaragua tiene su asiento legal en la CPN, en ella se establece que la *Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil*; que su *misión* (constitucional) es *garantizar el orden interno, la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución del delito y los demás que le señale la ley*. También, y con particular celo por razones históricas, le manda a regirse con *estricto apego a la Constitución Política* y a guardarle *respeto y obediencia*. La somete a la *autoridad civil*, autoridad que será ejercida por el *Presidente de la República* (a través del ministerio correspondiente).

La Constitución determina, asimismo, que la PN es una institución *profesional, apolítica, apartidista, obediente y no deliberante*, cuya *organización interna se fundamenta en la jerarquía y disciplina de sus mandos*. Y que *dentro de sus funciones, auxiliará al poder jurisdiccional*<sup>4</sup>.

Este mandato constitucional ha sido traducido, por la institución, en *Doctrina Policial*<sup>5</sup>. Esta doctrina está basada en la misión y la visión institucional de la PN que la constituye, la tutela de la vida y seguridad de los nicaragüenses, el cumplimiento de la ley, el auxilio a los órganos jurisdiccionales, la prevención, investigación y esclarecimiento de los hechos punibles y orientar a la institución al servicio de la comunidad, como un instrumento para garantizar la armonía social y la gobernabilidad del país<sup>6</sup>.

En esta línea de pensamiento, los principios fundamentales de actuación de los miembros de la PN, en el cumplimiento de sus funciones

---

<sup>4</sup> Art. 97 CPN.

<sup>5</sup> La Doctrina de la Policía Nacional es el conjunto de ideas matrices, principios, valores éticos y normas basadas en las características nacionales, la tradición e historia de la Policía, y en la ética profesional, que inspira y fundamenta en concordancia con la Constitución Política y las leyes, todos los reglamentos, normas, procedimientos y disposiciones referentes a la organización, funcionamiento y actuaciones de la Policía Nacional. Cfr. <http://www.policia.gob.ni/Doctrina.htm>

<sup>6</sup> Para llegar a ser: “Una Policía Nacional plenamente institucionalizada, en permanente transformación, moderna, eficiente y profesional; con un liderazgo fortalecido y con apoyo, reconocimiento y legitimidad social, basados en su íntima vinculación con la sociedad y en su clara vocación de servicio, altos valores humanos, respeto de la legalidad y defensa del estado de derecho”. Cfr. <http://www.policia.gob.ni/Doctrina.htm>

están determinados por los siguientes Principios Fundamentales de Actuación: a) legalidad, b) profesionalismo, c) tratamiento a los detenidos, d) relaciones con la comunidad, y e) uso racional de la fuerza y empleo de armas de fuego<sup>7</sup>.

## §2. ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA

Para cumplir su misión constitucional, la PN se ha organizado en cinco áreas en las que prestan servicios 6771 efectivos policiales, que hace respecto al número de policía por habitantes, 13 policías x 10,000 habitantes<sup>8</sup>. Estas cinco áreas son: una Jefatura Nacional, compuesta por el Director General, tres Sub-Directores Generales y el Inspector General. De acuerdo a su ley de creación, la PN cuenta con seis Órganos de Especialidades Nacionales, doce Órganos de Apoyo Nacionales, dieciocho Delegaciones de Policía y dos Estructuras Consultivas que son el Consejo de Especialidades y el Consejo Nacional.

## §3. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN POLICIAL Y SU EFECTIVIDAD. CLASES DE POLICÍA

La PN es el único cuerpo policial del país, es un cuerpo armado de naturaleza civil y tiene a su cargo la totalidad de la actividad policial, la que ejerce con sus jefes, oficiales y personal adecuado, jerarquizados bajo un sólo mando y escalafón. Es una institución de carrera con reglas de ingreso, permanencia, ascenso, rotación y salidas. Se ingresa a través de la Academia de Policía (Instituto de Estudios Superiores de la Policía Nacional), que es el Órgano Rector del Sistema de Educación de la Policía y le corresponde la formación profesional, capacitación y desarrollo de aspirantes y de policías en servicio activo y de fuerzas auxiliares mediante planes, programas integrales, especializados, científicos y humanísticos.

<sup>7</sup> Arts. 5, 6 y 7 de la Ley 228 de 1996, Ley de la Policía Nacional. Estos principios están basados en el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, de las Naciones Unidas. Otros principios y valores de la institución son el patriotismo, humanismo, integridad, espíritu de cuerpo, carácter preventivo de la acción policial y enfoque de género. Cfr. <http://www.policia.gob.ni>

<sup>8</sup> Datos tomados del *Anuario Estadístico de la Policía Nacional del 2001*, p. 10.

Respecto al grado de autonomía de la PN, la CPN expresa dos tipos de dependencia una legal y otra jerárquica. La policía se regirá en estricto apego a la CPN, a la que guardará, dice la Norma Primaria, respecto y obediencia, y estará sometida a la autoridad civil que será ejercida por el Presidente de la República a través del Ministerio correspondiente. Este precepto constitucional lo desarrolla la LPN, “la Policía Nacional está sometida a la autoridad civil, la que será ejercida por el Presidente de la República, a través del Ministro de Gobernación”<sup>9</sup>. El Ministerio de Gobernación tiene la función de “dirigir, organizar y supervisar, en representación del Presidente de la República, a la Policía Nacional a través de la Dirección General de la misma, de conformidad con la Ley de la Policía Nacional”<sup>10</sup>.

No obstante, y a pesar de su dependencia jerárquica al Ministro de Gobernación, la PN, conforme mandato constitucional y legal “auxiliará” al poder jurisdiccional<sup>11</sup>. La LOPJ establece que “las autoridades judiciales pueden requerir el auxilio de las fuerzas públicas en el curso de los procesos y para el cumplimiento de sus sentencias o resoluciones, el que debe ser concedido de inmediato, por la autoridad a quien se solicite (...)”<sup>12</sup>. La “Policía Nacional está obligada a auxiliar a los Tribunales de Justicia en materia de investigación del delito y en el cumplimiento de las resoluciones en asuntos propios de sus funciones y en el ámbito de su competencia”<sup>13</sup>. La LPN, establece que “en la investigación del delito, la Policía ejecutará las órdenes e instrucciones que en materia de su competencia reciba de las autoridades judiciales, utilizando las facultades de investigación que le otorgan las leyes, y reglamentos”<sup>14</sup>. También, la policía deberá entregar al juez competente el expediente investigativo, el cual deberá ser lo más completo posible para facilitar la decisión judicial y deberá contener las diligencias practicadas; remitirá a la orden del Juez competente los detenidos si los hubiere, y las pruebas y objetos que provinieron del delito o estuvieren relacionadas con la ejecución del mismo.

---

<sup>9</sup> Art. 9.

<sup>10</sup> Art. 18 LOCPPE.

<sup>11</sup> Art. 97 CPN.

<sup>12</sup> Art. 12 LOPJ.

<sup>13</sup> Art. 208 LOPJ.

<sup>14</sup> Art. 46 LOPJ.

Por otra parte, la LOMP establece la “coordinación directa y permanente” entre los fiscales y la PN<sup>15</sup>, desarrollando, para ello, mecanismos modernos de comunicación permanente y métodos operativos dinámicos.

La institución cuenta con una carrera policial<sup>16</sup>. Establece reglas para el ingreso, permanencia, ascenso, rotación y salidas. El funcionario policial ingresa a la policía a través de la Academia de Policía.

El ingreso a la policía se hace por convocatoria pública (generalmente a través de los medios de comunicación) y de acuerdo a las calidades que verifique la Academia de Policía. Para el *escalafón ejecutivo*, es requisito para el ciudadano que desee ingresar, haber aprobado el sexto grado de primaria para la clasificación de policía y para Sub Oficial los que hayan aprobado el tercer año de secundaria. Para el *escalafón de Oficiales*, será por convocatoria y clasificación en el curso correspondiente que la Academia de Policía imparte para obtener el grado de Inspector con el requisito de escolaridad de Bachiller y por promoción interna, aplicando el procedimiento de ascenso proveniente del grado de Sub-inspector aprobado por el Director General. También los miembros del Escalafón Ejecutivo podrán optar al grado de inspector, siempre y cuando durante su período de servicio y superación alcancen el nivel de bachiller y tengan los méritos para ser seleccionados para la academia y aprueben el curso correspondiente.

Para los *Oficiales Superiores*, la promoción es interna aplicando el procedimiento de ascenso para el personal procedente del grado de Capitán, aprobados por el Ministerio de Gobernación. Para los *Oficiales Generales* se aplicará también el procedimiento de ascenso para el personal procedente del grado de Comisionado Mayor aprobado por el Presidente de la República. El grado de *Primer Comisionado* se otorgará por el Presidente de la República al Director General. Los Directores Generales y el Inspector General recibirán el grado de

---

<sup>15</sup> Art. 33. “Las relaciones entre los fiscales y los oficiales de la Policía Nacional deberán regirse, dice la Ley, por el respeto mutuo y la constante disposición de eficaz cumplimiento del servicio público que les ha sido encomendado”.

<sup>16</sup> Arts. 49 y ss. de la LPN

Comisionado General, después de los nombramientos en los cargos respectivos.

Para los ascensos en grados se tendrá en cuenta los criterios fundamentales de tiempo de permanencia en el cargo, evaluación positiva del mando, nivel académico, cursos para optar al grado superior y que el grado ocupado corresponda a dicho grado. El Director General hará las propuestas de ascenso en grado al Presidente de la República y al Ministro de Gobernación, según corresponda.

La jerarquía está determinada por el grado que ostenta el funcionario y por el cargo que desempeña. La correspondencia entre la jerarquía del cargo y el grado será determinada por la ley y su reglamento; la jerarquía que proviene del cargo o función que se desempeña es transitoria, no así la que proviene del grado se adquiere de por vida, no pudiendo privarse del mismo, sino mediante sentencia ejecutoriada de autoridad competente o de acuerdo al Reglamento Disciplinario. La jerarquía de los cargos en la Policía Nacional es: Director General, Sub Director General o Inspector General, Director, Jefe de División, Jefe de Departamento y/o Oficina, Jefe de Sección o de Unidad, Primer Oficial, Oficial, Ejecutivo.

De acuerdo al escalafón: los oficiales generales tienen el grado de Primer Comisionado, Comisionado General; Oficiales Superiores: tienen el grado de Comisionado Mayor, Comisionado, Sub-Comisionado; Oficiales Subalternos tienen el grado de Capitán, Teniente, Inspector; Escalafón Ejecutivo tienen el grado de Sub-Inspector, Sub-Oficial Mayor, Sub-Oficial, Policía y, por último, los aspirantes tienen el grado de Cadetes, alumnos.

Con relación a la disciplina policial, la LPN, establece un Régimen Disciplinario basado en el orden jerárquico, los principios, valores de actuación y la disciplina de sus miembros; tiene como principios la sumariedad, celeridad y la observancia de las garantías precisas del individuo en base a procedimiento oral.

Las medidas disciplinarias, conforme a la LPN, tienen por objeto garantizar la adecuada sanción por la infracción de los principios básicos de actuación y demás normas y conductas propias de la PN; el cumplimiento de las órdenes del mando y el respeto del orden

jerárquico. La facultad de sancionar por la vía disciplinaria estará a cargo de los distintos niveles jerárquicos y el Director General tiene las máximas facultades de aplicación. Se establecen faltas, sanciones y procedimientos ante la infracción a los principios fundamentales de actuación y de aquellos otros propios de una organización como la policial<sup>17</sup>.

La infracción disciplinaria constituye toda trasgresión a los deberes y obligaciones policiales establecida en las leyes, reglamentos, normas y las disposiciones establecidas por el mando de la PN, y se clasifican en leves, graves y muy graves<sup>18</sup>.

Las infracciones *leves* son, entre otras, el que no porte equipo y documentos reglamentarios de trabajo para el servicio que presta, no identificarse correctamente; el trato incorrecto e irrespetuoso con la población civil, siempre que éste no constituya una infracción más grave<sup>19</sup>. Las sanciones disciplinarias para estas infracciones leves consisten en: amonestación en privado, amonestación en reunión, recargo de servicios de 1 a 3 horas por un máximo de 3 días, suspensión de salidas reglamentarias de su lugar de servicio de 1 a 3 ocasiones, restricción en Unida Disciplinaria hasta por 3 días, internamiento en celda por un día<sup>20</sup>.

Entre las infracciones *graves* están: no asistir a la preparación policial, técnica, especial y académica sin justificación; acudir uniformado a lugares o establecimientos incompatibles con la condición de Policía; promover desorden en ejercicios o maniobras; irrespetar o negarse a cumplir las disposiciones de las autoridades o sus agentes en el ejercicio de sus funciones<sup>21</sup>. Las sanciones para las infracciones graves son: recargo de servicio de 1 a 4 horas por un máximo de 7 días; restricción en el lugar de servicio de 4 a 15 días; internamiento en Unidad disciplinaria hasta por 30 días; internamiento en celda hasta por 15 días.

---

<sup>17</sup> Arts. 57 a 63 LPN.

<sup>18</sup> Arts. 10 y 11 RDPN.

<sup>19</sup> Art. 12 RDPN.

<sup>20</sup> Art. 15 RDPN.

<sup>21</sup> Art. 13 RDPN.

Las infracciones *muy graves* son permanecer fuera de su Unidad o lugar donde deba prestar servicios por tres días continuos, sin autorización; divulgar información sobre asuntos del servicio que no deban ser divulgados y que conozcan en ocasión del servicio; usar innecesariamente violencia al efectuar detenciones; el uso innecesario de armas de fuego en actos del servicio sin que llegue a constituir delito<sup>22</sup>. Las sanciones disciplinarias por infracciones *muy graves* consisten en recargo de servicio de 1 a 4 horas por máximo de 15 días, restricción en el lugar de servicio de 16 a 30 días, internamiento en unidad disciplinaria hasta por 45 días, internamiento en celda hasta por 30 días, traslado a un cargo inferior, rebaja de un grado y, por último, la Baja.

Toda sanción es susceptible de apelación ante el Superior respectivo del que la aplica. El policía implicado al que se haya impuesto la sanción disciplinaria puede recurrir por escrito contra ella, sin perjuicio de su cumplimiento. Sin embargo, las sanciones impuestas, pueden ser objeto de apelación *sólo* en los supuestos siguientes: cuando el infractor considere no ser responsable de la infracción que se le impute; cuando para imponer la sanción no se cumplieron los requisitos establecidos en el Reglamento; cuando el sancionador se excedió en el uso de tales facultades.

La apelación deberá motivarse e interponerse de forma individual dentro de las 24 horas de notificada la sanción. Esta será resuelta en un plazo no mayor de 72 horas, posterior a su interposición. El Jefe del apelante, salvo las correcciones que su cumplimiento sea anterior al término establecido, resolverá en un tiempo menor al cumplimiento de la sanción. Cuando las sanciones disciplinarias son impuestas por el Director General, la apelación se hará ante la Jefatura Nacional en su conjunto quien resolverá en procedimiento de revisión, analizando elementos que no se hayan tomado en cuenta al momento de la sanción. Este proceso durará 30 días y la resolución de la Jefatura tendrá un plazo no mayor de 15 días después de convocada<sup>23</sup>.

La CPN<sup>24</sup> establece que “los delitos y faltas estrictamente militares, cometidos por miembros del ejército y la policía, serán conocidos

---

<sup>22</sup> Art. 14 RDPN.

<sup>23</sup> Arts. 55 a 61 LPN.

<sup>24</sup> Art. 93.

por los tribunales militares establecidos por ley. Los delitos comunes cometidos por los militares y policías serán conocidos por los tribunales comunes”<sup>25</sup>. La LPN<sup>26</sup> establece que “la iniciativa de la acción penal, en delitos comunes perseguibles de oficio o a petición de parte, se establecerá en la jurisdicción ordinaria. Cuando las autoridades judiciales reciban denuncias o acusaciones de particulares en contra de miembros de la policía, el Juez que conozca de la misma, de previo y especial pronunciamiento, ordenará al órgano correspondiente de la policía su investigación, el cual deberá entregar el expediente investigativo en el término de 10 días hábiles, plazo que puede ser prorrogable a criterio prudencial del juez. Si el plazo ha transcurrido y las autoridades de la policía guardarán silencio, el juez continuará el proceso quien después de tener el expediente investigativo, mandará a oír al Procurador<sup>27</sup> para que dentro de 3 días hábiles y fatales, exprese su criterio. El juez valorará si es procedente o no, la continuación del proceso penal”.

En materia de responsabilidad subsidiaria estatal en los casos de la comisión de hechos delictivos de los funcionarios de la PN, la CPN establece que el Estado será responsable patrimonialmente de las lesiones que, como consecuencia de las acciones u omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo, sufran particulares en sus bienes, derechos e intereses, salvo de fuerza mayor. El Estado se reserva el derecho de “repetir” contra el funcionario o empleado público causante de la lesión. También la CPN expresa que los funcionarios y empleados públicos son “personalmente” responsables por la violación de la Constitución, por falta de probidad administrativa y por cualquier otro delito o falta cometida en el desempeño de sus funciones. También son responsables ante el Estado de los perjuicios que causaren por abuso, negligencia y omisión en el ejercicio del cargo<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Art. 137 LPN.

<sup>26</sup> Art. 138.

<sup>27</sup> “En cualquier (...) ley en materia penal en donde se diga Procuraduría General de Justicia deberá entenderse Ministerio Público, salvo en los casos en que la Procuraduría General de Justicia ejerza la representación penal en representación del Estado” (art. 38 LOMP).

<sup>28</sup> Cfr. arts. 131 y 133 inc. 4 CPN.

La PN no ha recibido una asignación presupuestaria mayor, más bien los recursos asignados se encuentran estáticos, a pesar que los índices de ocurrencia y peligrosidad del delito han ido en aumento. Esta situación sólo sugiere un desmejoramiento en los niveles de seguridad ciudadana y una percepción de inseguridad, lo que tiene un impacto negativo en los planes y estrategia de Gobierno de aumentar la confianza en el clima para los inversionistas privados nacionales y extranjeros y continuar con el proceso de desarrollo económico, alivio de la pobreza y fortalecimiento del sistema democrático como forma de Gobierno. Esta restricción presupuestaria ha obstaculizado la consolidación de la Institución y del Modelo Policial que se pretende desarrollar en Nicaragua.

El país salió a inicio de la década de 1990 de un largo período de conflictos armados para desarrollarse en complejos procesos de pacificación. Este fenómeno de pacificación sumado a nuevos mecanismos de apertura e intercambio generados por el proceso de globalización<sup>29</sup> e integración, han hecho que Nicaragua experimente nuevas formas de criminalidad, particularmente de naturaleza organizada y transnacional: narcotráfico, tráfico de armas, robo de vehículos, lavado de dinero, contrabando de mercancías y la proliferación de bandas de delincentes juveniles<sup>30</sup>. Estas nuevas cir-

---

<sup>29</sup> La globalización, como expresa el Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Viena, 10 a 17 de abril de 2000), ha generado un medio ambiente propicio para formas de delincuencia nuevas y más extensas. El cambio de la estructura del comercio, las finanzas, las comunicaciones y la información, ha ayudado a fomentar un espacio en el que la delincuencia no está confinada dentro de las fronteras nacionales. La delincuencia actúa cada vez más a través de las fronteras y, en muchos casos, tiene carácter mundial. Las organizaciones delictivas, expresa el Décimo Congreso, han adoptado las estructuras de tipo empresarial a sus actividades ilícitas, empleando personas y mecanismos de alta calificación para facilitar la generación y el ocultamiento de las ganancias. Además, de una manera similar a las organizaciones que actúan en la economía legítima, las organizaciones delictivas son capaces de adaptarse a los cambios del mercado, respondiendo a la demanda de bienes y servicios proveniente del público.

<sup>30</sup> En el Salvador se estima que los costos de la violencia han llegado a alcanzar hasta un poco más de un 13 del PIB. En Costa Rica las muertes violentas han disminuido en casi una tercera parte la expectativa de vida de la población de 20 años. El Salvador entre 1994 y 1996, tuvo tasas de homicidios más altas que el promedio de muertes violentas del tiempo de la guerra, alrededor de 6.250 muertes anuales. Guatemala registró un total de 1.739 delitos de secuestros, que supone 17 delitos por cada 100.000 personas. La investigación señala un dato grave, Centroamérica presenta

cunstances han provocado en todos los países del área un sensible aumento en la demanda social de seguridad<sup>31</sup>.

La PN enfrenta estas nuevas formas de criminalidad y el ascenso de los delitos a nivel nacional, en un momento en que ve disminuido su número de sus efectivos. En 1990, la PN tenía un poco más de siete mil policías y a finales de esta década sus efectivos no superan los seis mil quinientos. En este sentido, existe una relación directa aunque no proporcional, entre la cantidad de recursos asignados en el Presupuesto General de la República y la capacidad operativa de la institución policial. Para el año 2000, las autoridades de Gobierno asignaron a la PN 245 millones de córdobas, lo que en relación al total del Presupuesto (10.434 millones de córdobas) ascendió a un 2.3% del presupuesto total. El presupuesto de año 2001 fue de 363, 351, 747. 00 de córdobas y el aprobado del 2002, fue de 454,701,071.00 de córdobas.

El Subdirector de la Policía Nacional, Comisionado General, Francisco Javier Bautista Lara, expresa en un artículo de divulgación, que la "(...) Policía Nacional tiene una situación deficitaria en cuanto a su capacidad de respuesta a los servicios que la población demanda, carece de una cobertura total en el territorio nacional, habiendo municipios del interior (que normalmente son los más pobres del país) en donde no existe disponible el servicio policial. Los tiempos de respuesta a la población ante el llamado de emergencia, no son ágiles y la capacidad preventiva en general de la Policía es limitada. Esta realidad requiere soluciones de mediano

---

Cont. nota 30

las tasas más altas de homicidio del continente, concentrando en la región el 48%. Cfr. *Seguridad Jurídica e Inversiones*. INCAE, PNUD y CINDE, San José, Costa Rica, 2000, pp. 43 y ss.

<sup>31</sup> Nicaragua, en el contexto regional Centroamericano, es signataria del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica suscrito en el año 1995. Este Tratado persigue la consolidación de un Nuevo Modelo de Seguridad Regional Único, inspirado en los principios de la Democracia, Estado de Derecho, garantía de libertades fundamentales y respeto de Derechos Humanos, libertad económica y justicia social. Como parte importante de este Tratado se ha establecido el compromiso de los Estados Centroamericanos de "*promover la profesionalización y modernización permanente de sus cuerpos de seguridad pública con el objeto de propiciar la más amplia y eficaz lucha contra la actividad delictiva y la protección de los derechos consagrados en la legislación interna de cada país*".

plazo, por lo que la Policía Nacional y el Gobierno de Nicaragua han aprobado el Programa de Modernización y Desarrollo de la Policía Nacional para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. Es importante mantener la consistencia y congruencia de este plan con las políticas nacionales y con el Presupuesto anual de la República. La Policía Nacional ha planteado en sus requerimientos principales el incremento de 480 cargos orientados a mejorar la prevención, la respuesta a la población, la regulación del tránsito y la vigencia del nuevo Código Procesal Penal. Con este incremento de cargos la Policía contaría en diciembre de 2003 con 7.680 policías, es decir una relación de un policía por cada 690 habitantes, que comparada con el promedio en Centroamérica de 1 x 380 habitantes, no es óptima, pero sí posible en nuestro contexto. A pesar de esto, en Nicaragua seguimos teniendo una ventaja comparativa con respecto a Centroamérica, en cuanto a nivel de violencia delictiva, lo que requiere esfuerzos nacionales para preservarla y potencializar la inversión privada nacional y extranjera que complementa positivamente los otros factores políticos y macroeconómicas vinculados al riesgo país<sup>32</sup>.

### 3.1. PERFIL POLICIAL

Las personas que integran la Policía son servidores públicos que en virtud de su nombramiento y en el ejercicio de sus funciones, prestan servicio a la comunidad nacional en forma permanente y reciben su remuneración con fondos del Estado, fijados en el Presupuesto General de la República<sup>33</sup>. La Academia de Policía, Instituto de Estudios Superiores "*Walter Mendoza Martínez*", tiene la visión de asegurar la formación integral de los miembros de la PN bajo los principios y valores de un nuevo modelo educativo y policial. Para asegurar esta visión, la Academia de Policía tiene estructurado un sub sistema de formación para los nuevos ingresos a la Policía por concurso y oposición. Para ello creó, a saber: Curso Básico de Policía; Curso Medio de Sub Oficiales; y Curso Superior de Administración (para oficiales). Para el Curso Básico los requisitos de ingreso

---

<sup>32</sup> BAUTISTA LARA, FRANCISCO J. "Presupuesto y seguridad", en Diario *La Prensa*, página de opinión, edición del miércoles 16 de octubre de 2002, Managua. Cfr. <http://www-ni.laprensa.com.ni/opinion/opinion-20021016-01.html>

<sup>33</sup> Art. 50 LPN.

son: tener el aspirante entre 18 y 30 años de edad, sexto grado (mínimo) de primaria aprobado y son sometidos a cuatro pruebas de selección: capacidad física, conocimiento generales (historia, matemáticas), prueba médica y prueba psicométrica. Esta última prueba estudia la capacidad intelectual, la personalidad, de organicidad (por ejemplo, si padece de epilepsia). Una vez finalizado este proceso, se somete la verificación de sus datos aportados en la solicitud llevado en su propia comunidad y a nivel nacional. Una vez aprobado todo este proceso, la Academia selecciona a los aspirantes más idóneos. El grado que se obtiene en el Curso Básico es el de Grado de Policía (Policía de Vigilancia, de Guarnición y Regulación de Tránsito)<sup>34</sup>.

Para ingresar al Curso Medio de Sub Oficiales (la Academia lo oferta según las necesidades de la PN), el aspirante debe haber aprobado tercer año de secundaria. Obtiene el Grado de Sub Oficial (Auxiliar de Guardia, Jefe de Escuadra y Jefe de Patrulla Policial)<sup>35</sup>.

Para el Curso Superior de Administración se requiere que el aspirante sea bachiller. Se somete a los mismos requisitos y pruebas que a los aspirantes de los Cursos anteriores (más una prueba propedéutica), obtienen el Grado de Inspector (Jefe de Sector, Oficial Operativo y Oficial de Tránsito o Seguridad Pública)<sup>36</sup>. De este Curso se gradúan los Oficiales Especialistas en la prevención y la investigación del delito. Anualmente se seleccionan a 50 personas.

También están los Cursos de Capacitación para oficiales, sub oficiales y personal auxiliar; Curso de Promoción para oficiales, sub oficiales y policías (Curso de Actualización Policial que recibe todo

---

<sup>34</sup> Tiene duración de seis meses, cuatro teóricos y dos prácticos; 508 horas de clase. Las materias que se imparten son las de carácter general, específicas y humanística. Se incorpora los Derechos Humanos como eje transversal de la currícula en las asignaturas de Técnicas de Intervención Policial, Mediación Policial, Género y Seguridad Ciudadana, Derechos Humanos y Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

<sup>35</sup> Duración del curso: seis meses, cuatro teóricos y dos prácticos; 508 horas de clases. Se imparten materias jurídicas, humanísticas, policiales, físicas y complementarias. También las que se imparten en el Curso Básico.

<sup>36</sup> El curso dura tres años: seis semestres, 2310 horas de clases teóricas y prácticas, y consta de 37 asignaturas. Las materias que se imparten son materias jurídicas, humanísticas, policiales, físicas y complementarias. Planeamiento Operativo, Derechos Humanos y otras asignaturas de los cursos anteriores.

funcionario de la PN que le corresponde promoción en Grado y Cargo) y, por último, los Cursos de Postgrado (5 meses), Licenciatura (de 5 años) y Técnicos Superiores para oficiales superiores y oficiales.

En el ejercicio de sus funciones los miembros de la policía son representantes de la ley y gozan a estos efectos del carácter de agentes de la autoridad y de la protección otorgada en el PN relativo a los “delitos contra la autoridad y sus agentes”<sup>37</sup>.

Los miembros de la policía gozan de los derechos de tener una remuneración justa que contempla su nivel de formación y especialidad, riesgo, categoría, grado de antigüedad, nivel académico y responsabilidad; la preparación personal así como a los estudios especializados que se propongan; seguro de vida obligatorio; transporte terrestre gratuito en los colectivos de movilización para el ejercicio de sus funciones; un defensor en los juicios que tengan que enfrentar como consecuencia del ejercicio de sus funciones; avituallamiento y la técnica necesaria para representación y seguridad personal; optar a programas de viviendas; optar a centros de recreación y comisariatos exclusivos de sus miembros; atención médica asumida por el Estado; vacaciones anuales; obtener promociones en el cargo y ascenso en grado; las asignaciones que correspondan por razones de servicios, tales como gastos de transporte, viáticos por alimentación, hospedaje o por razón de destino o residencia, como todos los otros gastos, los que se ajustarán a las normas que estipule el Ministro de Gobernación; una pensión complementaria, en caso de muerte en cumplimiento del deber, o a consecuencia de ésta, la recibirán sus beneficiarios. El Estado subsidia los gastos fúnebres de los policías muertos en cumplimiento del deber, a través del Instituto de Seguridad Social y Desarrollo Humano (ISSDHU), con un régimen especial en materia de seguridad social, que tiene como objetivo proteger las contingencias propias de la vida y el trabajo, cubriendo pensión por discapacidad; pensión por vejez; por muerte; asignaciones familiares; indemnizaciones, auxilio funerario; subsidio de lactancia; prestación para prótesis y órtesis.

Los miembros de la policía son responsables personal y directamente para los actos que en ejercicio de sus funciones profesionales

---

<sup>37</sup> Art. 346 PN.

lleven a cabo y que infrinjan o vulneren las normas legales y los reglamentos que les rigen<sup>38</sup>. En este sentido, las autoridades cuando tengan conocimiento que uno o varios de sus miembros hayan actuado en contravención a los Principios Fundamentales de Actuación lo someterán al régimen disciplinario, si se tratare de faltas administrativas, o lo pondrán a la orden del tribunal competente si se tratare de falta o delito. Los miembros que por actos u omisiones derivadas del servicio fueren encausados, permanecerán detenidos durante el proceso en las unidades de Policía<sup>39</sup>.

#### §4. FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO

La PN es el órgano encargado de proteger la vida, la integridad física y la seguridad de las personas, prevenir el delito, preservar el orden público y social. En la investigación del delito, la PN ejecuta las órdenes e instrucciones que en materia de su competencia reciba de las autoridades judiciales, y tiene la obligación de investigar las faltas penales y los delitos de acción pública y cuando se requiera su actuación en los delitos de acción privada; practicar las diligencias necesarias para la comprobación de los delitos, faltas penales y el descubrimiento de los culpables (estas diligencias son recepción de la noticia del delito, prestación de auxilio y protección al ofendido, detención del presunto culpable, aseguramiento de pruebas que pudieran desaparecer y consignación de su situación, protección del lugar de los hechos, ocupación de efectos relativos al delito); detener a los presuntos culpables; recoger efectos, instrumentos y pruebas del delito, a fin de ponerlos a la orden de la autoridad judicial; auxiliar a la autoridad judicial en cuantas actuaciones deba realizar fuera de su sede y requieran la presencia judicial; garantizar el cumplimiento de las órdenes y resoluciones de la autoridad judicial<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Art. 131 CPN.

<sup>39</sup> Arts. 54 a 56 LPN.

<sup>40</sup> Art. 4 LFPNMAJ. La PN dentro de su estructura cuenta con órganos de especialidad a nivel nacional, y dentro de la cual está la Seguridad Pública como la especialidad responsable de las funciones fundamentales de prevención o auxilio a través del servicio, vigilancia y patrullaje, otorgamiento de permiso de armas, explosivos y otros relativos a su materia. También la Dirección de Investigaciones Criminales

Los miembros de la PN sólo podrán efectuar detenciones por las causas fijadas en la Ley en virtud de mandamiento estricto de la autoridad judicial o del Jefe de Unidad Especializada<sup>41</sup>, con excepción de los casos de flagrante delito, conforme lo dispone los arts. 83 y siguientes del In. También en el momento de verificar la detención, deben identificarse como miembros de la PN, velando por la integridad física de aquellos a quienes detuvieron y tratarlos con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano y el cumplimiento a los trámites, plazos y requisitos que exijan las leyes a tal efecto<sup>42</sup>.

La detención no podrá durar más tiempo que el estrictamente necesario para la realización de las investigaciones, dirigidas al esclarecimiento de los hechos en que sea necesaria la presencia del detenido. En todo caso, en el plazo máximo de 48 horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a la orden del juez competente<sup>43</sup>.

#### 4.1. PERSECUCIÓN PENAL

La PN constituye una instancia de auxilio judicial. La CPN y la LPN establecen que la policía tiene entre sus funciones, el prestar el auxilio necesario al Poder Judicial y a otras autoridades para el cumplimiento de la ley y el desempeño de sus funciones.

En la investigación del delito, la PN ejecuta las órdenes e instrucciones que en materia de su competencia recibe de las autoridades judiciales y sus principales obligaciones son, entre otras<sup>44</sup>:

- a) Investigar las faltas penales y los delitos de acción pública, y cuando fuere requerida su actuación en los delitos de acción privada.

---

Cont. nota 40

(DIC), especialidad encargada de la investigación de las faltas o delitos, así como la elaboración de los expedientes investigativos para su posterior remisión a las autoridades correspondientes.

<sup>41</sup> Art. 3 inc. 27, LPN; art. 4 inc. c LFPNMAJ

<sup>42</sup> Arts. 8 y 9, LFPNMAJ.

<sup>43</sup> Art. 33 CPN; cfr. art. 83 al 93 inc.

<sup>44</sup> Arts. 3 y 4, LFPNMAJ.

- b) Practicar, según sus atribuciones, las diligencias necesarias para la comprobación de delitos, faltas penales y el descubrimiento de los culpables.
- c) Detener a los presuntos culpables.
- d) Recoger los efectos, instrumentos y pruebas del delito, a fin de ponerlos a la orden de la autoridad judicial.
- e) Auxiliar a la autoridad judicial en cuantas actuaciones deba realizar fuera de su sede y requieran la presencia policial.
- f) Garantizar el cumplimiento de las órdenes y resoluciones de la autoridad judicial.
- g) Cualquier otra de la misma naturaleza en que sea necesaria su cooperación o su auxilio y que le ordenare la autoridad judicial.

La PN, una vez que tiene conocimiento de la *notitia criminis*, debe iniciar la fase de investigación a fin de presentar denuncia ante el juez, de manera individual o ante el MP. Por ello, cualquier miembro de la PN podrá practicar por su propia iniciativa las primeras diligencias del hecho delictivo, tan pronto como tenga noticias de su perpetración<sup>45</sup>.

Se entiende por primeras diligencias ante el hecho delictivo: a) recepción de la noticia del delito; b) prestación de auxilio y protección al ofendido; c) aseguramiento de las pruebas que pudie-

---

<sup>45</sup> Art. 24 LFPNMAJ. Cfr. art. 251 inc. Conforme a este artículo, rige el principio de la prueba libre, los hechos se pueden probar por “cualquier medio de prueba”, excepto, lógicamente, toda prueba obtenida ilícitamente que carece de valor alguno: “No surten efecto alguno en el proceso las pruebas sustraídas ilegalmente u obtenidas violentando, directa o indirectamente, los derechos y garantías constitucionales” (art. 16 LOPJRN). “Serán admisibles dentro del proceso todos los medios probatorios regulados en la legislación procesal vigente. Las pruebas se valorarán de acuerdo con las reglas de la sana crítica” (art. 138 CNA). La Ley 285 de 1999 de 15 de abril, Ley de Reforma y Adiciones a la Ley No. 177, Ley de Estupefacientes, Sicotrópicos y Sustancias Controladas, establece que, además de los medios de prueba ya contemplado en el Código de Instrucción Criminal, se tendrán como prueba: fotocopias, filmaciones, grabaciones, videocintas, disco compacto, disquete, telefax u otros procedimientos similares que deben ser evaluados por el Juez de la causa en la medida que se establezca su autenticidad (art. 74). Véase art. 58 inc.: “(...) el dictamen de los laboratorios de la Policía Nacional podrá sustituir con eficacia el dictamen del director o jefe del Centro de Salud central o departamental, a fin de establecer la naturaleza de las especies decomisadas, para la comprobación del cuerpo del delito (...)”. Cfr. art. 196 LOPJ: “Los jueces y tribunales apreciarán la prueba pericial en base a la sana crítica, excepto en materia de avalúos en los que el monto dado por los perito será obligado”.

ran desaparecer y consignación de su situación; d) protección del lugar de los hechos; e) ocupación de los efectos relativos al delito; f) cualquier otra actividad de naturaleza similar a las anteriores.

Todas las actuaciones y diligencias llevadas a cabo por la PN tienen el valor reconocido en las leyes, según la LFPNMAJ<sup>46</sup>. En la obtención de medios de pruebas la Policía se abstendrá –bajo su responsabilidad–, de usar medios de averiguación que la ley no autorice, cuidando que no lleguen al proceso pruebas obtenidas con olvido de las garantías constitucionales<sup>47</sup>. No existe, sin embargo, una ley que determine el valor de diligencias practicadas por la PN en la fase de investigación<sup>48</sup>. La *práctica* judicial, obliga a darle a los medios de pruebas y diligencias policiales un valor ilustrativo, pues *no hay certeza* de los mecanismos utilizados para su obtención; se han encontrado casos en los que se han utilizado mecanismos ortodoxos para la obtención de un determinado medio probatorio. La jurisprudencia, guarda silencio.

La PN *coordina* su labor de investigación con el MP y, a la vez, *auxilia* a los juzgados y tribunales de justicia.

La PN mantiene con el MP una coordinación directa y permanente en lo relacionado a la investigación de delitos y el ejercicio de la acción penal. Para tal fin ambas instituciones desarrollan mecanismos de comunicación permanente y métodos operativos dinámicos de trabajo. Las relaciones entre los fiscales y los oficiales de la PN se rigen por el respeto mutuo y la disposición de cumplimiento del servicio público que les ha sido encomendado<sup>49</sup>. Esto permite, según la ley, que los fiscales puedan participar activamente en el desarrollo de las investigaciones y en el aseguramiento de la prueba, lo cual no implica que deban realizar actos que por su naturaleza correspondan a la PN<sup>50</sup>. La PN realiza la investigación de

<sup>46</sup> Art. 24 LFPNMAJ.

<sup>47</sup> Art. 24 *ibidem*.

<sup>48</sup> No hay mecanismos para controlar a la PN en esta fase de investigación.

<sup>49</sup> Art. 33 LOMP.

<sup>50</sup> Art. 32 LOMP.

delitos e informa a los fiscales del MP de los resultados de su investigación<sup>51</sup>.

Toda orden o resolución judicial en la que se requiera el auxilio de la PN, deberá hacerse por escrito, debidamente formalizada por la autoridad judicial correspondiente ante la autoridad de policía departamental, distrital o municipal, según sea el caso.

En el supuesto de inobservancia por más de 72 horas, salvo causa justificada por parte de los policías o sus mandos a los mandamientos y órdenes emanadas por las autoridades judiciales en cumplimiento de sus funciones, acarrea para éstos responsabilidad disciplinaria, civil o penal, según sea el caso. El desacato o el irrespeto a la autoridad civil, representada en los Jueces y Tribunales, son delitos de naturaleza no militar y serán conocidos y resueltos por los jueces y tribunales ordinarios. Cometido el desacato, la autoridad agraviada, de oficio o a solicitud de parte, bajo su responsabilidad, denunciará el hecho ante el juez respectivo del fuero común, quién procederá de inmediato a abrir la instrucción. El auto de procesamiento se pondrá en conocimiento del Jefe de la PN y del Ministro correspondiente y se publicará en *La Gaceta*, Diario Oficial<sup>52</sup>. Este auxilio judicial es coordinado por la Corte Suprema de Justicia con el resto del sub sistema penal.

En el trato de los detenidos, la PN está obligada a observar, conforme lo establece la CPN, los derechos siguientes<sup>53</sup>:

- a) A ser informado sin demora, en idioma o lengua que comprenda y en forma detallada, de las causas de su detención y de la acusación formulada en su contra;

---

<sup>51</sup> Art. 31 LOMP. La LPMP crea el MP como una institución independiente, con autonomía orgánica, funcional y administrativa, que tiene a su cargo la función acusadora y la representación de los intereses de la sociedad y de la víctima del delito en el proceso penal, a través del Fiscal General de la República. La ley establece que el MP sólo estará subordinado a la Constitución Política de la República y a las leyes. Este actuará en el cumplimiento de sus funciones “apegado a la Constitución Política y a las leyes” (Principio de Legalidad), tendiente a garantizar un debido proceso de ley y el respeto por los derechos fundamentales y dignidad de las personas que intervienen en los procesos penales.

<sup>52</sup> Art. 210 LOPJ.

<sup>53</sup> Art. 33 inc. 2.1 CPN.

- b) A que se informe de su detención por parte de la Policía y a que el mismo pueda informar a su familia o a quien estime conveniente;
- c) Y también a ser tratado con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano y a ser puesto en libertad o a la orden de autoridad competente dentro del plazo de las 48 horas posteriores a su detención.

En el momento de la detención de una persona, los miembros de la PN deben observar las reglas siguientes<sup>54</sup>:

- a) Identificarse debidamente como tales, en el momento de verificar la detención;
- b) Velar por la integridad física de aquellos a quienes detuvieron y tratarlos con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano;
- c) Dar cumplimiento a cuantos trámites, plazos y requisitos exijan las leyes.

La identificación<sup>55</sup> policial, al momento de la detención, trata de legitimar la autoridad del agente policial ante el detenido y de prevenir detenciones ilegales; sin embargo, por razones culturales el agente policial generalmente no se identifica como tal, pues piensa que tal identificación se extrae de características externas, aunque no lo parezca. Toda detención ilegal causa responsabilidad civil y penal en la autoridad que la ordene o ejecute.

Los derechos del acusado se encuentran también consagrados en la Norma Primaria, establecidos como garantías mínimas, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa privada y oficiosa, el derecho a la comunicación libre y privada<sup>56</sup>. También consagra el derecho a ser asistido gratuitamente por un intérprete si no comprende o no habla el idioma empleado por el tribunal; el derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni contra sus parientes, ni a confesarse culpa-

---

<sup>54</sup> Art. 9, LFPNMAJ.

<sup>55</sup> La PN creó recientemente la CHIP, Chapa de Identificación Policial, que consigna el número del agente de policía.

<sup>56</sup> Arts. 33, 34 y 46 CPN.

ble; el derecho a obtener una sentencia dentro de los términos legales, en cada una de las instancias del proceso; el derecho a recurrir ante un tribunal superior y a no ser procesado nuevamente por el delito por el cual fue condenado o absuelto mediante sentencia firme.

El derecho a la asistencia de un abogado o defensor letrado o de oficio, viene dado por la *Constitución Política de la República* al establecer como garantía del procesado su intervención y defensa desde el inicio del proceso, y a que se le nombre defensor de oficio cuando en la primera intervención no hubiera designado defensor o no hubiese previo llamamiento por edicto<sup>57</sup>.

#### 4.2. JUSTICIA PENAL DE ADOLESCENTE

El CNA<sup>58</sup> establece que cuando la policía tenga conocimiento de un hecho punible supuestamente cometido por un adolescente, sea por denuncia del interesado, sea por la detención en casos de comisión flagrante, deberá informar al MP, sin perjuicio de que la policía realice oficiosamente o por iniciativa propia las investigaciones respectivas. Y en el supuesto de comisión flagrante lo debe remitir al Juez Penal del Distrito del adolescente en un plazo no mayor de 24 horas<sup>59</sup>. El MP realizará las investigaciones de los delitos o faltas cometidos por los adolescentes. Esta dirección de las investigaciones es de carácter jurídico.

El MP coordina sus esfuerzos de investigación con la PN. El MP, en el proceso de investigación del delito, asesora jurídicamente a la Policía en la recolección y tipos de pruebas necesarias para la acusación y condena del autor y/o partícipes en el delito<sup>60</sup>.

Por su parte, la policía apoya técnica y científicamente en las investigaciones al MP para la conformación de un caso penal. La PN

<sup>57</sup> Art. 34, incisos 4 y 5, 46 CPN; arts. 211 y ss. y 218 LOPJ.

<sup>58</sup> El Estado de Nicaragua, ratificó y aprobó en 1990 la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y el 27 de mayo de 1998 publicó el Código de la Niñez y la Adolescencia, entró en vigencia el 22 de noviembre de 1998. El Libro III de este Código regula la denominada Justicia Penal Especializada del Adolescente (arts. 95 y ss).

<sup>59</sup> Art. 127 CNA.

<sup>60</sup> Art. 124 inc. b CNA.

puede, pues, ya sea por denuncia, por solicitud del Fiscal o por iniciativa propia, investigar los delitos de acción pública.

Una vez sean detenidos o privados de libertad sea de forma provisional o definitiva los adolescentes mayores de 15 y menores de 18 años, tienen derecho a ser ubicados en un centro destinado exclusivamente para adolescentes. En el caso de ser detenido por la Policía en flagrante delito, este organismo destinará áreas exclusivas para los adolescentes y los deberá remitir en un término no mayor de 24 horas al centro de detención provisional de adolescentes<sup>61</sup>.

Por área exclusiva debe entenderse aquel espacio físico en que el adolescente detenido provisionalmente no se encuentre mezclado con personas adultas. Estas áreas deberán contar con las condiciones que garanticen el respecto a la dignidad del adolescente, durante el tiempo que permanezca en ellas, no más de veinticuatro horas<sup>62</sup>.

El CNA prohíbe a la policía, a diferencia de las personas adultas, detener a un adolescente sin orden de un juez constitucional, salvo en casos de comisiones flagrantes<sup>63</sup>. Esta restricción hace extensiva la prohibición a la Administración pública que por ningún motivo puede privar de libertad a una persona. Así queda prohibida las instrucciones policiales y la imposición de arrestos o privación de libertad a los adolescentes con base a las denominadas faltas de policía.

Durante este plazo la Policía Nacional en sus actuaciones debe:

- a) Proteger la dignidad e integridad física, mental y moral del adolescente;
- b) Informarle del motivo de la privación de su libertad y proceder a solicitar la presencia de su madre, padre o tutores y de la Procuraduría General de Justicia;
- c) No recluir al adolescente en un centro de detención con personas adultas;

---

<sup>61</sup> Art. 111 CNA.

<sup>62</sup> Art. 127 CNA.

<sup>63</sup> Art. 127 CNA.

- d) Advertir del derecho que tiene a guardar silencio y que cualquier declaración brindada por el adolescente ante la Policía Nacional no tendrá valor o efecto alguno, dentro o fuera del proceso.

El adolescente, sujeto a la Justicia Penal del Adolescente, gozará de los derechos, libertades y garantías reconocidos en la Constitución Política, Tratados, Convenciones, Pactos y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Nicaragua y las leyes ordinarias, además de aquellas que les corresponden por su especial condición. En consecuencia, el CNA garantiza el respeto, entre otros, de los siguientes derechos y garantías<sup>64</sup>:

- a) A ser tratado con el debido respeto a la dignidad inherente humano que incluye el derecho a que se proteja su integridad personal;
- b) A ser informado del motivo de su detención y de la autoridad responsable de la misma; al derecho a permanecer en silencio solicitar la presencia inmediata de su madre, padre, tutor y defensor, so pena de nulidad de todo lo actuado por la autoridad o funcionario o empleado que lo realizare no produciendo efecto alguno en juicio o fuera de él;
- c) A que se le presuma inocente hasta tanto no se le compruebe mediante sentencia firme;
- d) A tener un proceso justo, oral, reservado, sin demora, ante el Juzgado Penal de Distrito del Adolescente;
- e) A recibir información clara y precisa del Juzgado Penal de Distrito del Adolescente, sobre el significado de cada una de las actuaciones procesales que se desarrollen en su presencia, así como el contenido y las razones, incluso ético sociales de las decisiones de tal forma que el procedimiento cumpla su función educativa so pena de nulidad de lo actuado.
- f) A que se procure un arreglo conciliatorio con la víctima u ofendido;
- g) A que toda medida que se le imponga tenga como fin primordial su educación;
- h) A que toda limitación, privación o restricción de sus derechos, libertades y garantías, sea ordenada judicialmente;

---

<sup>64</sup> Art. 101 CNA.

- i) A no ser ingresado a una institución sino mediante orden del Juez competente, como medida excepcional y por el más breve posible;
- j) A no ser perseguido y procesada más de una vez por el hecho aunque se modifique la calificación legal;
- k) A ser asistido gratuitamente por intérprete cuando no comprenda o no hable el idioma empleado por el tribunal o autoridades competentes.

#### 4.3. ACTOS DE INVESTIGACIÓN

##### 4.3.1. *En el Código de Instrucción Criminal de 1879*

La PN tiene la obligación legal de iniciar una investigación ya sea por denuncia, ya sea de oficio. La LFPNMAJ y la LPN expresan que la policía debe investigar los delitos de acción pública y las faltas penales<sup>65</sup> (y también, cuando fuere requerido por delitos de acción privada). En el proceso de investigación de un delito, la PN puede practicar las diligencias oportunas para la comprobación del hecho investigado y el descubrimiento de las personas que participaron el mismo. Tiene la facultad de detener a los “presuntos culpables” sin orden judicial, para ello basta que exista una “declaración de un testigo o presunción vehemente se sospechare que ha cometido un delito perseguible de oficio”<sup>66</sup>. Una vez arrestada la persona, la policía debe ponerlo en libertad, o a la orden del juez competente dentro del término de cuarenta y ocho horas. En todo caso, al detenido la policía le debe informar el motivo de su detención.

En el proceso de investigación, la policía puede recoger los medios de prueba del delito. Una vez finalice la investigación pondrá estos medios de prueba a la orden del juez para que o inicie de oficio el juicio informativo o bien, entregárselas al fiscal para que formule su

<sup>65</sup> El Rpol. contemplaba faltas administrativas y le facultaba a la PN para imponer sanciones administrativas de “privación de libertad”. La PN ha llegado a la conclusión que el RPol. es inconstitucional y, por tanto, han dejado de aplicarlo. Respecto a las faltas penales, la PN tiene la facultad de investigarlas y remitirlas (actualmente) donde el Juez. En el CPP la PN tiene la facultad de ejercer la acción penal directamente contra las personas que la hayan cometido. Cfr. 325 CPP.

<sup>66</sup> Art. 83 inc. 2, 2.2 CPN; art. 226 Pn.

acusación. El hecho de que la policía una vez finalizada la investigación tenga dos caminos para presentar los resultados de la misma, ante el juez de instrucción o ante el fiscal, se debe que en el país aún no ha entrado en vigencia el nuevo CPP<sup>67</sup> cuyo modelo acusatorio prohíbe al juez todo tipo de investigación<sup>68</sup>. Mientras el CPP no entre en vigencia, es dualidad se mantendrá.

Si el juez de instrucción es el que inicia la investigación de un delito o bien, inicia de oficio la investigación con los datos aportados por la policía, esta tiene la obligación de auxiliar y apoyar al juez en el mismo. La policía también tiene la obligación de coordinar y apoyar al MP en el inicio de las investigaciones de los delitos. El problema se presenta al momento en que la policía esté auxiliando y apoyando al mismo tiempo al juez de instrucción y al fiscal y, por si fuera poco, también a la PGR, que conforme a su ley, tiene la facultad de ejercer la acción penal a favor de los intereses del Estado y de sus instituciones y de pedir el apoyo a la PN para sus investigaciones.

El expediente de investigación lo entrega la policía al juez competente junto, si lo hubiere, con el reo detenido. El expediente debe ser lo más completo posible para facilitar la decisión judicial y contener las diligencias practicadas hasta entonces. La policía pondrá a la orden del juez los medios de pruebas que provienen de los hechos investigados. El “acta-resumen” de la investigación, deberá estar motivada para determinar los elementos que llevaron a la policía al convencimiento de que el detenido en su caso, debe ser puesto a la orden de la autoridad judicial y, por tanto, abrirse proceso contra él. Sin perjuicio de haber entregado al juez el expediente policial, la PN puede, y debe, continuar las investigaciones y acumular nuevos elementos probatorios, remitiendo los resultados de las mismas al juez antes de la sentencia interlocutoria o definitiva. Todas las

---

<sup>67</sup> Ley 406 de 2001, de 18 de diciembre, publicado en *La Gaceta*, Diario Oficial, No. 243, de 21 de diciembre del 2001. Entrará en vigencia en doce meses después de su publicación en *La Gaceta*, sin embargo, se prevé que su entrada en vigencia se pospondrá por falta de capacitación y de recursos económicos.

<sup>68</sup> *Art. 10. “Principio acusatorio.* El ejercicio de la acción penal es distinto del de la función jurisdiccional. En consecuencia, los jueces no podrán proceder a la investigación, persecución ni acusación de ilícitos penales. No existirá proceso por delito sin acusación formulada por el Ministerio Público (...)”.

diligencias y actuaciones llevadas a cabo por la PN tendrán el valor reconocido en las leyes. La PN para la obtención de los medios de prueba se “abstendrán, bajo su responsabilidad” de usar medios de averiguación que la ley no autorice, cuidando de que no lleguen al proceso “pruebas obtenidas con olvido de las garantías constitucionales”. Respecto al valor de las diligencias aportadas por la PN en el proceso de investigación, basta reproducir lo dicho *supra*.

#### 4.3.2. En el Código Procesal Pena del 2001

El nuevo CPP, de orientación acusatoria, la investigación penal se modifica radicalmente. El CPP le prohíbe al juez expresamente realizar actos de “investigación, persecución ni acusación de ilícitos paneles”<sup>69</sup>. La investigación, sin detrimento de labor de prevención, podrá ser iniciada y desarrollada por la PN y el MP, con o sin coordinación entre ambos. Respecto a la PN, esta sea por iniciativa propia, o por orden del fiscal, deberá proceder a investigar cualquier hecho que pudiera constituir delito o falta, a impedir y reunir los elementos de investigación para dar base al ejercicio de la acción por el MP<sup>70</sup>, o de la PGR<sup>71</sup>, si el hecho investigado afecta los intereses de la Administración Pública.

En este sentido, la PN realizará las actividades de investigación para el descubrimiento y comprobación de hechos presuntamente delictivos. La investigación de delitos será efectuada conforme a las reglas lógicas, técnicas y métodos científicos propios de la actividad<sup>72</sup>. El resultado de la investigación, el informe policial, la policía lo presentará al MP<sup>73</sup>. La PN, en el proceso de investigación, tiene la atribución de velar por la conservación de lo relacionado con la investigación, buscar a personas que puedan dar información de lo investigado, preservar la escena del crimen, realizar inspecciones y todo tipo de operaciones técnicas necesarias, requerir informes a instituciones públicas y privadas, realizar allanamientos, requisas,

---

<sup>69</sup> Cfr. art. 10 CPP.

<sup>70</sup> Cfr. arts. 113 y 222 CPP.

<sup>71</sup> Cfr. art. 109, inc. 3 CPP.

<sup>72</sup> Cfr. art. 227.

<sup>73</sup> Cfr. art. 228.

inspecciones y solicitar al juez la autorización de actos de investigación que puedan afectar derechos constitucionales<sup>74</sup>. Los actos de investigación que requieren de autorización judicial son entre otros “el anticipo de prueba personal”, interceptación de comunicaciones escritas, telefónicas y electrónicas, “secuestro de bienes”, allanamiento y registro de morada, “exhumación de cadáveres”, “investigación corporal”, “clausura de locales” (plazo mayor de 48 horas hasta por 30 días), “información financiera”, “intervención telefónica”<sup>75</sup>. No obstante, existe una curiosa figura, “la convalidación judicial” que pone en duda que se respeten los derechos constitucionales, en virtud de que la prueba ilícita no puede convalidarse. El art. 246 establece que en “caso de *urgencia* se practicará el acto sin previa autorización, pero *su validez quedará supeditada a la convalidación del juez*, la que será solicitada en un plazo de veinticuatro horas. Si el juez apreciara además que en la práctica del acto se ha incurrido en delito, pondrá el hecho en conocimiento del Ministerio Público” (en cursiva es mío).

La PN pondrá detener a las personas sea en condiciones de flagrante delito, por orden del juez o por orden de “los jefes de las delegaciones de la Policía Nacional, bajo su responsabilidad, (...) dentro de las doce horas de tener conocimiento del hecho” (231). Lamentablemente el legislador (“los proyectistas transnacionales”<sup>76</sup>) le confiere la facultad a la PN para que con una “orden administrativa” pueda detener a una persona. Este hecho es sumamente peligroso, en un país, como Nicaragua, donde la fragilidad de las instituciones, el incipiente valor por el Estado de Derecho y la democracia, nos permiten, más allá de cualquier emotividad, advertir que con esta facultad se cometerán graves abusos y violaciones a los derechos humanos.

Los actos de investigación que no requieren autorización judicial son, entre otros, “reconocimientos de personas” y “pluralidad de

---

<sup>74</sup> Cfr. art. 230.

<sup>75</sup> Cfr. arts. 202, 214, 215, 217, 221, 238, 243, 211 y 213, respectivamente.

<sup>76</sup> La Asamblea Nacional estuvo sometida a presión sistemática por parte de la cooperación norteamericana para que aprobaran el texto del CPP. En la redacción del CPP no participó un solo nacional. El país perdió la oportunidad de crear su propia justicia penal de acuerdo a su realidad y contradicciones internas, sin perjuicio de las experiencias comparadas.

reconocimientos”, “reconocimiento fotográfico”, “inspección corporal”, “registro de vehículos, naves y aeronaves”, “levantamiento e identificación de cadáveres”, “allanamiento de morada” (cuando se produzca por incendio, persecución actual e inminente, etc.), “allanamientos de otros locales”, “clausura de locales” (por un plazo de 48 horas), “devolución de objetos”, “secuestro de bienes” (sin afectar derechos constitucionales) e “identificación de objetos”<sup>77</sup>.

En resumen, para la PN el CPP implica continuar realizando las diligencias de investigación que se derivan de la naturaleza de la función de investigación de los hechos que se aleguen hayan infringido la ley penal. Hay que destacar, sin embargo, que el CPP atribuye a la PN “extensas” facultades para la fase de investigación policial. Todo ello, sin contar o sumar a la PN (sea de forma directa o indirecta), las también extensas facultades que el MP tiene derivadas tanto de su LOMP como del CPP.

Esto se agrava, si tenemos en cuenta que, para el caso de Nicaragua, la PN depende del Poder Ejecutivo, lo que hace que se convierta en un factor distorsionante de la investigación. Cuando el Poder Ejecutivo no quiere que se investigue, el fiscal queda sin la cooperación necesaria y, por ende, en imposibilidad de hacerlo. No basta con la formalidad legal que la PN “debe” investigar los delitos o faltas, puesto que es sabido, como expresa, y con razón, ZAFFARONI, que ésta averigua si lo desea, es decir, que en caso contrario se limita a cumplir órdenes y está en condiciones de desviar gravemente la investigación con total impunidad, pues no tiene nadie capacidad de controlarla<sup>78</sup>.

ZAFFARONI pone de manifiesto que el problema no se resuelve cambiando de nombre a las instituciones: si el MP (el nombramiento del Fiscal General) depende del Poder Ejecutivo (en el supuesto de que éste sea seleccionado por la Asamblea Nacional de la propuesta

<sup>77</sup> Cfr. arts. 233, 214, 235, 237, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245 y 216, respectivamente.

<sup>78</sup> Cfr. ZAFFARONI, EUGENIO R. (coordinador). “Proceso Penal y Derechos Humanos: Códigos, Principios y Realidad”, en *El proceso penal. Sistema penal y derechos humanos*. Ed. Porrúa, México, 2000, p. 19. También, y bajo el mismo título, en LUZÓN PEÑA, D-M; PEDRAZ PENALVA, ERNESTO y CUAREZMA TERAN, SERGIO J. (directores). *Documentos penales y criminológicos*. Hispamer, Managua, 2001, pp. 356 y 357.

del Poder Ejecutivo<sup>79</sup> y la PN una dependencia de éste, la investigación a cargo del mismo no sería un paso hacia el sistema acusatorio, sino la puesta de la investigación de todos los delitos bajo los dictados e intereses del Poder Ejecutivo o, lo que es lo mismo, que la PN se haya transformado en MP.

## §5. ASPECTOS EMPÍRICOS

El informe sobre los Derechos Humanos presentado por la Embajada de los Estados Unidos de Norteamérica del año 2001<sup>80</sup>, respecto a la policía de Nicaragua, reporta que no existen reportes oficiales de muertes provocadas por oficiales de policía, a pesar de que la policía registro 15 denuncias de asesinatos extrajudiciales realizados por policías, tres de los cuales fueron descartados por falta de evidencia. Se reportaron 88 denuncias de graves maltratos de policía a personas en el momento de ser arrestadas. Todas estas denuncias la remite la Policía Nacional a los tribunales de justicia, mientras impone a los agentes denunciados, según el caso, sanciones disciplinarias. Existen reportes, aunque menos en relación con el año 2000, sobre detenciones ilegales y/o arrestos arbitrarios por la falta de cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales de las personas. En varias de las denuncias se pudo comprobar que las personas estuvieron detenidas por más de 48 horas, conforme lo establece la CPN. La Asociación Nacional de Protección de Derechos Humanos (ANPDH) reportó 62 casos de arrestos ilegales y detenciones arbitrarias, respecto a 155 casos en el año 2000. El informe establece que existen denuncias de tortura o maltrato físico y psicológico de la PN, relacionadas a la obtención de confesiones de las personas arrestadas. La Asociación Nacional de Protección de Derechos Humanos (ANPDH), recepcionó en el año 2001, 91 casos de torturas o tratos degradantes, comparados con 70 denuncias recibidas en el año 2000. La Comisión Permanente de Derechos Humanos (CPDH) recibió 120 casos de abusos policial y el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH) reportó 15 casos de torturas o tratos crueles por las autoridades policiales.

---

<sup>79</sup> Cfr. art. 150 inc. 14 CPN.

<sup>80</sup> <http://usembassy.state.gov/managua/wwwhhumr.html>

La oficina del Inspector General, archivó 186 casos de abusos de policía y encontró que 61 tenían méritos y sancionó 86 oficiales por encontrarlos responsables de estos casos de abusos. En total, esta oficina recibió 464 casos de violaciones a los Derechos Humanos en el año 2001, de estos casos 143 fueron comprobados y fueron sancionados 201 oficiales por violaciones de Derechos Humanos, 32 de estos dados de baja de forma deshonrosa y 63 remitidos a los tribunales de justicia y el resto sanciones conforme al Reglamento Disciplinario de la Institución.

Por su parte, Amnistía Internacional, en una misiva dirigida a los candidatos presidenciales en el año 2001, suscrita por Kate Gilmore (en nombre de la Secretaría General), expresa con preocupación, que se han informado de que la actuación de la PN durante manifestaciones y otras operaciones policiales ha sido innecesariamente violenta. En marzo del 2002 la PN hizo un uso excesivo de la fuerza contra manifestaciones que protestaban por las reformas legales. Según los informes, manifiesta la carta, unos 20 manifestantes fueron golpeados y heridos por agentes de policía que utilizaron balas de goma y gas lacrimógeno contra ellos. En mayo del 2001, los campesinos de la comunidad de *Mulukukú* denunciaron la fuerza excesiva durante las operaciones que siguieron a los disturbios que habían tenido lugar en la comunidad el mes anterior y que se saldaron con la muerte de un policía. Según los informes, a principios de mayo la policía antidisturbio entró en la comunidad antes de amanecer arrojando gas lacrimógeno, obligando a los habitantes a salir de sus casas y golpeándolos. Los informes indican también que varios niños resultaron gravemente afectados por el gas lacrimógeno. Al parecer, a una mujer que llevaba en brazos a un niño la golpearon con las culatas de los rifles. Según los informes, relata el documento de Amnistía Internacional, varias personas fueron detenidas en relación a la muerte del policía.

También se recibieron informes de detención arbitraria, tortura y malos tratos a manos de agentes de la PN. En diciembre de 2000, Bolívar Sánchez Rico necesitó tratamiento hospitalario después de que, según los informes, unos agentes de la PN le propinaron golpes por todo el cuerpo, incluidos el estómago y los testículos. En febrero de 2001, Carlos Adolfo García Berríos fue detenido arbitrariamente, según indican los informes, y golpeado en el interior de

un vehículo policial. El incidente tuvo lugar después de que un policía vestido de civil intervino en una discusión en un bar entre Carlos Adolfo García Berríos y otra persona. Se llamó a un vehículo patrulla en cuyo interior Carlos García Berríos fue esposado y golpeado; a consecuencia de los golpes sufrió cortes en el rostro y la cabeza.

Varios agentes de policía acusados de corrupción o de abuso de autoridad (como golpear a personas que estaban bajo su custodia), han sido expulsados del cuerpo. No obstante, Amnistía Internacional, manifestó en dicho documento su preocupación porque sigue existiendo un cierto grado de impunidad respecto a los abusos contra los derechos humanos<sup>81</sup>.

## §6. CONCLUSIONES

Los aspectos más relevante que se observan en el informe, pueden resumirse en problemas de estructura, calidad de los servicios policiales, motivación del personal, capacitación, problemas de comunicación social y de orden jurídico policial.

Respecto a las recomendaciones podemos identificar, entre otras, las siguientes:

- a) Que la fuerza policial sea proporcional a la población y la distribución territorial;
- b) Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana a nivel nacional;
- c) Dotar a la policía de mayor tecnología y técnica informática;
- d) Fortalecimiento de la función de Auxilio Judicial y de la coordinación con el MP y la PGR;
- e) Capacitación en materia de derechos humanos, en especial atención a los derechos del detenido;
- f) Fortalecer el acceso de los usuarios a los servicios policiales;
- g) Mejorar las condiciones de trabajo para los miembros de la policía;
- h) Estabilidad del personal policial;

---

<sup>81</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Carta abierta a los candidatos presidenciales*. Nicaragua, septiembre 2001.

- i) Efectuar encuestas periódicas para medir la percepción de la labor de la PN;
- j) Revisar el marco legal de la PN para adecuarlo con los recientes avances legales en el país y la región; y
- k) Elaborar una Ley en materia de Seguridad Ciudadana.

## §7. ANEXOS

### 7.1. BIBLIOGRAFÍA

*Anuario Estadístico de la Policía Nacional 2002*. Imprimatur Artes Gráficas, Managua, 2002.

BAUTISTA LARA, FRANCISCO J. “Presupuesto y seguridad”, en Diario *La Prensa*, página de opinión, edición del miércoles 16 de octubre de 2002, Managua. Cfr. <http://www-ni.laprensa.com.ni/opinion/opinion-20021016-01.html>.

CABEZUDO RODRÍGUEZ, NICOLÁS. *El Ministerio Público y la justicia negociada en los Estados Unidos de Norteamérica*. Editorial Comares, Granada, 1996.

CARRANZA, ELÍAS y CUAREZMA TERÁN, SERGIO. *Bases para la nueva legislación penal juvenil de Nicaragua: diagnóstico jurídico y sociológico del sistema vigente* (Texto para su estudio). Managua, 1996.

CUADRA DELGADO, ADÁN. *Leyes, decretos y reglamentos en materia policial. Comentarios, concordancia, consultas y jurisprudencia (1880-1993)*. Editorial BITECSA, Managua, sin año.

CUAREZMA TERÁN, SERGIO. *La posición del juez en Nicaragua*. Editorial UCA, Managua, 1996.

– *Código Penal. Comentado, concordado y actualizado*. Editorial Hispamer, Managua, 2001.

DE HOYOS SANCHO, MONTSERRAT. *La detención por delito*. Editorial Aranzadi, Pamplona, 1997.

GÓMEZ COLOMER, JUAN-LUIS. *El proceso penal español*. Editorial Investigaciones Jurídicas, S.A., Costa Rica, 1993.

PEDRAZ PENALVA, ERNESTO y CUAREZMA TERÁN, SERGIO. *Código de Instrucción Criminal. Comentado, concordado y actualizado*. Editorial Hispamer, Managua, 2001.

PEDRAZ PENALVA, ERNESTO. *Derecho procesal penal. Principios de Derecho Penal*. Tomo I, Editorial COLEX, 2000.

QUERALT, JOAN J. *Introducción a la policía judicial*. José María Bosch Editor, Barcelona, 1999.

LUZÓN PEÑA, D-M., ERNESTO PEDRAZ PENALVA y CUAREZMA TERÁN, SERGIO J. *Documentos penales criminológicos*. Editorial Hispamer, número 1, 2001.

MONTERO AROCA, JUAN; GÓMEZ COLOMER, JUAN-LUIS; MONTÓN REDONDO, ALBERTO y BARONA VILAR, SILVIA. *Derecho jurisdiccional. Parte General*. Tomo I, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

– *Derecho jurisdiccional. Proceso Penal*. Tomo III, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

*Seguridad jurídica e inversiones*. INCAE, PNUD y CINDE, San José, Costa Rica, 2000.

TIFFER SOTOMAYOR, CARLOS. *Ley de justicia penal juvenil. Comentada y concordada*. Costa Rica, 1996.

*Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, 1995.

TREJO MIGUEL, ARMANDO SERRANO, RODRÍGUEZ, DELMER y CAMPOS VENTURA, JOSÉ. *En defensa del Nuevo Proceso Penal Salvadoreño*. Centro de Investigación y Capacitación, Proyecto de Reforma Judicial, El Salvador, 1994.

ZAFFARONI, EUGENIO R. (Coordinador). “Proceso penal y derechos humanos: códigos, principios y realidad”, en *El proceso penal. Sistema penal y derechos humanos*. México, Porrúa, 2000.

– *El curso de la criminología. Ciencias penales*. Asociación de Ciencias Penales, San José, 2000.

## 7.2. LEGISLACIÓN NICARAGÜENSE

### *Códigos:*

Código Procesal Penal de 21 de diciembre de 2001.

Constitución Política de la República de Nicaragua de 10 de enero de 1987.

Código de la Niñez y la Adolescencia de 21 de noviembre de 1998.

Código de Instrucción Criminal de Nicaragua de 29 de marzo de 1879.

### *Decretos:*

Decreto No. 133-2000. Reglamento de la Ley Orgánica del Ministerio Público de 19 de enero 2001.

Decreto No. 71-98. Reglamento de la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo de 20 de octubre de 1998.

Decreto No. 26-96. Reglamento de la Ley de la Policía Nacional de 14 de febrero de 1997.

Decreto No. 27-96. Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional de 17 de febrero de 1997.

Decreto Ejecutivo. Reglamento de Policía de 25 de octubre de 1880.

### *Leyes:*

Ley de la Policía Nacional de 28 de agosto de 1996.

Ley Orgánica del Ministerio Público de 17 de octubre de 2000.

Ley de Funciones de la Policía Nacional en materia de auxilio judicial de 25 de marzo de 1992.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la República de Nicaragua de 23 de julio de 1998.

Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo de 3 de junio de 1998.

### 7.3. ABREVIATURAS

Art.	Artículo
CPP	Código Procesal Penal
CPN	Constitución Política de la República de Nicaragua
CNA	Ley No. 298. Código de la Niñez y la Adolescencia
Cfr.	Confrontar
Etc.	Etcétera
Ibídem	En el mismo lugar
In.	Código de Instrucción Criminal de Nicaragua
Inc.	Inciso
LPN	Ley No. 228. Ley de la Policía Nacional
LOMP	Ley No. 346. Ley Orgánica del Ministerio Público
LFPNMAJ	Ley No. 144. Ley de Funciones de la Policía Nacional en materia de auxilio judicial
LOPJ	Ley No. 260. Ley Orgánica del Poder Judicial de la República de Nicaragua
LOCPPE	Ley No. 290. Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo
MP	Ministerio Público
PGR	Procuraduría General de la República
Pn.	Código Penal de Nicaragua
PN	Policía Nacional
p.	Página
RLPN	Decreto No. 26-96. Reglamento de la Ley de la Policía Nacional
RDPN	Decreto No. 27-96. Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional
RLOMP	Decreto No. 133-2000. Reglamento de la Ley Orgánica del Ministerio Público
Rpol	Reglamento de Policía de 1880
RLOCPPE	Decreto 71-98. Reglamento de la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo.



# La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Perú

CÉSAR SAN MARTÍN CASTRO

Profesor ordinario asociado

de Derecho Procesal Penal de la Pontificia Universidad Católica.

Maestría en ciencias Penales en 1992, por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ex Vocal Superior de la Corte Superior de Justicia de Lima.

Miembro de la Comisión Consultiva del Ministerio de Justicia e integrante de la “Comisión de Alto Nivel encargada de la redacción del Nuevo Código Procesal Penal”

## SUMARIO:

RESUMEN EJECUTIVO. §1. INTRODUCCIÓN. §2. ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL. §3. FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO. 3.1. DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES PREVENTIVAS Y REPRESIVAS. 3.2. PERSECUCIÓN PENAL. 3.3. ACTOS DE INVESTIGACIÓN. §4. CONCLUSIONES. §5. ANEXOS. 5.1. ANEXO BIBLIOGRÁFICO. 5.2. ANEXO DE LEGISLACIÓN.

## RESUMEN EJECUTIVO

1. La Constitución de 1979, consolidando la realidad preexistente, reconoció tres instituciones policiales, cada una con su propio comando y estructura jerárquica: Guardia Civil, Policía de Investigaciones y Guardia Republicana, aunque todas ellas dependientes del Ministro del Interior. Problemas de delimitación funcional y el enfrentamiento constante entre ellas determinó que durante la Administración del Presidente Alan García (1985 - 1990) se transforme la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de cada fuerza policial, así como se modifique la Constitución unificando los tres cuerpos policiales, lo que fue consolidado por la vigente Constitución.

2. En el Perú la Policía es una institución fuertemente jerarquizada. Su modelo de organización es militarizado y dependiente del Ministerio del Interior. Su función fundamental de acuerdo a la Constitución actual es el mantenimiento del orden interno. Específicamente, tiene atribuida la prevención e investigación de los delitos y las faltas.

3. La Policía cuenta con una Dirección General; con órganos de asesoramiento, de control, consultivos y de apoyo; y, operativamente, con dos órganos de ejecución: las Regiones Policiales, distribuidas geográficamente –cuya base son las Comisarías– y las Direcciones Especializadas, entre las que se encuentran las Direcciones de Policía del Ministerio Público y de Policía Judicial, muy ligadas al servicio judicial, aunque las demás son las realizan propiamente el grueso de las investigaciones (Dirección contra el Terrorismo, Dirección contra el Tráfico de Drogas, Dirección de Investigación Criminal). Empero, no existe una división tajante entre funciones de Policía de Seguridad y de Policía Judicial. Aquí es donde radican los problemas de coordinación con el Ministerio Público, que constitucionalmente tiene la dirección jurídico funcional de la investigación del delito.

4. La Constitución regula la dependencia funcional de la Policía en los actos de investigación con fines represivos. Sin embargo, los alcances de la dirección jurídico funcional de la Policía por el Ministerio Público no se encuentran regulados por una norma con rango de ley. Ni la LOPNP ni la LOMP cumplen dicho propósito, con la agravante que la LOMP es una norma preconstitucional y en su art. 9° delimita la investigación preliminar a la antigua usanza plasmada por la Const. de 1979. Existen, pues, existen serias trabas de carácter legislativo para una efectiva consolidación del modelo de dirección y conducción en las relaciones Fiscalía - Policía que programa la actual Carta Política.

5. Desde un análisis de la situación fáctica, y en el ámbito de la investigación del delito, la Policía ostenta una gran autonomía. De hecho, la denominada “investigación preliminar policial”, se ha constituido en una etapa pre-procesal diferenciada, sin reglas específicas, con una dinámica propia y con un fuerte condicionante a los ulteriores actos de investigación del Fiscal y del Juez, así como también al propio resultado del proceso penal.

La legislación que progresivamente fue dictándose desde 1981 reconoció que el Atestado Policial es un elemento de prueba independiente,

valorable en su día de acuerdo al criterio de conciencia judicial, siempre que –en lo referente a las manifestaciones– participen tanto el Fiscal cuanto el Defensor del presunto implicado. La jurisprudencia, con anterioridad, había reconocido que los informes técnicos del Laboratorio de Criminalística y del Instituto de Medicina Legal que se anexaban al Atestado tenían el carácter de pericias, así como –pleno valor legal– las actas de los denominados “actos objetivos e irreproducibles, siempre –claro está– que no hayan vulnerado la ley.

6. En materia de límites probatorios y de reglas de exclusión, la jurisprudencia aún es muy parca. También lo es la propia legislación ordinaria. Los jueces recientemente han incorporado en sus razonamientos un análisis de legitimidad de las fuentes de prueba. La legislación, es de insistir, no ha desarrollado un conjunto de reglas positivas, informadas por los principios de intervención indiciaria y de proporcionalidad, cuanto se trata de limitar derechos fundamentales con fines de investigación penal. Ello se ve reflejado en una serie de medidas restrictivas de derechos que lleva a cabo la policía, sin control jurídico suficiente ni intervención del Fiscal y del Juez.

7. La percepción ciudadana de la Policía está asociada, fundamentalmente, a conductas vinculadas a la corrupción y al abuso de poder. El actual Gobierno nombró una Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional que emitió un informe sobre el estado de la Policía y los cambios que deben producirse al corto, mediano y largo plazo, cuyas conclusiones –aprobadas recientemente– están pendientes de implementarse. Ellas demandarán cambios constitucionales, reformas institucionales profundas y una reorientación presupuestaria muy importante, que hoy por hoy es el aspecto más crítico de la institución, sin perjuicio de sus propios defectos organizativos.

8. Con la caída del régimen autoritario de Alberto Fujimori y la restauración de la democracia, está en la agenda legislativa la dación de un nuevo Código Procesal Penal, la promulgación de nuevas leyes orgánicas del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Policía Nacional, y, en general, la configuración de un modelo de persecución penal más eficiente y con decisiva intervención ciudadana. Existen sendos proyectos en plena discusión pública, así como

un proceso de reforma constitucional, aceptado por todas las fuerzas políticas, que busca modificar la Constitución de 1993 e incorporar los cambios más sentidos en el plano institucional y de reconocimiento de los derechos fundamentales.

No cabe duda que en lo estrictamente policial la reforma, como sugiere la Comisión Especial de Reestructuración, debe ser profunda y debe implicar una trascendente renovación institucional, despojándose de toda concepción militar de la función policial. En lo referido a la investigación del delito, cabe reforzar la idea base de la dependencia funcional de la Policía del Ministerio Público, así como estructurar un sistema legal que haga viable esa dirección jurídico funcional afirmada por la Constitución. Un tema que está en el centro de la discusión está relacionado con la necesidad -o no- de concebir varios centros de dirección de la Policía, concurriendo en áreas o funciones específicas los gobiernos regionales y los gobiernos locales, sin perjuicio del propio Ministerio Público. Es de considerar la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en materias de orden interno y orden público, la exigencia de instituir el control civil de la policía y exigencia de incrementar el presupuesto público dotándola de mayores recursos financieros.

## §1. INTRODUCCIÓN

1. La *Policía Nacional del Perú*, tal como es su denominación a partir de la Ley de Reforma Constitucional N° 24949, de 6 de noviembre de 1988, la cual fue respetada por la vigente Constitución Política de 1993, tiene la edad de la República<sup>1</sup>. Actualmente se estructura como un cuerpo policial único en todo el ámbito del Estado, fuertemente jerarquizada –con una tendencia a la militarización de su lógica funcional y organizacional– y centralizada en un solo comando institucional, bajo la directa dependencia del Ministerio del

<sup>1</sup> A principios del siglo XX, apunta VÍCTOR MODESTO VILLAVICENCIO, “la Policía Peruana inició sus actividades formando tres cuerpos: Guardia Civil, Cuerpo de Seguridad, y Cuerpo de Investigación y Vigilancia. La Primera como policía rural o de campo; la segunda como policía de vigilancia urbana, para resguardar el orden en las ciudades, y el Cuerpo de Investigación y Vigilancia, con funciones preventivas y de investigación” (*Derecho Procesal Penal*. Lima: Imprenta Rozas, 1965, p. 107).

Interior. Anteriormente, para sólo hacer referencia a la historia más reciente, la Constitución de 1979, en su art. 277°, reconoció la existencia de tres instituciones policiales, cada una con su propio comando y estructura jerárquica: Guardia Civil, Policía de Investigaciones y Guardia Republicana<sup>2</sup>.

2. El Capítulo XII de la Constitución de 1993, denominado “*De la Seguridad y de la Defensa Nacional*”, regula –en sus arts. 166° y ss.– las funciones y atribuciones de la Policía Nacional. Del texto constitucional, muy similar por cierto a la Ley Fundamental anterior en cuya redacción se amparó, es posible identificar tres ideas básicas.

En *primer lugar*, el art. 166° Const. fija la finalidad fundamental de la Policía Nacional, bajo una concepción amplísima de la función policial. Ésta consiste en: Garantizar, mantener y restablecer el orden interno; Prestar protección y ayuda a la comunidad; Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; Prevenir, investigar y combatir la delincuencia; y, Vigilar y controlar las fronteras. En *segundo lugar*, el art. 167° Const., precisa que tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional tienen como Jefe Supremo al Presidente de la República, lo que ha permitido considerar que ésta debe integrar la estructura orgánica del Poder Ejecutivo<sup>3</sup> y, por tanto, que no puede depender orgánicamente del Ministerio Público. En *tercer lugar*, el art. 169° Const. enfatiza que la Policía Nacional, al igual que las Fuerzas Armadas, no son deliberantes y están subordinadas al poder constitucional. La Ley asigna los fondos necesarios para su funcionamiento y fija anualmente el número de sus efectivos.

<sup>2</sup> JOSÉ HURTADO POZO precisó que “la referencia general a las Fuerzas Policiales en la norma constitucional –de 1979– (...) complicó la situación ya existente y agudizó la tensión entre las diversas instituciones policiales. El conflicto se da, (...) en particular, respecto a la demarcación de los dominios de actividad de ambas (Policía de Investigaciones y Guardia Civil). En la práctica se presenta como una competencia negativa y una falta de coordinación que van en detrimento de la eficacia de la lucha contra la delincuencia” (HURTADO POZO, JOSÉ. *El Ministerio Público*. 1° ed., Lima: Sesator, 1981, p. 90).

<sup>3</sup> Ratifica lo expuesto el art. 118° Const., dedicado a las atribuciones del Presidente de la República. En dos incisos precisa que corresponde al Presidente de la República, en su concurrente condición de Jefe de Estado y de Gobierno, aunque en este último caso con la necesaria intervención del Consejo de Ministros (arts. 119°/121° Const.), tanto el mantenimiento del orden interno (inc. 4), cuanto organizar, distribuir y disponer el empleo de la Policía Nacional (inc. 14).

3. El art. 166° Const. precisa el conjunto de actividades que desarrolla la Policía Nacional para preservar y asegurar la paz y seguridad ciudadana, y el normal desenvolvimiento de las actividades individuales y sociales<sup>4</sup>. Ese marco incluye cuatro ámbitos: a) la protección y ayuda para que las personas ejerzan sus derechos y eviten lesiones a sus bienes jurídicos; b) la garantía del cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; c) la prevención e investigación de los delitos, y d) la vigilancia de las fronteras.

Además, de conformidad con los arts. 163° y 171° Const., conjuntamente con las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional cumple tres tareas adicionales: 1. Participación en la defensa nacional. 2. Participación en el desarrollo económico y social del país. 3. Participación en la defensa civil<sup>5</sup>.

4. El Estatuto de la Policía Nacional recién se definió a fines del año 1999. Por Ley N° 27238, de 22.12.1999, se aprobó la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú –en adelante LOPNP–, que a su vez fue reglamentada mediante el Decreto Supremo N° 008-2000-IN, publicado el 6.10.2000 –en adelante Reglamento–.

El art. 2° LOPNP *define* a la Policía Nacional como “[...] una institución creada para garantizar el orden interno, el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y el normal desarrollo de las actividades ciudadanas. Es profesional y jerarquizada. Sus integrantes representan la ley, el orden y la seguridad en toda la República y tienen competencia para intervenir en todos los asuntos que se relacionan con el cumplimiento de su finalidad fundamental”.

Son 17 las *funciones* que la Policía Nacional tiene encomendadas, todas ellas ligadas a las nociones de *orden interno* y *orden público policial*.

<sup>4</sup> (1) *Garantizar* el orden interno equivale a decir que es la institución que tiene la responsabilidad de asegurar tanto al Estado aparato de poder, como a las personas, que está dispuesta a hacer cumplir las condiciones que permiten decir que el orden interno existe. La Policía Nacional no sólo debe garantizarlo, también (2) *Mantenerlo*, esto es, seguirle el pulso y prevenirlo en su caso; y, (3) *Restablecerlo*, vale decir, intervenir para conjurar las situaciones en que el orden ha sido vulnerado, siempre con respeto dentro de cada situación de los derechos fundamentales (RUBIO CORREA, MARCIAL. Ob. cit., pp. 336 y s.).

<sup>5</sup> GARCÍA TOMA, VÍCTOR. Ob. cit., pp. 369 y s.

Son de destacar, entre ellas, las siguientes: 1) El mantenimiento de la seguridad y tranquilidad públicas; 2) la prevención, combate, investigación y denuncia de los delitos y faltas; 3) la aplicación de sanciones conforme al Código Administrativo de Contravenciones de Policía; 4) la garantía de la seguridad ciudadana, capacitando en este ámbito a las entidades vecinales organizadas<sup>6</sup>; 5) el control del transporte vehicular; 6) la vigilancia de las fronteras, así como el cumplimiento de las disposiciones legales sobre control migratorio; 7) la seguridad de los funcionarios públicos y personal diplomático; 8) el cumplimiento de los mandatos escritos del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Sistema Electoral y Ministerio Público, en el ejercicio de sus funciones; 9) velar por la seguridad de los bienes y servicios públicos; y, 10) participar en la Defensa Nacional, Defensa Civil y en el desarrollo económico y social del país.

En lo que respecta a las *atribuciones*, se considera que la Policía puede 1) Intervenir en toda circunstancia, considerándose permanente en servicio; 2) Requerir la presentación de documentos de identidad personal “cuando el caso lo amerite”; 3) Registrar y centralizar los antecedentes policiales y las requisitorias judiciales; 4) Realizar peritajes criminalísticos, técnico-vehiculares y otros relacionados con sus funciones<sup>7</sup>; y, 5) Obtener, custodiar, asegurar y procesar indicios, evidencias y elementos probatorios relacionados con la investigación policial, poniéndolos oportunamente a disposición de la autoridad competente.

La Policía Nacional tiene *facultades* específicas para cumplir la misión que la LOPNP le acuerda. La indicada norma, de modo muy general,

<sup>6</sup> La reciente Ley de Reforma Constitucional N° 27680, de 7 de marzo de 2002, estableció –al modificar el art. 197° de la Ley Fundamental– (1) que la participación vecinal es promovida, apoyada y reglamentada por las Municipalidades, de suerte que la capacitación ciudadana se realiza con el concurso y dirección de los ayuntamientos; y, (2) que los servicios de seguridad ciudadana son brindados por las Municipalidades, pero con el apoyo de la Policía Nacional, conforme a Ley, lo que exigirá una Ley de seguridad Ciudadana que fije el ámbito de la seguridad ciudadana a cargo de los Ayuntamientos y las formas y mecanismos de cooperación de la Policía Nacional. Es claro, sin embargo, que las Municipalidades no podrán crear sus propios cuerpos de policía y de seguridad.

<sup>7</sup> La falta de precisión de la labor pericial policial es patente. Un grave riesgo se encuentra en la realización de las pericias vinculadas al ámbito de la Medicina Legal, que por ley N° 24128, de 23.5.1985, están encomendadas al Instituto de Medicina Legal, dependencia del Ministerio Público.

establece que puede: 1) realizar registros de personas, inspección de domicilios, instalaciones y vehículos y objetos; 2) intervenir, citar y detener a las personas y 3) actuar como conciliador en los casos de conflictos que no constituyan delitos o faltas que alteren el orden y la tranquilidad públicas.

Finalmente, se impone a la Policía observar y sujetarse, en el ejercicio de sus funciones, a los principios del “Código de Conductas para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley”.

## §2. ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL

1. No existe legalmente reconocida una organización policial fuera de la Policía Nacional del Perú<sup>8</sup>. En su vértice se encuentra el *Director General* –que tiene un control estricto de toda la organización policial–, quien a su vez depende directamente del Ministro del Interior y del Presidente de la República.

La institución policial consta de:

- (1) Un *Órgano de Dirección*, que es la Dirección General, a cargo de un Teniente General, nombrado por el Presidente de la República. Está encargado de la organización, preparación, administración, supervisión, el desarrollo, la disciplina y el empleo de los recursos. Nombra a todos los Oficiales Generales para los diversos órganos de la Policía.
- (2) Al lado de la Dirección General se encuentran *cuatro órganos institucionales*. Está: a) el Estado Mayor General, que es un *Órgano*

<sup>8</sup> La Ley Orgánica de Justicia Militar, aprobado por Decreto Ley N° 23201, de 19.7.1980, esto es, con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1979 (cuya entrada en vigor fue el 28 de julio de ese año), en su Título II “De la Administración de Justicia Militar en tiempo de Paz”, Capítulo IV “De la Policía Militar”, reconoció ese órgano como “...auxiliar de la administración de Justicia Militar, investigando delitos y faltas y discutiendo a los responsables para ponerlos a disposición de la autoridad judicial competente ...”. Según el art. 42° de esa Ley, cada Instituto Armado las organiza y precisa sus funciones, respetando el ámbito creado por la citada norma. Hoy en día, la base legal de esa norma es cuestionable o de dudosa constitucionalidad, pues la Ley Fundamental no da cobertura para que las Fuerzas Armadas desarrollen labores de investigación de delitos militares a través de órganos propios denominados “Policía Militar”.

*de Asesoramiento* al Director General en todas las áreas de administración de la Policía; b) la Inspectoría General, que es un *Órgano de Control* que tiene a su cargo la fiscalización y evaluación de la correcta aplicación y observancia de las normas, la eficacia funcional, la disciplina del personal policial, el empleo adecuado de sus recursos, así como el control de calidad y costo-beneficio de los servicios que presta la policía; c) los *Órganos Consultivos*, cuya finalidad es brindar asesoría al Director General en los asuntos que por su naturaleza se les somete a su consideración; sus integrantes son designados y convocados por el Director General; y, consta de cuatro órganos: Consejo Superior, Comisión Consultiva, Consejo Económico y Consejos de Investigación, y d) los *Órganos de Apoyo*, que tienen una función diversa en el ámbito propiamente operativo de la institución, y están encargados de administrar los recursos humanos, económico-financieros y logísticos, así como los programas de bienes y salud integral, el soporte técnico y científico, y las relaciones nacionales e internacionales de la Policía. Entre las doce Direcciones que lo integran, se puede mencionar –por su importancia operativa– la *Dirección de Criminalística* –que tiene a su cargo los laboratorios y la labor propiamente pericial de cara a las investigaciones criminales–, y la Dirección de Inteligencia –que desarrolla labores de información y de análisis para orientar las actividades y estrategias institucionales tendentes a la más efectiva protección el orden público y el orden interno–.

- (3) Una tercera clase de órgano institucional es el de *Instrucción y Doctrina*. Está encargado de planear, dirigir, organizar y evaluar el Sistema de Instrucción Policial en sus tres niveles: a) formación; b) capacitación y especialización, y c) perfeccionamiento e investigación científica. Esta Dirección está encargada de formular y desarrollar los Planes de Instrucción y difundir la doctrina policial.
- (4) La cuarta clase de órgano institucional, son los denominados “*Órganos de Ejecución*”. Son de dos clases: las Regiones Policiales y las Direcciones Especializadas. El reglamento de la Ley Orgánica de la Policía ha establecido el número de Regiones y Direcciones Especializadas, aunque por Resolución del Ministro del Interior, a propuesta del Director General, pueden modificarse, ampliarse o eliminarse.
  - a) El país está dividido geográficamente en 13 *Regiones Policiales*. Éstas cumplen las funciones y ejercen las atribuciones, facultades

y competencia de la Policía en un determinado espacio geográfico del territorio nacional. La célula básica de la organización regional policial es la Comisaría, asentada en las zonas urbanas según criterios distritales o, menos aún, por zonas territoriales en función de la extensión de las mismas y del número de habitantes, lo cual es común en las grandes urbes<sup>9</sup>.

b) Las *Direcciones Especializadas*. Son 11 en el Reglamento de la Policía, pero que por Resolución Ministerial N° 100-2001-IN-PNP, de 18.8.2001, se agregó una más. Estas Direcciones ejercen las funciones, atribuciones y facultades de la Policía en un campo especializado. Tienen competencia para intervenir a nivel nacional, y lo hacen de oficio o a requerimiento de las Jefaturas de Región u otras dependencias policiales. Están obligadas a coordinar con las Regiones y las Jefaturas Especializadas de todo nivel: regional, departamental, provincial y distrital, que es la base de la organización política impuesta por la Constitución. Empero, la Ley (art. 11°.2) establece que la organización interna de los diferentes órganos que integran la Policía se establece por el Reglamento de Organización y Funciones será aprobado por Resolución Ministerial. Es de enfatizar que hasta la fecha no se ha expedido dicha norma, con lo que la lógica de coordinación interinstitucional no tiene una base legal clara.

Las Direcciones Especializadas mayormente vinculadas a la investigación criminal y al apoyo a la justicia penal, son las siguientes: Antidrogas, Contra el Terrorismo, Investigación Criminal (delitos comunes en general), De Policía Judicial, De Policía de Ministerio Público, De Seguridad del Estado (delitos contra la seguridad y tranquilidad públicas, y contra la seguridad interna y externa del Estado), y Contra la Corrupción (delitos asociados a la corrupción).

---

<sup>9</sup> La Región más importante es la VII Región, asentada en Lima, Capital de la República. Dentro de ella se encuentra la Jefatura Metropolitana, cuyo ámbito geográfico es Lima Metropolitana (cerca de 8 millones de habitantes). En lo que respecta a sus unidades operativas, cuenta con cuatro Divisiones: Operaciones Especiales, Investigación Criminal, Robo de Vehículos y JAP. La primera se divide en Compañías, las dos restantes en Departamentos (se dedica a investigaciones especializadas en determinados delitos) y la última en Comisarias distribuidas a lo largo de la ciudad (vid.: Informe Final de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP, aprobado por Resolución Suprema N° 200-202-IN, de 22.3.2002).

2. En cuanto al *Régimen de Personal*, éste se erige a partir de los siguientes criterios: 1) El ingreso a la Policía sólo se hace por concurso de méritos y sobre la base de un Reglamento de Régimen de Instrucción<sup>10</sup>; la convocatoria es realizada por el Director General y el número de los mismos es fijada anualmente por el Poder Ejecutivo. 2) Existen cuatro clases de personal de la Policía: policial propiamente dicho, de servicios, con Estatus de Oficial, y civil<sup>11</sup>. 3) El personal policial, de servicios y con Estatus de Oficial está comprendido en Categorías, Jerarquías y Grados. La categoría es la clasificación que tiene en cuenta la formación, procedencia y función del policía. La Jerarquía es el nivel que se alcanza en las respectivas categorías y comprende uno o más grados. El grado es el nivel que se obtiene en la respectiva escala jerárquica. Lo esencial es que *los grados policiales, al igual que la lógica de ascensos –promoción al grado inmediato superior–, son equivalentes al de las Fuerzas Armadas.*

El personal de la Policía consta de: a) *Oficiales*, clasificados a su vez en Oficiales Generales (Teniente General y General), Oficiales Superiores (Coronel, Comandante y Mayor), Oficiales Subalternos (Capitán, Teniente y Alférez), y Cadetes de la Escuela de Oficiales); b) *Suboficiales*, clasificados a su vez en Suboficiales Superiores, Técnicos, Suboficiales y Alumnos de las Escuelas Técnico-Superiores; c) *Especialistas*, clasificados a su vez en Superiores, Técnicos y,

<sup>10</sup> El 42.6% de los policías encuestados consideró que el examen de ingreso tanto a las Escuelas de formación cuanto a las de capacitación, especialización y perfeccionamiento, no es objetivo y predomina el favoritismo (Encuesta realizada por la Universidad de Lima a pedido de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional - Resolución Ministerial N° 0965-2001-IN, de 4.10.2001). A ello se agrega que el proceso de ingreso a las escuelas adolece de sensibles fallas: 1) No se ha determinado el público objetivo al cual dirigir los esfuerzos de captación por no estar definidos los perfiles profesionales del Policía; 2) El nivel de dificultad de los exámenes de ingreso es muy bajo; 3) falta de transparencia y equidad en el ingreso; 4) falta de definición de los perfiles psicológicos y las motivaciones que deben tener los futuros policías; y, 5) ausencia de verificación de los antecedentes del postulante.

<sup>11</sup> Otra incoherencia institucional que ha puesto de manifiesto la Comisión Especial de Reestructuración estriba en que no existe una relación adecuada entre la cantidad de personal policial y personal de servicios que actualmente tiene la PNP, así como aquellos que prestan servicios en dependencias administrativas y en dependencias operativas. Asimismo, que la asignación de personal a diferentes dependencias policiales no se hace con criterios técnicos definidos, tales como extensión demográfica, densidad demográfica o problemática policial a atender.

simplemente, Especialistas; y, d) *Oficiales Armados*, clasificados a su vez en Oficiales Superiores y Oficiales Subalternos<sup>12</sup>.

La condición del Personal Policial es de: 1) *Situación de Actividad*, cuando el personal se encuentra dentro del servicio policial; 2) *Situación de Disponibilidad*, cuando el personal está transitoriamente –no más de dos años– apartado de la Situación de Actividad, y 3) *Situación de Retiro*, cuando el personal está apartado definitivamente del Servicio.

3. En lo concerniente a la *Formación del Personal Policial*, se tiene que: a) los Oficiales Policias se forman en la Escuela de Oficiales, a cuyo egreso obtienen el Despacho de Alférez, el grado académico de Bachiller y el título de Licenciado en Administración y Ciencias Policiales; y, b) los Suboficiales Policias se forman en las Escuelas Técnico-Superiores, a cuyo egreso obtienen el Despacho de Suboficial de Tercera y el título de Técnico en Ciencias Administrativas y Policiales. La Ley también prevé que el Personal Policial pueda formarse en escuelas similares del extranjero.

4. El personal policial está integrado a cinco grandes “*Especialidades Funcionales*”: 1) Orden y Seguridad; 2) Investigación Criminal; 3) Criminalística; 4) Administración, y 5) Inteligencia. El “Plan Anual de Instrucción” desarrolla los requerimientos de formación según esas especialidades.

5. Todo el personal de la Policía, de un lado, está sometido a un *Régimen Disciplinario*, reflejo del militar, debidamente estructurado

---

<sup>12</sup> El Informe Final de la Comisión Especial de Reestructuración ha detectado que no existe una adecuada estructura piramidal de la institución. Por ejemplo, en el presente año, entre los Oficiales, existe un Teniente General, 28 Generales, 518 Coroneles, 1.198 Comandantes, 2.066 Mayores, 3.174 Capitanes, 1.423 Tenientes y 533 Alferoces; mientras que entre los Suboficiales existen 1 987 Suboficiales Superiores, 4.078 Suboficiales Brigadieres, 10.157 Suboficiales Técnicos de Primera, 16.765 Suboficiales Técnicos de Segunda, 14.228 hasta llegar a 5.963 Suboficiales de tercera. De ahí que el proceso de reforma policial requiere recuperar paulatinamente la estructura piramidal, así como reducir los 16 grados diferentes que actualmente existe en el personal policial, pues ello contradice los actuales principios de la administración moderna, aunque los propios policías encuestados no muestren preocupación por este último hecho.

en el “Reglamento de Administración de Personal”<sup>13</sup>. Según la vigente Ley Orgánica de la Policía Nacional, el procedimiento administrativo-disciplinario está previsto para las denominadas “faltas graves”, que afectan la moral, disciplina, decoro y prestigio de la Institución (las demás faltas se sancionan directamente por el superior jerárquico). El régimen sancionador se aplica sin perjuicio de la acción judicial a que hubiere lugar (art. 38° LOPNP)<sup>14</sup>. Aquí es clara la influencia de la doctrina de la “*especial sujeción*”, considerada una excepción a la interdicción de concurrencia de sanciones administrativa y penal por un mismo hecho, en tanto no existe identidad de fundamento<sup>15</sup>.

El personal de la Policía, con exclusión del personal civil, que cometa delito de función será investigado sumariamente por el Comando u Órgano Institucional competente, y denunciado ante el Fuero Privativo Militar. Si incurre en delitos comunes, será sometido al órgano jurisdiccional ordinario. En este último caso, ante la alarma social generada por la participación de efectivos policiales en la comisión de delitos comunes, se dictó la Ley N° 26758, de 14.3.1997, que agravó la pena hasta en un tercio por encima del máximo legal fijado para el delito cometido por los efectivos policiales.

6. En lo atinente al “*Régimen Económico*” de la Policía Nacional, el Presupuesto de la Institución es fijado para cada ejercicio fiscal

<sup>13</sup> Esa norma aún no ha sido promulgada. Rige, por consiguiente, las disposiciones generales del Decreto Legislativo N° 745, “Ley de Situación Policial”, de 13.11.1991; y, en lo específico, el Reglamento de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, aprobado por Decreto Supremo N° 26-89-IN, de fecha 7.9.1989 (el texto del citado Reglamento no ha sido publicado). Cabe puntualizar que la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, de 11.4.2001, señala que en materia sancionadora disciplinaria debe estarse a la normativa sobre la materia; por tanto, no impone que la norma que tipifique los injustos administrativo-disciplinarios tenga necesariamente rango de ley.

<sup>14</sup> Durante el año 2001 se han impuesto 266,110 sanciones y otras medidas disciplinarias. De ellas, 263 han sido de “retiro por medida disciplinaria”, 78 de “disponibilidad por medida disciplinaria”, 115 han sido sentencias condenatorias por la comisión de delitos (de función y comunes), 13,736 han sido arresto de rigor y 251,918 arresto simple. Paralelamente se han otorgado 3,290 felicitaciones, condecoraciones, medallas por acción distinguida y ascensos póstumos.

<sup>15</sup> El art. 53°.3 LOPNP estipula que “*las sanciones administrativas y medidas disciplinarias que se apliquen al Personal de la Policía Nacional son independientes de las penas que impongan los órganos jurisdiccionales Militar o Civil*”.

dentro de la estructura presupuestal del Ministerio del Interior. La principal fuente de financiamiento institucional proviene de la caja fiscal, del Estado. La Ley, asimismo, considera que la Policía puede agenciarse de fondos por otras vías: (1) Donaciones (en dinero o bienes, de personas jurídicas o naturales, sean nacionales o extranjeras); y, (2) Ingresos Propios, provenientes de la venta de bienes, tasas policiales<sup>16</sup>, multa por infracciones al Código Administrativo de Contravenciones y prestación de servicios individualizados o localizados y otros.

El tema de los recursos de la Policía Nacional es particularmente álgido<sup>17</sup>. No sólo se trata que los propios policías (39%) consideran que es el problema central y que requiere una corrección inmediata<sup>18</sup>, sino que ello se expresa, a tenor del Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP, en primer lugar, en una progresiva disminución del personal policial en relación con la densidad demográfica [en el año 2001 el personal de efectivos policiales era de 94,169<sup>19</sup>, mientras que en 1995 fue de 103,193, esto es, un decremento de 9,024 efectivos], de suerte que la relación policía/habitante es de un policía por cada 335 habitantes (en el año 1995 era de un policía por cada 280 habitantes, que revela un decrecimiento de 1,000 policías por año), a lo que hay que añadir que si se descuenta vacaciones, descanso médico, licencias, francos, etc., sólo

---

<sup>16</sup> El cobro de tasas policiales está regulado en el Decreto Supremo N° 003-2000-IN, 19.5.2000. Se trata de montos fijados por doce conceptos, tales como: certificado domiciliario o de supervivencia, copias de denuncias policiales, exámenes de dosaje etílico o toxicológico, certificado de antecedentes policiales, ficha de canje internacional, odontogramas, peritaje de constatación de daños en vehículos, peritaje de identificación vehicular, acta de insumos químicos fiscalizados, etc.

<sup>17</sup> La Comisión Especial de Reestructuración, en su Informe Final, señala: 1) que hay mucha burocratización y desvío de recursos humanos a funciones accesorias; 2) que no existe gerencia moderna ni administración por procesos; y, 3) que a nivel organizativo hay duplicidad de estructuras y funciones y excesiva centralización y concentración en las decisiones.

<sup>18</sup> Encuesta de Opinión realizada por la Universidad de Lima a instancias de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional, constituida por Resolución Suprema N° 0965-2001-IN, de 4.10.2001.

<sup>19</sup> De ese total el 69.8% son Sub Oficiales, el 13.9% son Especialistas, el 9.5% son Oficiales, 3.8% son Oficiales de Servicios, y el 0.1% son Personal con Estatus de Oficial. Asimismo, de ese universo el 87.42% son varones y el 12.58% son mujeres (11,849 son mujeres, del que sólo el 1.2% son oficiales).

un 40% del total realiza servicio efectivo en Seguridad Ciudadana, esto es, 52,897 policías, que revela un inadecuado manejo de los escasos recursos humanos, y en segundo lugar, los bajísimos sueldos de los policías y el creciente deterioro de las políticas de bienestar del personal policial; así tenemos que el grado más alto de la Policía (General PNP) gana un promedio total de 1,500 dólares americanos y el más bajo (Suboficial de Tercera) 180 dólares americanos<sup>20</sup>. En medio de este desolador panorama se tiene que, por ejemplo, el Perú en el año 1999 asignó el 7.60 % del Presupuesto Nacional a la Policía Nacional (en 1996 este monto era supuesto, alcanzaba al 9.12%)<sup>21</sup>.

7. Las normas reglamentarias dictadas a partir de las disposiciones de la Ley Orgánica del Ministerio del Interior (Decreto Legislativo N° 370 de 4.2.1986), incardinadas a garantizar la seguridad y los patrimonios público y privado, han reconocido como actividad privada, controlado por la Administración a través de la Dirección General de Gobierno Interior del Ministerio del Interior, los denominados “*Servicios de Seguridad Privada*”, realizados por personas naturales y jurídicas (Decreto Supremo N° 05-94-IN, de 12.5.1994).

Según el art. 9° del citado Decreto Supremo, los Servicios de Seguridad Privada son los que prestan las personas naturales o jurídicas, debidamente autorizadas, destinados a cautelar y proteger la vida e integridad física de las personas, instalaciones, así como el patrimonio de éstas en ámbitos debidamente delimitados.

<sup>20</sup> Según SUSANA VILLARÁN, integrante de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP, “las condiciones de vida y de trabajo de los 95,000 policías en actividad, así como de los pensionistas y sus familiares, son dramáticas. La Sanidad Policial prácticamente ha colapsado y no ofrece atención de salud oportuna, equitativa y de calidad. Los fondos como Fondo de Vivienda Policial y la Caja Militar Policial han sufrido años de ineficiencia y corrupción que han dejado a los miembros de la PNP a la intemperie” (“Policía Nacional: Reestructuración a puertas abiertas”, en Revista *Idéele*, N° 144, Lima, febrero de 2002, p. 59). En el Informe de la Comisión Especial reconoce tres consecuencias de los bajos sueldos: 1) Que, en los grados inferiores, no alcanzan para cubrir la canasta familiar; 2) Que ocasiona desmotivaciones y es factor de corrupción; y, 3) Que obliga a que el personal policial tenga trabajos alternativos eventuales que distorsionan la función policial.

<sup>21</sup> *Reforma Policial en Democracia*. Informe de la Revista *Idéele*, N° 141, Lima, octubre de 2001, p. 57.

De igual manera, el Decreto Supremo N° 053-84-IN, de 10.10.1984, reconoció y reguló la actividad de los “*detectives privados*”, que se ejercerán a través de empresas legalmente autorizadas. El servicio que prestan los detectives privados está orientado a proporcionar informaciones de carácter civil o comercial que no sean de competencia de la Policía Nacional, siempre que no afecten la vida privada, el honor y la dignidad de la personas ni que impliquen a estas cuando ejerciten una función pública, así como proporcionar seguridad personal inmediata a los usuarios.

### §3. FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO

#### 3.1. DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES PREVENTIVAS Y REPRESIVAS

1. Hoy en día es posible detectar la diferenciación de funciones de seguridad y represión, a partir de la estructura orgánica de la Policía. Si se toma en cuenta las Direcciones Especializadas, las funciones de seguridad están distribuidas en las Direcciones de Defensa Nacional y Control de Fronteras, Operaciones Especiales, Policía de Carreteras, Seguridad Vial y Turismo y Ecología. Las funciones propiamente de represión del delito están concentradas en las Direcciones de Policía del Ministerio Público, Judicial, Antidrogas, Terrorismo e Investigación Criminal. Igualmente, en las Regiones Policiales se da similar diferenciación de funciones, aunque con un mayor énfasis en la labores de policía de seguridad.

La gran dificultad para poder diferenciar y poner en funcionamiento de modo acabado las tareas de prevención y de represión del delito, se profundiza no sólo (1) con el hecho de que ambas funciones se confunden en un sólo cuerpo de Policía, pese a que el art. 41° del Reglamento reconoce como una especialización funcional la de Orden y Seguridad, diferenciándola de la de Investigación Criminal, Criminalística (de apoyo a la anterior), Inteligencia (de apoyo a las dos primeras) y de Administración, sino también (2) porque no existen protocolos de intervención estrictos en el ámbito de la prevención (sólo se cuenta con manuales de operaciones para las propias tareas de policía judicial).

2. a) La Policía Nacional, históricamente, nunca tuvo poder sancionador. La Constitución vigente no reconoce ese poder. Sin embargo, la LOPNP en su art. 7°.2 estipuló que la Policía también está facultada a “...*aplicar las sanciones que señale el Código Administrativo de Contravenciones de Policía*”. La Tercera Disposición Complementaria y Final de la dicha Ley estableció que el citado Código Administrativo de Contravenciones de Policía debía ser aprobado por Decreto Supremo, expedido por el Poder Ejecutivo, norma que tendrá aplicación en todo el país.
- b) Dos críticas de fondo, en orden a su legitimidad constitucional, pueden formularse a ese Dispositivo, que finalmente se aprobó mediante el Decreto Supremo N° 005-2000-IN, de 25.5.2000. En *primer lugar*, según se ha dicho, la función policial no es sancionadora. La Constitución en el art. 166°, no le reconoce tal facultad, que en todo caso compete a la Administración a través de órganos distintos, aunque integrantes del Ministerio del Interior. En *segundo lugar*, en tanto la naturaleza de un Código de Contravenciones es sancionadora, de corte punitivo, es obvio que debe estar sujeta a reserva de ley estricta, por lo que en ese ámbito su rango normativo no es el previsto por el art. 2°.24.d) de la Constitución, que incorpora el principio de reserva de ley en materia sancionadora. Desde esta perspectiva, el art. 230°.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, de 11.4.2001, prescribe que: “Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir (...) la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad”.
- c) El Código Administrativo de Contravenciones de Policía diferencia entre falta penal y contravención de policía. Tipifica 21 contravenciones de policía. Establece cuatro tipos de sanciones administrativas y seis medidas correctivas. Esta norma, hasta ahora, no ha sido aplicada.

### 3.2. PERSECUCIÓN PENAL

3. El art. 159°.4 Const. implanta una subordinación policial de carácter funcional, dejando en manos del Ministerio Público –en adelante, MP– la dirección jurídico-funcional de la Policía, la cual está obligada a obedecer sus órdenes en lo estrictamente funcional.

La nueva Constitución definió una relación Fiscalía–Policía no sólo en un nivel de coordinación y vigilancia, sino esencialmente de dirección o conducción<sup>22</sup>. Es importante precisar que la LOMP, es una norma preconstitucional y, como tal, en su art. 9° delimitó la investigación preliminar a la antigua usanza plasmada por la Constitución de 1979<sup>23</sup>. Los vocablos utilizados en dicha norma, tales como *vigila, interviene, orientándola o supervigila* corresponden a la añeja concepción del MP frente a la Policía, que descarta una conducción real de las investigaciones a nivel Fiscal<sup>24</sup>.

Hasta la fecha no se ha modificado la LOMP, la misma que mantiene en la práctica una posición de intervención que ha avanzado muy poco hacia una efectiva conducción fiscal de la investigación preliminar. La normatividad constitucional no ha sido desarrollada con normas de rango de ley (el CPP de 1991, como se sabe, no ha entrado en vigencia), habiéndose limitado el Fiscal de la Nación –máxima autoridad de la institución– a dictar circulares y directrices que sin embargo no han establecido a plenitud una nueva concepción de dependencia funcional que funcione en la práctica.

Entre las Directrices impartidas para la conducción de la investigación preliminar por parte del MP existe la Circular N° 001-99-MP-CEMP, aprobada mediante Resolución N° 471-99-MP-CEMP, de 17.6.1999, ampliada por la Resolución N° 628-2000-MP-CEMP, de 12.9.2000. En su disposición 4.1 establece que los Fiscales Provinciales y Adjuntos penales al apersonarse a las dependencias policiales constatarán la existencia de personas detenidas (estaríamos frente a detenciones policiales por flagrancia) impartiendo medidas para el puntual respeto de sus derechos fundamentales. La Circular exige además que el Fiscal corrobore que al detenido se le ha notificado por escrito de los motivos de su detención.

<sup>22</sup> SAN MARTÍN CASTRO, CÉSAR. *Derecho procesal penal*. T. I, Lima: Grijley, 1999, p. 172.

<sup>23</sup> El artículo 9 LOMP establece lo siguiente: “El Ministerio Público, conforme al inciso 5° del artículo 250° de la Constitución Política, vigila e interviene en la investigación del delito desde la etapa policial. Con ese objeto las Fuerzas Policiales realizan la investigación. El Ministerio Público interviene en ella orientándola en cuanto a las pruebas que sean menester actuar y la supervigila para que se cumplan las disposiciones legales pertinentes para el ejercicio oportuno de la acción penal”.

<sup>24</sup> En igual sentido: HURTADO POZO, JOSÉ. Ob. cit., p. 42.

Uno de los supuestos mas interesantes de la Circular es el establecido en la disposición 4.3 donde se señala que el Fiscal, comprobada la detención, dispondrá que la autoridad policial, en caso no lo hubiera hecho, comunique de inmediato de esta medida al Fiscal Provincial competente o de turno orientándola para que remita los actuados, en el término de la ley, al órgano que corresponda. La Circular, empero, deja abierta la posibilidad que la Policía Nacional haya iniciado una investigación preliminar sin el concurso, dirección y iconocimiento! de la Fiscalía. El correctivo que se establece consiste en imponer las visitas de inspección y cuando se tenga conocimiento de la existencia de un detenido, dar cuenta al Fiscal competente para los fines de ley. Lo más importante es que la Circular regula dicho supuesto siempre que se haya corroborado la detención; ¿Acaso no existe el deber de comunicar el inicio de cualquier investigación policial al Fiscal para que asuma su la conducción!?

El Fiscal puede realizar actos de investigación, por sí o por la Policía, a quien dicta las órdenes correspondientes, una vez que reciba la denuncia por la víctima o por cualquiera del pueblo. La necesidad de un previo esclarecimiento para determinar los presupuestos para proceder penalmente, obliga a la realización de actos de investigación preliminares. Concurrentemente, la Policía tiene autorización para recibir directamente denuncias, así como para actuar de oficio cuando le llegue la noticia de la comisión de un delito. En cuanto a la relación Fiscalía-Policía al inicio de la investigación, en nuestro ordenamiento jurídico se establece, *primero*, que una vez que la Policía tome conocimiento de un delito perseguible de oficio está obligada a comunicarlo al Fiscal Provincial; *segundo*, que el Fiscal Provincial tiene facultades para disponer que la Policía realice una investigación preliminar, y *tercero*, que el Fiscal Provincial tiene la obligación de cursar directivas precisas a la Policía que deben ser cumplidas en orden al objeto de la investigación y a las formalidades específicas que deben reunir los actos de investigación encomendados, a fin de garantizar su validez jurídica<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> La fuente normativa de estos poderes está en el art. 94º, incs. 1) y 2) LOMP. El Fiscal garantiza el derecho de defensa de los detenidos en sede policial y, cuando considere pertinente, ordena a la Policía realice una investigación preliminar para posteriormente decidir si promueve la acción penal.

La realidad nos dice que existen múltiples denuncias de parte recibidas por la Policía que no sólo no las comunica inmediatamente al Fiscal, sino que realiza en forma autónoma la investigación preliminar formulando el Atestado (opinando por la responsabilidad penal del hecho denunciado) o Parte Policial (opinando por la ausencia de responsabilidad penal), a partir del cual recién la Fiscalía conoce del hecho delictuoso (de ahí que algunos le otorguen al Atestado la calidad de denuncia)<sup>26</sup>. Esta práctica, usual en nuestro país, permite concluir que no existe una conducción de la investigación policial, aún cuando se hayan realizado las manifestaciones policiales en presencia de un representante del MP; la Policía realiza una investigación con autodeterminación funcional –que no se encuentra relacionada con su función de colaboración con el MP–, por cuanto de hecho, el Fiscal ni siquiera ha asumido efectiva competencia. El Fiscal se limita a una evaluación o análisis del resultado final de la investigación policial, se trata de una evaluación *a posteriori*.

Lo que existe es una suerte de cooperación entre la Policía y la Fiscalía, que lejos de sustentarse en una lógica de especialización de la investigación, se basa en una lógica de carga de trabajo. La colaboración de la Policía no se realiza *en* la investigación Fiscal sino que es una colaboración *con* la investigación fiscal. Sencillamente, asume investigaciones que el Fiscal no está en condiciones ni de realizar ni de dirigir, y en las que éste se limita a evaluar el documento final.

En este sentido, si bien la Constitución dispone una cooperación dirigida (situación jurídica), en la realidad (situación fáctica) estamos frente a una suerte de sustitución de funciones, que implica un serio pre-juicio al momento de la evaluación de una información que carece de intermediación fiscal<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Esta práctica tiene directa relación con el art. 7°.2 de la LOPNP y con el art. 9°.3 de su Reglamento, que establecen como facultades de la Policía investigar y denunciar delitos y faltas perseguibles de oficio. En suma, estos artículos son interpretados como la facultad de una autodeterminación funcional en la Policía que le permite realizar una investigación previa a la denuncia y que no tiene, por consiguiente, una dirección jurídico funcional del Fiscal. Esta se limita a la evaluación del Atestado o Parte.

<sup>27</sup> Dice al respecto MANUEL CATACORA GONZÁLES, que "...casi siempre se tiene por verdadero lo que se concluye en el Atestado y consecuentemente, la labor tanto de los Fiscales como de los Jueces gira alrededor de sus conclusiones. Las conclusiones a las que llega la Policía en la mayor parte de casos sirven de base para la denuncia y la apertura

4. El caso de la *cooperación con el Juez de Instrucción* es sustancialmente distinto. Señala el propio CATAFORA GONZÁLES<sup>28</sup> que “cuando se redactó el Código de Procedimientos Penales se consideró necesaria la creación de un organismo de apoyo de la administración de justicia en la investigación de los delitos y faltas con el nombre de Policía Judicial [...]. De acuerdo al criterio de esa época la Policía Judicial debía tener dos funciones: una de prevención, anterior a la instrucción, y otra auxiliar en el desarrollo del proceso abierto por el juez”. Más claro es aún MIXÁN MASS, quien nos dice que “De la Exposición de Motivos del Anteproyecto [del CPP] resultan nítidas las dos finalidades que inspiraron la creación del instituto de la Policía Judicial; esas finalidades son: a) una función preparatoria de la instrucción [no preventiva como dice Catafora]; en tal virtud debe investigar los delitos y las faltas, identificar a los responsables, recoger los elementos probatorios, incautar los efectos del delito y ponerlos a disposición del Juez Instructor correspondiente con el atestado respectivo; b) una función de apoyo durante el desarrollo de una instrucción<sup>29</sup>”.

La creación del MP autónomo tendió a la modificación sustancial de la regulación de la Policía Judicial dispuesta por el CPP de 1940. Dicha regulación hoy en día –con la incorporación de la LOMP– se aplica en realidad a la colaboración de la investigación preliminar del Fiscal, en que las funciones señaladas por el CPP han sido asumidas por la Policía del Ministerio Público. El segundo desfase de esta regulación se presenta con la nueva Constitución Política, que entrega la dirección jurídico funcional a la Fiscalía. La nueva Carta Política esta vez, como lo hiciera la LOMP con la Policía Judicial regulada por el CPP, convierte en obsoleta la regulación de la vigilancia Fiscal frente a la Policía, requiriéndose una normativa eficaz que regule sus relaciones.

Es de anotar que el ejercicio de la acción por el MP en nuestro país, con la entrada en vigor de la LOMP, relegó de plano la creación de

---

Cont. nota 27

de instrucción. Muy pocas veces los Fiscales y Jueces se apartan de la hipótesis de trabajo que propone la Policía. En buena cuenta el trabajo policial ha condicionado el trabajo judicial” (*Manual de derecho procesal penal*. Lima: Rodas, 1996, p. 384).

<sup>28</sup> CATAFORA GONZÁLES, MANUEL. Ob. cit., p. 379.

<sup>29</sup> MIXÁN MASS, FLORENCIO. *Derecho procesal penal*. Trujillo: Ankor Ed., 1982, p. 274.

una Policía Judicial. La creación de Direcciones Policiales se limitaron a constituirse en unidades de investigación que cooperan con las funciones del Fiscal en tanto este ostenta hoy el señorío de la investigación preliminar. La regulación normativa de la colaboración de la Policía con el Poder Judicial se limita –según se señaló en la sección anterior– a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y, con más precisión, a lo estipulado en el art. 9°.13 del Reglamento LOPNP que establece como obligación de “*hacer cumplir los mandatos escritos del Poder Judicial*”. Por otro lado, la Policía tiene entre sus atribuciones realizar peritajes criminalísticos, técnico-vehiculares, balístico, químico-biológico etc.<sup>30</sup>.

A su vez, la Policía tendrá un importante participación en la ejecución de mandatos judiciales vinculados a la aportación de pruebas al proceso, como el caso de registro de personas, allanamiento de morada, etc. A estos efectos hay que diferenciar aquellas acciones policiales que se encuentran sujetas al mandato de la autoridad competente vinculadas a la existencia de un proceso judicial, de las acciones realizadas por autodeterminación funcional en los casos de delito flagrante. En estos casos está incluida la diferencia entre la detención ordenada por el juez (ya sea por sentencia condenatoria o por la imposición de la medida cautelar de detención) y la detención policial mediando flagrancia delictiva.

En los casos de mandato judicial existirá una colaboración al proceso penal, mientras que en los casos que medie flagrancia o que la policía intervenga de oficio o a instancia del Fiscal, existirá una colaboración previa –en teoría controlado por el fiscal– vinculada a la investigación preliminar del delito, aunque en todos los casos las intervenciones policiales que importan restricciones de derechos fundamentales deberán ser autorizadas o, en su caso, cuando lo prescribe la ley, confirmadas por el Juez Penal.

5. Según el art. 2°.24.f) Const. la detención preliminar es la realizada por las autoridades policiales en los supuestos de flagrancia, y es una detención de duración determinada por ley –24 horas o el término de la distancia para delitos comunes y hasta 15 días para los

---

<sup>30</sup> LOPNP, art. 8°.5. Reglamento, art. 10°.6

delitos exceptuados— practicada con el fin de poner a una persona a disposición del Juez, para que pueda ser ejecutada la detención judicial que, en su caso, se acuerde.

La Constitución Política no ha definido en forma expresa lo que debe entenderse por *delito flagrante*. Normativamente, ha sido el art. 11°.7 del Reglamento LOPNP que ha definido esa institución; dice: “*La flagrancia se configura al momento de la comisión del delito o inmediatamente después de cometido*”.

La legislación penal especial en materia de control de drogas prohibidas y terrorismo autorizan a la Policía a detener hasta por 15 días. Así tenemos los artículos 71°.a) del Decreto Ley N° 22095, de 21.2.1978, y 12°, c) del Decreto-ley N° 27475, de 6.5.1992. La primera norma estipula: “en la investigación del delito (...), la Policía (...) podrá adoptar las siguientes medidas: a) efectuar la detención preventiva de los traficantes, cómplices o encubridores por un término no mayor de 15 días con conocimiento del Juez Instructor”. La segunda norma prevé: “En la investigación de los delitos de terrorismo, la Policía observará estrictamente lo preceptuado en las normas legales sobre la materia, y, específicamente, las siguientes: c) efectuar la detención de los presuntos implicados, por el término no mayor de quince días naturales, dando cuenta en el plazo de las 24 horas por escrito al Ministerio Público y al Juez Penal correspondiente”.

Si bien ambas normas no hacen referencia a la flagrancia delictiva, constitucionalmente este presupuesto es esencial para legitimar la detención preliminar policial<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha fijado los contornos de los poderes policiales de detención, sentando la siguiente doctrina: 1) Que toda detención policial debe ser puesta en conocimiento del Fiscal Provincial respectivo y del Juez Penal correspondiente, para que, en su caso, procedan de acuerdo a su competencia, con lo que se evita el secreto de las detenciones y la posible incomunicación del detenido, que en cuanto a tiempo y forma debe estar previamente previsto en la ley (STC de 17.6.1998, Exp. N° 992-96/HC/TC). 2) Que toda detención policial de oficio supone flagrancia, definiéndose ésta como “la aprehensión del autor del hecho delictivo en el preciso momento de la comisión del mismo, más aún tratándose de delitos de comisión instantánea”, no aceptándose la denominada “*cuasi flagrancia*”, que se define como la aprehensión verificada en el momento inmediatamente seguido a la presunta comisión del hecho delictivo ( STC de 13.4.2001, Exp. N° 1318-2000-HC/TC). 3) Que la flagrancia delictiva es necesaria en todo tipo de delitos,

6. En cuanto a los derechos del detenido, la Constitución prevé los siguientes: 1) Que la incomunicación sólo procede para el esclarecimiento de un delito, y en la forma y por el tiempo previstos por la Ley; el Tribunal Constitucional ha establecido que esa medida no puede dictarla la Policía, requiriéndose la intervención del Fiscal y la decisión del Juez (STC de 15.11.2001, Exp. N° 005-2001-AI/TC). 2) Que la Policía, en todo momento, está obligada a señalar, sin dilación y por escrito, el lugar donde se halla la persona detenida [art. 2°.24.g) Const.]. 3) Que la Policía está obligada a informar a la persona detenida, inmediatamente y por escrito, de las causas o razones de su detención [art. 139°.15 Const.]. 4) Que el detenido tiene derecho a comunicarse personal con un defensor de su elección y a ser asesorada por éste desde que es citada o detenida por cualquier autoridad [art. 139°.14].

La LOMP prescribe que la Policía está obligada a comunicar al Fiscal de la detención de una persona, que el Fiscal debe ponerse en comunicación con el detenido para asegurar su derecho de defensa y los demás derechos que le reconocen la Constitución y las Leyes (art. 10°); que si el detenido rehuye nombrar defensor, el fiscal llamara al de oficio o, en su defecto, designará a uno de los que integran la lista que el Colegio de Abogados correspondiente formulará, en su oportunidad, para este efecto (art. 94°.1).

La Circular N° 01-99-99-MP-CEMP impone al Fiscal ordenar el reconocimiento médico legal, en el caso que el detenido refiera haber sido sometido a tortura, dolores o sufrimientos graves, sean físicos o mentales; así como, constituirse a las dependencias policiales para constatar si existen personas detenidas e interrogarlas acerca del cumplimiento y respeto de sus derechos. La protección de la integridad física y la consiguiente interdicción de la violencia moral, psíquica o física, así como de las torturas o tratos inhumanos o humillantes está reconocida en el art. 2°.24.h) Const., norma que adicionalmente estipula que carecen de valor las declaraciones obtenidas por la violencia y que quien la emplea incurre en responsabilidad.

La detención se lleva a cabo en las Dependencias Policiales. La Policía está autorizada a tomar declaración al detenido, a otros implicados en los hechos delictivos, así como a los testigos. De conformidad con el art. 121° CPP, aplicable extensivamente, la intervención del abogado defensor no es necesaria; se puede renunciar a él, salvo

que se trate de sujetos de responsabilidad restringida, entre 18 y 21 años de edad, o que el implicado sea analfabeto.

En cuanto a los niños y adolescentes, el Código del Niño y del Adolescente (Ley N° 27337, de 7.8.2000) fija algunas especialidades: 1) La detención sólo procede por mandato judicial o en flagrancia infracción a la ley penal (arts. 5° y 182°). 2) La privación de la libertad del adolescente y el lugar donde se encuentre detenido serán comunicados al Juez, al Fiscal y a sus padres o responsables, los que serán informados por escrito de las causas o razones de su detención. 3) Los adolescentes detenidos permanecerán separados de los adultos (art. 188°), siendo conducidos a la sección especial de la Policía Nacional. 4) Todas las diligencias policiales se realizarán con intervención del Fiscal y de su defensor (art. 200°). 5) El Fiscal de Familia tiene por función primordial velar por el respeto de los derechos y garantías del niño y del adolescente, promoviendo de oficio o a petición de parte las acciones legales, judiciales, extrajudiciales correspondiente. 6) La Policía especializada es la encargada de auxiliar y colaborar con los órganos competentes del Estado (art. 151°).

### 3.3. ACTOS DE INVESTIGACIÓN

7. Respecto a los “*actos de investigación*” de la Policía, es de precisar, en primer lugar, que su realización puede ser: a) de oficio o *motu proprio*, es decir, a instancia propia; y, b) por comisión o delegación, esto es, por órdenes del Ministerio Público o del Poder Judicial. En el primer caso, la norma base se encuentra en el art. 59° CPP, que le faculta a realizar investigaciones por delitos y faltas, descubriendo a los responsables con los elementos de prueba y efectos incautados. En el segundo caso, las normas que lo rigen se encuentran: 1) en el art. 94°. 2 de la LOMP, que autoriza al Fiscal a ordenar a la Policía que abra una investigación policial cuando los hechos lleguen a su conocimiento; 2) en el art. 92°. 4 LOMP, que dispone cuando el Fiscal Superior formule acusación formal, ordenará por intermedio del Fiscal Provincial la realización de una investigación policial ampliatoria, la misma que –volcada en un Atestado o Parte Policial– se presentará en el curso del juicio oral; y, 3) en el art. 64° CPP, en cuya virtud los Jueces pueden ordenar a la policía lleven a cabo investigaciones ampliatorias o complementarias a efectos de configurar adecuadamente la instrucción judicial.

Los actos de investigación de oficio están vinculados, de un lado, al supuesto de “*flagrancia delictiva*” –ya definido- y, de otro lado, en defecto de lo anterior, al supuesto de “*urgencia*”, vale decir, a la necesidad de realizar averiguaciones inmediatas para evitar que las pruebas desaparezcan o que los implicados en el delito huyan.

8. La Policía está autorizada a (1) recibir denuncias, sentar actas verbales<sup>32</sup> y tomar declaraciones a los denunciantes; el conocimiento de los hechos puede ser de modo directo, cuando la propia policía presencia la comisión del delito, o también indirecto, por publicaciones periódicas, por información de otras autoridades públicas o por publicaciones periódicas, comunicaciones radiales o de TV o por rumores. (2) También está autorizada a vigilar el lugar de los hechos, a fin que no sean borrados los vestigios y huellas del delito, así como ha interrogar personas y recibir declaración de testigos presenciales, de las víctimas y de los propios implicados; ello implica, además, tanto la práctica de diligencias orientadas a la identificación física de los autores y partícipes del delito, incluyendo el reconocimiento en rueda, cuanto la realización de careos o confrontaciones cuando existen contradicciones entre las versiones de dos o más personas previamente interrogadas. (3) De igual manera, al constituirse al lugar de los hechos, está autorizada a realizar una “*Inspección Técnica Policial*”, a levantar planos, tomar fotografías y llevar a cabo todas las operaciones técnicas o científicas –con el

---

Cont. nota 31

incluidos los exceptuados (tráfico de drogas, terrorismo y espionaje), cuya singularidad versa exclusivamente en el plazo de detención (STC 2.7.1998, Exp. N° 104-98-HC/TC). 4) Que el plazo de detención de 15 días en delitos exceptuados, no puede extenderse fuera de ese plazo, declarando inconstitucional la normatividad del delito de traición a la patria –terrorismo hiper agravado– que permitía una extensión judicial de ese plazo a 30 días (STC5.8.1998, Exp. N° 098-98-HC/TC). Llama la atención, sin embargo, que el Manual de Procedimientos Operativos Policiales, en el Título IV, Sección II, Literal D), establezca –de modo absolutamente inconstitucional– que la detención por el personal de la PNP también proceda: “Como consecuencia del proceso de investigación policial, o cuando la naturaleza de las investigaciones lo hagan necesario”, para lo cual “deberá reunirse previamente las evidencias que permitan establecer que la persona a detenerse, está implicada en delito o infracción punible”.

<sup>32</sup> En nuestro ordenamiento penal no se requiere una formalidad expresa para la presentación de denuncias. Estas pueden constar en un acta verbal sin mayores requisitos de trámite.

personal especializado de Criminalística– que fueran necesarias; esta última diligencia se denomina “*Comprobación del Hecho*”, que va unida a tanto a la diligencia de “*protección de la escena*”, sea en campo abierto o en lugar cerrado, cuanto al “*recojo de huellas y evidencias*”. (4) Adicionalmente, dentro del planeamiento de la investigación, la Policía realiza “*Vigilancias*”: mantenimiento bajo observación a personas, objetos o lugares con fines de obtención de información. De todas estas diligencias, la Policía levanta las actas correspondientes, que irán agregadas al Atestado o Parte Policial. (5) La nueva Ley N° 27686, de 19.3.2002, autoriza a la policía a realizar a tomar fotografías y vídeos de manifestaciones públicas, otorgándoles valor probatorio, a fin de fin de individualizar a los autores de actos de violencia, lesiones o daños.

9. Desde luego, la Policía no tiene límites para realizar actos de investigación, en tanto pretenda obtener información y evidencias relevantes para la determinación de la realidad de un delito y de quiénes están involucrados en su comisión. También la Policía está autorizada a realizar determinados actos que implican limitaciones o restricciones de derechos fundamentales. Se trata de los “*actos constitucionalmente protegidos*”.

Son los siguientes:

- (1) Practicar el registro de personas. Es una medida coercitiva que se impone cuando se interviene a una persona sospechosa de participar en la comisión de un delito [el “perfil” del sospechoso –que habilita el registro– está indicado en el Manual de Procedimientos Operativos Policiales]. De todo lo que se encuentre, y es relevante y pertinente, se levantará el acta de incautación correspondiente. Los registros también comprenden vehículos.
- (2) Incautar los objetos e instrumentos relacionados con el delito. El único criterio que lo habilita, sea que se intervenga a una persona en flagrante delito o en el curso de una investigación preliminar, realizada de *motu proprio* o por comisión del Fiscal o Juez, es la pertinencia de la medida, en función a finalidades probatorias o de un futuro decomiso por la autoridad judicial. La práctica judicial no exige que la incautación *ex officio* sea objeto de una inmediata resolución judicial confirmatoria.

- (3) Allanar locales de uso público o abiertos al público. No se requiere en este caso mandato judicial [tampoco para registrar vehículos]. Si lo requiere, en cambio, el allanamiento y registro de domicilios –inclusive locales abandonados–, salvo el casos de flagrante delito, peligro inminente de su perpetración o cuando el dueño lo autorice. De la diligencia se levanta un acta, la cual va unida por lo general a la incautación.
- (4) Disponer la realización de las pruebas de “*Dosaje Etílico*” y/o “*Toxicológica*”, cuando se advierta o sospeche que una persona vinculada a la comisión de un delito, está intoxicada por ingerencia de alcohol o drogas. No ser requiere orden judicial y la medida es compulsiva.

10. La legislación nacional ha construido un sistema diferenciado de poderes policiales en la investigación del delito para determinadas conductas criminales. La legislación excepcional está vinculada a los delitos de tráfico de drogas, terrorismo, traición a la patria (que son delitos de terrorismo hiper agravados), delitos agravados (se trata de delitos especialmente y violentos). La lógica de la legislación de excepción se ha impuesto en la persecución de dichos delitos, que rebasa el ámbito de la detención (que la Const. circunscribe a los delitos de tráfico de drogas, terrorismo y espionaje). Tal vez la nota característica de este modelo de control policial desde una perspectiva de mayores poderes de intervención y de incorporación de facultades coercitivas autónomas estriba en el papel *cuasi* decisor de la Policía en la investigación del delito, siendo así que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el Estatuto de control de los delitos de terrorismo especial (vid.: STC N° 005-2001-AI/TC, de 15.11.2001), que en buena cuenta reprodujo la legislación de terrorismo y de tráfico de drogas, cuya análisis se expondrá a continuación.

- A. El art. 12° de la Ley 25475 –Terrorismo– (06.05-92) regula una serie de presupuestos que debe seguir la Policía al momento de la investigación:
- (1) Asumir la investigación policial de los delitos de terrorismo a nivel nacional disponiendo que su personal intervenga sin ninguna restricción que estuviere prevista en sus reglamentos.
  - (2) En los lugares que no exista dependencia de la Policía Nacional del Perú, la captura y detención de los implicados en estos delitos corresponderá a las Fuerzas Armadas, quiénes lo pondrán

- de inmediato a disposición de la dependencia policial mas cercana para las investigaciones a que hubiere lugar.
- (3) Efectuar la detención de presuntos implicados, por el término no mayor de quince días naturales, dando cuenta en el plazo de veinticuatro horas por escrito al Ministerio Público y al Juez Penal, correspondiente.
  - (4) Cuando las circunstancias lo requieran y la complejidad de las investigaciones así lo exija, para el mejor esclarecimiento de los hechos que son materia de investigación, podrá disponer de la incomunicación absoluta de los detenidos hasta por el máximo de la ley, con conocimiento del Ministerio Público y de la autoridad jurisdiccional respectiva.
  - (5) Disponer cuando fuere necesario el traslado de los detenidos para el mejor esclarecimiento de los hechos que son materia de investigación. Igual procedimiento se seguirá como medida de seguridad cuando el detenido evidencie peligrosidad. En ambos casos con conocimiento del Fiscal Provincial y del Juez Penal respectivo.
- B. Asimismo, por Decreto Ley N° 25746 (27.9.1992) se reguló las normas aplicables a la investigación policial en los delitos de Traición a la patria. Se estableció que:
- (1) La Policía podrá efectuar la detención con carácter de preventiva de los presuntos implicados, por un término no mayor de quince días, dando cuenta a la autoridad judicial de turno en el Fuero Privativo Militar. A efectos de obtener mejores resultados en la investigación, el término antes referido podrá ser prorrogado por un período igual a solicitud debidamente justificada de la Policía; norma que, empero, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional (STC N° 098-98-HC/TC, de 5.8.1998, “Caso Heriberto Manuel Benitez Rivas”).
  - (2) Los abogados de los defensores no podrán patrocinar simultáneamente a más de un encausado a nivel nacional, en ninguna de las etapas, sea investigación policial, instrucción o el juicio. Están exceptuados de esta disposición los abogados defensores de oficio.
- C. Por otro lado el Decreto Legislativo N° 824 – Ley de Lucha contra el Narcotráfico (24.4.1996), a similares poderes de intervención de la Policía, agrega dos técnicas de investigación, que son la remesa controlada y agente encubierto.

- (1) *Remesa controlada*: El procedimiento especial debidamente planificado por la autoridad policial y autorizado con la reserva del caso por el Ministerio Público, mediante el cual, en forma encubierta se efectúa la custodia y control de un transporte de drogas verificado o presunto, durante un período de tiempo con el objeto de determinar las circunstancias, destino, implicados directos e indirectos y las conexiones con asociaciones delictivas.
- (2) *Agente encubierto*: El procedimiento especial debidamente planificado por la autoridad policial y autorizado con la reserva del caso por el Ministerio Público o el órgano jurisdiccional mediante el cual un agente especializado, ocultando su identidad se infiltra en una organización dedicada al Tráfico ilícito de Drogas, con el propósito de identificar su estructura, dirigentes e integrantes, recursos, *modus operandi* y conexiones con asociaciones ilícitas.

11. *El valor procesal del Atestado Policial*. El CPP de 1940, estipuló que el resultado de las investigaciones policiales debía ser incorporado en lo que denominó “Atestado Policial”. El art. 60° CPP, modificado por el Decreto Ley N° 21895, de 2.8.1977, dispuso que en el Atestado, la Policía debía incorporar todos los datos que hubiesen recogido, indicando especialmente las características físicas de los imputados, ocupación, domicilio real, antecedentes y otros necesarios para la identificación, así como cuidarán de anexar la pericias que hubieren practicado<sup>33</sup>.

- a) El art. 62° CPP, en su texto originario, señaló que “Los atestados de la Policía Judicial envíe a los jueces instructores o de paz, *se considerarán como denuncias* para los efectos legales”. Sobre esa base la Corte Suprema había señalado constantemente que: “De acuerdo con el art. 62° CPP el atestado policial sólo tiene la calidad de denuncia, por lo tanto lo actuado en dicha pieza no puede tener legalmente valor probatorio”<sup>34</sup>. Empero, una

<sup>33</sup> La Corte Suprema tiene establecido que: “En el Atestado Policial se debe discriminar al presunto autor o autores, con el cargo o cargos que se les incrimina” (Ej. Sup. de 18.5.1992; Revista *Normas Legales*, Lima, Septiembre 1993, p. 390).

<sup>34</sup> Ej. Sup. de 8.6.1972; Revista de Jurisprudencia Peruana, Lima, 1972, p. 754. En otra decisión, muy anterior, de 1941, declaró que: “El Atestado policial no es suficiente por sí solo para producir convicción que justifique una sentencia condenatoria” (*Revista de los Tribunales*, Lima, 1941, p. 411).

declaración tan radical fue matizándose progresivamente. Así se tiene que el propio Supremo Tribunal estipuló que: “Si bien los atestados son instrumentos en que la autoridad policial instruye como preliminares de un sumario, determinadas averiguaciones relaciones con alguna imputación delictuosa, de conformidad con lo dispuesto en el art. 62° CPP sólo se considera denuncias para los efectos legales; dicha disposición se refiere al cuerpo mismo del Atestado, mas no a los elementos de prueba y efectos de que la policía se hubiese incautado”<sup>35</sup>. Así se tiene que el acta de incautación y la constancia de entrega de especies recuperadas, acredita la propiedad y preexistencia de la víctima en los delitos contra el patrimonio. Por lo demás, los informes técnicos emitidos por los Laboratorios de Criminalística y los elaborados por el Instituto de Medicina Legal, órgano que integra el Ministerio Público, que se adjuntan al Atestado Policial, tienen el carácter de pericias y, como tales, habrán de ser valoradas por el órgano jurisdiccional.

- b) Posteriormente, el citado art. 62° CPP fue objeto de una modificación por el Decreto Legislativo N° 126, de 15.6.1981, que estableció: “la investigación policial previa que se hubiera llevado a cabo *con intervención del Ministerio Público*, constituye elemento probatorio que deberá ser apreciado en su oportunidad, por jueces y tribunales, conforme a lo dispuesto en el art. 283° del Código”<sup>36</sup>. Años después, al modificarse el art. 72° CPP, que define el objeto de la instrucción, mediante la Ley N° 24388, de 6.12.1985, el segundo párrafo del nuevo texto de dicha norma, precisó: “Las diligencias actuadas en la etapa policial con la intervención del Ministerio Público y las practicadas por el propio Fiscal Provincial, con asistencia del defensor, que no fueran cuestionadas, mantendrán su valor probatorio para los efectos del juzgamiento”. Otras dos normas, plasmadas en los Decretos legislativos N° 895

---

<sup>35</sup> Ej. Sup. de 3.1.1972; *Revista de Jurisprudencia Peruana*, Lima, 1973, p. 618. En esa misma línea, la Corte Suprema, en la Ejecutoria de 3.1.1973, señaló que *la documentación que se aporta en el Atestado Policial conserva su mérito probatorio propio*, a la vez que la constancia de entrega de especies recuperadas, acredita la propiedad y preexistencia del agraviado” (CORTE SUPREMA. *Boletín Judicial* N° 8-10, Lima, 1973, pp. 363/364).

<sup>36</sup> El art. 283° CPP dice: “*Los hechos y las pruebas que los abonen serán apreciados con criterio de conciencia*”.

- (23.5.1998) y 897 (26.5.98), referidas a los delitos de terrorismo especial y delitos agravados, estipularon que los Atestados tendrán valor probatorio [arts. 7°.i; 4°, respectivamente].
- c) Para su *valorabilidad*, en el concreto ámbito de las manifestaciones policiales [declaraciones del imputado y de los testigos], la Corte Suprema estableció la siguiente doctrina jurisprudencial: “Para que las manifestaciones policiales constituyan elementos probatorios, es necesario que sean prestadas en presencia del Ministerio Público; pudiendo, además, el denunciado, estar asistido por un defensor”<sup>37</sup>. En esa perspectiva, la simple versión de los policías expuestas en el Parte o Atestado Policial, sin elementos de pruebas corroboratorios de la imputación que se formula, carece de validez para fundar un juicio condenatorio<sup>38</sup>. Asimismo, la sola constatación policial, mediante el acta respectiva, sin la presencia del Ministerio Público no tiene valor probatorio<sup>39</sup>.
- d) En cuanto a su *valoración*, la Corte Suprema tiene establecido:
- 1) Que los jueces deben realizar un análisis serio del Atestado Policial y tomarlos en cuenta cuando ellos se hubieran cumplido con asistencia del Fiscal [Ej. Sup. de 25.6.1990<sup>40</sup>].
  - 2) Que si sólo existe en autos el Atestado Policial, resulta insuficiente para demostrar la responsabilidad del acusado; amén de que la demostración judicial de responsabilidad debe sustentarse en un mínimo de actuación de prueba de cargo en sede judicial y no sólo en el Atestado Policial o sus anexos [Ej. Sup. de 31.7.1996 y de 29.5.1997<sup>41</sup>].
  - 3) Que las incriminaciones del agraviado a nivel policial y la de los testigos no tienen valor probatorio por haber sido realizadas sin la presencia del Ministerio Público [Ej. Sup. 15.9.1997<sup>42</sup>].
  4. Que, inclusive, la presencia del Fiscal no garantiza los momentos anteriores a la manifestación del inculgado,

<sup>37</sup> Ej. Sup. de 13.8.1985; Revista *Normas Legales*, Jurisprudencia Penal, Trujillo, 1987, pp. 157/159). En igual sentido, Ej. Sup. de 2.11.1989; RAMOS BOHÓRQUEZ, MIGUEL. *Ejecutorias de la Corte Suprema en materia penal*. Lima: Editorial Berrío, 1995, pp. 440/441).

<sup>38</sup> Ej. Sup. de 18.5.1994; Revista *Normas Legales*, Lima, Octubre 1995, pp. J48/J49.

<sup>39</sup> Ej. Superior de Ancash de 27.3.1998 (ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA. *Serie de Jurisprudencia N° 1*. DESA Editorial: Lima, 1999, p. 547).

<sup>40</sup> Rev. *Normas Legales*, Lima, Agosto 1999, pp. A-20/A22.

<sup>41</sup> *Gaceta Jurídica*. *Guía rápida de Jurisprudencia Penal y Procesal Penal*. Lima, 2001, p. 175.

<sup>42</sup> *Gaceta Jurídica*. Ob. cit., p. 174.

en que se han podido ejercitar actos coaccionantes, más aún si no se contó con la presencia de un defensor, por tal manifestación no constituye prueba valorable [Ej. Sup. 11.6.1990<sup>43</sup>]. 5. Que la idoneidad probatoria del Atestado se aprecia en el juzgamiento y las impugnaciones contra dicho documento no dan lugar a incidencia alguna, pues la valoración de hechos y pruebas se efectúa oportunamente<sup>44</sup>.

12. Desde el punto de vista de la *vigencia de las garantías constitucionales*, la Ley Fundamental tiene dos normas específicas: 1. El art. 2°.10) que garantiza el secreto y la inviolabilidad de las comunicaciones y documentos privados, y estipula que los documentos privados obtenidos con violación de ese precepto no tienen efecto legal. 2. El art. 2°.24.h) que garantiza la integridad física de quienes son objeto de interrogatorio, y consagra que carecen de valor las declaraciones obtenidas por la violencia.

La Corte Suprema, en orden al aseguramiento de fuentes de prueba por la Policía, ha sostenido lo siguiente: 1. Que carece de valor legal si se advierte irregularidad durante la investigación policial al haberse registrado e incautado papeles privados, sin orden del juez, violándose la Constitución, más aún si la persona intervenida tiene la condición de abogada y por lo tanto está amparada por el secreto profesional (Ej. Sup. de 18.1.1990)<sup>45</sup>. 2. Que cuando se efectúa un registro personal, al no haberse levantado el acta respectiva con la presencia del Fiscal, el cual le daría mayor fuerza legal a la misma, tanto más si en el caso concreto se advirtió que el encausado fue obligado por la Policía para que firme el acto, recibiendo inclusive golpes físicos ante su negativa, hecho probado con el reconocimiento médico legal (Ej. Sup. 3.4.1998)<sup>46</sup>.

En esa líneas, algunas decisiones de las Cortes Superiores –la denominada “*jurisprudencia menor*”– exigen, de un lado, que no se vulnere el

<sup>43</sup> Revista *Normas Legales*, Lima, Junio 1993, pp. 485/488.

<sup>44</sup> Revista *Gaceta Jurídica*, Lima, T. 13, 1995, p. 17-A. En igual sentido se ha pronunciado la Corte Superior de Lima, en la Ejecutoria Superior de 25.11.1988 (CORTE SUPERIOR DE LIMA. *Jurisprudencia Penal III*. Cuzco Editores: Lima, 1990, p. 232).

<sup>45</sup> *Gaceta Jurídica*. Ob. cit., p. 173.

<sup>46</sup> *Gaceta Jurídica*. Ob. cit., p. 174.

principio *nemo tenetur*, lo que se da cuando se exige al imputado que declare y se inculpe en sede policial; y, de otro lado, que las actas de incautación de bienes delictivos se efectúen con la presencia del Ministerio Público<sup>47</sup>.

Desde una perspectiva general, la Corte Suprema ha empezado en los últimos años a construir la “*exclusión probatoria*” cuando se advierte, señaladamente en sede policial, vulneraciones concretas a los derechos fundamentales. La base de esa concepción se encuentra en la doctrina que informa el derecho a la presunción de inocencia. Entre los requisitos que exige para enervarla y fundar válidamente una sentencia condenatoria está el que la prueba, es decir, su constancia procesal, haya sido *válidamente adquirida* y practicada<sup>48</sup>. Muy clara es al respecto la Ej. Sup. de 7.9.98, cuando declara que: “La presunción de inocencia exige, para ser desvirtuada, la existencia de una mínima y suficiente actividad probatoria producida con las debidas garantías procesales, es decir con *estricto respeto a los derechos fundamentales* que resulten racionalmente de cargo y de la que se pueda deducir la culpabilidad del acusado”<sup>49</sup>. Otra perspectiva que también asume es la efectiva relevancia del *derecho de defensa*; así, en una decisión de 22.12.1997, señaló que es necesario que la sentencia condenatoria se funde en suficientes elementos de prueba que además de idóneas hayan sido *obtenidas respetando el derecho de defensa*, el cual se manifiesta de diversas maneras; así, por ejemplo, permitiendo a las partes un control adecuado de las mismas<sup>50</sup>.

#### §4. CONCLUSIONES

1. La Policía en el Perú es una institución única en todo el ámbito del Estado, fuertemente jerarquizada, con una lógica organiza-

<sup>47</sup> Ej. “Superiores de la Corte Superior de Lima de 10.10.97 y 28.10.1997”, en LA ROSA GÓMEZ DE LA TORRE, MIGUEL. *Jurisprudencia del proceso penal sumario 1996-1997*. Lima: Grijley, 1999, pp. 165/166 y 445/446.

<sup>48</sup> Así se tiene las Ej. Sup. de 9.7.1999 (Rev. *Normas Legales*, Lima, octubre 1999, p. A-35); de 15.10.1999 (Rev. *Normas Legales*, Lima, abril 2000, p. A-70); de 9.7.1999 (Rev. *Normas Legales*, Lima, junio 2000, p. A-43).

<sup>49</sup> Rev. *Normas Legales*, Lima, enero 2001, p. A-54.

<sup>50</sup> *Gaceta Jurídica*. Ob. cit., p. 224.

cional militar y dependiente orgánicamente del Ministerio del Interior.

2. No existe una división tajante entre funciones de Policía de Seguridad y de Policía Judicial, situación que conlleva una seria dificultad a los efectos de la coordinación con el Ministerio Público, que constitucionalmente tiene la dirección jurídico funcional de la investigación del delito.  
La dependencia funcional de la Policía, cuando realiza actos de investigación con fines de represión del delito, está impuesta constitucionalmente, no obstante lo cual ninguna norma con rango de ley la desarrolla debidamente. Guarda silencio al respecto tanto la LOPNP y la vieja LOMP.
3. Si bien la Constitución dispone que la conducción de la investigación del delito desde su inicio corresponde al Ministerio Público y que la Policía depende funcionalmente de dicho órgano constitucional autónomo en ese exclusivo ámbito funcional, ello no se ha visto reflejado en las normas con rango de ley ni en las prácticas policiales y de la Fiscalía. La legislación que progresivamente fue dictándose desde hace unos treinta años reconoció que el Atestado Policial tenía carácter de prueba, valorable en su día de acuerdo al criterio de conciencia judicial, siempre que –en lo referente a las manifestaciones– participen tanto el Fiscal cuanto el Defensor del presunto implicado. La jurisprudencia ya había reconocido que los informes técnicos del Laboratorio de Criminalística y del Instituto de Medicina Legal que se anexaban al Atestado tenían el carácter de pericias, así como las actas de los denominados actos objetivos e irreproducibles, siempre que no hayan vulnerado la ley.
4. En materia de límites probatorios y de reglas de exclusión, la jurisprudencia aún es muy parca. También lo es la propia legislación ordinaria. Los jueces recientemente han incorporado en sus razonamientos un análisis de legitimidad de las fuentes de prueba.
5. En la actualidad está en la agenda legislativa la dación de un nuevo Código Procesal Penal, la promulgación de nuevas leyes orgánicas del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Policía Nacional, y, en general, la configuración de un modelo de persecución penal más eficiente y con decisiva intervención ciudadana. Existen sendos proyectos en plena discusión pública, así como un proceso de reforma de la Constitución, plenamen-

te aceptado por todas las fuerzas políticas democráticas, que busca modificar la Constitución de 1993.

No cabe duda que en lo estrictamente policial la reforma, como sugiere la Comisión Especial de Reestructuración, debe ser profunda e implicar una trascendente renovación institucional, despojándose de toda concepción militar de la función policial. En lo estrictamente referido a la investigación del delito, cabe reforzar la idea base de la dependencia funcional de la Policía del Ministerio Público, así como estructurar un sistema legal que haga viable esa dirección jurídico funcional afirmada por la Constitución. Un tema que está en el centro de la discusión nacional está relacionado con la necesidad –o no– de concebir varios centros de dirección de la Policía, concurrendo en áreas o funciones específicas los gobiernos regionales y los gobiernos locales, así como del propio Ministerio Público. Sin perjuicio de lo expuesto, considero que se debe fortalecer la participación ciudadana en materias de orden interno y orden público, instituir el control civil de la policía e incrementar el presupuesto público dotándola de mayores recursos financieros.

## §5. ANEXOS

### 5.1. ANEXO BIBLIOGRÁFICO

ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA. *Serie de Jurisprudencia N° 1*. Desa Editorial, Lima, 1999.

CATACORA GONZÁLES, MANUEL. *Manual de derecho procesal penal*. Lima, Rodas, 1996.

CORTE SUPERIOR DE LIMA. *Jurisprudencia Penal III*. Cuzco Editores, Lima, 1990.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Boletín Judicial N° 8-10*, Lima, 1973.

GACETA JURÍDICA. Revista, Lima, T. 13, 1995.

– Revista: *Guía rápida de Jurisprudencia Penal y Procesal Penal*. Lima, 2001.

HURTADO POZO, JOSÉ. *El Ministerio Público*. 1° Edic. Lima: Sesator, 1981.

LA ROSA GÓMEZ DE LA TORRE, MIGUEL. *Jurisprudencia del proceso penal sumario 1996-1997*. Lima: Grijley, 1999.

MIXÁN MASS, FLORENCIO. *Derecho Procesal Penal*. Trujillo: Ankor Ed., 1982.

NORMAS LEGALES. *Jurisprudencia Penal*, Trujillo, 1987.

NORMAS LEGALES. Revista, Lima, Junio, 1993.

- Lima, septiembre, 1993.
- Lima, octubre, 1995.
- Lima, agosto, 1999.
- Lima, octubre, 1999.
- Lima, abril, 2000.
- Lima, junio, 2000.
- Lima, enero, 2001.

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ. *Manual de Procedimientos Operativos Policiales*. Lima: Ed. Oficial, 1996.

RAMOS BOHÓRQUEZ, MIGUEL. *Ejecutorias de la Corte Suprema en materia penal*. Lima: Editorial Berrío, 1995.

REVISTA DE LOS TRIBUNALES. Lima, 1941.

REVISTA IDÉELE. *Reforma policial en Democracia*. N° 141, Lima, octubre de 2001.

RUBIO CORREA, MARCIAL. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999.

SAN MARTÍN CASTRO, CÉSAR. *Derecho Procesal Penal*. Lima: Grijley, 1999.

VILLARÁN, SUSANA. “Policía Nacional: reestructuración a puertas abiertas”, en *Revista Idéele*, N° 141, Lima, octubre de 2001.

VILLAVICENCIO, VÍCTOR MODESTO. *Derecho procesal penal*. Lima: Imprenta Rozas, 1965.

## 5.2. ANEXO DE LEGISLACIÓN

Constitución Política del Perú de 1979.

Constitución Política del Perú de 1993.

Ley de Reforma Constitucional N° 24949, de 6.11.1988.

Ley de Reforma Constitucional N° 27680, de 7.3.2002.

Decreto Ley N° 23201, de 19.7.1980, Ley Orgánica de Justicia Militar.

Ley N° 24128, de 23.5.1985, Ley de creación del Instituto de Medicina Legal.

Ley N° 26758, de 14.3.1997, Ley de incremento de penas para el personal policial.

Ley N° 27238, de 22.12.1999, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú.

Decreto Legislativo N° 745, de 13.11.1991, Ley de Situación Policial.

Ley N° 27444, de 11.4.2001, Ley de Procedimiento Administrativo General.

Decreto Supremo N° 26-89-IN, de 7.9.1989, Reglamento de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional.

Decreto Supremo N° 003-2000-IN, de 19.5.2000, Tasas Policiales.

Decreto Supremo N° 008-2000-IN, de 6.10.2000, Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú.

Resolución Suprema N° 200-2002-IN, de 23.3.2002, Aprobación del Informe Final de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP.

Resolución Ministerial N° 100-2001-IN-PNP, de 18.8.2001, de modificación del art. 11° del Reglamento de la Policía Nacional del Perú.

Resolución Ministerial N° 0965-2001-IN, de 4.10.2001, Constitución de Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional.

Decreto Legislativo N° 370, de 4.2.1986, Ley Orgánica del Ministerio del Interior.

Decreto Supremo N° 05-94-IN, de 12.5.1994, Reglamento de Servicios de Seguridad Privada.

Decreto Supremo N° 053-84-IN, de 10.10.1984, Reglamento de Detectives Privados.

Decreto Supremo N° 005-2000-IN, de 25.5.2000, Reglamento de Contravenciones.

Decreto Legislativo N° 52, de 18.3.1981, Ley Orgánica del Ministerio Público.

Circular N° 001-99-MP-CEMP, aprobada por Resolución N° 471-99-MP-CEMP, de 17.6.1999, y ampliada por Resolución N° 628-2000-MP-CEMP. De 12.9.2000.

Decreto Ley N° 22095, de 21.12.1978, Ley de represión del Tráfico Ilícito de Drogas.

Decreto Ley N° 27475, de 6.5.1992, Ley de represión del terrorismo.

Ley N° 27337, de 7.8.2000, Código del Niño y del Adolescente.

Ley N° 27686, de 19.3.20002, Ley de represión de manifestaciones violentas.

Decreto Ley N° 25746, de 27.9.1992, Ley que regula la investigación de los delitos de traición a la patria.

Decreto Legislativo N° 824, de 24.4.1996, Ley de Lucha contra el

Narcotráfico.

Decreto Ley N° 21895, de 2.8.1997, Ley modificatoria del CPP.

Decreto Legislativo N° 126, de 15.6.1981, Ley modificatoria del CPP.

Ley N° 24388, de 6.12.1985, Ley de Despenalización.

Decreto Legislativo N° 895, de 23.5.1998, de procedimiento por delito de terrorismo especial.

Decreto Legislativo N° 897, de 26.5.1998, de procedimiento por delitos agravados.

# La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Uruguay

JOSÉ LUIS G. GONZÁLEZ

Docente de Derecho Penal

Universidad de la República, Montevideo - Uruguay

## SUMARIO:

RESUMEN EJECUTIVO. **§1.** INTRODUCCIÓN. **§2.** ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA. 2.1. MODELO DE ORGANIZACIÓN POLICIAL. 2.1.1. Distintos tipos de policía. 2.1.2. La formación policial. 2.2. PERFIL POLICIAL. 2.2.1. Deber institucional del policía. 2.2.2. Derechos institucionales del policía. 2.2.3. Remuneración salarial. 2.2.4. Responsabilidad institucional del policía. 2.2.5. El presupuesto de la policía. **§3.** LAS FUNCIONES DE LA POLICÍA: PREVENCIÓN Y REPRESIÓN. 3.1. DELIMITACIÓN DE FUNCIONES PREVENTIVAS Y REPRESIVAS. 3.2. LAS ACTIVIDADES DE LA POLICÍA EN EL PROCESO PENAL EN FUNCIONES DE REPRESIÓN DEL DELITO. 3.2.1. La detención del indagado. 3.2.2. Causas legales de detención administrativa. 3.2.3. Derechos del indagado. 3.2.4. El proceso penal. 3.2.5. Derechos del imputado. 3.2.6. Actividad probatoria de la policía. La investigación de la verdad y la prueba ilícita. 3.2.7. Problemas de colisión institucional. 3.2.8. La cooperación institucional. 3.2.9. Disfunciones del sistema: los Derechos Humanos y la corrupción. **§4.** CONCLUSIONES. 4.1. IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS MÁS RELEVANTES DETECTADOS EN EL INFORME. 4.2. FORMULACIÓN DE RECOMENDACIONES. **§5.** ANEXOS. 5.1. ANEXO LEGISLATIVO. 5.2. ANEXO BIBLIOGRÁFICO.

## RESUMEN EJECUTIVO

La policía uruguaya se encuentra abocada a un proceso de cambio institucional, tendiente a lograr un mayor *acercamiento* a la población civil, profesionalizar los cuerpos ejecutivos, recobrar la credibilidad

de su cometido orgánico de *Servicio Social* e introducir propuestas de cambio para un abordaje diferente de la función preventiva. Las políticas de *acercamiento* han tenido resultados disimiles en función del grado de participación que se ha propuesto a la ciudadanía. Se destaca la incorporación de profesionales - abogados a los cuadros ejecutivos, no obstante no se advierten políticas de perfeccionamiento para el personal subalterno. Se está tratando de cambiar el perfil del policía, incorporando la figura del *policía de proximidad o comunitario*, con características del antiguo *Guardia Civil*, como referente social y promotor de una participación articulada con otros agentes sociales. Se propone combatir el delito atacando los factores multicausales en áreas metropolitanas que presentan mayor índice de conflictividad y riesgo social. En materia presupuestaria los salarios no logran el nivel de satisfacción adecuado que deberían tener por la importancia y especialización de la tarea. En cuanto al aspecto represivo, la reglamentación y uso de las armas sigue generando diversas interpretaciones respecto al criterio de utilización. La institución soporta varios procesamientos de policías por malos tratos y corrupción. Respecto de la detención administrativa, el indagado encuentra disminuidas sus garantías constitucionales, ya que - en los hechos - está vedada la libre comunicación con su Defensor. No se advierte la participación normativa del Ministerio Público en el proceso de investigación. En consecuencia, resulta indispensable lograr cada vez más transparencia en la función pública que efectúa la policía. Es importante ensayar la revisión crítica de sus actos en forma pública. Es fundamental profundizar en mecanismos de control de la actividad policial, especialmente en la fase de investigación del delito, e interrogatorio del indagado. Resultaría equitativo extender el objetivo de profesionalización institucional a todo el personal policial sin distinción de rango.

## §1. INTRODUCCIÓN

La historia de la policía uruguaya se remonta al 1º de enero de 1730, cuando el Gobernador del Río de la Plata don Bruno Mauricio de Zabala, procede a instalar el primer Cabildo de Montevideo, del cual dependerían los dos cargos policiales que simultáneamente se creaban: el Alguacil Mayor y el Alcalde de la Santa Hermandad. De allí en más, hasta nuestros días, se han ido creando diversas reparticiones policiales (Cuerpo de Blandengues (1797), Guardia Nacional (1860),

Oficina de Identificación y Antropometría (1895) Guardia Republicana (1924), Policía de Seguridad (1887), etc., así como la promulgación de leyes y/o decretos reglamentarios: primera Ley de Organización de la Policía (1829), cambio en la denominación del funcionario, de *Celador* por el de *Guardia Civil* (1874); creación de la primer “Guía para Comisarios” en Montevideo (1877). Reglamento Policial (1916), etc., y nuevos cargos y designaciones: Sub-comisario (1874) Jefe de Policía del Estado (1829), etc. Las transformaciones institucionales operadas son producto de los cambios sociales y políticos que han ido acompañando la historia del país, cuyo período más conflictivo se sitúa en el Siglo XX, principalmente en la década de los años setenta y principios del ochenta, con el advenimiento del régimen cívico-militar. Durante dicho período la policía debió adaptarse al nuevo régimen político-institucional, caracterizado por la limitación de los derechos y garantías constitucionales, el control de los medios de comunicación, y una política represiva contra los opositores del gobierno instaurado. La institución policial estuvo sujeta a un régimen disciplinario militar y penal militar. Sus mandos no eran los propios, sino personal militar de la cúpula castrense, que en buena medida afectaron su identidad. Las Fuerzas Armadas, asumieron la competencia jurisdiccional en materia penal de *los Delitos cometidos Contra la Soberanía del Estado*, cuyos autores pasaron a ser juzgados por la justicia militar. Cuando el Parlamento uruguayo promulgó el 22 de diciembre de 1986 la Ley 15.848, que estableció la Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado<sup>1</sup> comenzó un proceso de transición a la democracia, caracterizado por una transformación institucional e ideológica tendiente a integrar a la policía a la vida comunitaria. Para ello fueron necesarios profundos cambios institucionales en el ámbito de las cúpulas jerárquicas, así como dotar al sistema de un nuevo marco regulatorio legal.

## §2. ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA

GENERALIDADES. En el Uruguay la Policía constituye la *Fuerza Pública*, es un cuerpo de carácter nacional y profesional, dependiente

---

<sup>1</sup> Esta ley impedía juzgar los delitos y violaciones de derechos humanos cometidos por policías y militares en el período comprendido entre junio de 1973 (fecha del *Golpe de Estado*), y el 1º de marzo de 1985 (fecha de apertura democrática).

del Poder Ejecutivo (Ministerio del Interior), que brinda un *servicio público y social*. Está regida por la Ley Orgánica Policial (*Decreto 75/02 del Poder Ejecutivo, de fecha 01/02/72, Texto Ordenado de las leyes Nro. 13.963 y Nro. 14.050, y sus modificaciones introducidas por el Decreto - Ley Nro. 15.098 de 23/12/980*); y disposiciones complementarias<sup>2</sup>.

Le compete el mantenimiento del *orden público*, y la *prevención de los delitos*.

ESTRUCTURA ORGÁNICA. 1) El *Ministerio del Interior*. Es el Superior Jerárquico de los servicios policiales, y le corresponde su mando por intermedio de los órganos competentes, sin perjuicio de su potestad en asumirlos directamente; 2) Las *Direcciones Nacionales*. Se caracterizan por su especialidad y jurisdicción en todo el territorio, y se identifican como Dirección Nacional de Bomberos, de Policía Caminera, de Sanidad Policial, de Migración, de Institutos Penales, de Asistencia Social Policial, y de Identificación Civil; 3) Las *Jefaturas Departamentales*. Caracterizadas por el mantenimiento del Orden Público, y una jurisdicción territorial acotada al límite geo-político de su Departamento.

INTEGRANTES. Revisten actualmente entre las distintas reparticiones administrativas de la policía un promedio de veintiséis mil efectivos (26.000), de los cuales veintiún mil (21.000) son funcionarios *ejecutivos*, y cinco mil (5.000) son funcionarios de *apoyo*. Considerando que el Uruguay tiene una población de 3.313.000 habitantes<sup>3</sup>, resulta un promedio de un policía cada 127 habitantes.

## 2.1. MODELOS DE ORGANIZACIÓN POLICIAL

En forma genérica se pueden distinguir los siguientes modelos organizacionales: a) Modelo institucional clásico: es el que reclama más leyes, más penas, más policías, más cárceles (modelo reactivo). El

<sup>2</sup> Constitución de la República (artículo, 59 lit. "A", 168 numeral 23 y 172). Leyes N° 15.240, 15.185, 14.240, art.2 del Decreto N° 574 de 12 de Julio de 1974, art. 13 del Decreto N° 574/1974, art. 6° del Decreto N° 876 de 29/12/1971; art. 7° del Decreto 876/1971 y art. 8° del Decreto 876/1971, sin perjuicio de normas complementarias y concordantes en la materia.

<sup>3</sup> [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

crimen reclama una respuesta ejemplar, drástica y eficaz del Estado. Dicha respuesta no atiende a la génesis y etiología del hecho, sino a su mera manifestación y represión; b) Modelo crítico-integrado: Se basa principalmente en la prevención primaria, secundaria y terciaria. La prevención primaria es aquella donde se trabaja en las zonas de mayor vulnerabilidad (p. ej. estimulando la concurrencia a centros de estudios, recreación, etc.); la prevención secundaria, se trabaja donde se ha detectado el foco delictivo (p. ej. drogas en liceos); y la prevención terciaria, cuando ya se cometió el delito, buscando mecanismos de reinserción social. En este modelo *crítico e integrado* de control social, la función policial cobra nuevas dimensiones y perfiles. Se trata de una política de prevención orientada a determinar la génesis del delito.

En particular –en Uruguay– el modelo clásico organizacional de la policía, responde al modelo dualista francés: *prevención-represión*, cuyas características esenciales se desarrollan en el apartado 3.

#### 2.1.1. *Distintos tipos de policía*

A los efectos de una mejor administración de su competencia, y cumplimiento de los roles asignados –mantenimiento del orden público, y prevención de delitos– se pueden distinguir, genéricamente, los siguientes *tipos* de policías: policía de Tránsito o Caminera; de Fuego (Bomberos); de Identificación Civil, Policía Científica, de Inmigraciones, de Seguridad del Estado, de Orden Interno, y de Prevención Social (entre otras), que a su vez pueden admitir subdivisiones dentro de su especialidad. Otras policías como, la Policía marítima, fluvial y lacustre; la aérea y la aduana, a pesar de la naturaleza policial de los servicios, quedan fuera de la órbita del Ministerio del Interior, y son respectivamente competencia de los Ministerios de Defensa Nacional, Transporte Comunicaciones y Turismo, y Economía y Finanzas<sup>4</sup>.

En Uruguay no hay policía militar ni policía judicial.

**POLICÍA PRIVADA.** En la última década han surgido como alternativa a la función que cumple el servicio policial una *nueva* modalidad de

<sup>4</sup> Art.6 del Decreto 876/71 de 29.XII.971.

custodia y vigilancia, que son las *Empresas de Seguridad* y el *Prestador Privado de Seguridad*. Son empresas constituidas a partir de capital privado, que seleccionan a su personal entre policías y militares en actividad o retirados, y ofrecen los servicios de seguridad en ámbitos financieros. La solicitud para la habilitación se tramita en el *Registro Nacional de Empresas de Seguridad y Afines* (RE.NA.EN.SE)<sup>5</sup>. Actualmente hay registradas en todo el Uruguay ciento setenta y una (171) *Empresas de seguridad* y veintiún (21) empresas *Prestador Privado de Seguridad*. Revisten en sus cuadros ocho mil doscientos noventa y cinco (8.295) efectivos de seguridad privada, que comprende a personal armado y personal sin armas. El sesenta (60%) por ciento de este personal trabaja desarmado<sup>6</sup>.

### 2.1.2. La formación policial

La formación policial se realiza en la *Escuela Nacional de Policía*<sup>7</sup>. Ingresan por año aproximadamente ochenta cadetes, y egresan la mayoría de ellos con grado de *Oficial*. La mayoría ingresa con bachillerato completo, y muchos de ellos ya recibidos de abogados. La duración de la carrera es de cuatro años y durante la *curricula* se imparten enseñanzas de técnicas profesionales de manejo de armas, cultura en general, y amplia formación en derecho. Los cursos son impartidos al máximo nivel académico. Posteriormente, los *Oficiales* se perfeccionan en la Escuela de Estudios Superiores con el fin de realizar cursos para el pasaje de grado. La duración de esos cursos varía entre cuatro meses y un año, dependiendo de la especialidad. Anualmente se inscriben un número aproximado a seiscientos alumnos.

## 2.2. PERFIL POLICIAL

El estudio de los factores criminógenos en la sociedad, y la incidencia en los sectores de riesgo, condujeron a remplazar el concepto de

<sup>5</sup> Es una Unidad del Ministerio del Interior, creada por Ley de Presupuesto Nro. 16.170/90 de fecha 28/12/90, cuya competencia surge del art.11 del Decreto 275/99 de fecha 14/09/99.

<sup>6</sup> Las siguientes normas regulan la actividad de estas empresas: a) Ley de Presupuesto Nro. 16.320 de 01/11/92 - art.118, y ss; b) Decreto Nro. 181/00 de fecha 20/01/2000; c) Decreto Nro. 342/00 de 28/11/00 y Nro. 342/01 de 28/08/01; y d) Decreto 343/01 de 28/08/01.

<sup>7</sup> Actualmente la Escuela de Policía ha propuesto la creación de un Instituto Universitario, cuyos egresados obtendrían el título de *Licenciado en Seguridad Pública*.

“*sistema de prestación*” del servicio policial tradicional, que supone que todo el conocimiento y las habilidades en materia de seguridad pública están en manos del profesional policial y en la institución en la que se desempeña, por el de “*sistema de realización*” que implica utilizar en forma articulada sus capacidades y especialidades en la construcción de la seguridad como un bien colectivo y por tanto necesariamente elaborado a través del desarrollo de una capacidad de escuchar, entender e interactuar con otros especialistas de diversa formación y procedencia pero donde el individuo, por sí, o en sus distintas formas de asociación, debe participar activamente como protagonista que construye su propio proyecto de vida social.

El cambio fundamental se concretó en la introducción de la figura y roles del POLICÍA COMUNITARIO como un integrante esencial del equipo multidisciplinario. Esta forma de actuación policial representa un nuevo eslabón en la gran cadena que supone cumplir la misión preventiva de la Policía Nacional, para hacerla evolucionar conjuntamente con la nueva realidad de la sociedad moderna, con criterios de máxima eficacia y participación, incorporándolo a la multidisciplinaria que supone la prevención social del delito y el tratamiento del delincuente desde los avances de la criminología, de la victimología y de la concepción del Derecho Penal como última ratio. No invalida la prevención situacional o disuasión ni la intervención, sino que se suma a ellas.

### 2.2.1. *Deberes institucionales del policía*

Los deberes que se les reclaman a los funcionarios policiales, según el artículo 30 de LOP, son los siguientes: 1) Defender contra las vías de hecho, la libertad, la vida y la propiedad de todas las personas; 2) Mantener el orden público, la preservación de la seguridad, la prevención y represión de delitos; 3) Deber de obediencia al Superior Jerárquico impartida por las ordenes de servicio; 4) Deber de cumplir el servicio, desempeñando las funciones inherentes a cada grado y destino policial; 5) Aceptación del grado conferido por la autoridad competente, conforme a las disposiciones legales; 6) Sujeción al régimen disciplinario que corresponda; 7) En el caso del personal Superior, el sometimiento a la jurisdicción de los Tribunales de Honor de la Policía; 8) Deber de dedicación, aceptando cargos y destinos asignados y cumplir las comisiones de servicio; 9)

Abstenerse de toda actividad política y de participación en cualquier acto público o privado de carácter político.

También se reclama al personal policial: *dignidad* en su conducta funcional para no comprometer a la institución ni entorpecer sus fines; *cortesía y eficiencia* en el trato con el público; la observancia del *secreto* en los casos que la función lo amerite (por ejemplo, la divulgación pública de indicios o detalles de una investigación puede conducir a frustrarla); obligación de *denunciar* cualquier delito de que tuviere conocimiento por razón de sus funciones (art. 177, CP); deber de *denunciar* la incompatibilidad del cargo por razones de índole profesional, familiar o comercial, etc.

### 2.2.2. *Derechos institucionales del policía*

Son derechos inherentes al Estado Policial los siguientes: 1) El uso del título, uniforme, insignias, atribuciones y armamentos correspondiente a cada grado; 2) El destino adecuado a cada caso; 3) El ejercicio de las facultades disciplinarias que para cada grado y cargo se acuerdan; 4) Derecho a la remuneración. La prestación del servicio es una tarea laboral paga; 5) El haber de retiro y la pensión para su derecho-habientes de conformidad con la ley; 6) Otros derechos que por ley, decretos o reglamentos se establezcan, por ejemplo, el derecho a la estabilidad laboral (art. 60, Constitución), la limitación de la jornada de trabajo, el descanso semanal y la higiene física y moral (art. 54, Constitución), derecho a integrar asociaciones profesionales (art. 57, Constitución), y el derecho a un tratamiento digno, entendiéndose por tal, el respecto hacia su persona y el cumplimiento de sus directivas en el ejercicio de sus funciones.

### 2.2.3. *Remuneraciones salariales*

Respecto de los salarios que perciben los funcionarios nos remitimos al siguiente cuadro<sup>8</sup>:

---

<sup>8</sup> A los efectos comparativos \$ 1000,00 (mil pesos uruguayos) equivalen aproximadamente a U\$S 33,00.

MINISTERIO DEL INTERIOR<sup>9y10</sup>

SUELDOS CORRESPONDIENTES A CARGOS DE PARTICULAR CONFIANZA	
Director de la Policía Nacional	\$ 15.723,53
Jefe de Policía de Montevideo	\$ 21.289,98
Jefe de Policía del Interior	\$ 15.723,54
Director Nacional de Información e Inteligencia	\$ 14.294,12
Director Nacional de Cárceles y Penitenciarias	\$ 14.294,12
Director Nacional de Sanidad Policial	\$ 11.639,49

SUELDOS CORRESPONDIENTES A LA CARRERA POLICIAL		
Grados policiales	Subescalafón Ejecutivo	Subescalafón Administrativo
<i>Personal superior</i>		
<i>Oficiales superiores</i>		
Inspector General	\$ 15.258,06	\$ 13.020,57
Inspector Principal	\$ 14.346,19	\$ 12.499,70
Inspector Mayor	\$ 13.966,72	\$ 12.142,56
<i>Oficiales Jefes</i>		
Comisario Inspector	\$ 9.517,26	\$ 7.959,94
Comisario	\$ 8.908,20	\$ 7.382,19
<i>Oficiales Subalternos</i>		
Subcomisario	\$ 7.395,33	\$ 5.955,94
Oficial Principal	\$ 6.906,01	\$ 5.791,23
Oficial Ayudante	\$ 6.427,44	\$ 5.341,90
Oficial Subayudante	\$ 5.918,10	\$ 4.963,64
<i>Personal Subalterno</i>		
<i>Suboficiales</i>		
Suboficial Mayor	\$ 5.681,94	No en esta categoría
Sargento 1ro.	\$ 5.419,71	\$ 4.170,39
<i>Clases</i>		
Sargento	\$ 5.197,09	\$ 3.933,08
Cabo	\$ 4.935,91	\$ 3.701,36
<i>Alistados</i>		
Agente de 1ra.	\$ 4.371,15	\$ 3.406,86
Agente de 2da.	\$ 4.124,48	\$ 3.181,66

<sup>9</sup> Fuente: Ministerio del Interior. <http://www.parlamento.gub.uy>.

<sup>10</sup> A los efectos comparativos se puede cotejar los salarios de los funcionarios policiales, con los de otros funcionarios del Estado:

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA \$ 113.847,07

Gerente General - Antel \$ 86.545,00. Ministros de Estado \$ 33.131,05.

Catedrático de la Universidad Pública (Profesor titular c/20 horas) \$ 4.480,50

#### 2.2.4. Responsabilidad institucional del policía

Se pueden distinguir responsabilidades de carácter administrativo y penal. La *responsabilidad administrativa* requiere necesariamente del debido procedimiento administrativo, llamado sumario, que determinará su responsabilidad (Decreto 500/91). Es posible que coexista la responsabilidad administrativa y penal, sin que implique un doble juzgamiento (*non bis in idem*). La *responsabilidad penal* proviene de la comisión de delitos por parte del funcionario en el cumplimiento de sus funciones. Pueden ser de naturaleza común, o inherentes a su cargo o condición. El código penal uruguayo reserva varias disposiciones que atañen a los *Delitos contra la Administración Pública* (Título IV, Capítulo I a IV - art. 153 a 176), y los *Delitos contra la libertad* (Título XI, Capítulo I, art. 280 a 293).

#### 2.2.5. El presupuesto de la Policía

Se invierte en la institución policial el 6 % del presupuesto nacional<sup>11</sup>. El Uruguay procura modernizar y profesionalizar la policía, fundamentalmente a través de equipos de comunicación individual (telefonía celular); remodelación de la flota de transporte vehicular, y mejoramiento en los uniformes o ropa de vestir. La mayor parte de los agentes policiales (no las jerarquías), siguen perteneciendo a sectores socioculturales medio y medio bajo, donde en muchos casos no encuentran otra opción laboral que incorporarse a los cuadros administrativos policiales para subsistir. Dicho criterio va en detrimento de la vocación y de las relaciones institucionales. El salario promedio del *personal subalterno* asciende aproximadamente a US\$ 150,00 mensuales debiendo en muchos casos recurrir a un servicio complementario que se conoce con el número “222” (custodia policial fuera del horario regular de trabajo). Salvo excepciones, la constante sigue siendo una policía con escasa instrucción educacional, con mínimos niveles de profesionalidad institucional, y con recortes presupuestales cada vez mayores.

---

<sup>11</sup> Fuente. [www.paraelemento.gub.uy](http://www.paraelemento.gub.uy)

### §3. LAS FUNCIONES DE LA POLICÍA: PREVENCIÓN Y REPRESIÓN

LA FUNCIÓN PREVENTIVA. La conceptualización *moderna* de prevención implica distinguir entre *prevención social*, y *prevención de las situaciones incitantes al delito*. La prevención social de la delincuencia implica orientar la planificación estratégica y la ejecución de las acciones a los factores incidentes identificados en el diagnóstico de situación, punto de partida para el diseño de estrategias de intervención. Tiene como finalidad: Reducir los factores criminovalentes y la motivación delictiva mediante medidas de desarrollo e inclusión social. Estimular los factores criminoresistentes. Proponer a un cambio de paradigma respecto a la justicia penal y a los sistemas de control social.

Así mismo suelen identificarse los siguientes ejes estratégicos: a) La formación de los niños (controlando en la primera infancia los factores de riesgo que pueden conducir en un futuro a la delincuencia y criminalidad); b) el desarrollo comunitario (que supone una labor de fortalecimiento de la viabilidad económica y de la cohesión social de la comunidad local, así como de educación de la juventud en la observación de la ley); y c) el desarrollo social (que trata de eliminar ciertos focos de delincuencia caracterizados por la pobreza, la falta de un buen sistema de educación y la insuficiencia de oportunidades de empleo remunerado, las situaciones de discriminación y otras formas de abandono social.

La actividad preventiva en si misma considerada, puede ser *mediata*, cuando se presume una hipótesis de conflicto y se adoptan todas las medidas razonables para evitarlo o minimizar sus efectos. Por ejemplo, ante un evento deportivo con gran afluencia de público, se tiende a evitar situaciones de riesgo, fijándose lugares de exclusión para vehículos, vías de acceso determinadas, se palpan de armas a los asistentes, se limita el ingreso de bienes muebles personales, se asigna mayor cantidad de efectivos policiales, etc.

La actividad preventiva *inmediata* se da cuando el conflicto surge de improviso y es necesario actuar en forma inminente para evitar la causación de mayores males que los producidos. Por ejemplo, ante un accidente de tránsito se desvían las rutas, ante la caída de un

puente se prohíbe el acceso al lugar, o ante el desborde del caudal de agua de un río se evacua la zona.

Cuando la prevención apunta directamente a combatir el delito común u organizado, resulta indispensable detectar las causas de la criminalidad, ya sean sociales, económicas, morales, etc., y las que se refieren específicamente a los involucrados, a su personalidad, al medio en que actúan, como también a una eventual reincidencia.

LOS CENTROS DE PREVENCIÓN. Los Centros de Prevención son Unidades Policiales especializadas y descentralizadas de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito. Se concibieron para facilitar la articulación y la convergencia de todos los involucrados en la tarea de la prevención en torno a esfuerzos y objetivos que respeten los intereses de las comunidades locales. Tienden a impulsar la labor creativa y promover la apertura y el relacionamiento entre los más variados actores sociales, públicos, privados comunitarios organizados o no en la construcción del valor seguridad pública como bien común. El cambio fundamental se concretó en la introducción de la figura del Policía Comunitario, cuyas características funcionales, se describieron en el apartado 2.b.

LA SEGURIDAD COMO COLECTIVO. Un criterio orientador para aplicar la política preventiva radica en el *sentimiento de inseguridad* que percibe la población, ante la sistemática comisión de delitos, y la amenaza de ser víctima potencial de los mismos.

VICTIMIZACIÓN. La proporción de personas que en diciembre de 2001 declaran haber sido víctimas (ellos o sus familiares directos) de un delito en los últimos doce meses es sensiblemente inferior si se compara julio de 2000. Según una encuesta realizada en julio de 2000, el 21% de los entrevistados declaraban que ellos o sus familiares directos habían sido víctimas de un delito durante el último año, sin embargo en diciembre/2001 esta cifra cae significativamente ubicándose en el 12%. Los tipos de delitos declarados por los entrevistados en esta encuesta se concentran en tres casos: hurto (79%), rapiña (18%) y Lesiones (3%). Estos están en sintonía con las cifras de delitos provenientes de las estadísticas del Ministerio del Interior.

Por su parte, el porcentaje de delitos denunciados se mantiene constante, mostrando que dos de cada 3 personas que declararon haber sido ellos víctimas de delito lo denuncian ante la Policía. En julio

de 2000, del 21% víctima de delito, el 14% lo denunciaba y el 7% no lo hacía, mientras que en diciembre de 2001, del 12% víctima de delito el 8% lo denunció y el 4% no. Cabe destacar que el valor de denuncia de delito ante la Policía alcanzado para Montevideo y Canelones es muy superior a los que presentan otras ciudades de la región (Buenos Aires, Santiago de Chile, San Pablo, por ejemplo) (Fuente: Ministerio del Interior. Programa de Seguridad Ciudadana).

La manera en que la sociedad vivencia el fenómeno delictivo, incide en las pautas de comportamiento social. Por más que en el último año se advierte un descenso en la tasa de criminalidad *tipo* se han advertido determinados cambios en los estilos de vida de los ciudadanos, especialmente en la Capital, respecto de estructura urbana de la ciudad<sup>12</sup>. p. ej., los suburbios de la clase media de los uruguayos, que tradicionalmente se caracterizaban por sus jardines abiertos, actualmente se presentan enrejados o amurallados. El perfil urbano se ha visto alterado por la construcción de inmuebles tipo edificio, estimulado por la demanda de quienes buscan una seguridad que no encuentran en las construcciones unitarias o de propiedad horizontal.

La inseguridad ciudadana también tiene efectos en ciertos aspectos de la economía. Estimula la expansión de las grandes superficies, como los supermercados, donde los sistemas de vigilancia en su interior y estacionamientos, son una dimensión destacada en la oferta de seguridad. Solo en Montevideo, en un período de diez años se crearon cuatro centros comerciales (*shoppings*).

OPINIÓN SOBRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAÍS. Los entrevistados ubicaron en primer lugar la Desocupación, en segundo lugar los Problemas Económicos, en *tercer lugar* la Seguridad, en cuarto lugar la Pobreza, y con muy baja frecuencia mencionan salud, educación, corrupción y drogadicción. Los primeros tres problemas explican el 80% o más de las respuestas en las cuatro encuestas realizadas entre 1999 y 2001. Resulta relevante destacar que en el período de referencia la Seguridad pasa de ocupar el segundo lugar, entre los problemas mencionados, al tercero.

---

<sup>12</sup> Uruguay tiene, de acuerdo a las últimas proyecciones al año 2001, una población de 3.313.000. El 42% reside en la Capital. Similar nivel de concentración urbana se repite en el interior del país.

El valor asignado a la seguridad y los problemas derivados de la misma, como el delito y la victimización, tiene consecuencias sobre el nivel de integración de la sociedad porque provoca una brecha cada vez mayor entre los estratos socioeconómicos distintos, en el desplazamiento urbano de los sectores más desprotegidos hacia zonas suburbanas o marginales, y la expansión del delito.

Los patrones de comportamiento que se van consolidando en una contexto de inseguridad frente al crimen y la violencia se reflejan en la estructura social, y en particular en las relaciones entre los diversos estratos socioeconómicos. El temor que genera la sensación de inseguridad es propicio para la formación de estereotipos de delincentes que incorporan muchos rasgos de la pobreza, sin que ello implique, desde luego, ser un factor decisivo o determinante para la formación de aquellos. Tanto la comisión de delitos comunes como las respuestas institucionales a los mismos, son parte importante de las causas y de los efectos del deterioro del capital social de la comunidad. Cuando el capital social falta o se debilita aumenta la inseguridad personal (*Fuente: Programa de Seguridad Ciudadana [PSC]. En el caso del año 1999 y 2000 fueron encuestas contratadas especialmente a Equipos Mori por el PSC. En 2001 se contrató el trabajo de campo y el procesamiento del propio PSC).*

**LAS MEDIDAS PREVENTIVAS.** Han sido diversas las respuestas de la policía uruguaya tendientes a combatir el delito, y recobrar la confianza de la población. Así se aplican desde las políticas preventivas mediante campañas de publicidad donde se aconseja que hacer y no hacer en cuestiones de seguridad, por ejemplo, las medidas que deben adoptarse cuando se abandonan áreas de dominio personal como el domicilio, o el vehículo, o desaconsejar transitar por determinadas zonas sin compañía, o abstenerse de hacerlo en determinados horarios; etc., hasta un mayor desplazamiento de efectivos en la vía pública.

El modelo clásico preventivo por excelencia es el denominado servicio de patrullaje, que consiste en rondas o circuitos preestablecidos, en móviles o a pie, cuya presencia exterioriza el mensaje de *ley y orden*, tendiente a desestimular la comisión de delitos. El servicio de patrullaje varía de modalidad, cualitativa y cuantitativamente, según las demandas de seguridad ciudadana. Así es común observar

en las zonas céntricas de las ciudades –especialmente en Montevideo– un desplazamiento policial conjunto de a dos funcionarios, que recorren a pie las zonas de mayor afluencia de gente, munidos de modernos equipos de radiocomunicación, quienes se encuentran en contacto directo con los servicios móviles de radio-patrulla, o motos, que sirven como apoyo logístico. Sin perjuicio de lo expuesto, no puede dejar de observarse, que determinadas políticas preventivas gozan de cierta resistencia. Muchas de las medidas propuestas a través de diversos programas de ayuda ciudadana, no han contado con el apoyo de la comunidad: p. ej., recientemente se implementó un programa denominado *Vecino Alerta* consistente en una campaña de sensibilidad a los vecinos de determinadas zonas de Montevideo, para que, si advertían la presencia de personas extrañas al barrio o conductas sospechosas de terceros, efectuaran la denuncia a la policía, para que realizará inmediatamente una recorrida por el lugar. La medida, sin embargo fue considerada como una “operación buchona”<sup>13</sup>, es decir, existe en un sector de la comunidad la convicción de que quien colabora con la policía hace mal en hacerlo y no es bien visto por los demás. Esta incapacidad relativa de la actividad preventiva policial influye sobre la eficacia preventiva general que se pueda atribuir a la acción policial o a la institución como tal. La motivación mediante la coacción psicológica de los ciudadanos sólo puede darse hasta cierto grado de integración, lo que implica una revisión permanente de las propuestas preventivas.

LA FUNCIÓN REPRESIVA. La actividad represiva es la respuesta institucional contra un hecho ya consumado o en vías de realización. En rigor de verdad, no existe una correlación cronológica entre la prevención y la represión, podría decirse que son dos caras de la misma moneda, que alternan según la situación a que está llamada a actuar la policía. La represión debe ser una actividad excepcional, y no un camino obligado luego del fracaso de la prevención<sup>14</sup>. En tal sentido, no puede estar incorporada a la formación del policía como política de acción, sino que por el contrario, debe marcarse su característica como esencialmente eventual. La actividad represiva sólo deberá aplicarse ante el conflicto declarado, y una

<sup>13</sup> La palabra “buchona” aparece como un término desvalorado en la sociedad uruguaya.

<sup>14</sup> ORENCES, VALENTÍN H. *Poder de policía*. Editorial Universidad, Buenos Aires, 1997, p. 33.

vez instalado, la represión debe responder a ciertas características: debe ser *particular*, esto es, dirigida sola contra quién lo merece, evitando perjudicar a terceras personas ajenas a la situación; debe ser *concreta* que sea inequívoca la decisión de reprimir, y que sirva como elemento de disuasión para los provocadores; y en la medida de las posibilidades debe ser *concentrada y conjunta* para que se efectivice en el menor tiempo posible y con el mínimo costo humano y material.

Asimismo, debe ser *proporcional* al evento, es decir, que la respuesta represiva debe guardar relación con el hecho. Este criterio se nutre del concepto de legítima defensa, que postula entre sus requisitos la *necesidad racional del medio empleado para repelerla o impedir el daño* (art. 26 lit. b', CP). La legalidad de la represión lleva implícito, que los elementos materiales o vías de hecho utilizados, no estén expresamente prohibidos por la ley. También debe ser *temporal*, es decir, extenderse sólo el tiempo necesario mientras dura el conflicto.

LA ACTIVIDAD COERCITIVA. Es la que realiza la policía al margen de la voluntad del sujeto. Implica no solo la advertencia de sanción por el incumplimiento de una norma, sino la acción directa, incluso violenta, para lograr el efectivo cumplimiento de la misma. El hecho que éste legitimado el uso de la fuerza no deja de ser un acto administrativo que genera responsabilidad para el policía. De allí, que las acciones coercitivas son de fuerza pero no necesariamente implican un acto de represión. La función coercitiva puede adoptar distintas formas, y ese accionar dependerá de la magnitud del hecho en concreto: podrá consistir en apartar, desviar, demorar, retener. El límite de la coerción está dado por el cese de la conducta a reprimir y por la proporcionalidad de la respuesta.

USO DE ARMAS. El principio orientador de la actuación policial es *el no uso de los medios coercitivos*. La excepción, entre los que se encuentra el uso de las armas, debe ser *racional, proporcional y progresivo*. La única referencia normativa que tenía la policía para sostener este criterio estaba consagrada en el artículo 5to de la Ley Orgánica Policial: “*Para el logro de los fines descriptos los Servicios Policiales emplearán bajo su responsabilidad, los medios razonablemente adecuados y en igual forma elegirán la oportunidad conveniente para usarlos*”.

Luego del Proyecto de Ley sobre el “Estatuto Legal del Uso de la Fuerza”<sup>15</sup> enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento en el año 1993<sup>16</sup>, se reforzó la legislación nacional en la materia, mediante la promulgación de la ley Nro 16.707 (Ley de Seguridad Ciudadana), que modificó el artículo 5to de la *Ley Orgánica Policial* quedando redactado de la siguiente manera: “*A los efectos del cumplimiento de las finalidades institucionales y cometidos del artículo 2º de la presente ley, el personal policial utilizará las armas, la fuerza física y cualquier otro medio material de coacción, en forma racional, progresiva y proporcional, debiendo agotar antes los medios disuasivos adecuados que estén a su alcance según los casos. El Ministerio del Interior instruirá a dicho personal siguiendo las pautas contenidas en el Código de Conductas para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG/34/169), de 17 de diciembre de 1979*”<sup>17</sup>. Otro criterio orientador para el uso de las armas y la fuerza física se encuentra contenida en el *Instructivo Policial del año 1997*, aprobado mediante resolución Ministerial de fecha 31.III.97. Estas normas fijan un modo de actuar acorde a los lineamientos del Código de Conducta de los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, pero *no están contenidas en una ley*. Son una Prescripción Administrativa que vincula al jerarca que ordena con el funcionario que debe cumplirlas; sin embargo, no obliga al juez llamado a examinar la conducta del policía cuando de ella se hubiere derivado un hecho con apariencia delictiva<sup>18</sup>.

### 3.1. DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES PREVENTIVAS Y REPRESIVAS

Habida cuenta de las especiales características que reviste la función policial pueden distinguirse los siguientes principios, que tam-

<sup>15</sup> La fuente material que inspiró el proyecto fue el *Código de Conducta para Funcionarios de Hacer Cumplir la Ley, de las Naciones Unidas*, aprobado por Resolución Nro. 34/169 del 17.XII.979, aprobado con carácter de Declaración y no vinculante para los Estados.

<sup>16</sup> Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes. Carpeta N° 3016 de 1993. Repartido N° 1050 de noviembre de 1993.

<sup>17</sup> Por Resolución de fecha 31.III.997, el Ministerio del Interior dictó el Instructivo para el cumplimiento de las disposiciones del artículo 28 de la Ley Nro 16.707 de 27.VII.995.

<sup>18</sup> LÓPEZ, GRACIELA. *Responsabilidad del Estado y función pública: alcance y proyección en Uruguay 2002*. Informe inédito, Centro de Estudios de Derecho Público, 2002.

bién marcan un límite a la actuación profesional: 1º) *Principio de legalidad*. Solo la ley puede legitimar la violencia de conformidad al principio de atribución, nuestra Constitución en su artículo 168 ap.1, 2 y 23 preceptúa que corresponde al Poder Ejecutivo la conservación del orden y la tranquilidad en lo interior (ap.1º) y al Ministerio del Interior el mando de los servicios policiales (art.6º Ley Orgánica Policial); 2º) *Principio de necesidad*. La violencia a que ocurran los servicios policiales, deberá ser necesaria, es decir, que agotados todos los medios pacíficos conducentes a lograr el cumplimiento de la ley, recién se podrá utilizar la violencia. La ley alude al empleo de “*los medios razonablemente adecuados*” y dentro de los límites enunciados, es decir, que resulte de aplicación al principio referido; 3º) *Principio de oportunidad*. También denominado de idoneidad o adecuación, que se resuelve en que el funcionario deberá elegir entre los medios de que dispone para el cumplimiento de la ley, el más adecuado a cada situación que deba enfrentar, guiándose por aquel que produzca la menor lesividad; 4º) *Principio de proporcionalidad*. La utilización de la violencia habrá de ser proporcional a la gravedad de la situación que se debe enfrentar<sup>19</sup>.

### 3.2. LAS ACTIVIDADES DE LA POLICÍA EN EL PROCESO PENAL EN FUNCIONES DE REPRESIÓN DEL DELITO

LA INVESTIGACIÓN POLICIAL. En su carácter de *auxiliar de Justicia*, a la policía le corresponde “(...) *investigar los delitos, reunir sus pruebas y entregar los delincuentes a los jueces* (...)” (artículo 2º LOP, nº 15.240). Durante el proceso de investigación (que en la mayoría de los casos determina el resultado del proceso penal) se hace necesario descubrir y aclarar el contexto de los hechos, y recoger las pruebas. La investigación criminal es variada e implica, según el caso, observaciones, seguimiento, red de recolección de datos. Indagatorias, interrogatorios, detenciones y conducciones. Y la investigación técnico-científica del delito, implica, inspección y relevamiento de la escena del hecho, obtención, tratamiento e interpretación de los indicios que constituyan prueba material, reconstrucción de los

---

<sup>19</sup> DUARTE NOSEI, EDUARDO. *Ley de Seguridad Ciudadana*. Edit. F.C.U., Montevideo, 2001, pp. 108-110.

hechos, asesoramiento técnico y asistencia a la Justicia en reconstrucciones judiciales, pericias, etc.<sup>20</sup>.

Ahora bien. Privado de libertad el indagado, se da cuenta al Juez de los motivos de su detención, quién dispone, en algunos casos que se continúe la investigación, “manteniendo situación”, y en otros, cuando ya finalizó, que sea conducido a su *despacho* para iniciar la instrucción judicial. Durante este período de investigación administrativa la policía es *dueña* del procedimiento, informando con posterioridad al Juez, los elementos de prueba que pudieron recabarse, y la posible conexión causal con el indagado. El juez se convierte en un mero *receptor* de la información proveniente de la policía, sin perjuicio que en algunos casos pueda acompañar la investigación y tomar conocimiento directo de los hechos. El órgano encargado de promover las acciones penales –Ministerio Público y Fiscal– *no participa en la fase de investigación policial*<sup>21</sup>. Para iniciar la investigación es condición *sine qua non* la denuncia de la comisión de un delito, pudiéndose presentar indistintamente ante la autoridad judicial o policial (105, CPP). Este requisito constituye a su vez, una garantía constitucional ya que están “abolidas las pesquisas secretas” (arts. 22, Constitución; 287, CP). La denuncia puede ser presentada en forma escrita o verbal y presentarse personalmente o por mandatario especial (art. 107, CPP). Deberá contener, en cuanto sea posible la mayor cantidad de elementos que permitan su comprobación y calificación legal (art. 109, CPP).

### 3.2.1. *La detención del indagado*

Detener, es el acto por el que se priva a una persona de su derecho de traslación, quedando sujeta a disposición de la autoridad com-

<sup>20</sup> DE LOS SANTOS, ROBERTO. *Criminalística de campo*. 1ª ed. (especial para la Policía Nacional): Montevideo, Dirección Nacional de Policía Técnica, 2000, p. 31.

<sup>21</sup> Sin perjuicio de ello, se advierte una tendencia –aunque limitada– de informar al fiscal de turno –incluso vía fax– de las actuaciones practicadas por la dependencia policial a cargo de las investigaciones (Cf: disertación del Sr. Representante del Ministerio Público, Dr. ENRIQUE MOLLER, en el Seminario *La Policía en el Estado de Derecho y sus relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Público y Fiscal*. Paraninfo de la Facultad de Derecho, Universidad de la República, Montevideo [Uruguay], 24 a 26 de abril de 2002), organizado en el marco del proyecto de investigación sobre *La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano*.

petente<sup>22</sup>. La detención tiene por objeto asegurar la presencia física de las personas imputadas o requeridas en aquellos actos inherentes al proceso legal que originó la causa<sup>23</sup>. Detenida la persona, haya sido sorprendida en delito flagrante (art. 120, CPP), o mediando orden escrita de Juez competente (art. 118, CPP), se le conduce a la dependencia policial responsable del procedimiento. Esta, en su carácter de *auxiliar de la Justicia*, realiza una serie de intervenciones administrativas tratando de *reunir las pruebas* para vincular al detenido con el delito cometido y/o denunciado. Las pruebas pueden consistir en la declaración testimonial de la víctima, presentación de documentos, aportación de indicios, y cualquier otra de similar naturaleza, “no prohibido por la ley que pueda utilizarse aplicando analógica-mente las normas que disciplinan a los expresamente previstos” (art. 173, CPP). Con relación al interrogatorio policial, corresponden las siguientes precisiones: a) si bien la actividad policial se rige por normas especiales (LOP, concordantes y complementarias), también se aplican normas del derecho público administrativo (Decreto 500/91)<sup>24</sup>. Ello significa que está contemplada la posibilidad de efectuar interrogatorios, sin perjuicio que el interrogado (indagado, en el caso) se reserve el derecho de no responder; b) el silencio del indagado no tiene que interpretarse en su contra, ni genera responsabilidad penal, salvo excepciones. En todo caso, sí está regulado una sanción para quién se rehúsa a brindar datos relativos a su identidad personal (nombre, estado, vecindad) requerido por un funcionario público (en el caso, el policía), con fines meramente informativos (art. 360, n<sup>o</sup> 6, CP). Pero no existe obligación formal de *declarar* ante la policía, ni derecho de aquella en exigirlo. Tampoco en Sede Judicial<sup>25</sup>. Sin perjuicio de lo expresado, es práctica consolidada, de mero cuño consuetudinario, el interrogatorio del indagado en sede policial. Dicho interrogatorio se efectúa sin la presencia del Defensor, a pesar de la facultad legal

<sup>22</sup> BONILLA, CARLOS. *Manual de técnica policial*. 1<sup>a</sup> ed., Buenos Aires: Universidad, 1992, p. 79.

<sup>23</sup> BONILLA, CARLOS. *Op. cit.*, p.69.

<sup>24</sup> El Decreto 500/91 regula la forma de los procedimientos sumariales o investigaciones administrativas, en la Administración Pública.

<sup>25</sup> El art. 126, CPP, determina como requisito del procesamiento que se interroge al indagado en presencia de su defensor, o que “...conste formalmente su negativa a declarar...”

consagrada por el denominado *Pacto de San José de Costa Rica*, donde se proclama el derecho de contar con un abogado desde el primer momento de la detención. Al Defensor se le impide acceder a la instancia administrativa, basándose en la *incomunicación del detenido* (art. 124, CPP)<sup>26</sup>. El interrogatorio en sí, versa sobre aspectos relativos a la denuncia, los hechos acaecidos y su vinculación con los mismos. Tampoco se le permite al indagado efectuar llamadas telefónicas, ni comunicarse con su familia. Cuando se pregunta sobre la situación legal de la persona privada de libertad, sólo se confirma su condición de detenida, y eventualmente, la resolución del Juez si ordena conducirla a su Despacho. Es práctica forense, que la judicatura interprete la declaración del indagado –en sede policial– como una simple referencia histórica de los hechos acaecidos, adjudicándole un relativo valor de prueba indiciaria; salvo que sea ratificada en presencia de su Defensor durante el proceso penal (art. 186, CPP).

La policía también *efectúa reconocimientos*. El *reconocimiento* es un medio de prueba “por el que se somete a alguna persona o cosa determinada al examen o inspección del mismo magistrado o de los individuos cuyo testimonio puede ser conveniente para la investigación de la verdad” (art. 230, CPP). Es un acto reservado a la órbita del Poder Judicial, debiendo ser “ordenado por el Juez competente” (NB, 230, CP), quién solo así, puede cumplir el mandato constitucional de preservar las garantías procesales, y ser custodio de la más pequeña agresión contra los derechos de las personas (art. 23, Constitución). Al efectuarse en sede policial, no se tiene el control sobre la *forma*, es decir, la certeza que el reconocimiento se efectúa en “rueda de personas”, ni la posibilidad de que el indagado deje constancia en actas de cualquier episodio irregular.

En conclusión, la Policía *debe* investigar los delitos; pero lo *debe* hacer dentro del marco legal establecido, y en consecuencia, no podrá

---

<sup>26</sup> La incomunicación del detenido forma parte de las potestades que el CPP otorgó al Juez, a los efectos de preservar la indagatoria. Conforme al art.124 podrá ser ordenada por éste una vez comunicada la aprehensión del indagado. Es una extensión de la norma que establece la reserva de la instrucción (art. 113, CPP), y de la misma manera que no se permite la libre comunicación del Defensor con su cliente, en la etapa presumarial, la costumbre a extendido el mismo criterio a la indagatoria policial. No hay excepción a la regla, el detenido no tiene ninguna posibilidad de defensa técnica en sede administrativa.

*exigir* la declaración del indagado, ni detener arbitrariamente ni por veinticuatro horas a persona alguna, ni tampoco someterlo a prueba de reconocimiento, so pena de invalidar la prueba por insuficiencia de garantías constitucionales.

### 3.2.2. *Causas legales de detención administrativa*

Se prevé la detención administrativa, como ejercicio del *ius puniendi* del Estado, pero en el marco de las siguientes garantías constitucionales: a) Nadie puede ser preso sino infraganti delito o habiendo semiplena prueba de él, por orden escrita del Juez Competente (art. 15, Constitución); b) Plazo para la toma de declaración, que la Carta Magna y la ley fijan dentro de las veinticuatro horas (art. 16, Constitución, art. 118, CPP); c) Plazo para iniciar el sumario, fijado dentro de las cuarenta y ocho horas de la detención (art. 16, Constitución); d) Cuando procede orden de detención, está se extenderá por escrito, debiendo efectuarse del modo que menos perjudique a la persona y la reputación del detenido (art. 119, CPP). En la práctica no ocurre así; por lo general, la detención se coordina telefónicamente entre la policía y el Juez; e) Cuando no procede orden judicial, solo se permite detener en los siguientes casos: i) al que intentara un delito, en el momento de disponerse a cometerlo; ii) al que fugare estando legalmente detenido; iii) al que sea sorprendido en delito flagrante (art. 120, CPP).

### 3.2.3. *Derechos del indagado en ocasión de la detención*

Una vez que el indagado ha sido privado de su libertad ambulatoria, y permanece en la órbita administrativa de la policía, goza de los siguientes derechos: a) guardar silencio ante el interrogatorio efectuado, sin que ello, implique una presunción de culpabilidad en su contra; b) Contar con el patrocinio letrado de un Defensor de confianza<sup>27</sup>; c) Ser tratado con dignidad y respeto en su persona (arts. 7 y 20, Constitución); d) A que se le tome declaración por el Juez dentro de las veinticuatro horas, y dentro de las cuarenta y horas, como máximo, si correspondiere, sé de inicio al sumario (art. 16, Constitución); e) A ser informado de los motivos de su detención

<sup>27</sup> Aunque en la práctica este derecho se encuentra vedado, conforme al argumento de la *incomunicación del detenido* (art. 124, CPP).

(art. 17, Constitución); f) No ser compelido a prestar juramento en sus declaraciones o confesiones (art. 20, Constitución)

### 3.2.4. *El proceso penal (síntesis)*

El proceso penal uruguayo<sup>28</sup> se estructura sobre la base de un sistema mixto, caracterizado por una etapa inicial inquisitiva y una etapa subsiguiente de carácter acusatorio. La primera etapa del proceso (presumario)<sup>29</sup>, tiene carácter “reservado” (art. 113, CPP), predomina la averiguación de los hechos a cargo del Juez, y fundamentalmente la acumulación de la prueba, para determinar la “existencia de un hecho delictivo” y en su caso los “elementos de convicción suficiente para juzgar que el imputado tuvo participación en el delito” (art. 125, CPP). Consagra la prisión preventiva como regla general, la incomunicación de la persona privada de libertad y la falta de información del detenido sobre sus derechos. Todas las actuaciones que se realizan en la indagatoria se realizan por escrito y pasan a formar parte de la causa. El sumario (art. 125, CPP) se inicia con el auto de procesamiento, y también rige en esta el principio inquisitivo, en la que el juez sigue teniendo un papel preponderante en la actividad a cumplir, de la recolección de prueba. El Ministerio Público puede participar en todos los actos de instrucción, solicitar las medidas y formular las observaciones y reservas que estime del caso (art. 134, CPP). La segunda etapa –el *Plenario*– se inicia con la demanda acusatoria del Ministerio Público, o la solicitud de sobreseimiento (art. 233, CPP). Deducida la acusación, se confiere traslado de la requisitoria al Defensor, quién además de contestar puede solicitar la apertura de la causa a prueba, y en ese caso, se le confiere el mismo derecho al Ministerio Público. En esta etapa se plantea directamente el debate, es el proceso penal propiamente dicho, el juicio de partes encontradas, sometido a la resolución de un tercero imparcial que es el juez<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Creado por Ley N° 15.032 de fecha 7 de julio de 1980. Publicada en el *Diario Oficial* N° 20.806 de fecha 18/8/1980.

<sup>29</sup> Etapa de instrucción que se extiende desde la iniciación del procedimiento penal, hasta la providencia que dispone el archivo de los antecedentes, por falta de mérito para procesar, o el procesamiento del indagado (art. 112, CPP).

<sup>30</sup> Cfr: LANGON, MIGUEL. *Curso de derecho penal y procesal penal*. Tomo I - Primera Parte, Ed. *Del Foro* S.R.L., Montevideo, 2000, p. 96.

La sentencia definitiva es dictada por el mismo Juez que realizó la indagatoria, entrañando el peligro de la autoimplicación<sup>31</sup>.

### 3.2.5. *Derechos del imputado durante el proceso penal*

Armonizando normas constitucionales, legales y aquellas provenientes de convenciones o tratados internacionales<sup>32</sup>, puede concluirse en los siguientes derechos del inculpado: a) a la defensa técnica, comunicándose libre y privadamente con su defensor (art. 16, Constitución, arts. 79 y 126, CPP); b) a no ser obligado a declarar contra sí mismo, ni declararse culpable (art.8, 2.g. C.I.D.H.); c) a que se presuma su inocencia (art. 8.2 C.I.D.H.); c) a recurrir las decisiones judiciales; d) a ser interrogado previo al procesamiento, o su negativa a declarar (art. 126, CPP); e) a no ser procesado dos veces por un mismo hechos constitutivo de infracción penal, principio *non bis in idem* (art. 3, CPP); f) a la intervención del Juez natural, consagrado en el art.19 de la Constitución, que prohíbe los juicios por comisión, y la creación de jueces *ex post factum* o *ad hoc*.

### 3.2.6. *Actividad probatoria de la policía. La investigación de la verdad, y la prueba ilícita*

Uno de los mayores problemas que presenta la investigación en su fase administrativa es el vinculado al relevamiento y obtención de la prueba. A la espera de ella, el proceso penal se convierte en un permanente esfuerzo dirigido a comprobar la verdad real respecto a determinado hecho, que se revela con características de delito, y en relación con determinada persona, indicada o reconocida como autor o partícipe de aquél<sup>33</sup>. El presupuesto de donde el juicio penal saca su primer impulso es una simple hipótesis, que sirve para re-

<sup>31</sup> FERNÁNDEZ, GONZALO. “Informe Nacional – Uruguay”, en MAIER, JULIO B.J.; AMBOS, KAI y WOINSCHNIK, JAN (coordinadores). *Reformas procesales penales en América Latina*. Argentina: Ad Hoc srl, 2000, p. 732.

<sup>32</sup> Especialmente, las normas correspondientes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (*Pacto de San José de Costa Rica*), ratificadas por las leyes N° 13.751 de 11/7/969; y N° 15.737 de 8/3/985, respectivamente.

<sup>33</sup> FLORIÁN, EUGENIO. *De las pruebas penales*. Tomo I, 3ª ed., Colombia, Temis, 1998, p. 41.

construir la historia de los hechos e iniciar el enjuiciamiento (semi plena prueba –art. 15, Constitución– o elementos de convicción suficiente –art. 125, CPP–). Para que la hipótesis de imputación se concrete como hecho comprobado deberá confirmarse a través de las instancias procesales para lograr la sentencia de condena, o en su defecto, abdicar de aquella, determinando la absolución del imputado. Para lograr este objetivo es menester que la prueba incorporada al juicio penal, revista las características de legalidad, idoneidad, e imparcialidad. Solo así podrá cumplirse con las garantías del *debi-do proceso* en materia probatoria. El material probatorio –cuyo contenido intrínseco y sustancial– es valorado conforme a los criterios de la sana crítica (art. 174, CPP), es a su vez, la síntesis que expresa el resultado de la actividad de investigación. Para obtenerlo, se debe cumplir con las denominadas “reglas de admisibilidad” o de “exclusión” que condicionan la incorporación y utilización de los elementos reunidos. En mérito a ello, se suelen distinguir los siguientes aspectos vinculados a la prueba y al proceso penal: a) los *principios generales* que regulan el funcionamiento procesal del estado de inocencia; b) los límites de la eficacia de los medios de prueba; c) los métodos para su apreciación y los distintos grados de certeza compatibles con la naturaleza del razonamiento judicial. De manera entonces, que la determinación del resultado en el proceso penal, depende de la licitud de la prueba incorporada, así como la legalidad de los medios utilizados para procurarla. Cuando la prueba no cumple con los requisitos de *admisibilidad procesal* ésta se convierte en prueba ilícita o ilegal.

LA PRUEBA ILÍCITA. El concepto de prueba ilícita puede obedecer a una concepción amplia o restringida. En tal sentido, resulta ser, tanto aquella que atenta contra la dignidad de las personas (SILVA MELERO), o, aquella que es afectada por una conducta dolosa en cuanto a la forma de obtención (MONTON REDONDO), o, aquella contraria a una norma de Derecho, esto es, obtenida o practicada con infracción de normas del ordenamiento jurídico<sup>34</sup>. Como ha dicho PELLEGRINI GRINOVER citado por ZULEMA DEL CARMEN MORILLA “*la cuestión de la denominada prueba ilícita se ubica, jurídicamente en la*

<sup>34</sup> MIRANDA, MANUEL. *El concepto de prueba ilícita y su tratamiento en el proceso penal*. 1ª ed., España: Bosch S.L., 1999, pp. 17-18.

*investigación respecto de la relación entre lo ilícito y lo inadmisibles en el procedimiento probatorio y, desde el punto de vista de la política legislativa, en la encrucijada entre la búsqueda de la verdad en defensa de la sociedad y el respecto a derechos fundamentales que pueden verse afectados por esta investigación (...)*<sup>35</sup>. La prueba ilícita (u obtenida por medios ilícitos) se encuadra en la categoría de prueba prohibida. La prueba es prohibida cuando es contraria a una norma legal o a un principio de derecho positivo. La prohibición en sí, puede ser establecida por ley, a través de la norma (constitucional o penal), o puede ser expresa o implícita, deducida de los principios generales. Corresponde distinguir a su vez, la prueba ilícita considerada en sí mismo, de las llamadas pruebas derivadas, que son aquellas que se obtienen a partir o como consecuencia de una prueba obtenida ilícitamente: por ejemplo, una prueba ilícita considerada en sí mismo es el allanamiento del domicilio sin orden del juez, ni consentimiento del dueño (art. 11, Constitución; art. 202, CPP), y una prueba derivada es encontrar el arma homicida con las huellas dactilares del dueño de casa. Conforme a ello, se suelen distinguir en el ordenamiento jurídico uruguayo diversas especies de prueba vedada: 1. *Prueba vedada a título expreso por una norma procesal*. El art. 213 del C.P.P. reza que “(...) no pueden secuestrarse las cartas o documentos que se envíen o entreguen a los Defensores para el desempeño de su cargo”, y el art. 220, C.P.P. reza que “(...) deberán abstenerse de declarar sobre los hechos secretos que llegasen a su conocimiento en razón del propio estado, oficio o profesión bajo pena de nulidad (...)”. 2. *Prueba obtenida violentando procedimientos legales*. a) la comunicación telefónica interceptada judicialmente sin mediar las causas que autorizan las leyes (art. 297, C.P.); b) la declaración ratificatoria del imputado sin la presencia del Defensor (art. 126, C.P.P.); c) la detención sin orden escrita del juez, o sin flagrancia (art. 118, C.P.P) etc. 3.- También se ha sostenido que la declaración tomada en sede policial constituye una prueba ilícita<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Ob. cit., pp. 118-119.

<sup>36</sup> BLANCO, CECILIA y otros. *Declaratoria del Indagado en sede policial. La indagatoria preliminar policial en materia penal*. Actas: Montevideo, Universidad de la República, 1989, p. 123. El argumento de los autores radica que la declaración en sede policial viola las garantías del juez natural, sin olvidar el ambiente de intimidación, y las condiciones que se presta luego de varias horas sin descansar y/o sin alimentos, constituye *per se* una coacción inherente.

En suma, el problema de la prueba ilícita no goza de posición pacífica en la doctrina. Se presenta como un debate aún no resuelto, sin respuestas categóricas e inequívocas que puedan dar una solución definitiva<sup>37</sup>. Las diversas posiciones jurisprudenciales, dividen a la doctrina en dos posiciones: quienes priorizan los derechos fundamentales y rechazan cualquier prueba obtenida en violación de los mismos, y quienes priorizan la necesidad de alcanzar la verdad sobre todas las cosas, y no dejar impunes los delitos cometidos. En un caso, desechar de plano la prueba ilícita ante una evidente conducta delictiva, no solo dejaría sin castigo al culpable, sino que traería una suerte de descrédito a la administración de justicia, que difícilmente podría explicar a la población las cuestiones formales por la cual no pudo instruir la causa o perseguir al delincuente. Por otro lado, el énfasis puesto en la necesidad de restaurar *la ley y el orden*, admitiendo la prueba ilícita al proceso, puede conducir a un progresivo deterioro de las garantías individuales, con el riesgo de resquebrajar los procesos democráticos, principalmente en el ámbito de los países latinoamericanos, donde aún permanece fresca la cultura autoritaria.

### 3.2.7. *Problemas de colisión institucional*

Toda organización institucional que recurra a diversos órganos para procurar un fin común es proclive a superponer sus cometidos. El problema más álgido se presenta en torno a la investigación de los delitos, y a la detención de personas y sus efectos en el ámbito de la justicia penal y la órbita del Ministerio del Interior. La Constitución de la República y la legislación procesal penal uruguaya determinan cuales son los derechos, deberes y garantías de sus ciudadanos (art. 7, Const. Nacional), y especialmente regulan las causas de detención y la forma del procedimiento. De allí que no siempre lo formal y lo ejecutivo resultan coincidir cuando se trata de la eficacia de la investigación. Puede ocurrir que el celo profesional conduzca a la policía a apartarse de las normas, no necesariamente con un fin espureo, si no en el afán de resolver un crimen u obtener pruebas para el proceso judicial. En esta fase del procedimiento administrativo se corre el riesgo de recurrir a la detención de personas sin el cumplimiento de los requisitos legales, es decir, sin haberla sorpren-

---

<sup>37</sup> MORILLA. Ob. cit., p. 118.

dida en el acto mismo de cometer el delito (delito flagrante - art. 111, C.P.P), o, sin orden escrita del juez competente para su detención (art. 118, C.P.P)<sup>38</sup>. Este es un problema importante de la etapa de investigación, porque enfrenta la eficacia del procedimiento policial con relación a la detención del presunto responsable de un delito, o la incautación de pruebas, con el estricto cumplimiento de la ley y la manera que debe procederse para que dicha detención o incautación de elementos probatorios sean válidas en el proceso penal (v. *Prueba ilícita*). Otro aspecto que también colisiona entre las órbitas de competencia del poder judicial y la policía tiene relación con el ámbito penitenciario, más precisamente con la autoridad de quién debe ejercer la organización carcelaria, y la superintendencia de los institutos vinculados al sistema penitenciario<sup>39</sup>. Así mismo, un problema no resuelto y de constante debate público, resulta el determinar en que órbita de competencia debe estar los establecimientos de detención: ¿en el Ministerio del Interior, de Cultura, Poder Judicial, o algún otro órgano estatal? Una ramificación de dicho problema tiene que ver con la superpoblación carcelaria<sup>40</sup>. Otro problema de colisión entre el poder Ejecutivo y Judicial tiene relación con los mecanismos de regulación de ingreso al segmento penitenciario. La policía manifiesta su preocupación porque cree que el esfuerzo realizado en procura de la detención de presuntos delincuentes, se ve frustrado porque luego de entregarlos a la justicia, los jueces suelen dejar a muchos de ellos en

---

<sup>38</sup> Puede consultarse los siguientes expedientes judiciales, que dan cuenta de las irregularidades administrativas durante los procedimientos de detención: en el Juzgado Letrado en lo Penal de 15° Turno, autos caratulados "Cruz Lobo y otros - rapiña" (S/10672000); en el Juzgado Letrado en lo Penal de 20° Turno, autos caratulados "Pereyra Luis - Delito de Copamiento" (S/122/2000).

<sup>39</sup> Pej, el debate sobre quién debe autorizar las denominadas *salidas transitorias* de los procesados o penados ¿el director del establecimiento penitenciario (que es un funcionario policial) o el juez?

<sup>40</sup> En Uruguay fue tradicional un número promedio de presos, que no superaba los dos mil. Hoy la población carcelaria de todo el país asciende a más de cinco mil presos. Solo el Complejo Carcelario de Santiago Vázquez (CONCAR) alberga casi dos mil presos, cuando su capacidad es de aproximadamente ochocientos.

<sup>41</sup> Evidentemente, esta interpretación de la realidad jurisdiccional no reposa en fundamentos técnicos, porque muchas veces, más allá del efectivo cumplimiento de las tareas de los cuerpos policiales en aprehender al presunto responsable de un delito, no se reúne la suficiente prueba de cargo para sostener una imputación primaria sobre el ciudadano. Y el hecho de dejarlo en libertad, más que un efecto liberatorio inmotivado, resulta ser una garantía típica y elemental del Estado de Derecho.

libertad sin motivo aparente<sup>41</sup>.

### 3.2.8. *La cooperación institucional*

Últimamente se ha incrementado una política institucional de cooperación entre la policía, los Jueces y las Fiscalías Letradas. Para ello los fiscales reciben cursos de instrucción de la policía técnica para perfeccionar el criterio de las pruebas a solicitar. Las prácticas consisten en detectar dinero falso, documentoscopia, pericias sobre accidentes de tránsito, balística forense, laboratorio químico de drogas y toxicología y pruebas de ADN, entre otros. Si bien no es la regla, corresponde precisar que muchas veces se ha tratado de llevar una acción coordinada entre la policía y los jueces en la investigación de determinados delitos, especialmente los delitos signados de “cuello blanco” que involucran lavado de dinero, tráfico de drogas, proxenetismo, contrabando, etc. Asimismo la policía como *auxiliar de la Justicia* colabora en las siguientes instancias procesales: a) en la reconstrucción del hecho (art. 175, C.P.P); b) la conducción de procesados; c) la citación y/o conducción de testigos; d) la obtención de material gráfico, etc.

En materia de intoxicación, realiza test de alcoholemia, u otro tipo de examen tendiente a determinar la existencia, grado y naturaleza de la intoxicación que afecta al imputado (art. 177, C.P.P). La policía técnica colabora en: i) pericias balísticas; ii) pericia dactiloscópicas; iii) pericias sobre dinero o documentos (art. 183, C.P.P), pericias biológicas, accidentológicas, toxicológicas, relevamiento de la escena del hecho, etc. En materia de registro domiciliario y de requisa personal (arts. 201 y 210, C.P.P). En materia de interceptación de correspondencia y otras comunicaciones (art. 212, C.P.P).

### 3.2.9. *Disfunciones del sistema: los Derechos Humanos y la corrupción*

La corrupción y los malos tratos son conductas que tienden a la vulnerabilidad del sistema, y atenta contra el perfeccionamiento y mejoramiento de las instituciones. En materia de corrupción el Uruguay dictó la Ley 17.060 de 10/12/98<sup>42</sup> que castiga el uso indebido del Poder Público o de la función pública “para obtener un prove-

---

<sup>42</sup> Publicada en el *Diario Oficial*, 8/1/99 -Nro.25.189.

cho económico para sí o para otro, se haya consumado o no un daño al Estado” (art. 1º). Asimismo el ordenamiento jurídico cuenta con diversas figuras penales que sancionan las conductas ilícitas de los funcionarios públicos, editadas principalmente en el título referido a los Delitos contra la Administración Pública<sup>43</sup>. Diversos actos de corrupción por parte de funcionarios policiales han sido objeto de denuncias formales<sup>44</sup>. Los apremios ilegales, los tratos degradantes y torturas son castigadas con severidad en la mayoría de los códigos penales latinoamericanos. El Código Penal uruguayo, si bien no recoge expresamente la figura penal de la *tortura*, prescribe en su artículo 162 el delito de *Abuso de funciones en casos no previstos en la ley*, a la vez que condena la misma en las Convenciones Internacionales que la prohíben o prescriben directamente y que el Uruguay a ratificado<sup>45</sup>. A pesar del marco normativo, y del Estado de Derecho, también se han constatado denuncias de malos tratos a detenidos<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Título IV, Capítulo I, artículos 153 a 165, del Código Penal.

<sup>44</sup> En mayo de 2001 fueron procesados dos policías de las seccionales 3era y 11ra, que luego de perseguir a un joven, y ser éste atropellado por un vehículo automotor, mientras era atendido por personal de una ambulancia, se apoderaron del arma y una bolsa de dinero presuntamente hurtada. El comando de la Jefatura se mostró preocupado por el número de policías procesados “ya que en el curso de apenas un mes y medio, siete policías marcharon a prisión por diversos hechos” (V. Diario *La República*, miércoles 3º de mayo, 2001, p. 21). Oficiales de la policía del Departamento de Colonia denunciaron ante el Ministro del Interior, presuntos actos de corrupción por funcionarios policiales de Colonia. Los hechos estarían relacionados con la existencia de una red de contrabando que contaba con la anuencia de algunos policías, lo que habilitaban una zona de “pase libre” para la mercadería (V. Diario *La República*, domingo 8 de abril, 2001, p. 24). El semanario *Brecha* publicó que hasta el 3 de agosto de 2001 se contabilizaron 103 “malos policías” involucrados en algún hecho delictivo. Igual cifra a la que se contabilizó todo el año anterior. En otro departamento, Maldonado, se comprobó la participación policial en un caso de secuestro y extorsión contra un preso fugado del COMCAR (V. Semanario *Brecha*, 3/8/01, p. 15). Fuente: *Derechos Humanos en el Uruguay - Informe 2001. Op. cit.*, pp. 24, 26, 27 y 28, respectivamente.

<sup>45</sup> La Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada por Ley 15.737 de 8 de marzo de 1985, denominada popularmente como *Pacto de San José de Costa Rica*; la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, aprobada por Ley 15.798 de 27 de diciembre de 1985. La Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura, aprobada por Ley 16.294 de 11 de agosto de 1992.

<sup>46</sup> El diario *El Observador* y *La República* informaron en su edición del jueves 12/4/2001, pp. 8 y 18 respectivamente, del procesamiento de tres policías de la seccional 6ta de policía por el delito de lesiones graves y abuso de funciones al haber golpeado a un individuo en la vía pública como consecuencia de una discusión en un lugar bailable.

El mayor problema ante la denuncia de violación de Derechos Humanos es la dificultad probatoria para acreditarlo. En algunos casos se recurre a métodos no visibles exteriormente; y en otros, se aprecia una extraña y perversa subcultura del *preso-marginal*, que sometido a castigos y torturas en las dependencias policiales, opta él mismo, por evitar que se conozca y trascienda, ya que, como “cliente del sistema” las represalias suelen ser mayores. Como dice BARREDA SOLÓRZANO, citado por ELÍAS NEUMAN<sup>47</sup>, la tortura “(...) sé práctica en sistemas donde prevale el modo capitalista de producción, más se utiliza asimismo en los que se gobierna enarbolando un proyecto socialista. Se trata, pues, de un fenómeno casi omnipresente”.

#### §4. CONCLUSIONES

- La Policía es un Servicio que se brinda a la comunidad.
- Tiende a un alto grado de profesionalización, pero solo en el ámbito jerárquico.
- La partida presupuestaria y el nivel salarial son mínimos.
- La prevención debe ser el cometido prioritario de su actividad.
- La represión es excepcional, y acotada al tiempo del conflicto.
- La inversión en prevención resulta más rentable y beneficiosa que la destinada a reprimir o rehabilitar.
- Se disminuyen notoriamente los índices de inseguridad objetiva por la participación de los vecinos en la solución de los problemas comunes.
- La policía no puede ni debe solucionar por sí todos los problemas que se relacionan con el delito y la sensación de inseguridad.
- La policía debe generar una capacidad de rápida adaptación a una realidad social en permanente cambio y con fuerte influencias de la criminalidad transnacional.

---

Cont. nota 46

Otras denuncias fueron presentadas ante Serpaj, y no ante la policía por temor a represalias, donde dan cuenta que el 25/11/00 un joven fue baleado por un funcionario policial, que ese mismo año había sido detenido y golpeado por funcionarios policiales en la vía pública. Fuente: *Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2001*. Serpaj: Montevideo, 2001, pp. 24 y 29.

<sup>47</sup> *Op. cit.*, p. 220.

- Se estima de importancia la aceptación e integración del *Policía Comunitario* en diversos sectores de la sociedad; así como en proyectos y acciones de ONGs.

#### 4.1. IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS MÁS RELEVANTES DETECTADOS EN EL INFORME

- Descredibilidad en la población en general respecto de la eficacia de la labor policial.
- Orfandad garantista en las instancias previas al juicio penal (detención policial). El detenido es sometido a una serie de actos tendiente a obtener prueba en su contra, sin el correspondiente derecho de su defensa.
- *La selectividad del sistema.* Uno de los mayores problemas a considerar es el hecho de poder desmistificar los sectores de contacto tradicional con la policía, especialmente con los infractores jóvenes y/o personas de bajos recursos, que son propensos a su detención por su aspecto exterior y su comportamiento frente a los agentes (hostil o cooperador). De allí que puede afirmarse que existe una gran selectividad y discrecionalidad policial en el manejo de las situaciones que conoce, aunque no se tenga aún un marco teórico que permita explicarlas.
- Falta de integración del Ministerio Público y Fiscal a la etapa de investigación del delito.

#### 4.2. FORMULACIÓN DE RECOMENDACIONES

- Es indispensable lograr la máxima transparencia en la actividad de la policía, con el objeto de lograr que los ciudadanos y sus representantes puedan ejercer una revisión crítica de sus actos.
- La policía debe incorporarse a la vida ciudadana en forma activa, transformando su organización y formación, con el objeto de eliminar en lo posible los procesos de criminalización, que en definitiva atenta contra el principio de igualdad establecido en la Constitución.
- Es necesario una constante revisión crítica del concepto de *orden*, dotando al policía de un manejo racional de su autonomía sin perder la recomposición de la línea de mando

- Profundizar en el control de la actividad policial, especialmente en la fase de investigación, es una urgente necesidad. Este control, puede ser, en primer lugar por la autoridad policial de grado Superior, y en segundo lugar por el Poder Judicial. Así mismo el control debe ser, antes que nada formal, verificando si se cumplen las reglas de procedimiento con relación a la detención de personas, y la obtención de pruebas.
- Integrar al Ministerio Público y Fiscal en la etapa de investigación administrativa policial, cooperando y solicitando pruebas.
- Dotar al personal policial, en su conjunto, sin distinción de jerarquías, con un sólido respaldo normativo en materia jurídica, sobre los derechos, deberes y garantías constitucionales, sin perjuicio de la especialización de aquellos que cursan la curricula en la Escuela Nacional de Policía.
- Acercar la tarea policial y de otras instituciones a la actividad comunitaria procurando promover la seguridad pública como valor co-participativo.

## §5. ANEXOS

### 5.1. ANEXO BIBLIOGRÁFICO

ABAL OLIU, ALEJANDRO. *La indagatoria preliminar policial en materia penal*. 1ª edición, Actas, Montevideo, Universidad de la República, 1989.

DUARTE NOSEI, EDUARDO. *Ley de Seguridad Ciudadana*. 1ª edición, Montevideo: F.C.U., 2001.

BUSTOS RAMÍREZ, JUAN. “La instancia policial”, en BERGALLI R. y BUSTOS J. (dir.). *El pensamiento criminológico II. Estado y Control*.

FAROPPA FONTANA, JUAN. *La policía y la consolidación democrática*. Montevideo. *Revista de Ciencias Penales*. N° 4, 1998.

GABALDON, LUIS. “El desempeño de la policía y los tribunales dentro del sistema de justicia penal”, en REYES ECHANDÍA, ALFONSO. *Lecciones de criminología*. Colombia, Temis, 1988.

GARCIA-PABLOS DE MOLINA, ANTONIO. *Policía y criminalidad en el Estado de Derecho. Doctrina Penal*. Año 14, N°s 53-54, 1991.

– *Derechos Humanos en el Uruguay - Informe 2001*. Serpaj: Montevideo, 2001.

LÓPEZ, GRACIELA. *Responsabilidad del Estado y Función Pública: Alcance y Proyección en Uruguay 2002*. Informe inédito, Centro de Estudios de Derecho Público, 2002.

– *Dirección Nacional de Prevención del Delito*. Informe inédito, Centro Piloto de Prevención, 2002.

HEINZ GÖSSEL, KARL. “Reflexiones sobre la situación del Ministerio Público en el procedimiento penal de un Estado de Derecho y sobre sus relaciones con la Policía”, en *Doctrina Penal*. Año 4, 1981.

LANGON CUÑARRO, MIGUEL. *Curso de derecho penal y procesal penal*. Tomo I, primera parte, 1ª edición, Montevideo: Del Foro, 2000.

MIRANDA ESTRAMPES, MANUEL. *El concepto de prueba ilícita y su tratamiento en el proceso penal*. 1ª edición, Barcelona: José María Bosch, 1999.

RECASSENS I BRUNET, AMADEU. “Violencia policial y seguridad ciudadana”, en

– *Servicio (acto ilícito) de un agente policial*. Argentina, *La ley*, 1997-B.

MAHIQUES, CARLOS. “La investigación penal, entre la policía en función judicial y el Ministerio Fiscal desde una perspectiva político criminal”, en *Prudencia Iuris*, N° 49, 1999.

NEUMAN, ELÍAS. “El abuso de poder en la policía latinoamericana”, en *Doctrina Penal*, 1ª edición, Año 13, N°s 49 a 52, 1980.

PÁGINA WEB. <http://www.parlamento.gub.uy/pl/otrosen.asp>

PELACCHI, ADRIÁN. “Enfoque sobre policía judicial, preventiva y represiva”, en *Prudencia Iuris*, N° 50, 1999.

RACZ, GEORGES. “La defensa de los derechos del hombre en el marco de las actividades policiales”, en *Doctrina Penal*, Año 3, 1980.

5.2. ANEXO LEGISLATIVO

Decreto-Ley 14.170 de 11.XII.975 (Ley Penitenciaria).

Ley Orgánica Policial 13.963 de 22/5/971.

Ley 16.814 de 21/3/997 (Policía Ciudadana).

Ley 15.737 de 8/3/985 (Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Ley 13.751 de 11/7/969 (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Ley 17.060 de 10.12.1998 (Uso indebido del Poder Público).

Ley 15.982 de 18/10/988 (Código General del Proceso).

Ley 9155 de 4/12/933 (Código Penal).

Ley 14.068 de 10/7/972 (Ley de Seguridad del Estado).



# La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Venezuela

SERGIO BROWN CELLINO

Profesor de las Universidades Central y Católica de Venezuela

## SUMARIO:

RESUMEN EJECUTIVO. §1. INTRODUCCIÓN. §2. ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA. 2.1. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN POLICIAL Y SU EFECTIVIDAD. CLASES DE POLICÍA. 2.2. PERFIL POLICIAL. §3. FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO. 3.1. DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES PREVENTIVAS Y REPRESIVAS. 3.2. PERSECUCIÓN PENAL. 3.3. ACTOS DE INVESTIGACIÓN. §4. ASPECTOS EMPÍRICOS. §5. CONCLUSIONES. §6. ANEXOS. 6.1. BIBLIOGRAFÍA. 6.2. ANEXO LEGISLATIVO.

## RESUMEN EJECUTIVO

El objeto de este trabajo es proporcionar una exposición y, a la vez, una reflexión sobre la policía venezolana. Primeramente, se hace mención de su aspecto cuantitativo conforme a su pertenencia al Poder Ejecutivo, al Poder Estatal o al Poder Municipal. Se señalan los órganos policiales que realizan investigaciones penales, según sean principales, con competencia especial en las investigaciones penales, y los órganos de apoyo. Después de un breve *excursus* histórico sobre los orígenes y desarrollo de los cuerpos policiales, signado por la fuerte presencia militar, se explica lo referente al órgano principal de investigación penal como lo es el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, y los controles que se ejercen sobre la policía desde los distintos Poderes Públicos, incluyendo al Ministerio Público, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría

General de la República, órganos éstos que integran hoy el Poder Ciudadano (creado por la Constitución de 1999). Se aborda la temática del perfil policial exponiendo sus carencias en lo económico (bajas remuneraciones) y en lo social (educación incompleta, habitación en zonas marginales), perfil que incentiva la búsqueda de ingresos cuya fuente es la corrupción. Se delimitan las funciones preventivas y represivas de la policía con relación al delito. En cuanto a la persecución penal se aborda la relación policía-Ministerio Público dentro del marco normativo constitucional y procesal penal; asimismo, se trata de la regulación de las relaciones de la policía con el imputado en un proceso penal, y de los derechos de éste frente a aquélla. Los actos de investigación penal son tratados bajo el prisma de que el papel concreto de la policía en el procedimiento penal va más allá que la función normativa que le asigna el rol de auxiliar de los fiscales. Igualmente, se destacan las limitaciones garantísticas del trabajo judicial, que tienen por objeto que la verdad sea alcanzada únicamente por vías compatibles con el Estado de Derecho, o sea, por las vías jurídicas, respetando los derechos inherentes a la dignidad de la persona humana. El análisis también recae en la distancia existente entre legalidad y realidad aplicando el baremo de los derechos humanos.

Finalmente, se concluye que el quiebre del consenso social en Venezuela atraviesa también la institución policial. Se destaca que la violencia delictiva está a la altura de las confrontaciones bélicas; precisándose que el contexto discursivo que emerge de la sociedad política, influye decisivamente en la coyuntura histórica en la que se vive. Se postula por la desmilitarización de la policía, por la profesionalización de su personal, por la descentralización del servicio y, en lo individual, por la mejoría de la calidad de vida de los agentes.

## §1. INTRODUCCIÓN

La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por el art. 4º de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (en adelante CR). Los Estados que la integran son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena (art. 159 CR). En virtud de ello, en la República Bolivariana de Venezuela existen veinticinco

policías estatales. Asimismo, en los Municipios de las capitales de los Estados –unidad política primaria de la organización nacional, con personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución– pueden organizar policías municipales (art. 178.7, CR). En este momento existen sesenta y siete policías municipales. También, cumplen funciones de policía el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (en adelante CICPC), órgano principal en materia de investigaciones penales, art. 10 Decreto con Fuerza de Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas de 9 de noviembre de 2001 (en adelante DFLOICPC). Son órganos con competencia especial en las investigaciones penales la Fuerza Armada Nacional, por órgano de sus componentes cuando estuvieren ejerciendo funciones de investigación de delitos en el ámbito de sus atribuciones legales; el órgano competente para la Vigilancia del Tránsito y Transporte Terrestre, en los casos previstos en su respectiva ley, y cualquier otro órgano al que se le asigne por ley esta competencia especial (art. 12, DFLOICPC). Finalmente, son órganos de apoyo a la investigación penal: Las policías estatales (en Venezuela la Constitución emplea la expresión “estadal” para referirse a los entes federales), municipales y los servicios mancomunados de policía; la Contraloría General de la República; el órgano competente en materia de identificación y extranjería; los órganos dependientes del Poder Ejecutivo encargados de la protección civil y administración de desastres; los Cuerpos de Bomberos y administración de emergencias; los cuerpos policiales de inteligencia; los Jefes y Oficiales de Resguardo Fiscales; los capitanes o comandantes de aeronaves con matrícula de la República Bolivariana de Venezuela, respecto a los hechos punibles que sean cometidos en las mismas durante el vuelo; los capitanes de buques con pabellón de la República Bolivariana de Venezuela, respecto de los hechos punibles que sean cometidos en los mismos durante su travesía; las unidades de servicios autónomos, secciones, departamentos y demás dependencias de las Universidades e Institutos Universitarios Tecnológicos y Científicos de carácter público y privado dedicados a la investigación y desarrollo científico; las dependencias encargadas de la seguridad de los sistemas de transporte ferroviario y subterráneo, respecto de los delitos cometidos en sus instalaciones; la Fuerza Armada Nacional; el órgano competente para la Vigilancia del Tránsito Terrestre; y las demás que tengan atribuida esta competencia mediante ley especial (art. 14, DFLOICPC). En este informe me ocuparé, fundamentalmente del CICPC.

En la época colonial, la función policial estuvo centrada en los cabildos como unidades político-territoriales primarias<sup>1</sup>. Declarada la Independencia, en 1812, el Cabildo caraqueño conformó milicias para resguardar el orden seguridad públicos. Fueron los códigos procesales los primeros en promulgarse. El primer Código Penal, con vigencia efectiva, es de 1873 (el Código de 1863, del primer gobierno de José Antonio Páez, en la práctica no tuvo vigencia)<sup>2</sup>.

En el siglo XX se realiza el primer ensayo organizativo por el Presidente Eleazar López Contreras, en 1936. Es en este año en que se crea a nivel territorial un Cuerpo de Seguridad Nacional, con funciones de mantener el orden público y reprimir la delincuencia. Se funda la Escuela para la Preparación de Agentes de Seguridad Pública, y en 1937, por Decreto Orgánico se crea el Servicio Nacional de Seguridad dependiente del Ministerio de Relaciones Interiores y a cargo de la Guardia Nacional<sup>3</sup>. De este modo, el acento militar se hizo sentir sobre la policía civil desde sus inicios. La Dirección de Seguridad Nacional se transformó en una organización temible por los métodos empleados, no solamente en la persecución del crimen, sino también en el tratamiento de los opositores del régimen al cual servían de instrumento (dictadura de Marcos Pérez Jiménez, 1948-1958)<sup>4</sup>. Se escribió a sí una de las páginas más negras de la historia de Venezuela<sup>5</sup>. Mediante el Decreto N° 48 de 20 de febrero de 1958 se creó el Cuerpo Técnico de Policía Judicial, como un servicio civil auxiliar del Poder Judicial, dependiente del Ministerio de Justicia y subordinado funcionalmente a los jueces penales. Posteriormente, la Ley de Policía Judicial de 1975, modificada en 1988, jerarquizó a este Cuerpo como una Dirección del Ministerio de Justicia y como el principal órgano de policía judicial, con preeminencia sobre las Fuerzas Armadas de Cooperación, las autoridades de la Ley de Tránsito

---

<sup>1</sup> GABALDÓN, LUIS GERARDO. *Control social y criminología*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1987, p.116.

<sup>2</sup> SALES PÉREZ, FRANCISCO. *La Policía Judicial*. Valencia (Venezuela): Instituto de Estudios Jurídicos, Colegio de Abogados de Carabobo, 1972, pp. 9 y ss.

<sup>3</sup> SANTOS ALVINS, THAMARA. *Violencia criminal y violencia policial*. Maracaibo: Editorial Maracaibo, S.R.L., 1992, pp. 72 y ss.

<sup>4</sup> Cfr. SALES PÉREZ, FRANCISCO (n. 2), p. 28.

<sup>5</sup> CATALÁ, JOSÉ AGUSTÍN. *Los archivos del terror. 1948-1958. La década trágica*. Mérida / Caracas: IDAC / El Centauro, 1998, pp. 3 y ss.

Terrestre y la Dirección de Identificación y Extranjería. En la práctica forense el Cuerpo Técnico de Policía Judicial se adueñó, con la anuencia pasiva de los jueces y activa del legislador, de la fase de instrucción del proceso penal, lo que colocaría a Venezuela al margen de los estándares mínimos internacionales reguladores del debido proceso legal.

Hoy el CICPC, sucesor del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, está regido, como antes se refirió, por el DFLOICPC, y se inserta en un proceso acusatorio mixto (Código Orgánico Procesal Penal de 23/1/9/8, en vigencia desde el 1/7/99).

## §2. ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA

### 2.1. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN POLICIAL Y SU EFECTIVIDAD. CLASES DE POLICÍA

La actividad de policía, parte de la administración del Estado puede concebirse como “la disposición de una fuerza organizada para el mantenimiento del orden público mediante la vigilancia (aspecto preventivo) y la aprehensión de los infractores a los fines de imposición de una sanción (aspecto represivo), sanción a cargo de la propia instancia policial, de otras dependencias administrativas o de una instancia jurisdiccional”<sup>6</sup>.

La actuación del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y demás órganos de investigación penal está sujeta a la dirección del Ministerio Público, como rector de la investigación, de conformidad con lo previsto en el Código Orgánico Procesal Penal, la Ley Orgánica del Ministerio Público, el presente Decreto Ley y su Reglamento (art. 3º, DFLOICPC). Por sobre esa dependencia funcional respecto del Ministerio Público, orgánicamente el CICPC depende del Ministerio del Interior y Justicia y la Fuerza Armada Nacional del Ministerio de la Defensa, o sea, ambos son jerárquicamente subordinados al Poder Ejecutivo.

---

<sup>6</sup> Cfr. GABALDÓN, LUIS GERARDO (n. 1), p. 116.

En efecto, el CICPC, conforme con su estatuto regulador, es un órgano de seguridad ciudadana integrado al Ministerio del Interior y Justicia del cual depende administrativamente. Está dirigido por la Dirección General Nacional, y conformado por ésta y las demás dependencias que determine el Reglamento. A su vez, la Dirección General Nacional está compuesta por un Director General, una Sub Director General, un Secretario General, un Asesor Jurídico y un Inspector General, quienes serán de libre nombramiento y remoción, por parte del Ministro de Interior y Justicia. Las atribuciones de estos miembros serán reguladas en el Reglamento. Son atribuciones de esta Dirección General Nacional las siguientes: dirigir, planificar, coordinar y supervisar las actividades de sus dependencias y atender y dar respuesta a los asuntos que se sometan a su consideración; coordinar la implementación de las políticas dictadas por el Ejecutivo Nacional relativas al funcionamiento del CICPC; desarrollar programas orientados al perfeccionamiento de sus funciones, así como al entrenamiento ético intensivo de sus integrantes; vigilar el cumplimiento de la normativa interna por parte de los funcionarios y la correcta aplicación de la ley; promover las medidas que favorezcan la incorporación del Cuerpo al desarrollo social (arts. 31, 32 y 33, DFLOICPC). La fuerza laboral alcanza a 6.813 personas, compuesta por cuatro directivos, 4.360 funcionarios policiales y 2.449 funcionarios administrativos. El Servicio está distribuido en once Regiones y 79 Oficinas Operativas Desconcentradas.

En fecha 6 de noviembre de 2001 se publicó el Decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, con el objeto de regular la coordinación entre los órganos de seguridad ciudadana, sus competencias concurrentes, cooperación recíproca y el establecimiento de parámetros en el ámbito de su ejercicio. Se califican como órganos de seguridad ciudadana a la policía nacional (no creada hasta la fecha); las policías de cada Estado; las policías de cada Municipio; y los servicios mancomunados de policías prestados a través de las policías metropolitanas; el CICPC; el Cuerpo de Bomberos y administración de emergencia de carácter civil; la organización de protección civil y administración de desastres. Como ente de coordinación de seguridad ciudadana se crea el Consejo de Seguridad Ciudadana que tiene por objeto el estudio, formulación y evaluación de las políticas nacionales en materia de seguridad ciudadana. Este Consejo está conformado por el Ministro del Interior de Justicia,

que lo preside; el Viceministro de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior y Justicia; un representante de los Gobernadores de las entidades federales; un representante de los Alcaldes; el Coordinador Nacional de Policía; el Coordinador Nacional del CICPC; el Coordinador Nacional de Bomberos y el Coordinador Nacional de la Organización de Protección Civil y Administración de Desastres.

A estos cuerpos públicos debe sumarse la llamada “policía privada” que, en estos tiempos de “auge delictivo”, se encuentra “en plena expansión humana, tecnológica y económica”<sup>7</sup>. La vinculación de esta policía es con la tarea de vigilancia, fundamentalmente domiciliaria (calles, empresas). no ejerce funciones de policía criminal o judicial, y depende de la autorización y supervisión de la autoridad pública (*ibídem*). Esta temática se inscribe, como tantas otras, en el marco de la desigualdad social, puesto que no todos pueden “comprar seguridad” (*ibídem*). En Venezuela las policías privadas desempeñan también la función de vigilancia y transporte de valores, con un personal uniformado. Otras funciones como la de inteligencia o espionaje, son realizadas con más discreción<sup>8</sup>. En lo relativo a la formación policial, el art. 47 del DFLOICPC establece que las funciones de policía de investigaciones científicas, penales y criminalísticas requieren de un proceso de formación especializada que se acreditará mediante la licenciatura conferida por el Instituto Universitario de Policía Científica o título expedido por las Universidades del país sobre ciencias penales y criminológicas, criminalística, o en ciencias y artes diversas que utiliza la criminalística en la técnica moderna, entre ellas la medicina legal, la física, la química, la antropometría, la fotografía, la dactiloscopia, la balística y otras que permiten determinar el valor probatorio de los rastros materiales, indicios o materialidades que han sido advertidos para descubrir el delito, el autor y demás partícipes. El legislador considera materia del reglamento respectivo lo referente a la selección, formación continua y perfeccionamiento de los funcionarios del CICPC, así como de los

---

<sup>7</sup> MAIER, JULIO B. J.; ABREGÚ, MARTÍN; TISCORNIA, SOFÍA. *El papel de la Policía en la Argentina y su situación actual*. En *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Medellín: KAS-ISLA-CIEDLA, 1996, pp. 166 y ss.

<sup>8</sup> PÉREZ PERDOMO, ROGELIO. “Las instituciones de seguridad: ¿cuáles son sus problemas?”, en NAVARRO, JUAN CARLOS; PÉREZ PERDOMO, ROGELIO (comps.). *Seguridad personal un asalto al tema*. Caracas: Ediciones IESA, 1991, pp. 96 y ss.

cursos de especialización en policía científica de las personas que pueden acceder a ellos y de los niveles formativos para ingresar al Cuerpo. Consecuentemente, el art. 6º del DFLOICPC, dispone que la actividad de investigación penal dentro del Cuerpo será realizada por egresados del Instituto Universitario de Policía Científica, por profesionales universitarios del Cuerpo, en áreas de conocimiento científico que sean afines con la materia, respetándose a los funcionarios que en el momento de la entrada en vigencia del DFLOICPC se encontraban ejerciendo funciones de investigación penal.

Dos cuestiones deben destacarse en este ámbito: 1) La policía uniformada se entrena y educa bajo la doctrina y el mando militar “para que actúe como una fuerza de combate y no como un servicio para la ciudadanía”<sup>9</sup>. Tanto es así, que a la fecha de este informe, sólo cinco de los veintidós Estados de la República Bolivariana de Venezuela están dirigidos por sus mandos naturales, esto es, por policías y no por militares, y 2) Se ha acentuado mucho “el aspecto de la policía como parte del aparato estatal y descuidado la vinculación policía-comunidad”<sup>10</sup>. Estas cuestiones deben ser tenidas a la vista en todo proceso formativo de la policía.

En materia de controles sobre la policía, pueden especificarse éstos según los distintos órganos que deberían ejercerlos.

El Poder Ejecutivo, del cual dependen jerárquicamente todos los órganos de policía, ejerce por órgano del Presidente de la República la dirección de la acción del gobierno; la dirección y el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional y el nombramiento y remoción de los funcionarios cuya designación tiene atribuida (arts. 236.2.5.6 y 16, CR). Asimismo por órgano del Ministro del Interior y Justicia preside y coordina el Consejo de Seguridad Ciudadana.

El Poder Legislativo, por órgano de la Asamblea Nacional, ejerce funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional (art. 187.3, CR). Esta función puede ejercerla mediante

---

<sup>9</sup> SANTOS ALBINS, THAMARA. “Policía y democracia en Venezuela”, en *Pena y Estado*, 1998, año 3, número 3, pp. 199-218.

<sup>10</sup> Cfr. PÉREZ PERDOMO, ROGELIO (n. 8), p. 96.

las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones, y las aprobaciones parlamentarias; pudiendo declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos y solicitar la interposición de acciones para hacerla efectiva (arts. 222, 223 y 224, CR).

El Poder Judicial ejerce un control de la policía a través de sus funciones procesales, especialmente, a través de la aplicación de sanciones por la realización de actos inválidos. Por otra parte, la Constitución de la República considera a los órganos de investigación penal como integrantes del sistema de justicia, y, por lo tanto, sujetos a su suprema tutela (art. 253, CR).

La Defensoría del Pueblo tiene como atribuciones la de velar por el efectivo respecto y garantías de los derechos humanos; por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparando y protegiendo a las personas de las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación objeto de su cometido. Igualmente tiene de su cargo el visitar e inspeccionar las dependencias y establecimientos de los órganos del Estado, a fin de garantizar la protección de los derechos humanos (art. 281.1.2 y 9, CR).

El Ministerio Público tiene atribuidas por la Constitución las facultades-deberes de garantizar en los procesos judiciales (y administrativos) el respeto a los derechos y garantías constitucionales y pactistas; la celeridad y buena marcha de la administración de justicia, el juicio previo y el debido proceso; la ordenación y dirección de la investigación penal de los hechos punibles y la promoción de acciones para hacer efectiva la responsabilidad en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo de sus funciones (arts. 285. 1.2.3. y 5, CR).

Finalmente, en este tópico de los controles, la Contraloría General de la República tiene como atribuciones las de inspeccionar y fiscalizar a los órganos del sector público, practicar fiscalizaciones, disponer el inicio de investigaciones por irregularidades contra el patrimonio público y aplicar sanciones administrativas (art. 289.3, CR).

A estos controles normativos debería sumárseles el control por la comunidad, como parte integrante de las relaciones policía-comunidad. Esto para ser posible debe necesariamente pasar por la desmilitarización de las policías.

## 2.2. PERFIL POLICIAL

Escasos estudios existen sobre esta materia. Se ha señalado con razón que el policía de seguridad en Venezuela aún carece de estatus laboral. Trabaja al año 40% más que cualquier obrero, sin horas extras ni feriados, muchos de ellos viven en zonas marginales y poseen escaso nivel educativo. Sus remuneraciones están lejos de ser aceptables.

La Policía Metropolitana, fundada en 1969, adscrita a la Gobernación del Distrito Federal, con jurisdicción sobre el área metropolitana de Caracas, con casi tres mil funcionarios, en cuanto al nivel educativo, 2% tiene primaria completa, 75% secundaria completa, 13% nivel de técnico superior o profesional universitario, y 0,2 % nivel de postgrado<sup>11</sup>. (En la actualidad la Policía Metropolitana cuenta con más de diez mil funcionarios policiales). En el CICPC un funcionario del máximo grado (Comisario) devenga mensualmente una remuneración equivalente a US\$ 820 aproximadamente. Debe tenerse presente que para llegar a esta categoría el funcionario debe tener una antigüedad superior a veinticinco años de servicios. Por su parte, un funcionario con grado de inspector (más de diez años de servicios) percibe, también aproximadamente, una cantidad equivalente a US\$ 600 mensuales.

Los servicios de policía han mejorado para el ciudadano con la descentralización política y administrativa experimentada por el Estado central, a partir de 1989. Sin embargo, la situación de los policías estatales dista de ser óptima. Un funcionario recién ingresado percibe una remuneración promedio no mayor de US\$ 300 mensuales. Sus carencias culturales y de vivienda son similares a las de los anteriores.

El DFLOICPC consagra como deberes de los funcionarios el cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la Constitución de la República, leyes, reglamentos, resoluciones y demás actos normativos que regulen la materia; la prohibición de tomar parte activa en reuniones, manifestaciones u otros actos de proselitismo político partidista y cumplir en su actuación profesional con los principios de legalidad, necesi-

---

<sup>11</sup> Cfr. GABALDÓN, LUIS GERARDO (n. 2), p. 115.

dad, proporcionalidad, humanidad y no discriminación por motivo de raza, sexo, religión, idioma, opinión política, nacionalidad, posición económica o cualquier otra condición (arts. 36,37 y 38).

Correlativamente, el referido estatuto otorga como derechos a los funcionarios el ascenso conforme a un orden jerárquico y previo cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos; un régimen de personal en los aspectos relativos al ascenso, nombramiento y remoción a regularse por un estatuto especial que debe dictarse por el Ministerio del Interior y Justicia, puesto que están excluidos de la aplicación de la ley que rige la función pública; el derecho a la debida asistencia jurídica gratuita por hechos que incurran en el cumplimiento del deber, salvo que se compruebe ejercicio ilegítimo o abuso de autoridad. Finalmente, tienen derechos a gastos funerarios y pensión sobreviviente (arts. 39, 40, 41 y 42).

Se mantiene el Instituto Autónomo de Previsión Social del CICPC para prestar servicios de previsión y asistencia médica, económica y social a todo el personal del Cuerpo y a sus familiares inmediatos; procurar vivienda propia para sus afiliados; contratación de un sistema de protección familiar en caso de muerte; ayudar a resolver los problemas educacionales, culturales y de esparcimiento de los funcionarios y sus familiares.

Este perfil económico medrado posibilita la búsqueda de fuentes de ingresos ilegítimos, dando lugar a conductas corruptas relacionadas con la protección de juegos ilícitos, venta de alcoholes, prostitución, drogas <sup>12</sup>. Otra forma de ingresos ilegítimos lo constituye el prestar servicios de vigilancia privada no autorizados.

### §3. FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO

#### 3.1. DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES PREVENTIVAS Y REPRESIVAS

Este tópico se desarrolla limitado al CICPC.

---

<sup>12</sup> Cfr. MAIER, JULIO B. J.; ABREGÚ, MARTÍN; TISCORNIA, SOFÍA (n. 7), p. 177.

Enseña CARNELUTTI que “(...) la policía judicial tiene dos cometidos, el primero de los cuales genuinamente administrativo, consiste en impedir el delito y el segundo genuinamente judicial, consiste en buscar y conservar las pruebas del mismo a fin de que quede asegurado su castigo (...)”<sup>13</sup>. Por su parte, MAIER apunta que “la Policía cumple, en el sistema argentino, las dos funciones principales que le han sido atribuidas universalmente: policía de seguridad y policía criminal o de investigación criminal”<sup>14</sup>. Señala, el profesor cordobés, que estos pares conceptuales han sido denominados, también, de diferente manera: prevención-represión, administrativa-judicial (*ibidem*).

El Estado posee el monopolio de la violencia legítima y, consecuentemente, como enseña SCHMIDT, “el monopolio de la administración de justicia”<sup>15</sup>. Este “deber de garantizar la justicia” (*ibidem*) implica la creación de órganos que permitan a los ciudadanos acceder a ella (art. 26, CR) y la regulación de un procedimiento que dé una respuesta jurídicamente fundada a la petición de tutela (art. 156.32 CR), todo ello con el doble objetivo de la “verdad y de la justicia” (*ibidem*).

La norma jurídica tiene como característica a la coercibilidad, esto es, al potencial uso de la fuerza en el caso del no cumplimiento voluntario de un mandato judicial. Los tribunales de justicia gozan del imperio, es decir, de la potestad de ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias por la fuerza pública (art. 253, CR). El artículo 2º del DFLOICPC expresa: “El presente Decreto-Ley tiene como finalidad garantizar la eficiencia en la investigación penal, mediante la determinación de los hechos punibles, la identificación de los autores y partícipes mediante las actividades de aseguramiento de los objetos activos y pasivos que se originen del delito, o relacionados con su ejecución, así como la preservación de las evidencias o desarrollo de elementos criminalísticos, con respeto a los derechos humanos

---

<sup>13</sup> CARNELUTTI, FRANCESCO. *Lecciones sobre el proceso penal*. Vol. I. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa- América. Bosch y Cia. Editores, 1950, p. 264.

<sup>14</sup> Cfr. MAIER, JULIO B. J.; ABREGÚ, MARTÍN; TISCORNIA, SOFÍA (n. 7), p. 166.

<sup>15</sup> SCHMIDT, EBERHARD. *Los fundamentos teóricos y constitucionales del derecho procesal penal*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1957, pp. 18 y ss.

con sujeción a la ley”. Enuncia así la facultades represivas o de investigación criminal del Cuerpo. A su vez, el mismo estatuto legal atribuye al Cuerpo el desarrollar políticas de prevención, orientación, publicidad, colaboración e información a fin de aplicar medidas técnicas que permitan reducir y evitar la actividad delictiva, con claros fines de prevención (art. 11, DFLOICPC).

### 3.2. PERSECUCIÓN PENAL

Es de recibo traer a colación en este tópico a la figura de ROXIN<sup>16</sup> cuando enseña que, en el procedimiento de investigación, “la fiscalía tiene el señorío sobre el procedimiento.” Asimismo se invoca a KERN<sup>17</sup> que apunta que la fiscalía, como tal, no tiene órganos ejecutivos y, por ende, es una “cabeza sin manos”. Ambas expresiones, verdaderas y gráficas, requieren empero de una matización. La primera de ellas, dado el hiato existente entre la normatividad y la efectividad, es más un programa por desarrollar que una realidad alcanzada. La segunda, debe invitarnos a no conformarnos con ella. La policía también tiene “cabeza”, y el Ministerio Público debería tener por lo menos “una mano”, para no ser tan dependiente de la labor policial, a la cual muchas veces no tiene el instrumental humano y técnico ni siquiera para supervisarla.

El diseño constitucional entrega al Ministerio Público el ordenar y dirigir la investigación penal de los hechos punibles; y, en su caso, ejercer en nombre del Estado la acción penal, cuando no fuere necesario instancia de parte, y salvo las excepciones legales (art. 285.3 y 4, CR).

Por su parte el Código Orgánico Procesal Penal (en adelante COPP) indica como atribuciones del Ministerio Público, en lo pertinente, las siguientes: 1) Dirigir la investigación de los hechos punibles y la actividad de los órganos de policía de investigaciones penales para establecer la identidad de sus autores y partícipes; 2) Ordenar y supervisar las actuaciones de los órganos de policía de investigacio-

---

<sup>16</sup> ROXIN, CLAUS. *Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2000, p. 326.

<sup>17</sup> Citado por ROXIN, CLAUS (n. 16), p. 57.

nes en lo que se refiere a la adquisición y conservación de los elementos de convicción (art. 108.1 y 2). A su vez, la Ley Orgánica del Ministerio Público dispone que éste ejerce la dirección funcional de las investigaciones penales de los órganos de policía correspondientes, y propone la acción penal en los términos constitucionales y legales (art. 11.4 y 6).

Respecto de la policía, el COPP ordena que ella actúe bajo la dirección del Ministerio Público en la práctica de las diligencias conducentes a la determinación de los hechos punibles y a la identificación de sus autores y partícipes. Prescribe que los órganos de policía de investigaciones deberán cumplir siempre las ordenes del Ministerio Público, sin perjuicio de la autoridad administrativa a la cual estén sometidos. Establece el COPP un poder disciplinario subsidiario del Fiscal General de la República respecto de los funcionarios policiales, cuando las autoridades policiales no cumplan con su potestad disciplinaria (arts. 111, 114 y 116).

La legislación procesal regula las relaciones de la policía con el imputado. Así, se enuncian explícitamente reglas para la actuación policial en el caso de detención de un imputado, reglas cuya fuente está constituida por el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, art. 8: *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego*, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 45/121 de 14-12-90. Ordenan estas reglas:

- a) Hacer uso de la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la proporción que lo requiera la ejecución de la detención.
- b) No utilizar armas, excepto cuando haya resistencia que ponga en peligro la vida o la integridad física de personas, dentro de las limitaciones a que se refiere el numeral anterior.  
No infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, tanto en el momento de la captura como durante el tiempo de la detención.
- c) No presentar a los detenidos a ningún medio de comunicación social sin el expreso consentimiento de ellos, el cual se otorgará en presencia del defensor y se hará constar en las diligencias respectiva.

- d) Identificarse, en el momento de la captura, como agente de la autoridad y cerciorarse de la identidad de la persona o personas contra quienes procedan, no estando facultados para capturar a persona distinta de aquella a que se refiera la correspondiente orden de detención. La identificación de la persona a detener no se exigirá en los casos de flagrancia.
- e) Informar al detenido acerca de sus derechos.
- f) Comunicar a los parientes u otras personas relacionadas con el imputado, el establecimiento en donde se encuentra detenido.
- g) Asentar el lugar, día y hora de la detención en un acta inalterable (art. 117).

Los deberes de la policía se traducen en derechos del imputado frente a ella. Así, que se le informe de manera específica y clara acerca de los hechos que se le imputan; comunicarse para informar sobre su detención a su familiares o abogado de confianza; no ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes de su dignidad personal (arts. 125.1.2 y 10, COPP) Asimismo cuando se decreta una medida de coerción personal ésta se ejecutará del modo que perjudique lo menos posible a los afectados (art. 246, COPP). El imputado declarará durante la investigación ante el funcionario del Ministerio Público encargado de ella; si ha sido aprehendido, se notifica inmediatamente al juez de control para que declare ante él, a más tardar en el plazo de doce horas a contar desde su aprehensión. Previa la declaración el imputado debe ser impuesto del precepto constitucional que lo exime de declarar (arts. 130 y 125.9, COPP). De esta forma el imputado jamás puede declarar ante la policía. La legislación procesal también regula las relaciones de la policía con las víctimas. Así, la policía y los demás organismos auxiliares deben otorgarles un trato acorde con su condición de afectados, facilitando al máximo su participación en los trámites que deba intervenir (art. 118, COPP).

### 3.3. ACTOS DE INVESTIGACIÓN

La policía es competente para recibir denuncias de cualquier persona que tenga conocimiento de la comisión de un hecho punible (art. 285, COPP). El Ministerio Público también es competente para su recepción. Si la noticia es recibida por las autoridades de policía, éstas la comunicarán al Ministerio Público dentro de las doce horas

siguientes y sólo practicarán las diligencias necesarias y urgentes, dirigidas a identificar a los autores y demás partícipes del hecho punible, y al aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con la perpetración (art. 284, COPP). Interpuesta la denuncia, por la comisión de un delito de acción pública, el fiscal, ordenará sin pérdida de tiempo, el inicio de la investigación, y dispondrá que se practiquen las diligencias por la policía tendientes a investigar y hacer constar su perpetración, con todas las circunstancias que puedan influir en su calificación y la responsabilidad de los autores y demás partícipes, y el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con la perpetración (arts. 283 y 300, COPP). Se entiende por investigación penal, para el estatuto regulador de la policía científica, el conjunto de diligencias orientadas al descubrimiento y comprobación científica del delito, sus características, la identificación de sus autores o partícipes, así como el aseguramiento de sus objetos activos y pasivos. En esta investigación penal, por orden de la ley, se deben respetar los principios referentes a los derechos humanos y al debido proceso, con expresa consideración de la presunción de inocencia, derecho a la libertad, y respeto a los procedimientos establecidos. La actividad e investigación penal será reservada para los terceros (arts. 8º, 5º, 7º).

El papel de la policía en el procedimiento penal excede notablemente la función normativa que la caracteriza como auxiliar de los fiscales<sup>18</sup>. Así, como se expresó supra, la policía si bien no puede iniciar un proceso puede ser receptora de las denuncias respecto de la perpetración de hechos punibles. Recibida la denuncia nace el deber de comunicarla al Ministerio Público. Previo a la comunicación los funcionarios policiales sólo pueden realizar las actuaciones dirigidas al resguardo, la preservación y la recolección de las evidencias así como las que resultaran urgentes y necesarias para el logro de los fines de la investigación penal. El CICPC comprueba mediante inspecciones el estado de los lugares públicos, rastros y efectos materiales que existan y sean de utilidad para la investigación del hecho, así como garantizar la identificación de las personas, que pudieran brindar información que contribuya con la investigación. Los funcionarios que realizan la inspección deben

<sup>18</sup> Cfr. MAIER, JULIO B. J.; ABREGÚ, MARTÍN; TISCORNIA, SOFÍA (n. 7), pp. 168 y ss.

elaborar un informe en el que se describirán los elementos tomados en cuenta a los efectos de la investigación, informe que se remite al Ministerio Público (art. 19, DFLOICPC). El COPP regula la realización de inspecciones por parte de los funcionarios policiales. En lo relativo a los allanamientos, el fiscal encargado de la investigación solicita al juez competente la respectiva orden, esta misma orden debe solicitarse para la intercepción o grabación de comunicaciones privadas, sean éstas ambientales, telefónicas o realizadas por cualquier otro medio, cuyo contenido se transcribirá y agregará a las actuaciones, siempre y cuando se cumpla con los señalamientos sobre el delito investigado, tiempo de duración, medios técnicos a ser empleados y el sitio o lugar donde se efectuará. En caso de necesidad o urgencia los funcionarios pueden solicitar directamente al juez la orden referida, previa autorización por cualquier medio del Ministerio Público. Sólo en los casos de delitos flagrantes los funcionarios policiales podrán actuar con prescindencia de estas formalidades (arts. 17,18,19 y 20, DFLOICPC).

La policía, así como cualquier particular actuando *pro autoritatis*, puede aprehender a un sospechoso de haber perpetrado un delito en forma flagrante. Se tiene como tal el que se está cometiendo o acaba de cometerse, y aquel por el cual el sospechoso se vea perseguido por la autoridad policial, por la víctima o por el clamor público, o en el que se le sorprenda a poco de haberse cometido el hecho, en el mismo lugar o cerca del lugar donde se cometió, con armas, instrumentos u otros objetos que de alguna manera hagan presumir con fundamento que él es autor (art. 248, COPP).

En relación con la investigación penal, realizada por la policía, debe tenerse presente que los elementos de convicción sólo tendrán valor si han sido obtenidos por un medio lícito e incorporados al proceso conforme a las disposiciones del COPP (art. 197). Disposición ésta que se vio avalada por la Constitución de 1999 que declara “nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso” (art. 49.1). Igualmente, el COPP prohíbe la información obtenida mediante tortura, maltrato, coacción, amenaza, engaño, indebida intromisión en la intimidad del domicilio en la correspondencia, las comunicaciones, los papeles y los archivos privados; la obtenida por otro medio que menoscabe la voluntad o viole los derechos fundamentales de las personas. Asimismo, tampoco podrá apreciarse la

información que provenga directa o indirectamente de un medio o procedimiento ilícitos (art. 197).

Estas reglas desarrollan el principio sobre la finalidad del proceso contemplado en el art. 13 del COPP: “El proceso debe establecer la verdad de los hechos por las vías jurídicas y la justicia en la aplicación del derecho, y a esta finalidad deberá tenerse el Juez al adoptar su decisión”. Esto implica, como lo ha declarado el Tribunal Constitucional Federal alemán, que no puede obtenerse la verdad a cualquier costo, sino por las vías del Estado de Derecho que no son otras que las jurídicas.

#### §4. ASPECTOS EMPÍRICOS

En nuestros países la distancia entre la legalidad y la realidad suele ser larga. Esta materia –la actuación policial– no escapa a ese aserto. En efecto, en el Informe Anual, Octubre 2000/Septiembre 2001, elaborado por el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, PROVEA<sup>19</sup>, se señala respecto de la efectividad de los derechos civiles y políticos en Venezuela, un aumento sin precedentes en la violación al derecho a la vida. Dice el Informe: “Los 241 casos de violación al derecho a la vida conocidos durante este período constituyen la cifra más alta registrada por Provea, en situación de normalidad, desde la aparición de este Informe en 1989 y significa un incremento del 41,7% con respecto al período anterior, en el cual se registraron 170 víctimas (...) el signo más alarmante lo constituye la actuación de los denominados ‘grupos de exterminio’ conformados por funcionarios de seguridad del Estado (...) Provea conoció de 68 casos (...)”.

En relación con el derecho a la seguridad ciudadana, “la inseguridad es asumida como el principal problema del país, más del 75% de la población teme ser víctima próximamente de un delito, 63,4% cree que la policía está involucrada en la comisión de delitos, más del 33% de la población ha sido víctima recientemente de delito,

---

<sup>19</sup> PROVEA. *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe Anual. Octubre 2000 / Septiembre 2001*. Caracas: Edisil Impresos, 2001, pp. 26 y ss.

pero un 85% no lo denunció luego de considerar la ineficiencia de organismos responsables”. Según el Informe los homicidios cuadruplicaron su ocurrencia nacional en los últimos 14 años: su tasa en 1986 fue de 8 homicidios por cada 100.000 habitantes y en el año 2000 de 33. Acota el Informe que entre octubre del 2000 y septiembre del 2001, se registraron en la prensa nacional 63 personas muertas en linchamientos y 102 personas heridas en intentos de linchamientos.

Reseñando las violaciones al derecho a la integridad personal, el Informe expresa que fueron afectadas 667 personas. Se registraron 168 casos de tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes; 27 casos de torturas; 51 casos de amenazas y hostigamientos y 27 casos de allanamientos.

Se registraron, apunta el Informe, 4.243 violaciones al derecho a la libertad personal, esta cifra es la más baja reportada en los últimos 5 años. El 89% corresponden a detenciones masivas en operativos policiales.

Se conocieron 5 casos de violación a la garantía de prohibición de la desaparición forzada de personas, uno más que en el período anterior.

Destaca el Informe que se mantiene un clima general de tolerancia por parte del Estado en relación con el derecho a la manifestación pacífica. De 1.169 manifestaciones sólo un 3,6% fueron impedidas, reprimidas u obstaculizadas por organismos de seguridad del Estado.

Todas estas violaciones, denunciadas por el Informe, se ejecutan en el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, respecto de la cual tirios y troyanos están contestes en que su mejor Título es, justamente, el Título III De los derechos humanos y garantías, y de los deberes. Esta contradicción sólo puede ser explicada en términos de HESSE<sup>20</sup>. Los detentadores del poder político poseen más “voluntad de poder” que “voluntad de Constitución”.

---

<sup>20</sup> HESSE, KONRAD. *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Ediciones Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 66.

## §5. CONCLUSIONES

La evaluación de la situación de la policía no puede sustraerse a la contingencia que vive la nación venezolana: un profundo quiebre del consenso social. Este quiebre atraviesa la sociedad entera y, como corolario, al Estado y sus instituciones. Hasta el concepto de crisis de ha devaluado por su utilización polivalente y por su carácter “permanente”. Todo está en “crisis” y desde hace, a lo menos, dos décadas. Crisis económica, del Estado de bienestar, política, ideológica, moral, de legitimidad, cultural, militar, etc. Lo anterior, se traduce en una falta de credibilidad del ciudadano respecto de sus instituciones y personeros. Por ello, tiene razón BUSTOS cuando afirma que la policía no puede tratarse como un concepto metafísico, sino como un hecho político: “la policía no es una institución del Estado simplemente, sino siempre de un determinado Estado y, por lo tanto, sus características son diferentes en el Estado absoluto, en un Estado de derecho y en un Estado totalitario (...)”<sup>21</sup>.

En lo pertinente al ámbito jurídico-policial, en Venezuela la violencia delictiva ha alcanzado ribetes bélicos. Así, en el Informe Anual de PROVEA Octubre 2000 / Septiembre 2001<sup>22</sup> se lee que, mientras en Timor Oriental, en guerra desde 1974, se ha reportado un total de 100.000 muertos, es decir, 3.840 muertes por año; en Irlanda del Norte (1964 – 2001) un total de 3.200 muertos tras 36 años de lucha; en Perú (1981 –1994) un promedio anual de 1.923 muertos por combates; en Venezuela, según Estadísticas de CICPC, desde 1990 hasta agosto de 2001 se ha producido un total de 45.911 muertes por homicidio, o sea, 4.174 homicidios al año, en los últimos doce años.

Esto permite concluir que Venezuela no supera los estándares mínimos establecidos por el bloque de los derechos humanos (Constitución de 1999, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto de San José de Costa Rica).

---

<sup>21</sup> BUSTOS RAMÍREZ, JUAN. “La instancia policial”, en BERGALLI, ROBERTO; BUSTOS, JUAN; GONZÁLEZ, CARLOS (et al). *El pensamiento criminológico*. Vol. II, Bogotá: Editorial Temis Librería, 1983, pp. 63 y ss.

<sup>22</sup> PROVEA (n. 19), pp. 299 y ss.

Esta auge delictivo se inscribe en un contexto discursivo de algunas autoridades políticas que claman por la pena de muerte, la cadena perpetua, “juicios relámpagos”, “plomo al hampa”, etc. A su vez, recibe un multiplicador mediático que aumenta la inseguridad subjetiva. La ciudadanía exige una respuesta del poder público. La sociedad política recurre a la respuesta más rápida y de menor costo: la reforma de las leyes procesales y penales que se concreta en nuevos delitos, mayores penas para los existentes y menos garantías para los imputados. Se legisla así de una manera “simbólica”. El mundo político no puede culpar a las leyes vigentes ni centrar en la policía la responsabilidad sobre el control del delito. Es tiempo de elaborar una política criminal integral y seria, y no seguir buscando chivos expiatorios.

En estas condiciones, es de conclusión obligada que si en el país prima la “voluntad de poder” sobre “la voluntad de Constitución”, esto es, si los detentadores del poder político ( y secundariamente los destinatarios de la Constitución) no están dispuestos a determinar su “conducta propia en el orden regulado por la Constitución”; y si no están decididos “a imponer ese orden frente a cualquier cuestionamiento o ataque en base a circunstanciales consideraciones de utilidad”<sup>23</sup>, será imposible superar la actual contingencia de violencia política y de anomia. Igualmente, necesario es concluir que sólo en un Estado constitucional de Derecho pueden abordarse seriamente los problemas que presenta la policía en su relación con el Estado y la comunidad.

Una vez que la Constitución y el Estado de Derecho sean “tomados en serio” por la sociedad política y la sociedad civil, podrá ser recuperado el equilibrio institucional, y superada la crisis económica cíclica (altos precios del petróleo, endeudamiento externo e interno, devaluación, inflación, recesión y desempleo). En ese momento deberá pensarse como política policial en su desmilitarización, profesionalización, descentralización y, last but not least, en el mejoramiento sustancial de la calidad de vida de sus integrantes.

Respecto de la desmilitarización de la policía, son esclarecedoras las reflexiones de un gran jurista español como lo es EDUARDO GARCÍA

---

<sup>23</sup> HESSE, KONRAD (n. 20), pp. 66 y ss.

DE ENTERRÍA, que afirma que en el Prólogo a una obra de MANUEL BALLBÉ<sup>24</sup> lo siguiente: “Este libro es la historia de una falacia mantenida en nuestras instituciones desde hace dos siglos con una sorprendente insistencia, la falacia de creer que sólo las armas y los modos de la guerra pueden ser eficaces para mantener integrada una sociedad, o en términos más simples para luchar eficazmente contra los trastornos del orden público, trastornos que son inevitables en cualquier sociedad y a los que todas las sociedades modernas vienen aplicando, con eficacia mucho más indiscutible, terapéuticas también mucho más simples y más matizadas”. Concluye el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA que: “Finalmente todo ese torpísimo sistema conduce derechamente, inevitablemente al militarismo, (...) esto es, a la más grave de las desnaturalizaciones del Ejército, que le inviste de un poder político directo al margen totalmente de cualquier principio de legitimación democrática, haciendo, por tanto, imposible la vida democrática misma”<sup>25</sup>.

Por su parte, el referido BALLBÉ expresa que el art. 8 de la Constitución española, en relación con el 104, “tiene una primera y clara intención: la de deslindar tajantemente las Fuerzas Armadas de las Fuerzas de orden público, ahora denominadas Cuerpos de Seguridad”<sup>26</sup>. Relata que en el régimen franquista las Fuerzas Armadas estaban “constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de orden público”. Hoy el art. 8º citado expresa que las Fuerzas Armadas están constituidas por el “Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire”. Ello supone, subraya BALLBÉ, “la adaptación a un auténtico sistema constitucional donde las Fuerzas Armadas no cumplen funciones policiales ni otras funciones con armas, salvo cuando está declarado el Estado excepción” (*ibidem*).

En Venezuela, al contrario de España, conforme al artículo 328 de la CR, la Fuerza Armada Nacional constituye una institución organizada por el Estado para “(...) la cooperación en el mantenimiento del

---

<sup>24</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. Prólogo a la obra de MANUEL BALLBÉ. *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. 2ª ed., Madrid: Alianza Universidad, 1985, pp. 12 y ss.

<sup>25</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO (n. 24), p. 16.

<sup>26</sup> BALLBÉ, MANUEL. *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. 2ª ed., Madrid: Alianza Universidad, 1985, p. 460.

orden interno (...)”. Esto se reafirma en la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa (art. 3.2); en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (arts. 8 c) y 12 c, f, g, h, i, j y parágrafo único) y en el Decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana (art. 27).

Respecto de la profesionalización del policía, es imperativa la elaboración de una ley de carrera policial que sirva de estatuto de esa función pública (ingresos, ascensos, traslados, seguros, etc.). No menos urgente es atender a la formación policial, tanto la relativa a las especialidades policiales, como la atinente a los derechos humanos. Así mismo es menester preocuparse de la infraestructura física, sitios de trabajo, instrumental de laboratorio y de pesquisas, vehículos para patrullar, etc.

Respecto de la descentralización, pareciera que la tendencia mundial es acercar el policía a la comunidad, es decir, personalizar el servicio. Esto jamás puede alcanzarse con las grandes policías nacionales.

Respecto a la condición de vida, los ingresos deben tener relación con los riegos profesionales. A ello hay que sumar la vivienda, salud, educación y seguridad social.

Finalmente, el control sobre la policía debe ser efectivo, empleando para ello, únicamente, los haremos propios del Estado de Derecho.

## §6. ANEXOS

### 6.1. BIBLIOGRAFÍA

BALLBÉ, MANUEL. *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, 2ª edic., Madrid, Alianza Universidad, 1985.

BUSTOS RAMÍREZ, JUAN. “La instancia policial”, en BERGALLI, ROBERTO; BUSTOS, JUAN; GONZÁLEZ, CARLOS (et al). *El pensamiento criminológico*, Volumen II, Bogotá, Editorial Temis Librería, 1983.

CARNELUTTI, FRANCESCO. *Lecciones sobre el proceso penal*, Volumen I, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, Bosch y Cía., Editores, 1950.

- CATALÁ, JOSÉ AGUSTÍN. *Los archivos del terror, 1948-1958. La década trágica*, Mérida/Caracas, IDAC / El Centauro, 1998.
- GABALDÓN, LUIS GERARDO. *Control social y criminología*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1987.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. Prólogo a la obra de MANUEL BALLBÉ, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, 2ª ed., Madrid, Alianza Universidad, 1985.
- HESSE, KONRAD. *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, Ediciones Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- MAIER, JULIO B. J.; ABREGÚ, MARTÍN; TISCORNIA, SOFÍA. *El papel de la Policía en la Argentina y su situación actual, en Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Medellín, KAS-ISLACIEDLA, 1996.
- PÉREZ PERDOMO, ROGELIO. “Las instituciones de seguridad: ¿cuáles son sus problemas?” en NAVARRO, JUAN CARLOS; PÉREZ PERDOMO, ROGELIO (comps.): *Seguridad personal un asalto al tema*. Caracas, Ediciones IESA, 1991.
- PROGRAMA VENEZOLANO DE EDUCACIÓN ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS (PROVEA). *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela, Informe Anual, Octubre 2000 / Septiembre 2001*, Caracas, Edisil Impresos, 2001.
- ROXIN, CLAUS. *Derecho Procesal Penal*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2000.
- SALES PÉREZ, FRANCISCO. *La Policía Judicial*, Valencia (Venezuela), Instituto de Estudios Jurídicos, Colegio de Abogados de Carabobo, 1972.
- SANTOS ALBINS, THAMARA. *Policía y democracia en Venezuela*, Pena y Estado, 1998, año 3, número 3.
- *Violencia criminal y violencia policial*, Maracaibo, Editorial Maracaibo, S.R.L., 1992.

SCHMIDT, EBERHARD. *Los fundamentos teóricos y constitucionales del derecho procesal penal*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1957.

## 6.2. ANEXO LEGISLATIVO

### CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (G.O. 24-03-00)

ARTÍCULO 4°. La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

ARTÍCULO 26. Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos; a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.

ARTÍCULO 156. Es de la competencia del Poder Público Nacional:

3.2. La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.

ARTÍCULO 159. Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes de la República.

ARTÍCULO 178. Son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asignen esta Constitución y las

leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.

ARTÍCULO 187. Corresponde a la Asamblea Nacional:

3. Ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados en esta Constitución y en la ley. Los elementos comprobatorios obtenidos en el ejercicio de esta función, tendrán valor probatorio, en las condiciones que la ley establezca.

ARTÍCULO 222. La Asamblea Nacional podrá ejercer su función de control mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en esta Constitución y en la ley, y mediante cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su reglamento. En ejercicio del control parlamentario, podrán declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos o funcionarias públicas y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad.

ARTÍCULO 223. La Asamblea o sus Comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes en las materias de su competencia, de conformidad con el reglamento.

Todos los funcionarios públicos o funcionarias públicas están obligados u obligadas, bajo las sanciones que establezcan las leyes, a comparecer ante dichas Comisiones y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Esta obligación comprende también a los y las particulares, a quienes se les respetarán los derechos y garantías que esta Constitución reconoce.

ARTÍCULO 224. El ejercicio de la facultad de investigación no afecta las atribuciones de los demás poderes públicos. Los jueces o juezas estarán obligados u obligadas a evacuar las pruebas para las cuales reciban comisión de la Asamblea Nacional o de sus Comisiones.

ARTÍCULO 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:

2. Dirigir la acción del Gobierno.

5. Dirigir la Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ella y fijar su contingente.

6. Ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío, y nombrarlos o nombrarlas para los cargos que les son privativos.

16. Nombrar y remover aquellos funcionarios o aquellas funcionarias cuya designación le atribuyen esta Constitución y la ley.

ARTÍCULO 253. La potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos y ciudadanas y se imparte en nombre de la República por autoridad de la ley.

Corresponde a los órganos del Poder Judicial conocer de las causas y asuntos de su competencia mediante los procedimientos que determinen las leyes, y ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias.

El sistema de justicia está constituido por el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los o las auxiliares y funcionarios o funcionarias de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos o ciudadanas que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados o abogadas autorizadas para el ejercicio.

ARTÍCULO 281. Son atribuciones del Defensor o Defensora del Pueblo:

1. Velar por el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados, convenios y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por la República, investigando de oficio o a instancia de parte las denuncias que lleguen a su conocimiento.

2. Velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos o difusos de las personas, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los mismos, interponiendo cuando fuere procedente las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a las personas de los daños y perjuicios que les sean ocasionados con motivo del funcionamiento de los servicios públicos.

3. Visitar e inspeccionar las dependencias y establecimientos de los órganos del Estado, a fin de garantizar la protección de los derechos humanos.

ARTÍCULO 285. Son atribuciones del Ministerio Público:

1. Garantizar en los procesos judiciales el respeto a los derechos y garantías constitucionales, así como a los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por la República.

2. Garantizar la celeridad y buena marcha de la administración de justicia, el juicio previo y el debido proceso.
3. Ordenar y dirigir la investigación penal de la perpetración de los hechos punibles para hacer constar su comisión con todas las circunstancias que puedan influir en la calificación y responsabilidad de los autores o las autoras y demás participantes, así como el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con la perpetración.
4. Ejercer en nombre del Estado la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesaria instancia de parte, salvo las excepciones establecidas en la ley.
5. Intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios o funcionarias del sector público, con motivo del ejercicio de sus funciones.

ARTÍCULO 289. Son atribuciones de la Contraloría General de la República:

3. Inspeccionar y fiscalizar los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sometidos a su control; practicar fiscalizaciones, disponer el inicio de investigaciones sobre irregularidades contra el patrimonio público, así como dictar las medidas, imponer los reparos y aplicar las sanciones administrativas a que haya lugar de conformidad con la ley.

ARTÍCULO 328. La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y con la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación. La Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezca su respectiva ley orgánica.

#### CÓDIGO ORGÁNICO PROCESAL PENAL (G.O. 23-01-98)

ARTÍCULO 1°. *Juicio previo y debido proceso.* Nadie podrá ser condenado sin un juicio previo, oral y público, realizado sin dilaciones indebidas, ante un Juez o tribunal imparcial, conforme a las disposiciones de este Código y con salvaguarda de todos los derechos y garantías del debido proceso, consagrados en la Constitución de la

República Bolivariana de Venezuela, las leyes, los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por la República.

ARTÍCULO 5°. *Autoridad del Juez.* Los jueces cumplirán y harán cumplir las sentencias y autos dictados en ejercicio de sus atribuciones legales.

Para el mejor cumplimiento de las funciones de los jueces y tribunales, las demás autoridades de la República están obligados a prestarles la colaboración que les requieran.

En caso de desacato, el Juez tomará las medidas y acciones que considere necesarias, conforme a la ley, para hacer respetar y cumplir sus decisiones, respetando el debido proceso.

ARTÍCULO 7°. *Juez natural.* Toda persona debe ser juzgada por sus jueces naturales y, en consecuencia, nadie puede ser procesado ni juzgado por jueces o tribunales ad hoc. La potestad de aplicar la ley en los procesos penales corresponde, exclusivamente, a los jueces y tribunales ordinarios o especializados establecidos por las leyes, con anterioridad al hecho objeto del proceso.

ARTÍCULO 8°. *Presunción de inocencia.* Cualquiera a quien se le impute la comisión de un hecho punible tiene derecho a que se le presuma inocente y a que se le trate como tal, mientras no se establezca su culpabilidad mediante sentencia firme.

ARTÍCULO 10. *Respeto a la dignidad humana.* En el proceso penal toda persona debe ser tratada con el debido respeto a la dignidad inherente al ser humano, con protección de los derechos que de ella derivan, y podrá exigir a la autoridad que le requiera su comparecencia el derecho de estar acompañado de un abogado de su confianza.

El abogado requerido, en esta circunstancia, solo podrá intervenir para garantizar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 1° de este Código.

ARTÍCULO 13. *Finalidad del proceso.* El proceso debe establecer la verdad de los hechos por las vías jurídicas, y la justicia en la aplicación del derecho, y a esta finalidad deberá atenerse el juez al adoptar su decisión.

ARTÍCULO 108. *Atribuciones del Ministerio Público.* Corresponde al Ministerio Público en el proceso penal:

1. Dirigir la investigación de los hechos punibles y la actividad de los órganos de policía de investigaciones penales para establecer la identidad de sus autores y partícipes;
2. Ordenar y supervisar las actuaciones de los órganos de policía de investigaciones en lo que se refiere a la adquisición y conservación de los elementos de convicción.

ARTÍCULO 111. *Facultades.* Corresponde a las autoridades de policía de investigaciones penales, bajo la dirección del Ministerio Público, la práctica de las diligencias conducentes a la determinación de los hechos punibles y a la identificación de sus autores y partícipes.

ARTÍCULO 114. *Subordinación.* Los órganos de policía de investigaciones deberán cumplir siempre las órdenes del Ministerio Público, sin perjuicio de la autoridad administrativa a la cual estén sometidos. La autoridad administrativa no podrá revocar, alterar o retardar una orden emitida por el fiscal.

Si el fiscal lo solicita por escrito, la autoridad administrativa no podrá separar al funcionario policial de la investigación asignada.

ARTÍCULO 116. *Poder disciplinario.* Los órganos de policía de investigaciones que infrinjan disposiciones legales o reglamentarias, omitan o retarden la ejecución de un acto propio de sus funciones o lo cumplan negligentemente, serán sancionados según la ley que los rijan. No obstante, el Fiscal General de la República podrá aplicar directamente cualquiera de las sanciones que en ella se prevean, cuando las autoridades policiales no cumplan con su potestad disciplinaria.

ARTÍCULO 118. *Víctima.* La protección y reparación del daño causado a la víctima del delito son objetivos del proceso penal. El Ministerio Público está obligado a velar por dichos intereses en todas las fases. Por su parte, los jueces garantizarán la vigencia de sus derechos y el respeto, protección y reparación durante el proceso.

Asimismo, la policía y los demás organismos auxiliares deberán otorgarle un trato acorde su condición de afectado, facilitando al máximo su participación en los trámites en que deba intervenir.

ARTÍCULO 125. *Derechos.* El imputado tendrá los siguientes derechos:

1. Que se le informe de manera específica y clara acerca de los hechos que se le imputan;
2. Comunicarse con sus familiares, abogado de su confianza o asociación de asistencia jurídica, para informar sobre su detención;
9. Ser impuesto del precepto constitucional que lo exime de declarar y, aun en caso de consentir a prestar declaración, a no hacerlo bajo juramento;
10. No ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes de su dignidad personal.

ARTÍCULO 130. *Oportunidades.* El imputado declarará durante la investigación ante el funcionario del Ministerio Público encargado de ella, cuando comparezca espontáneamente y así lo pida, o cuando sea citado por el Ministerio Público.

Si el imputado ha sido aprehendido, se notificará inmediatamente al Juez de control para que declare ante él, a más tardar en el plazo de doce horas a contar desde su aprehensión; este plazo se prorrogará por otro tanto, cuando el imputado lo solicite para nombrar defensor.

Durante la etapa intermedia, el imputado declarará si lo solicita y la declaración será recibida en la audiencia preliminar por el Juez.

En el juicio oral, declarará en la oportunidad y formas previstas por este Código.

El imputado tendrá derecho de abstenerse de declarar como también a declarar cuantas veces quiera, siempre que su declaración sea pertinente y no parezca sólo como una medida dilatoria en el proceso.

En todo caso, la declaración del imputado será nula si no la hace en presencia de su defensor.

ARTÍCULO 197. *Licitud de prueba.* Los elementos de convicción sólo tendrán valor si han sido obtenidos por un medio lícito e incorporados al proceso conforme a las disposiciones de este Código.

No podrá utilizarse información obtenida mediante tortura, maltrato, coacción, amenaza, engaño, indebida intromisión en la intimidad del domicilio, en la correspondencia, las comunicaciones, los papeles y los archivos privados, ni la obtenida por otro medio que menoscabe la voluntad o viole los derechos fundamentales de las personas. Asimismo, tampoco podrá apreciarse la información que provenga directa o indirectamente de un medio o procedimiento ilícitos.

ARTÍCULO 246. *Motivación.* Las medidas de coerción personal sólo podrán ser decretadas conforme a las disposiciones de este Código, mediante resolución judicial fundada. Esta se ejecutará de modo que perjudique lo menos posible a los afectados.

El Tribunal Supremo de Justicia, a través del órgano del Poder Judicial que designe, llevará un registro automatizado de los ciudadanos a quienes les hayan sido impuestas medidas de coerción personal.

ARTÍCULO 248. *Definición.* Para los efectos de este Capítulo, se tendrá como delito flagrante el que se esté cometiendo o el que acaba de cometerse. También se tendrá como delito flagrante aquel por el cual el sospechoso se vea perseguido por la autoridad policial, por la víctima o por el clamor público, o en el que se le sorprenda a poco de haberse cometido el hecho, en el mismo lugar o cerca del lugar donde se cometió, con armas, instrumentos u otros objetos que de alguna manera hagan presumir con fundamento que él es el autor.

En estos casos, cualquier autoridad deberá, y cualquier particular podrá, aprehender al sospechoso, siempre que el delito amerite pena privativa de libertad, entre-

gándolo a la autoridad más cercana, quien lo pondrá a disposición del Ministerio Público dentro de un lapso que no excederá de doce horas a partir del momento de la aprehensión, sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en relación con la inmunidad de los diputados a la Asamblea Nacional y a los consejos legislativos de los estados. En todo caso, el Estado protegerá al particular que colabore con la aprehensión del imputado.

ARTÍCULO 283. *Investigación del Ministerio Público.* El Ministerio Público, cuando de cualquier modo tenga conocimiento de la perpetración de un hecho punible de acción pública, dispondrá que se practiquen las diligencias tendientes a investigar y hacer constar su comisión, con todas las circunstancias que puedan influir en su calificación y la responsabilidad de los autores y demás partícipes, y el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con la perpetración.

ARTÍCULO 284. *Investigación de la policía.* Si la noticia es recibida por las autoridades de policía, éstas la comunicarán al Ministerio Público dentro de las doce horas siguientes y sólo practicarán las diligencias necesarias y urgentes.

Las diligencias necesarias y urgentes estarán dirigidas a identificar y ubicar a los autores y demás partícipes del hecho punible, y al aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con la perpetración.

ARTÍCULO 285. *Facultades.* Cualquier persona que tenga conocimiento de la comisión de un hecho punible puede denunciarlo ante un fiscal del Ministerio Público o un órgano de policía de investigaciones penales.

ARTÍCULO 300. *Inicio de la investigación.* Interpuesta la denuncia o recibida la querrela, por la comisión de un delito de acción pública, el Fiscal del Ministerio Público, ordenará, sin pérdida de tiempo, el inicio de la investigación, y dispondrá que se practiquen todas las diligencias necesarias para hacer constar las circunstancias de que trate el artículo 283.

Mediante esta orden el Ministerio Público dará comienzo a la investigación de oficio.

En caso de duda razonable sobre la naturaleza del hecho denunciado, el Fiscal del Ministerio Público procederá conforme a lo establecido en el encabezamiento del artículo 301.

ARTÍCULO 301. *Desestimación.* El Ministerio Público, dentro de los quince días siguientes a la recepción de la denuncia o querrela, solicitará al Juez de control, mediante escrito motivado, su desestimación, cuando el hecho no revista carácter penal o cuya acción está evidentemente prescrita, o exista un obstáculo legal para el desarrollo del proceso.

LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO (G.O. 11-9-98)

ARTÍCULO 11. Son deberes y atribuciones del Ministerio Público:

4. Ejercer la acción penal en los términos establecidos en la Constitución, el Código Orgánico Procesal Penal y en las leyes;

6. Ejercer la dirección funcional de las investigaciones penales de los órganos de policía correspondientes, cuando tenga conocimiento de la perpetración de un hecho punible, según lo establecido en el Código Orgánico Procesal Penal y supervisar la legalidad de esas investigaciones.

LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (G.O. 26-8-76)

ARTÍCULO 3°. La seguridad y defensa de la República comprenden fundamentalmente:

2°. La garantía y el empleo racional del poder nacional en todo conflicto interior o exterior; conmoción o catástrofe que puedan perturbar la paz de la República.

LEY ORGÁNICA DE LAS FUERZAS ARMADAS NACIONALES (G.O. 22-2-95)

ARTÍCULO 8°. Las Fuerzas Armadas Nacionales tienen por objeto (...):

c) Cooperar con el mantenimiento del orden público.

ARTÍCULO 12. A las Fuerzas Armadas de Cooperación corresponde cooperar con las otras Fuerzas en la defensa terrestre, naval y aérea del territorio nacional y tendrán además de las funciones que les atribuye el Artículo 8°, las siguientes (...):

c) Cooperar en las operaciones de defensa requeridas para garantizar la seguridad interna en general y particularmente la vigilancia, custodia, escolta y supervisión militar que le sean asignadas; garantizar el normal funcionamiento de los servicios públicos básicos; proteger y garantizar la seguridad de las instalaciones que contribuyen a la eficiencia de las operaciones militares; en emergencia, cooperar con la custodia y manejo de los prisioneros de guerra y refugiados, en coordinación con los organismos competentes y realizar las actividades de naturaleza civil que le sean asignadas;

f) Coadyuvar a la ejecución de las operaciones requeridas para el mantenimiento del orden público;

g) Proporcionar seguridad y vigilancia a establecimientos y servicios públicos, industrias básicas del Estado e industrias privadas de importancia estratégica;

h) Cooperar en la vigilancia y seguridad de puertos y aeropuertos;

*Parágrafo Único.* De conformidad a lo dispuesto en esta Ley, cuando las Fuerzas Armadas de Cooperación prestaren servicio de apoyo al sector civil de la Administración Pública, sin menoscabo de su naturaleza militar, serán funcional y, específicamente, dependientes del órgano público con el cual cooperan, a los efectos de esta cooperación.

DECRETO CON FUERZA DE LEY DE LOS ÓRGANOS  
DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS, PENALES Y CRIMINALÍSTICAS  
(G.O. 9-11-01)

ARTÍCULO 3°. La actuación del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y demás órganos de investigación penal está sujeta a la dirección del Ministerio Público, como rector de la investigación, de conformidad con lo previsto en el Código Orgánico Procesal Penal, la Ley Orgánica del Ministerio Público, el presente Decreto Ley y su Reglamento.

ARTÍCULO 6°. La actividad de investigación penal dentro del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas será realizada por egresados del Instituto Universitario de Policía Científica por profesionales universitarios del Cuerpo, en las áreas del conocimiento científico que sean afines con la materia y por aquellos funcionarios que para el momento de entrar en vigencia el presente Decreto Ley se encuentren ejerciendo funciones de investigación penal.

ARTÍCULO 10. El Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas es el órgano principal en materia de investigaciones penales.

ARTÍCULO 11. Corresponde al órgano principal de investigaciones penales:

1. Practicar las diligencias que le ordene el Ministerio Público, encaminadas a investigar y hacer constar la perpetración de un hecho punible, con todas las circunstancias que puedan influir en su calificación y la responsabilidad de los autores y demás partícipes, identificación de las víctimas, de las personas que tengan conocimiento de los hechos, así como el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con el delito.

2. Colaborar con los demás órganos de seguridad ciudadana en la creación de centros de prevención del delito y en la organización de los sistemas de control o bases de datos criminalísticos para compartir la información de los servicios de inteligencia, en cuanto a narcotráfico, terrorismo internacional, desaparición de personas, movimiento de capitales ilícitos, delincuencia organizada y otros tipos delictivos.

3. Elaborar, analizar en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y presentar al Ministerio del Interior y Justicia las estadísticas de criminalidad, cuando sean requeridas, con el objeto de adoptar las políticas de prevención y se apliquen las medidas necesarias para garantizar el fin del Estado en materia de seguridad.
4. Desarrollar políticas de prevención, orientación, publicidad, colaboración e información a fin de aplicar medidas técnicas que permitan reducir y evitar la actividad delictiva.
5. Auxiliar en caso de necesidad a la Dirección Nacional de Identificación y Extranjería, y colaborar en la identificación, localización y aprehensión de ciudadanos extranjeros solicitados por otros países.
6. Las demás actuaciones o funciones que le sean atribuidas de conformidad con la ley.

ARTÍCULO 12. Son órganos con competencia especial en las investigaciones penales:

1. La Fuerza Armada Nacional por órgano de sus componentes cuando estuvieren ejerciendo funciones de investigación de delitos en el ámbito de sus atribuciones legales.
2. El órgano competente para la vigilancia del Tránsito y Transporte Terrestre en los casos previstos en su respectiva ley.
3. Cualquier otro órgano al que se le asigne por ley esta competencia especial.

ARTÍCULO 14. Son órganos de apoyo a la investigación penal:

1. Las policías estatales, municipales y los servicios mancomunados de policía.
2. La Contraloría General de la República.
3. El órgano competente en materia de identificación y extranjería.
4. Los órganos dependientes del Poder Ejecutivo encargados de la protección civil administración de desastres.
5. Los Cuerpos de Bomberos y administración de emergencias.
6. Los cuerpos policiales de inteligencia.
7. Los Jefes y Oficiales de Resguardo Fiscales.
8. Los capitanes o comandantes de aeronaves con matrícula de la República Bolivariana de Venezuela, respecto a los hechos punibles que sean cometidos en las mismas durante el vuelo.
9. Los capitanes de buques con pabellón de la República Bolivariana de Venezuela, respecto a los hechos punibles que sean cometidos en los mismos durante su travesía.

10. Las unidades de servicios autónomos, secciones, departamentos y demás dependencias de las Universidades e Institutos Universitarios Tecnológicos y Científicos de carácter público y privado dedicados a la investigación y desarrollo científico.
11. La Fuerza Armada Nacional.
12. El órgano competente para la Vigilancia del Tránsito y Transporte Terrestre.
13. Los demás que tengan atribuida esta competencia mediante ley especial.

ARTÍCULO 17. Los funcionarios del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, al tener conocimiento de la perpetración de un delito deberán comunicarlo al Ministerio Público dentro del lapso establecido en el Código Orgánico Procesal Penal.

El funcionario que retarde injustificadamente o incumpla con esta obligación, incurrirá en las responsabilidades a que hubiere lugar de conformidad con la ley.

ARTÍCULO 18. Previo a la realización de la notificación referida en el artículo anterior, los funcionarios del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas sólo podrán realizar las actuaciones dirigidas al resguardo, la preservación y recolección de las evidencias, así como las que resultaren urgentes y necesarias para el logro de los fines de la investigación penal.

ARTÍCULO 19. El Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, comprobará mediante inspecciones el estado de los lugares públicos, cosas, rastros y efectos materiales que existan y sean de utilidad para la investigación del hecho, así como garantizar la identificación de las personas, que pudieran brindar información que contribuya con la investigación.

Los funcionarios del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas que participaron en la inspección elaborarán un informe contentivo de lo actuado, donde describirán los elementos tomados en cuenta a los efectos de la investigación. El referido informe será remitido a la brevedad al Ministerio Público.

La realización de inspecciones por parte de los funcionarios que componen el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, se regirá de conformidad con lo establecido en el Código Orgánico Procesal Penal, el presente Decreto Ley y su Reglamento.

ARTÍCULO 20. El fiscal del Ministerio Público encargado de la investigación, solicitará al juez competente la orden de allanamiento de inmuebles, así como la interceptación o grabación de comunicaciones privadas, sean éstas ambientales, telefónicas o realizadas por cualquier otro medio, cuyo contenido se transcribirá y agregará a las actuaciones, siempre y cuando se cumpla con los señalamientos sobre el delito in-

vestigado, tiempo de duración, medios técnicos a ser empleados y el sitio o lugar desde donde se efectuará.

Los funcionarios del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, a cargo de la investigación podrán solicitar directamente la orden referida en el presente artículo, previa autorización por cualquier medio del Ministerio Público, de la cual dejarán constancia en sus respectivos libros diarios los funcionarios intervinientes, siempre que se trate de un supuesto que por la necesidad o urgencia requiera celeridad en la realización de las actuaciones. En todo caso la solicitud deberá contener las razones que la justifican.

Las actuaciones realizadas con prescindencia de lo previsto en el presente artículo, se considerarán carentes de valor probatorio.

Solo en los casos de delitos flagrantes, los funcionarios del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas podrán actuar con prescindencia de lo establecido en el presente artículo. En todo caso se dejará constancia de lo actuado en el informe que se remitirá al Ministerio Público.

ARTÍCULO 31. El Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, es un órgano de seguridad ciudadana, integrado al Ministerio del Interior y Justicia, del cual depende administrativa-mente. Está dirigido por la Dirección General Nacional y conformado por ésta y las demás dependencias que determinen el Reglamento del presente Decreto Ley y los reglamentos internos del Cuerpo.

ARTÍCULO 32. La Dirección General Nacional del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas está compuesta por un Director General, un Sub Director General, un Secretario General, un Asesor Jurídico y un Inspector General, quienes serán de libre nombramiento y remoción, por parte del Ministro de Interior y Justicia.

Las atribuciones de los miembros de la Dirección General Nacional del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas estarán reguladas en el Reglamento del presente Decreto Ley.

ARTÍCULO 33. Son atribuciones de la Dirección General Nacional del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas:

1. Dirigir, planificar, coordinar y supervisar las actividades de sus dependencias y atender y dar respuesta a los asuntos que se sometan a su consideración.
2. Coordinar la implementación de las políticas dictadas por el Ejecutivo Nacional relativas al funcionamiento del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas.
3. Desarrollar programas orientados al perfeccionamiento de las funciones del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, así como al entrenamiento ético intensivo de sus integrantes.

4. Vigilar el cumplimiento de la normativa interna por parte de los funcionarios y la correcta aplicación de la ley.
5. Promover medidas que favorezcan la incorporación del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas.
6. Las demás que le atribuya la ley.

ARTÍCULO 36. Los funcionarios del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas están en el deber de cumplir y hacer cumplir las disposiciones previstas en el Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, leyes, reglamentos, resoluciones y demás actos normativos que regulen la materia.

ARTÍCULO 37. Los funcionarios del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas no podrán tomar parte activa en reuniones, manifestaciones u otros actos de proselitismo político partidista.

ARTÍCULO 38. Los funcionarios del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas están en el deber de cumplir en su actuación profesional con los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, humanidad y no discriminación por motivos de raza, sexo, religión, idioma, opinión política, nacionalidad, posición económica o cualquier otra condición.

ARTÍCULO 39. Los funcionarios del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas tienen derecho al ascenso, conforme a un orden jerárquico y previo el cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidas en el presente Decreto Ley y su Reglamento.

ARTÍCULO 40. Los funcionarios del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas están excluidos de la aplicación de la ley que rige la función pública. Los aspectos relativos a su régimen de ascenso, nombramiento y remoción estarán regulados en el Estatuto Especial que al efecto dicte el Ministerio del Interior y Justicia.

ARTÍCULO 41. Los funcionarios del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas que en el cumplimiento del deber incurran en la comisión de hechos punibles, tienen derecho a la debida asistencia jurídica gratuita por parte del organismo, salvo que se compruebe el ejercicio ilegítimo o abuso de autoridad.

ARTÍCULO 42. Los funcionarios que perdieren su vida en actos de servicio o actividades relacionadas con su función policial, deberán ser ascendidos post-mortem a su grado inmediato superior.

El Reglamento de este Decreto Ley establecerá el sistema de pensiones a los sobrevivientes.

ARTÍCULO 47. Los funcionarios de policía de investigaciones científicas, penales y criminalísticas requieren de un proceso de formación especializada que se acreditará mediante la licenciatura conferida por el Instituto Universitario de Policía Científica o título expedido por las Universidades del país sobre ciencias penales y criminológicas, criminalística, o en ciencias y artes diversas que utiliza la criminalística en la técnica moderna, entre ellas la medicina legal, la física, la química, la antropometría, la fotografía, la dactiloscopia, la balística y otras que permiten determinar el valor probatorio de los rastros materiales, indicios o materialidades que han sido advertidos para descubrir el delito, el autor y demás partícipes.

DECRETO CON FUERZA DE LEY DE COORDINACIÓN  
DE SEGURIDAD CIUDADANA (G.O. 6-11-01)

ARTÍCULO 27. La Fuerza Armada Nacional, ejercerá las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley.

Cuando la Guardia Nacional o cualquiera de los componentes de la Fuerza Armada Nacional cumplan funciones de seguridad ciudadana, se regirá por lo previsto en el presente Decreto de Ley y serán funcionalmente dependientes de la respectiva autoridad de seguridad ciudadana.



# La policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos: un resumen comparativo<sup>1</sup>

EZEQUIEL MALARINO\*

Universidad de Macerata, Italia.

Colaborador científico del Instituto Max Planck para Derecho Penal Extranjero e Internacional, Friburgo de Brisgovia, República Federal de Alemania

## SUMARIO:

**§1.** INTRODUCCIÓN. **§2.** LA ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA. 2.1. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN POLICIAL. 2.1.1. Principios organizativos. 2.1.2. Clases de

---

<sup>1</sup> El presente resumen no tiene la ambición de realizar un completo análisis de derecho comparado de la función policial en latinoamérica, sino, más bien, de visualizar algunas tendencias o problemas comunes en este punto. Una pretensión contraria no podría, por lo demás, ser realizada de modo serio, ya por las limitaciones propias (no solo temáticas) del presente proyecto. Especialmente tres carencias frustan de antemano la pretensión de un estudio acabado. Por un lado, por la imposibilidad de considerar en el marco de un proyecto como el que aquí se lleva a cabo las características propias de cada entidad policial existente en Latinoamérica. Por ejemplo, ya tan solo en México existen más de mil cuerpos policiales distintos, con diferentes legislaciones y características (cfr. México, §1). Considerar de modo exhaustivo todas y cada una de las policías existentes en el ámbito latinoamericano implica, por ello, desarrollar una tarea que se encontraría muy por encima de los objetivos propuestos por el presente proyecto. Por el otro, debido a que no de todos los informes se pueden extraer datos sobre la totalidad de los puntos que hacen al proyecto. Por último, el preoyecto no abarca la totalidad de los países latinoamericanos, aunque sí gran parte de ellos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela). Junto a estas razones, un motivo adicional impide un completo estudio de derecho comparado a causa de carencia de información: en el presente resumen se incluyen dos parágrafos que no formaban parte explícitamente del contenido del proyecto originario, pero que se encontraban enormemente vinculados a éste y, por tal razón, en algunos informes se encuentra esta información y en otros no. Ellos son los ítems 2.1.6. El control de la actividad policial y 2.3. El presupuesto de la policía.

\* Universidad de Macerata, Italia. Colaborador científico del Instituto Max-Planck para derecho penal extranjero e internacional, Friburgo de Brisgovia, Alemania.

policías. 2.1.3. Las relaciones entre las distintas policías. 2.1.4. El grado de autonomía de la policía en relación con el poder judicial y el ministerio público. 2.1.5. La previsión de normas de responsabilidad penal, civil y administrativa por el actuar policial. 2.1.6. El control de la actividad policial. 2.2. PERFIL POLICIAL. 2.2.1. Formación y aspectos culturales del personal policial. 2.2.2. Los deberes y derechos de los policías. 2.3. EL PRESUPUESTO DE LA POLICÍA. **§3.** FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO. 3.1. DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES PREVENTIVAS Y REPRESIVAS. 3.1.1. La delimitación de las funciones preventiva y represiva de la policía 3.1.2. La atribución de poder sancionador a la policía. 3.2. LA POLICÍA EN FUNCIÓN DE PERSECUCIÓN PENAL. 3.2.1. Las relaciones de la policía con el ministerio público y con el juez de investigación. La dirección funcional de las investigaciones. 3.2.2. Las relaciones de la policía con el imputado. Los derechos del imputado en el momento de la detención y los deberes de información de la policía. 3.3. ACTOS DE INVESTIGACIÓN. 3.3.1. Los actos de investigación en los delitos comunes. 3.3.2. La investigación de la criminalidad organizada. 3.3.3. El valor probatorio de la prueba colectada por la policía. **§4.** LA ACTUACIÓN POLICIAL. EL RESPETO A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA CORRUPCIÓN. **§5.** CONCLUSIONES.

## §1. INTRODUCCIÓN

En su Derecho Procesal Penal CLAUS ROXIN condensó mejor que nadie, en una sola frase, la relación que existe entre la concepción política de un Estado y su proceso penal: “El derecho procesal penal es el sismógrafo de la Constitución del Estado”<sup>2</sup>. Con ello, ROXIN quería significar que el grado de democratización de un Estado (o de otra forma: el grado de su desarrollo como Estado de derecho) puede medirse –ya– echando una mirada al proceso penal. Dentro de los factores que influyen en la medición de la calidad de un proceso penal (en términos de su conformidad constitucional o de respeto a un Estado de derecho) asume gran relevancia, sin duda alguna, el de la corrección de la actuación policial. La razón de ello se evidencia fácilmente no bien se considere la enorme importancia que la actividad policial tiene durante el proceso penal (especialmente en sus primeros momentos), hecho que ha llevado a

<sup>2</sup> ROXIN, CLAUS. *Derecho procesal penal*. 25° edición, traducido por Daniel Pastor y Gabriela Córdoba, Buenos Aires, Del Puerto, 2000, p. 10.

afirmar de modo contundente que sin la policía la fiscalía es “una cabeza sin manos”<sup>3</sup>.

La información recabada por el proyecto<sup>4</sup> brinda la información suficiente para poder entender en qué punto se encuentran los distintos Estados latinoamericanos<sup>5</sup>, tanto desde el punto de vista jurídico como fáctico, en el camino de alcanzar una institución policial eficiente y a la vez respetuosa de los derechos fundamentales de los ciudadanos. En este sentido, debe ponerse de resalto que solo una policía respetuosa de las libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos puede contribuir a afianzar los ideales democráticos de una sociedad<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> ROXIN. Ob. cit., p. 57.

<sup>4</sup> Sobre el tema se han desarrollado ya los siguientes estudios: AA.VV., “Policía y sociedad democrática”, en *Pena y Estado*, Revista Latinoamericana de Política Criminal, año 3, número 3, Editoriales Del Puerto, Buenos Aires, 1998; WALDMANN, PETER (editor). *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Biblioteca Jurídica Dike, Medellín, 1996; MENDES, E.P., ZUCKERBERG, J., LECORRE, S., GABRIEL, A. & CLARK, J.A. (editores). *Democratic Policing and Accountability. Global Perspectives*. Aldershot, Ashgate, 1999; BYRNE, H., STANLEY, W. & GARST, R. *Rescuing Police Reform: A Challenge for the new Guatemalan Government*. Washington, WOLA, 2000; CALL, C.T. & GARST, R. *Demilitarizing Public Order: The International Community, Police Reform, and Human Rights in Central America and Haiti*. Washington, WOLA, 1995; CHEVIGNY, P. *Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*. New York, New Press, 1995; DEMAREST, G. B. *The Overlap of Military and Police Responsibilities in Latin America*. 4(2) *Low Intensity Conflict and Law Enforcement*, 1995, pp. 237-53, GARST, R. *The New Guatemalan National Civilian Police: A Problematic Beginning*, Washington, WOLA, 1995; HUGGINS, M. K. *Political Policing: The United States and Latin America*. Durham, Duke University Press, 1998; HUGGINS, M. K., *The Military-Police Nexus Legacies of Authoritarianism: Brazilian Torturers' and Murderers' Reformulation of Memory*, 27(2). *Latin American Perspectives*, 2000, pp.57-78; HUGGINS, M. K., HARITOS-FATOUROS & ZIMBARDS, P. *Violence Workers: Police Torturers and Murderers Reconstruct Brazilian Atrocities*. Berkeley, University of California Press, 2002; LOPEZ-MONTIEL, A. G. *The Military, Political Power, and Police Relations in Mexico City*. 27(2) *Latin American Perspectives*, 2000, pp.79-94; VICKERS, G. & SPENCE, J. *Protectors or Perpetrators?: the Institutional Crisis of the Salvadoran Civilian Police*. Washington, WOLA, 1996; WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA. *The Colombian National Police, human rights and U.S. drug policy*. Washington, WOLA, 1993.

<sup>5</sup> La utilización, en el presente resumen, de los términos “Estados o países latinoamericanos”, “Estados o países de América Latina”, “Estados o países de Latinoamérica” o “Estados o países de la región” se limita exclusivamente al grupo de países señalados en la nota 1.

<sup>6</sup> La relación entre la actuación de la policía y la legitimación o deslegitimación democrática ha sido puesta de resalto en el informe de Brasil, cfr. ítem 3.1.

El punto de partida en el ámbito latinoamericano es complicado. La situación policial se encuentra frente a diversos problemas de base. Por un lado, la policía actúa en un contexto social desfavorable, signado por una enorme violencia social, producto de una Latinoamérica cada día más empobrecida. En este marco, los reclamos sociales por mayor seguridad se traducen en respuestas demagógicas que, obviando las causas reales, intentan resolver el problema mediante el otorgamiento a la policía de mayores posibilidades de intervención en el confronte con el ciudadano, hecho que trae inevitablemente consigo el riesgo de mayores abusos. Por el otro, la policía latinoamericana continua fuertemente influenciada por un modelo de tipo militar, producto de la continuidad de las policías de la dictadura, pese a que en las últimas dos décadas la mayoría de los países de la región han retornado a la vida democrática<sup>7</sup>.

Estas circunstancias no pueden más que indicar una señal de alarma, especialmente si se tiene presente el rol que ejercieron las policías en Latinoamérica durante los años de la dictadura. Ellas no pudieron escapar al Estado autoritario, sino que, por el contrario, constituyeron un eslabón importante en la “lucha antisubversiva”, bajo la bandera de una “Doctrina de la Seguridad Nacional” que ocupó casi toda América Latina.

## §2. LA ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA

### 2.1. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN POLICIAL

La organización y actuación policial están reguladas en los Estados latinoamericanos por medio de las leyes de organización de la policía<sup>8</sup>. En algunos países, sin embargo, se encuentran normas de organización policial, de asignación de funciones y deberes ya en la propia Constitución del Estado<sup>9</sup>. Por lo demás, los códigos de pro-

<sup>7</sup> Con excepción de Cuba.

<sup>8</sup> Con la excepción de Cuba, cfr. §1, que no posee una ley específica de organización policial.

<sup>9</sup> Perú, arts. 166 y ss Const.; Brasil, art. 144, Const.; Colombia, arts. 216 y ss., Const.; Nicaragua, art. 97, Const.; Chile, arts. 90 y ss., Const. en relación con la Policía de Carabineros; Venezuela, art. 322, Const.; Bolivia, art. 215 y ss., Const.; El Salvador, arts. 159 y 168 inc. 17 y 18, Const.

cedimiento penal de los distintos países de la región regulan la actividad de la policía en la investigación de hechos delictivos.

### 2.1.1. *Principios organizativos*

En todos los países latinoamericanos, con la única excepción de Cuba<sup>10</sup>, se reconoce a la policía el carácter de institución civil<sup>11</sup>. Tal carácter es afirmado en el ordenamiento jurídico de algunos países incluso de modo expreso en la propia Carta Constitucional<sup>12</sup>. La autoridad civil de rango superior de la cual dependen las policías latinoamericanas es la figura del Presidente de la República, por intermedio, preferentemente, del Ministerio del Interior<sup>13</sup> o de Gobierno<sup>14</sup>, aunque también del Ministerio de Justicia<sup>15</sup>. Otros países optan no por la subordinación de la policía a un Ministerio predeterminado, sino por su adscripción a diferentes dependencias gubernamentales, entre las cuales adquiere un rol protagónico el Ministerio de Seguridad<sup>16</sup>. Por último, en algunos países la policía está subordinada al Ministerio de Defensa<sup>17</sup>, hecho que evidencia un cierto acercamiento a las instituciones militares. Un nota característica en este

<sup>10</sup> Cuba, ítem 2.1.

<sup>11</sup> Argentina, §2; Bolivia, §2; Chile, §1 (aunque se remarca el carácter militar de la Policía de Carabineros, no así de la Policía de Investigaciones, también llamada Policía Civil, cfr. §1 y resumen ejecutivo); Colombia, Resumen ejecutivo; Costa Rica, ítem 1.1.; El Salvador, §1; Guatemala, §2; México, §2; Nicaragua, §1; Perú, §2; Uruguay, §2; Venezuela, §1 y 2. En algunos países existen también policías militares, como se verá seguidamente.

<sup>12</sup> Nicaragua, art. 97, Const.; Costa Rica, art. 12, Const.; Colombia, art. 218, Const.; Venezuela, art. 332, Const.; El Salvador, arts. 159 y 168, inc. 17, Const.

<sup>13</sup> Argentina, ítem 2.1.; Cuba, §1; Uruguay, §2; Perú, §1. En Venezuela, ítem 2.1., el cuerpo que ejerce funciones de policía judicial (CICPC) depende del Ministerio del Interior y Justicia. Otros cuerpos policiales, por el contrario, dependen del Ministerio de Defensa.

<sup>14</sup> Bolivia, ítem 2.1., aunque en caso de conflicto armado ellas pasan a depender del Comando en Jefes de las Fuerzas Armadas (art. 218, Const.); Guatemala, 2.1.1., aunque con el nombre de Ministerio de Gobernación; Nicaragua, §3.

<sup>15</sup> Brasil, §2.

<sup>16</sup> El Salvador, ítem 2.1.1. También en Costa Rica, ítem 1.3., aunque solo respecto de la Policía Administrativa. La Policía Judicial, por el contrario, forma parte del Poder Judicial, cfr. ítem 5.2. y §6.

<sup>17</sup> Colombia, ítem 2.1.; Chile, §2, En este país existe un proyecto para otorgar la dependencia de la policía al Ministerio del Interior, cfr. §2.

punto está dada por la nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador que prohíbe expresamente que la policía pueda quedar subordinada al Ministerio de Defensa<sup>18</sup>, demostrando así una clara intención de mantener separadas las funciones militares de las policiales.

La sumisión a las autoridades civiles no obsta, sin embargo, a que su estructura interna de organización responda al modelo de tipo jerárquico<sup>19</sup>, con un marcado acento militar<sup>20</sup>. La connotación militar se refleja entre otros aspectos en la asunción del escalafón militar<sup>21</sup>, en la utilización de técnicas de adiestramiento militar<sup>22</sup>, e incluso en la directa participación de la policía en funciones de defensa nacional<sup>23</sup>. Si bien el acercamiento de la policía a las fuerzas castrenses tiene su origen, en algunos casos, ya en la propia génesis de la institución policial como parte integrante de las fuerzas armadas<sup>24</sup>, es

<sup>18</sup> Cfr. El Salvador, ítem 2.1.1.

<sup>19</sup> Argentina, ítem 2.1.; Bolivia, §2; Brasil, §2; Chile, §2; Colombia, §2; Costa Rica, §2; Cuba, §2; El Salvador, resumen ejecutivo; Guatemala, §2; México, §2; Nicaragua, §1; Perú, §1; Uruguay, §2; Venezuela, §2.

<sup>20</sup> El marcado acento militar es remarcado por Colombia, resumen ejecutivo y §2; Bolivia, ítem 2.1.; Brasil, §2; Cuba, ítem 2.1.; Chile, ítem 2.2.1.; El Salvador, §1; México, resumen ejecutivo e §1; Venezuela, ítem 2.1.

<sup>21</sup> Colombia, §1; Cuba, ítem 2.1; También Perú, §2 (“los grados policiales [...] son equivalentes al de las Fuerzas Armadas”). Por el contrario, en Costa Rica, cfr. ítem 1.3., la reciente Ley para el Fortalecimiento de la Policía Civilista de marzo de 2001 ha impedido a los cuerpos policiales incorporar dentro de sus nomenclaturas “grados de naturaleza militar”.

<sup>22</sup> En Venezuela, la policía uniformada se entrena y educa bajo la doctrina y el mando militar. Asimismo, actualmente 17 de las 22 policías estatales de ese país están dirigidas por militares, cfr., ambas informaciones, en el ítem 2.1.

<sup>23</sup> En Costa Rica, por ejemplo, el cumplimiento por parte de la policía de funciones de defensa es una consecuencia directa de la abolición del ejército en 1948. En efecto, a raíz de la supresión del ejército se produce una asunción por parte de la policía de algunas funciones de defensa nacional que anteriormente aquél llevaba a cabo, cfr. §1. En Chile este acercamiento a las fuerzas armadas se evidencian con relación al cuerpo de Carabineros, cuyo Director General compone, junto a los jefes de las distintas fuerzas armadas, el Consejo de Seguridad Nacional. Por el contrario, el cuerpo de la Policía de Investigaciones no integra este Consejo, cfr. §1. También en Perú, cfr. §1, aunque solo como “tarea adicional”.

<sup>24</sup> Nicaragua §1; Chile, resumen ejecutivo (en relación con la Policía de Carabineros). Significativo a este respecto es el ejemplo de Nicaragua en donde la institución policial estuvo vinculada al ejército hasta 1979, año en el cual, con la Revolución Sandinista, se disuelve la Guardia Nacional y se crea la Policía Nacional. Sin embargo, la Policía

solo a raíz de las experiencias autoritarias sufridas en los últimos años en Latinoamérica que se produce una verdadera asimilación de la policía con las fuerzas militares. En este sentido, en casi todos los países latinoamericanos la policía cumplió, durante el tiempo de la dictadura militar, un rol importante en el marco de la tristemente célebre “Doctrina de Seguridad Nacional”<sup>25</sup>. La influencia de las experiencias autoritarias en la conformación actual de las policías latinoamericanas es tan grande al punto de remarcarse como uno de los retos más importantes del proceso de transición democrática (en el que en mayor o menor medida se encuentran la mayoría de los Estados latinoamericanos) el de “desmilitarizar” la policía, con la consiguiente transformación de una policía represiva en una policía civil al servicio de la comunidad<sup>26</sup>. La vinculación entre la conformación actual de la policía y las experiencias autoritarias recientes se muestra de modo claro en el ejemplo de El Salvador. En este país, la concreta conformación actual de la policía es el fruto de una solución de compromiso entre el anterior régimen militar y las fuerzas opositoras, compromiso éste que ha sido manifestado incluso de modo expreso en los Acuerdos de Paz<sup>27</sup>. En general, la permanencia del personal de las policías de las dictaduras en los cuerpos policiales de los nuevos gobiernos democráticos ha sido una constante<sup>28</sup>.

---

Cont. nota 24

Nacional continuó “por su propio origen y funciones en el marco de una guerra civil” teniendo rasgos marcadamente militares. Recién a partir de 1990, como parte del proceso de transición política se dio inicio a un proceso de cambios institucionales que en el plano policial se encamina a la consolidación de una policía de carácter civil, cfr. §1.

<sup>25</sup> Acentúan este aspecto los informes de Argentina, §1; Brasil §1; Uruguay, §1; El Salvador, §1 y Bolivia, §1.

<sup>26</sup> Especialmente puesto de resalto en los informes de Guatemala, cfr. §1 y Uruguay, cfr. §1.

<sup>27</sup> En los Acuerdos de Paz se estipuló incluso el porcentaje de personal proveniente de los desaparecidos cuerpos de seguridad que debían conformar la nueva Policía Nacional Civil (cfr. ítem 2.1.2) y se admitió la incorporación a ésta de los cuerpos policiales fuertemente militarizados como la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos y la Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico (cfr. §1, nota 15).

<sup>28</sup> Informan en este sentido, además de El Salvador (ver nota 27), Guatemala, ítem 2.2.; Nicaragua, §2.2., en donde se manifiesta la preocupación por la “reeducación” de los antiguos miembros de la policía (de la época de la dictadura) mediante los llamados “cursos de reciclaje”; Argentina, §1, aunque se menciona la existencia de una “depuración parcial”. En Brasil, cfr. §1, en donde se informa que la superación del régimen militar alteró muy poco la esencia y funcionamiento de los cuerpos

En algunos países la tendencia a la militarización de la policía sigue hoy en aumento. Este fenómeno se visualiza con particular fuerza en Colombia, en donde, a pesar de las recientes intenciones en separar la función policial de la militar, la policía asume un papel cada vez más fuerte dentro de los planes estratégicos de seguridad nacional, en relación con la lucha contra el narcotráfico y la lucha antisubversiva<sup>29</sup>. Una intromisión cada vez más acentuada de las fuerzas armadas en funciones propias de la policía civil se evidencia también con gran fuerza en Bolivia y México. En Bolivia, la política de erradicación forzada de hojas de coca en el Chapare cochabambino ha llevado a la militarización de las operaciones en dicha zona<sup>30</sup>. En México, se constata un fuerte incremento del número de policías militares cumpliendo funciones de policía civil<sup>31</sup>.

En líneas generales se puede afirmar que, pese al proclamado carácter civil de la policía, ésta es en la mayoría de los países latinoamericanos un cuerpo con un marcado acento militar. Sin embargo, y a pesar de que algunas experiencias concretas muestran en el plano fáctico un sentido contrario, se puede concluir que existe cierta conciencia (al menos evidenciada en el plano del derecho positivo) de la necesidad de separar las funciones militares de las policiales.

Especialmente en los últimos años los Estados latinoamericanos han comenzado a afirmar con énfasis la necesidad de que la policía se convierta definitivamente en una entidad de carácter netamente civil, apolítica, no deliberante y profesional, y cuya

---

Cont. nota 28

policiales. Uno de los aspectos visibles de este fenómeno está dado por la continuidad del personal policial que actuó durante el régimen militar al recuperarse la democracia.

<sup>29</sup> Colombia, §1 e ítem 2.1. Históricamente la institución policial colombiana ha estado enmarcada en la dificultad de poder ser concebida como un cuerpo militar o como un cuerpo civil. Y ello aunque la Constitución Política de 1991 define a la policía como un cuerpo de carácter civil (art. 218), cfr. §1.

<sup>30</sup> Bolivia, §1.

<sup>31</sup> México, §2, en donde se informa que los policías militares en funciones de policía civil ya superan los 5.000 y que, actualmente, se prevé un incremento de otros 1.500.

actuación esté presidida por el sometimiento a la ley, la defensa de los intereses de la ciudadanía y el estricto respeto de los derechos fundamentales<sup>32</sup>.

### 2.1.2. *Clases de policías*

#### 2.1.2.1. La policía pública

En todos los países latinoamericanos la actividad policial es una cosa pública<sup>33</sup>. Sin embargo, los Estados resuelven de modo diferente la cuestión referida a la atribución de la competencia de la función policial de acuerdo a los distintos niveles de organización política del Estado. Es decir, la adopción de un sistema policial centralizado o descentralizado guarda relación con el modelo de organización política adoptado por el Estado (forma de Estado federal o unitaria) y con las diferentes competencias asignadas a las divisiones político-administrativas del Estado (Estado Nacional, Estados federados, municipios).

De este modo, algunos países latinoamericanos, que se estructuran bajo la forma de Estado federal, poseen diferentes policías de acuerdo a las diferentes circunscripciones territoriales en las que el Estado se divide. Así, junto a la policía nacional o federal existen tantas policías como estados federados, existan<sup>34</sup>. En algunos países, incluso, la concepción federal del Estado ha llevado a atribuir la función policial incluso a las circunscripciones municipales<sup>35</sup>, aunque, en ocasiones, con funciones más restringidas que las de la

---

<sup>32</sup> En mayor o menor medida estas exigencias se encuentran expresadas en los ordenamientos jurídicos de Colombia, ítems 1.2., 2.1. y §3, Costa Rica, ítem 2.2.; México, §2; Nicaragua, §1; Chile, §1; Guatemala, §1; Perú, arts. 166 y 169, Const.; Venezuela, art. 332, Const.; El Salvador, arts. 159 y 168, inc. 17, Const.; Bolivia, art. 215, Const. Estos principios son afirmados también en Cuba, cfr. ítem 2.1., donde la policía, sin embargo, continúa siendo una institución de carácter militar.

<sup>33</sup> No obstante, como se verá seguidamente, este principio comienza a quebrarse, debido al surgimiento de diversas policías privadas, incluso con funciones de colaboración con la policía pública.

<sup>34</sup> Argentina, §1; Brasil §§1 y 2; México, §1. También en Venezuela, cfr. §1 e ítem 2.1., aunque aún no se ha creado la policía nacional.

<sup>35</sup> Brasil, §1, México, §2; Venezuela, §1.

policía nacional o de las estatales<sup>36</sup>. Otros países, por el contrario, adoptan un modelo policial único y centralizado<sup>37</sup>. En estos países, sin embargo, aun respondiendo a un mando central, la policía se divide territorialmente en diferentes regiones. Finalmente otros, adoptan una división funcional bipartita dentro de una misma jurisdicción territorial central, distinguiendo una policía con funciones de prevención y otra de investigación<sup>38</sup>.

En general en los países latinoamericanos existen, además, cuerpos policiales especializados<sup>39</sup>. Estos cuerpos especializados pueden constituir en algunos casos una fuerza policial independiente o bien solamente una repartición especial dentro de la institución policial general. En general, existen los siguientes cuerpos especializados: policía aduanera, policía de control de fronteras, policía de control de drogas, policía de control fiscal o impositiva, policía de tránsito, policía sanitaria, policía de control de migración, policía marítima,

---

<sup>36</sup> Por ejemplo, en Brasil, cfr. §1 e ítem 3.1., las funciones de las policías municipales se limitan a la protección de sus bienes, servicios e instalaciones. No se prevén, por tanto, atribuciones de policía judicial, como sí ocurre con la policía federal y las policías civiles estatales.

<sup>37</sup> Cuba, §1 e ítem 2.1.; Guatemala, §2; Nicaragua, §3; Perú, §1; Uruguay, §2; Bolivia, §2. Pese a la predominante estructura centralizada en algunos de estos países se admiten cuerpos policiales municipales. En Bolivia, por ejemplo, se informa que en las áreas rurales, donde la presencia de la Policía Nacional es escasa, las comunidades locales y tradicionales (comunidades indígenas) asumen funciones de policía (cfr. §2). En Guatemala, por su parte, las municipalidades pueden crear también sus propias policías, aunque con funciones limitadas al cuidado de los bienes municipales y a las cuestiones relacionadas con el tránsito y la seguridad vial (cfr. ítem 2.1.4.). También en Perú, cfr. §1, nota 6.

<sup>38</sup> Así, en Chile donde existe la Policía de Carabineros con funciones preventivas y la Policía Civil con funciones de Investigación (cfr. §1); Costa Rica, que prevé una Policía Administrativa con funciones preventivas y una Policía Judicial con funciones de Investigación (cfr. ítem 2.5.). Sin embargo, la división funcional no es tan marcada como en un principio pareciera, pues cada una de estas policías puede asumir funciones que, en principio, le corresponderían a la otra (cfr. Chile, §2, Costa Rica, ítem 2.5. y, especialmente, §5). Esta cuestión ha planteado algunos problemas de superposición de funciones que serán evidenciados más adelante en el ítem 2.1.3. del presente resumen. También en estos países se prevén cuerpos policiales municipales. Así, en Chile existen cuerpos de vigilancia municipales con funciones preponderantemente preventivas, cfr. §2. En Costa Rica, por su parte, se prevén "comites de barrios", aunque con funciones limitadas, cfr. ítem 2.1., nota 22.

<sup>39</sup> Se refieren a la existencia de estos cuerpos los informes de Argentina, §1; Brasil, §1; Bolivia, ítem 2.2; Costa Rica, ítems 2.1.y 5.2.; Cuba, ítem 2.1.; Perú, §2; Venezuela, §1; Uruguay, ítem 2.1.1.; El Salvador, ítem 2.1.4.; Colombia, §2.

policía aeronáutica, policía de bomberos, policía contra el crimen organizado. Especialmente en Colombia se prevén grupos policiales especializados orientados a actuar en diversos aspectos del conflicto interno<sup>40</sup>.

Más allá de esta especialización, algunos países cuentan con cuerpos de policía militar que dependen directamente de las fuerzas armadas o constituyen una fuerza auxiliar de ésta, actuando como colaboradores de la justicia militar<sup>41</sup>.

En relación con la policía judicial, solo unos pocos países la regulan como cuerpo policial independiente<sup>42</sup>. En la mayoría, en cambio, las funciones de investigación en cuanto órgano auxiliar del poder judicial y/o del ministerio público fiscal (según el régimen procesal penal específico de cada país), que corresponderían a las de una Policía Judicial, son realizadas por la policía común<sup>43</sup>, a veces, por una repartición específica de ésta ya predeterminada, otras, indistintamente por el cuerpo policial al que se le encomiende la tarea.

Este somero recuento muestra la multiplicidad de fuerzas policiales que conviven dentro de un mismo Estado, especialmente –aunque

---

<sup>40</sup> Además de la especialización de la policía en la lucha contra el narcotráfico, se prevén otros tres cuerpos específicos en este sentido: el Grupo de Operaciones Especiales (GOES), dedicado a la lucha contra el terrorismo urbano, el Cuerpo Especial Armado (CEA), para enfrentar grupos de justicia privada al servicio de organizaciones delictivas, y la Unidad Antiextorsión y Secuestro (UNASE), cfr. Colombia, §2.

<sup>41</sup> Chile, cfr. §2; México, cfr. §2. En Brasil, §§1 y 2 e ítem 3.1., en los ámbitos estaduais, ya que no existe una policía militar de la Unión; en Perú, cfr. §2, nota 8, aunque a partir de la sanción de la Constitución de 1993 su legitimidad puede ser cuestionada. También en Bolivia, cfr. ítem 2.2., se hace referencia a un cuerpo de Policía Militar, aunque con funciones restringidas a la custodia de la sede del gobierno nacional y de la residencia presidencial.

<sup>42</sup> Chile, §2; Costa Rica, ítem 2.5. y, especialmente, §5; Venezuela, §1; Argentina, cfr. ítem 2.1., aunque solo en la Provincia de Córdoba; México, §2. En Colombia, cfr. §2, desarrolla funciones de policía judicial, además de la Policía Nacional, principalmente el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación.

<sup>43</sup> Argentina, ítem 2.1. (ver nota 42); Colombia, §2, (ver nota 42); Uruguay, §2 y especialmente ítem 2.1.1.; Cuba, §1; Bolivia, ítem 2.2.; Brasil, §§1 y 2; Perú, §§ 1 y 2.; Nicaragua, §3; Guatemala, ítem 3.1.; El Salvador, ítem 3.1.

no solo—, en los países que, conforme a su forma de Estado federal, adoptan un modelo policial descentralizado. Un caso paradigmático en este punto es el presentado por México que contiene más de mil cuerpos policiales diferentes<sup>44</sup>. Ello deja entrever el riesgo que existe de colisiones, duplicidades y superposiciones en la actuación policial concreta, especialmente debido a que muchas veces no existe una clara delimitación de las diferentes funciones que cumplen los distintos cuerpos policiales. De ahí que sea una de las cuestiones más urgentes a las que se debe enfrentar una política policial en casi todos los Estados latinoamericanos, la de lograr una adecuada coordinación entre las múltiples y coexistentes fuerzas policiales<sup>45</sup>.

#### 2.1.2.2. La policía privada

A pesar de que la función policial es entendida como una cosa pública, la realidad latinoamericana muestra una fuerte tendencia hacia la *privatización* de ciertas funciones policiales<sup>46</sup>. Este fenómeno, originado en gran medida a causa de las deficiencias estatales de en satisfacer las demandas de seguridad ciudadana<sup>47</sup>, ha ido incrementándose en los últimos años de manera considerable en dos direcciones. Por un lado, los servicios de seguridad privada han traspasado sus funciones tradicionales consistentes en la seguridad en centros comerciales o en los servicios de custodia personal, entrando ahora a ocupar un rol importante incluso en la seguridad de ámbitos públicos (custodios de calles, custodios de barrios). Por el otro, el aumento del personal que presta servicios en tales empresas ha sido de tal magnitud que, hoy en día, la diferencia numérica en favor de los efectivos de la policía pública en relación con

---

<sup>44</sup> México, §1.

<sup>45</sup> Estos problemas serán tratados en el ítem 2.1.3. del presente.

<sup>46</sup> Argentina ítem 2.1.; Bolivia, resumen ejecutivo; Brasil, §2; Chile, §2; Colombia, §2; Costa Rica, ítem 2.1.; Guatemala, ítem 2.1.4.; México, §2; Perú, §2; Uruguay, ítem 2.1.1.; Venezuela, ítem 2.1. Incluso en Cuba, donde en principio no existen “modelos privados de policía”, existen cuerpos de protección de instituciones y empresas, organizados, en algunos casos, como sociedades mercantiles de carácter privado (cfr. ítem 2.1.).

<sup>47</sup> En Bolivia, cfr. resumen ejecutivo, la insuficiencia estatal en garantizar seguridad, sumado a la escasa credibilidad del sistema de justicia penal, ha conducido a un incremento de los actos de justicia privada.

los de la privada, donde existe, es cada vez más corta<sup>48</sup>. En los últimos años, el surgimiento de cuerpos de policías privadas ha encontrado un aval en muchos de los Estados latinoamericanos a través de leyes o decretos especiales de regulación<sup>49</sup>. Estas leyes, que legitiman el quiebre del monopolio estatal de la fuerza policial, brindan el marco jurídico al que debe sujetarse la actuación de tales servicios de seguridad. Mediante la previsión de disposiciones sobre la obligatoriedad de su inscripción en un registro público, sobre el uso de armas<sup>50</sup>, sobre el régimen sancionatorio, etc., se intenta prevenir posibles abusos por partes de estos cuerpos de policía privada. Asimismo, en ellas se remarca que el nivel de actuación de estas policías es el de la prevención de los delitos. En algunas de estas leyes se estipula, además, un deber de colaboración de las policías privadas para con las fuerzas policiales públicas<sup>51</sup>.

Más allá de las policías privadas organizadas, en algunos países se fomenta desde el Estado la participación de ciudadanos en ciertas tareas de vigilancia policial. Por ejemplo, en Bolivia, en el marco del Plan de Vigilancia Participativa se procura desde el año 2001 que los vecinos de determinados distritos municipales realicen un control preventivo permanente en el lugar donde habitan, proveyéndoles incluso algunos medios para llevarlo a cabo (por ejemplo, el teléfono celular). Esta suerte de “policías vecinales” que cumplen funciones

---

<sup>48</sup> En México el personal de la policía privada supera al de la pública. En efecto, mientras que el número de efectivos de la policía privada asciende a 500.000, el de la pública supera apenas los 325.000, cfr. §2. En Brasil, cfr. §2, se informa que las empresas de seguridad privada cuentan con 500.000 vigilantes. Especialmente remarcan la plena expansión y el carácter creciente de estas policías los informes de Brasil, §2; Venezuela, §2.1. También en Argentina, cfr. MAIER, JULIO B.J., ABREGÚ, MARTÍN, TISCORNIA, SOFÍA. “El papel de la policía en la Argentina y su situación actual”, en *Justicia en l calle*, cit., pp. 166 y ss.

<sup>49</sup> Cfr. Perú, §2; Colombia, §2; Costa Rica, ítem 2.1.; Cuba, ítem 2.1. También en Argentina, ley... Por el contrario, en Guatemala, cfr. ítem 2.1.4., se acentúa el hecho de que aún no existe una ley de tal tipo. En México, por su parte, se pone de manifiesto la ausencia de controles legales sobre la seguridad privada, cfr. §2. Por otra parte, algunos informes dan cuenta de la necesidad de una habilitación especial para poder funcionar, cfr. Uruguay, ítem 2.2.1.; Brasil, §2; Venezuela, ítem 2.1.; Guatemala, ítem 2.1.4.

<sup>50</sup> En relación con el uso de armas en Brasil, cfr. §2, se pone de resalto el empleo por parte de estas servicios de seguridad privada de “armamento pesado”.

<sup>51</sup> Guatemala, ítem 2.1.4.; Colombia, §2.

en el campo de la prevención de delitos reciben también un sueldo mínimo por sus tareas<sup>52</sup>. Las mismas finalidades de prevención a través de la ciudadanía han llevado en Uruguay a implementar el programa “vecino alerta”<sup>53</sup>.

### 2.1.3. *Las relaciones entre las distintas policías*

La cuestión acerca de como organizar las relaciones entre las diversas policías constituye un tema central en la política policial latinoamericana. El problema se presenta con especial agudeza en aquellos países organizados bajo la forma de Estado federal, en los cuales se asigna a diferentes circunscripciones políticas (Estado nacional, Estados federados, provincias, municipios) la facultad de legislar en materia policial. Pero también éste se presenta dentro de una misma jurisdicción política por la existencia de diferentes policías independientes sujetas a diversos órganos políticos (diversos Ministerios). Por lo general, la división responde a razones funcionales, aunque, como se ha visto, muchas veces las funciones de las diferentes policías se confunden. Esta superposición de funciones ha llevado en ciertos campos a una duplicidad de tareas, con el consiguiente desaprovechamiento de los recursos, y al surgimiento de choques entre las diversas policías<sup>54</sup>. Esta realidad plantea la necesidad urgente

---

<sup>52</sup> Bolivia, ítem 3.2.3. En Guatemala, una de las funciones de la Unidad de Prevención del Delito de la Policía Nacional Civil es la de promover la participación de la población en la prevención del delito, cfr. ítem 3.1.

<sup>53</sup> Uruguay, §3.

<sup>54</sup> En Costa Rica, por ejemplo, en el período posterior a la abolición del ejército (1948) las diversas fuerzas policiales estuvieron adscriptas a varias reparticiones estatales, sin una clara delimitación de sus respectivas funciones. Tal período estuvo caracterizado por el “desorden”, en el sentido de que “proliferaban los cuerpos policiales dependientes de diferentes ministerios” “casi todos con competencia nacional”, creándose una “duplicidad de funciones” en tanto que los cuerpos policiales desarrollaban “labores idénticas”. Esta situación, que a menudo daba lugar a “choques” entre los diversos cuerpos policiales, se refleja claramente en lo atinente a la capacitación del personal policial, ya que existían “tres escuelas de entrenamiento” diferentes. La coordinación entre los diferentes cuerpos policiales es una necesidad aún hoy vigente en Costa Rica. En lo que hace a la función de represión de los delitos existen en en ámbito nacional “cuerpos policiales independientes que forman parte de dos poderes distintos de la República –el Judicial y el Ejecutivo– (...) pero que en realidad comparten una misma tarea”. Cfr. Costa Rica, ítems 1.3. y 5.2. En Chile, por ejemplo, a pesar de que cada una de las policías (Policía de Carabineros y Policía de Investigaciones o Civil) cumplen, en principio, funciones diferentes (la primera esencialmente de prevención;

de una más clara delimitación de las competencias y de una adecuada coordinación operativa entre las diversas fuerzas policiales.

Con el objetivo de optimizar los servicios de la función policial, en algunos países se han comenzado a implementar, en los últimos tiempos, ciertos programas destinados a facilitar la coordinación de la actividad de las diferentes fuerzas policiales. Estos programas, incorporados a través de convenios policiales o leyes de seguridad interior y puestos en práctica por medio de Consejos de seguridad, atienden, en general, a la intensificación del intercambio de información, al diseño de políticas de seguridad conjuntas y al incremento de la capacitación profesional a través de una integración (y economización) de los esfuerzos del sistema educativo policial<sup>55</sup>.

Sin embargo, no se puede concluir que la preocupación manifestada por muchos Estados en este punto haya conducido, de hecho, a una mejora de la coordinación policial. En efecto, incluso en los

---

Cont. nota 54

la segunda de represión), existen disposiciones legales que autorizan a cada una a desarrollar ambas funciones. En este sentido, ha ocurrido que actuando ambas como auxiliares en la investigación de hechos punibles, han emitido sobre un mismo punto “informes contradictorios”. Cfr. Chile, §2. En Colombia se pone de resalto la necesidad de una adecuada coordinación, debido a la existencia de “tres organismos con facultades permanentes de policía judicial y varios organismos de naturaleza administrativa que (...) pueden eventualmente” cumplir funciones en el nivel de la represión de hechos punibles (cfr. ítem 2.1.). Este problema ha sido mitigado, en parte, por medio del art. 317, CPP, que establece que el organismo de policía judicial que primero llega al lugar de los hechos tendrá la competencia para conocer de la investigación (por supuesto, bajo la coordinación del Fiscal) y los restantes deberán prestarle colaboración (cfr. ítem 3.2.).

<sup>55</sup> Cfr. Argentina, ítem 2.1.; Colombia, §2; Costa Rica, ítem 2.1.; México, resumen ejecutivo y §2, y Venezuela, ítem 2.1. En Centro América los Estados de la región han implementado una suerte de mecanismo de cooperación y coordinación entre sus cuerpos policiales destinado a prevenir y combatir el crimen organizado. De este modo, se ha creado la Comisión de Jefes de Policía de Centro América y el Caribe, cuya función principal consiste en el intercambio de información y en la elaboración e implementación de planes estratégicos contra el crimen organizado. Cfr. Guatemala, ítem 3.4.2. En lo que respecta exclusivamente a la policía en su función de auxiliar de la justicia penal en Costa Rica se han comenzado a desarrollar “estrategias de comunicación, de intercambio, capacitación y labores conjuntas” entre el Ministerio Público Fiscal, la Policía Judicial y la Policía Administrativa, Cfr. ítem 5.2. También en Colombia, §2, se ha implementado un Consejo Nacional de Policía Judicial, destinado a articular y coordinar las tareas de los diversos cuerpos que cumplen funciones de policía judicial (ver nota 54).

países en donde los esfuerzos por lograr una coordinación policial efectiva llevan ya largo tiempo (y que conocen también ya la experiencia de un Consejo de seguridad), se ha puesto de resalto la ausencia de coordinación entre las diversas policías, como así también, la falta de políticas policiales y de comunicación de la información<sup>56</sup>.

El enorme crecimiento de las fuerzas policiales privadas ocurrido en los últimos tiempos plantea, sin dudas, la necesidad de idear programas de coordinación que las comprendan. La urgencia de esta necesidad se pone de manifiesto no solo por la extensión de estos servicios de policía privada, sino también porque algunas de las leyes que los regulan prevén explícitamente el deber de colaboración de éstos para con la policía pública, sin expresar, claro, el modo en el que tal colaboración debe llevarse a cabo.

#### 2.1.4. *El grado de autonomía de la policía en relación con el poder judicial y el ministerio público*<sup>57</sup>

Una de las funciones principales que los distintos ordenamientos, a través de leyes de organización de las policías o en los códigos de procedimientos penales, les atribuyen a los cuerpos policiales es la de servir como auxiliares del poder judicial y/o del ministerio público fiscal en la persecución penal. Esta función es ejercitada en algunos países por la policía judicial, órgano especializado en funciones de investigación. En los Estados que no cuentan con una policía específica encargada de estas funciones, las mismas son desarrolladas por la policía común o administrativa<sup>58</sup>. Sea cual fuere el caso, y más allá de su dependencia administrativa dentro de la estructura del Estado, cuando la policía desarrolla funciones de persecución penal actúa bajo la dirección y orden del poder judicial y/o del ministerio público fiscal. Según cuál sea la conformación concreta del modelo procesal penal dependerá que sea uno u otro órgano estatal quien ejercite la dirección funcional de las investigaciones (y con

<sup>56</sup> Así dan cuenta los informes de Argentina, ítem 2.1.; Colombia, §2 y México, §2.

<sup>57</sup> Para mayores detalles ver el ítem 3.2.1. del presente.

<sup>58</sup> Sobre los Estados latinoamericanos que adoptan una policía judicial específica, ver nota 42. Sobre los países en los cuales la función de policía judicial es desarrollada por la policía común, ver nota 43.

ello, la de la policía en función de represión). En efecto, cuanto más cercano esté un procedimiento penal a los postulados de un sistema acusatorio, más participación tendrá el ministerio público en la dirección de las investigaciones. Por el contrario, los Estados que sigan manteniendo un procedimiento penal con fuertes rasgos inquisitivos, tenderán a asignar al juez de instrucción el control de las investigaciones y, con ello, el de la policía judicial o en función judicial. Por ello, será la propia conformación del sistema procesal de cada país la que alinearán a la policía bajo las órdenes del juez de instrucción, del representante del ministerio público fiscal o de ambos, cuando ésta cumpla funciones de investigación.

La cuestión de la dependencia funcional de la policía ha cobrado, en los últimos tiempos, especial importancia en aquellos Estados latinoamericanos que, a través de la modificación de su sistema procesal penal, han otorgado al ministerio público fiscal el dominio de las investigaciones. En Costa Rica, por ejemplo, se ha subrayado la importancia de la elaboración (que ya se han comenzado a desarrollar) de estrategias y políticas de persecución penal coordinadas entre el Fiscal General, quien tiene a su cargo la dirección de las investigaciones, y los cuerpos policiales<sup>59</sup>. Estas iniciativas están destinadas a hacer efectivo la dirección funcional del Fiscal General de las tareas de investigación penal llevadas a cabo por la policía.

Sin embargo, en varios países de la región se ha puesto de resalto que, en la práctica, la dirección funcional de las investigaciones no se verifica más que en una dimensión bien limitada.

#### 2.1.5. *La previsión de normas de responsabilidad penal, civil y administrativa por el actuar policial*

Las legislaciones de los países latinoamericanos contemplan casos de responsabilidad penal por la comisión de delitos por parte del personal policial<sup>60</sup>. En algunos países, es la jurisdicción ordinaria

---

<sup>59</sup> Costa Rica, ítem 5.2.

<sup>60</sup> Bolivia, ítem 3.6.; Brasil, §2; Chile, §2; Colombia, ítem 2.1.; Costa Rica, ítem 7.1.; Cuba, ítem 2.1.; El Salvador, ítem 2.1.3.; Nicaragua, §3; Perú, §2; Uruguay, ítem 2.2.4. Más allá de las figuras del Código Penal, en Chile, la Ley Orgánica del Servicio de Investigaciones contempla figuras especiales de tipo penal para sancionar el

la llamada a entender de los delitos cometidos por el personal policial, independientemente de que éstos sean o no cometidos en el ejercicio del cargo<sup>61</sup>. En otros, por el contrario, se establece una distinción en razón de que los delitos cometidos por el personal policial sean de naturaleza policial, es decir, derivados del ejercicio de la función policial, caso en el cual se prevé la competencia de la justicia militar, o delitos comunes, en cuyo caso el juzgamiento está reservado a los tribunales comunes<sup>62</sup>. En Cuba, por su parte, los tribunales militares son competentes para el juzgamiento de todos los delitos cometidos por los policías “en servicio activo”, sean estos delitos militares o delitos comunes<sup>63</sup>.

Más allá de esta responsabilidad penal, los Estados latinoamericanos regulan a través de sus respectivas leyes de organización de la policía o por vía reglamentaria, también, un régimen disciplinario por abuso o mal desempeño de las funciones<sup>64</sup>. Entre sus sanciones más frecuentes se incluyen la de amonestación, suspensión, degradación, destitución e incluso la de arresto. Por lo general, estas faltas son juzgadas al interno de la misma institución policial<sup>65</sup>. En Colombia, sin embargo, se prevé un poder preferente de jurisdicción en cabeza de la Procuraduría General de la Nación.<sup>66</sup> Por otra parte, en la legislación de algunos países se admite expresamente la

---

Cont. nota 60

abuso de funciones. Esta regulación específica, prevista en relación con la Policía de Investigaciones, no está prevista para la Policía de Carabineros, cfr. §2.

<sup>61</sup> El Salvador, ítem 2.1.3.; Guatemala, ítem 2.3.

<sup>62</sup> Colombia, ítem 2.1.; Nicaragua, §3; Perú, §2; Brasil, §2, en relación con la policía militar.

<sup>63</sup> Cuba, ítem 2.1. De todos modos la Fiscalía Militar puede inhibirse si considera que no existe interés en el conocimiento de un hecho, en cuyo caso entenderá la Fiscalía Ordinaria, cfr. ítem 2.1., nota 2.

<sup>64</sup> Bolivia, ítem 3.6.; Brasil, §2; Chile, §2; Colombia, ítem 2.1.; Costa Rica, ítem 7.1.; El Salvador, ítem 2.1.3.; México, §2; Nicaragua, §3; Perú, §2; Uruguay, ítem 2.2.4.

<sup>65</sup> En Costa Rica, al ser la Policía Judicial parte del Poder Judicial, sus miembros además de estar sometidos al régimen disciplinario común en cabeza del Director General del cuerpo, lo están también al Tribunal de Inspección Judicial, organismo éste que ejerce el control de todos los funcionarios judiciales, Cfr. ítem 7.1. Por su parte, en Venezuela, cfr. ítem 3.2., el Código Orgánico Procesal Penal contempla un poder disciplinario subsidiario del Fiscal General de la República, cuando las autoridades policiales no cumplen su potestad disciplinaria (arts. 111, 114 y 116).

<sup>66</sup> Colombia, §2.

posibilidad de un doble juzgamiento por el mismo hecho si éste constituye, a la vez, un delito penal y una infracción administrativa<sup>67</sup>. Con ello se afirma a nivel legislativo que dicho doble juzgamiento no implicaría una violación del principio de *ne bis in idem*.

Por último, algunos países de la región prevén, incluso a nivel constitucional<sup>68</sup>, una responsabilidad civil subsidiaria del Estado por los daños que causen todos los empleados o funcionarios públicos.

### 2.2.6. *El control de la actividad policial*

El control sobre la actividad policial puede asumir diversas formas. En primer lugar, el representante del ministerio público fiscal o el juez de investigaciones –según las características del respectivo derecho procesal penal– ejercen ya un control de la policía al dirigirla en las tareas de investigación<sup>69</sup>. En segundo lugar, más allá de este control que se podría calificar de *preventivo*, existen también otras formas de control en sede judicial. Por un lado, un control directo del poder judicial sobre la policía se puede encontrar en aquellas legislaciones procesales que prevén sanciones al personal policial por inconductas procesales, es decir, por ejemplo, por retrasos o incumplimiento de mandatos judiciales<sup>70</sup>. Por otro lado, el poder jurisdiccional ejerce también un control sobre la actividad policial toda vez que se anulen actos procesales inválidos de la policía<sup>71</sup>. En segundo lugar, un control sobre la actividad policial resulta también de la imposición de sanciones disciplinarias, generalmente al interno de la misma institución policial, o de sanciones de naturaleza

<sup>67</sup> En este sentido, dan cuenta los informes de El Salvador, ítem 2.3.1.; Perú, §2 y Uruguay, ítem 2.2.4.

<sup>68</sup> Cfr. El Salvador, ítem 2.1.3; Nicaragua, §3; Brasil, §2, nota 50. También en Cuba, cfr. ítem. 2.1., nota 2, donde se pone de manifiesto la ausencia de una legislación especial que complemente esta norma.

<sup>69</sup> El limitado alcance de este control ha sido puesto expresamente de manifiesto en el caso de Argentina, en donde se informa que los funcionarios judiciales solo reaccionan frente a supuestos de ilegalidad extrema de la policía, cfr. ítem 2.1.

<sup>70</sup> Así, por ejemplo, el art. 187, CPPN argentino (cfr. Argentina, ítem 3.2.); el art. 245 CPP salvadoreño (cfr. El Salvador, ítem 3.2.2., nota 70).

Se prevé que estas sanciones son independientes de las disciplinarias.

<sup>71</sup> Ver el ítem 3.3.3 del presente resumen.

penal o civil, por los tribunales de justicia, a causa de abusos o mal desempeño de las funciones<sup>72</sup>. Por último, en algunos países se atribuye, también, a otros órganos estatales funciones de control de la actividad policial. En algunos casos, se trata de órganos específicamente destinados a cumplir funciones de seguridad<sup>73</sup>; en otros, se trata de órganos cuya función es inspeccionar y fiscalizar a los órganos del sector público por irregularidades en perjuicio del patrimonio público<sup>74</sup>; finalmente en otros, se trata de órganos cuya función específica consiste en verificar si la actividad de los órganos del Estado (en el caso, la policía) se ajusta a las normas constitucionales y respeta los derechos humanos<sup>75</sup>.

Los informes no dan cuenta del grado de efectividad que estos órganos de control han tenido en la realidad. Solo en el caso de Argentina se evidencia claramente que en los hechos la efectividad de estos órganos ha sido prácticamente nula. El caso es paradigmático ya que este país cuenta con diversos organismos encargados de controlar la actividad policial y, en abstracto, todo hubiese llevado a pensar en un control más efectivo. No solo se afirma que el Consejo Nacional de Seguridad Interior no ha servido como institución de control, sino que la misma comisión bicameral del Congreso Nacional, instituida como órgano permanente de control de los servicios de seguridad, ha desarrollado solamente una

---

<sup>72</sup> Ver ítem 2.1.5. del presente resumen.

<sup>73</sup> Como el caso del Consejo Nacional de Seguridad Interior en Argentina, cfr. ítem 2.1.

<sup>74</sup> Así, la Controladuría General de la República en Venezuela, cfr. ítem 2.1.

<sup>75</sup> Por ejemplo, en Argentina, la Secretaría de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y la Comisión Bicameral Permanente para la Supervisión y Control de los Órganos de Seguridad Interior, que actúa en el seno del Congreso Nacional y cuya función específica consiste en constatar la estricta observancia y el respeto de las garantías individuales consagradas en la Constitución Nacional y en las Disposiciones contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 35, ley 24.059). Cfr. informe de Argentina, ítem 2.1. En Bolivia (cfr. ítem 2.4.) y en Venezuela (cfr. ítem 2.1.) el control específico sobre el respeto de los derechos humanos lo lleva a cabo la Defensoría del Pueblo. En El Salvador, es un órgano interno de la policía, subordinado al Director General (la Inspectoría General), quien está encargado de vigilar y controlar los servicios operativos y el respeto a los derechos humanos, cfr. ítem 2.1.1. Por su parte, en México la ausencia de controles externos e internos es señalada como una de las causas históricas de la deficiencia policial, cfr. §1.

fiscalización “esporádica”, “asistemática” y “circunstancial”. A ello se suma que en el campo de los derechos humanos la labor de la Secretaría de Derechos Humanos “no ha significado una alternativa viable para los individuos que buscan la intervención estatal contra los atropellos de la policía”<sup>76</sup>.

## 2.2. PERFIL POLICIAL

### 2.2.1. *Formación y aspectos culturales del personal policial*

#### 2.2.1.1. La formación policial

La conciencia acerca de la importancia de la formación de los cuadros policiales para un buen funcionamiento de la labor de la policía se ha puesto de manifiesto en algunos países de la región con gran fuerza en los últimos años. En efecto, la recuperación democrática significó también una revisión de las políticas de educación existentes, con el objetivo de convertir una institución policial marcada por los abusos, en un cuerpo profesional y acorde con los ideales democráticos y el respeto a los derechos humanos.

Pese a esta toma de conciencia, el nivel de formación de la policía está todavía en general muy por debajo del deseable. De todas maneras, existen diferencias considerables en este punto entre los diferentes países latinoamericanos. En principio, se pueden diferenciar dos aspectos significativos para evaluar el nivel de formación de los integrantes de las fuerzas policiales. En primer lugar, los requisitos de formación general que debe tener el aspirante con anterioridad a su postulación para el ingreso. En segundo lugar, las modalidades concretas de los cursos de formación policial, especialmente en cuanto a su duración y contenido. En este último punto entran en consideración principalmente los cursos básicos de formación, aunque también los relativos a especialización.

En cuanto al nivel mínimo de formación exigido como *requisito previo* para ingresar en la categoría de inferior jerarquía de la institución policial, la situación no es homogénea en los diversos Estados

---

<sup>76</sup> Cfr. Argentina, ítem 2.1.

latinoamericanos. En algunos casos, se requiere haber adquirido un título de enseñanza media (nivel secundario o bachillerato)<sup>77</sup>. En otros, el nivel no es tan alto exigiéndose como requisito mínimo en algunos casos el secundario incompleto<sup>78</sup> y en otros solamente la primaria completa<sup>79</sup> o incluso incompleta<sup>80</sup>. Finalmente, también existen casos en los que no se exige ningún requisito previo de escolaridad<sup>81</sup>. Las exigencias de formación previas aumentan, por otra parte, en algunos Estados de la región, en caso de que se aspire a ingresar en un nivel de mayor jerarquía<sup>82</sup>.

Además de estos requisitos previos los Estados suelen prever que el ingreso a la entidad policial se efectúe también a través de concursos de méritos o exámenes<sup>83</sup> y/o mediante la realización de cursos de formación en materia policial. Estos cursos son desarrollados en las Escuelas de Policía o Academias de formación, que, por lo general, forman parte de la misma institución policial. En Guatemala, sin embargo, ya han surgido iniciativas de profesionalización de la policía que incluyen como un aspecto central de sus programas que las Universidades Nacionales tomen parte en la educación policial<sup>84</sup>. Por otra parte, también la cooperación internacional juega un rol

---

<sup>77</sup> Bolivia, ítem 2.3.1.; Chile, §2, aunque solo en relación con la Policía de Investigaciones. En relación con la Policía de Carabineros ver nota 78; El Salvador, ítem 2.2.1.; Costa Rica, ítem 3.2.; Cuba, ítem 2.1. En Brasil, cfr. §2, se exige, para acceder a la categoría de *escrivão* o *agente*, estar realizando, al menos, el curso superior.

<sup>78</sup> Colombia, ítem 2.2., “sexto grado de formación secundaria”; Chile, §2, “mitad de la enseñanza secundaria” en relación con la Policía de Carabineros.

<sup>79</sup> Argentina, ítem 2.1.

<sup>80</sup> Nicaragua, §3, “sexto grado de primaria”.

<sup>81</sup> En México las dos terceras partes de las 58 instituciones de capacitación policial existentes a lo largo del país no exigen requisito alguno de escolaridad, cfr. §2.

<sup>82</sup> Así, en El Salvador para ingresar a un nivel ejecutivo se exige un grado universitario de licenciatura o su equivalente. Asimismo, se prevé que al nivel de mayor jerarquía (llamado nivel superior) solo se pueda acceder mediante ascensos, cfr. Ítem 2.2.1. En Nicaragua, cfr. §3, para ingresar al grado de suboficial se exige el tercer año de secundaria y para el de oficial el de bachiller. En Brasil, §2, para ingresar como delegado se requiere ser *bacharel em direito*. En Argentina, se requiere haber terminado el bachillerato para poder ingresar a la Escuela de oficiales, cfr ítem 2.1.

<sup>83</sup> Brasil, §2; Colombia, ítem 2.2.; Nicaragua, ítem 3.1.; Guatemala, ítem 2.2.; Perú, §2. En el caso de Perú, sin embargo, se ha puesto de resalto que los exámenes de ingreso no son objetivos y predomina el favoritismo, cfr. §2.

<sup>84</sup> Guatemala, ítem 2.2.

importante en la formación del personal policial de algunos países latinoamericanos<sup>85</sup>.

En la mayoría de los Estados la “carrera policial” se compone de cursos de ingreso y de cursos de especialización. Los cursos pueden diferenciarse, asimismo, en razón de la categoría a la que el aspirante desea ingresar dentro de la jerarquía policial (agente, suboficial u oficial). En algunos países, incluso los cursos de formación para los niveles superiores (oficiales) se desarrollan en Escuelas de policía diferentes de las de los inferiores (suboficiales y agentes)<sup>86</sup>. Por otra parte, al nivel de oficial se puede acceder, por lo general, directamente desde afuera de la institución policial, mediante la realización de un curso de ingreso a tal categoría o, también, mediante ascensos internos<sup>87</sup>.

En cuanto a la duración de los cursos de ingreso se constata una diferencia considerablemente entre los diferentes Estados examinados y también incluso dentro de cada país en razón de que se pretenda ingresar en el nivel de oficial o en uno inferior. Estos varían desde los cuatro años de duración a períodos menores a seis meses<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> En Guatemala, la Unión Europea, a través de la Guardia Civil Española, tuvo una gran influencia en la capacitación del personal de la Policía Nacional Civil. Asimismo, en materia de investigación la ICITAP (International Criminal Investigative Training Assistance Program) organizó la Escuela de Investigación Criminal. Por último, la instrucción en derechos humanos estuvo a cargo de la Misión de Naciones Unidas (MINAGUA), cfr. §2.2. En Perú, la ley de organización de la policía prevé, asimismo, la posibilidad de que el personal pueda formarse en escuelas de policía extranjeras, cfr. §2. En Bolivia la cooperación internacional proviene de otro país latinoamericano. En efecto, en 1999 fue destinado un equipo asesor de la policía colombiana con el fin de sugerir recomendaciones para la restructuración de la policía boliviana, cfr. Bolivia, ítem 2.3.1.

<sup>86</sup> Argentina, ítem 2.1.; Chile, §2; Perú, §2.

<sup>87</sup> En este punto Argentina presenta una particularidad, ya que no es posible pasar de un escalafón de suboficial a uno de oficial mediante ascensos. Ello está prohibido expresamente por el art. 31, Ley 21.965. Por ello se puede hablar de la existencia de verdaderos compartimentos “estancos”, Cfr. ítem 2.1.

<sup>88</sup> En Uruguay, cuatro años (cfr. ítem 2.1.2.); en Chile, tres años para acceder a los grados inferiores (detective) de la Policía de Investigaciones (cfr. §2); en Nicaragua, tres años para acceder al grado de oficial y seis meses en relación con los niveles inferiores (agente y suboficial) (cfr. ítem 3.1.); en Colombia, casi dos años (cfr. ítem 2.1.); en Costa Rica, un semestre de ciclo teórico y trece semanas de ciclo de campo, en relación con la Policía Judicial (cfr. ítem 3.3.); en Cuba, los cursos básicos para

En relación con los contenidos de los cursos, más allá de las materias propias de entrenamiento técnico policial, se advierte una tendencia a incluir la enseñanza de derecho con una fuerte orientación hacia la formación en derechos humanos<sup>89</sup>.

En muchos países de la región se prevén, asimismo, cursos de especialización<sup>90</sup> para el personal policial que, por lo general, inciden en la obtención de ascensos.

La realidad latinoamericana muestra que en general el nivel de formación alcanzado es insuficiente<sup>91</sup>. Especialmente, los problemas de formación son mayores en el personal policial de inferior jerarquía, quienes no solo reciben cursos de escasa duración, sino que los requisitos de formación previos que se exigen son realmente insuficientes. La importancia del problema se advierte con claridad si se tiene en cuenta no solo que el personal inferior representa desde el punto de vista numérico la gran mayoría del personal policial, sino también por cuanto éste es el que con mayor frecuencia está en contacto directo con la comunidad<sup>92</sup>. Por otra parte, en algunos países la realidad muestra que a pesar de la existencia formal de cursos de

---

Cont. nota 88

ingresar como agente tienen una duración de seis meses (cfr. ítem 2.1.); en El Salvador, no más de seis meses (cfr. ítem 2.1.3.); en México, cuatro meses y medio, en promedio (cfr. §2), En Argentina, de tres a seis meses para ingresar en calidad de agente (cfr. ítem 2.1. y 2.2.). En Brasil, §2, cuatro meses para acceder al cargo de delegado.

<sup>89</sup> Especialmente este último aspecto ha sido remarcado en los informes de Bolivia, ítem 2.3.1.; Chile, §2; Nicaragua, ítem 3.1.; Colombia ítem 2.2. y Guatemala, ítem 2.2. También en Brasil, cfr. §2, nota 42, en relación con la Policía Civil del Estado de Paraná. En Costa Rica, cfr. ítem 2.4., por su parte, se informa que el respeto a los derechos humanos es considerado un criterio de la política de formación.

<sup>90</sup> En Argentina, en el Instituto Universitario existen siete licenciaturas diferentes de cuatro años de duración y tres carreras de perito (cfr. ítem 2.1.); en Costa Rica, se imparten diversos cursos de capacitación a los oficiales de la Policía Judicial (cfr. ítem 3.3.). En Cuba existe una carrera de Policiología que consta de tres años de estudios teóricos y un año y medio de práctica profesional (cfr. ítem 2.1.). También en Perú, cfr. §2; Bolivia, ítem 2.3.1.; Brasil, §2.

<sup>91</sup> Argentina, ítem 2.2.; Bolivia, ítem 2.3.1.; El Salvador, ítem 2.1.2., Colombia, 3 2.2.; Guatemala, ítems 2.2. y 2.7; México, §2.; Uruguay, ítem 2.2.5.; Venezuela, ítem 2.2.

<sup>92</sup> En el informe de Argentina se resalta la relación que existe entre la escasa formación de los niveles inferiores de la policía y los hechos de violencia policial, cfr. ítem 2.2.

formación, el personal policial comienza a ejercer funciones operativas antes de concluir los cursos básicos<sup>93</sup> o sin haber recibido siquiera un curso<sup>94</sup>.

### 2.2.1.2. Aspectos culturales del personal policial

Muchos de los informes ponen de manifiesto que la mayoría de los miembros de la policía poseen un nivel cultural y educativo bajo y provienen de extractos socio-económico empobrecidos<sup>95</sup>. En algunos casos, existe una marcada diferencia socio-cultural y socio-económica entre los cuerpos de oficiales y los de suboficiales o agentes<sup>96</sup>. En Argentina y en Guatemala, por ejemplo, casi el 65 % de los policías han completado únicamente el nivel de educación primaria<sup>97</sup>. En México, el 55,6 % del personal policial se encuentra en el rubro “sin instrucción, primaria incompleta y primaria completa”<sup>98</sup>. Este escaso nivel de instrucción se condice, en parte, con el bajo nivel de formación que se exige, en general, para ingresar a la policía<sup>99</sup>. Pero incluso se puede señalar que la realidad es más cruda de la que muestran los actuales (y escasos) requisitos previos de formación para ingresar a la policía. En efecto, en muchos casos los niveles de formación exigidos para el ingreso han sido elevados recién en los últimos años, dando lugar a la convivencia de dos generaciones de policías con diferentes niveles de formación, aunque en todos los casos extremadamente bajos. Este déficit de formación no es suplido, por otra parte, en la generalidad de los casos, por una amplia formación dentro de la institución policial. Como se ha visto, los cursos de formación policial son en general bastante deficitarios, especialmente en relación con el personal de inferior jerarquía.

---

<sup>93</sup> Argentina, ítem 2.2.

<sup>94</sup> En Bolivia (cfr. ítem 2.3.1.) un informe del Equipo Asesor de la Policía de Colombia, que cumplió funciones de asesoría en la restructuración de la policía boliviana, puso de manifiesto que el 56 % del personal policial boliviano asumió funciones sin haber realizado ningún curso de formación policial.

<sup>95</sup> Argentina, ítem 2.2.; Bolivia, ítem 2.3.2.; Colombia, ítem 2.2.; Guatemala, ítem 2.2.; México, §2; Uruguay, ítem 2.2.5.; Venezuela, ítem 2.2.

<sup>96</sup> Argentina, ítem 2.2.; Bolivia, ítem 2.3.2.; Uruguay, ítem, 2.2.5.

<sup>97</sup> Argentina, ítem 2.2.; Guatemala, ítem 2.2.

<sup>98</sup> México, §2.

<sup>99</sup> Ver el ítem 2.2.1.1. del presente resumen.

Las deficiencias de educación han sido señaladas como una de las principales causas de abusos y violencia policial. La relación entre abusos policiales y grado de educación se advierte también en el hecho de que la mayoría de los actos de abusos ha sido cometido – donde se informa – por miembros de los niveles inferiores de la estructura policial, que son los que poseen un menor grado de formación<sup>100</sup>.

En algunos informes se hace referencia, asimismo, a la situación desigual de la mujer dentro de la institución policial. En este sentido, se pone de manifiesto no solo la poca representación femenina dentro de la policía<sup>101</sup>, sino también que el personal femenino ocupa cargos de baja jerarquía<sup>102</sup> y que sus posibilidades de ascenso a cargos superiores están restringidas e incluso legislativamente negadas<sup>103</sup>.

### 2.2.2. *Los deberes y derechos de los policías*

#### 2.2.2.1. Los deberes del personal policial

Los deberes impuestos al personal policial se encuentran enumerados en las leyes de organización de la policía o incluso en algunos casos en la propia Constitución Política de los Estados. En general figuran como deberes máximos de la policía el de cumplir y hacer cumplir la Constitución del Estado, las leyes y los reglamentos<sup>104</sup>, mantener el orden público<sup>105</sup>, proteger y respetar los derechos humanos<sup>106</sup>. Como deberes más específicos las leyes suelen mencionar el deber de sujeción al régimen disciplinario<sup>107</sup>, el de obediencia al

<sup>100</sup> Argentina, ítem 2.2.; Colombia, ítem 2.2.

<sup>101</sup> Bolivia, ítem 2.3.1.; Guatemala, §2; Perú, §2, nota 19.

<sup>102</sup> Bolivia, ítem 2.3.1.; Perú, §2, nota 19, en donde se informa que solo el 1,2 % del total del personal femenino ocupa cargos de oficial.

<sup>103</sup> Argentina, ítem 2.2.

<sup>104</sup> Bolivia, ítem 2.3.3.; Costa Rica, ítem 2.5.; Venezuela, §2.2; El Salvador, ítem 2.2.2.; México, §2.

<sup>105</sup> Argentina, ítem 2.2.; Costa Rica, ítem 2.5.; Uruguay, ítem 2.2.1.; Cuba, §1.

<sup>106</sup> Bolivia, ítem 2.3.3.; México, §2; Venezuela, ítem 2.2 (con referencia exclusiva a la prohibición de discriminación); Colombia, ítem 3.1.1.

<sup>107</sup> Argentina, ítem 2.2.; Uruguay, ítem 2.2.1.

superior<sup>108</sup>, el de guardar reserva sobre las investigaciones o tareas en las que toman parte y en general respecto de toda información a la que llegan a conocimiento en razón de su cargo<sup>109</sup>, el de no participar en actividades político partidistas<sup>110</sup>, el de portar el uniforme reglamentario<sup>111</sup>; el de concurrir a los cursos de capacitación indicados a su categoría<sup>112</sup>, etc.

#### 2.2.2.2. Los derechos del personal policial

Las leyes de organización de las policías, como contrapartida de las obligaciones a las que lo sujetan, le conceden al personal policial una serie de derechos. Entre estos derechos suelen figurar el de remuneración, estabilidad en el cargo<sup>113</sup>, ascensos<sup>114</sup>, vacaciones, asistencia médica, seguridad social, beneficios mortuorios, el de recibir subsidios (especialmente para acceder a una vivienda), el derecho a la portación de armas, a la portación del uniforme, a la utilización gratuita de medios de transporte públicos; a la asistencia jurídica gratuita por hechos cometidos en el cumplimiento de la función policial, etc.<sup>115</sup>.

De fundamental importancia para obtener algunas respuestas sobre el funcionamiento concreto de la policía resulta analizar el derecho

<sup>108</sup> Uruguay, ítem 2.2.1.

<sup>109</sup> Bolivia, ítem 2.3.3.

<sup>110</sup> Argentina, ítem 2.2.; Bolivia, ítem 2.3.3; Costa Rica, ítem 2.5.; Venezuela, ítem 2.2; Uruguay, ítem 2.2.1.

<sup>111</sup> El Salvador, ítem 2.2.2.

<sup>112</sup> Costa Rica, ítem 2.5.

<sup>113</sup> En El Salvador el derecho a la estabilidad laboral se ha visto fuertemente afectado a raíz de una serie de despidos masivos ocurridos entre agosto y diciembre de 2001, cfr. ítem 2.2.2. En México se señala como una de las causas de la precariedad del régimen laboral el hecho de que la Constitución Política del Estado haya excluido al personal policial del régimen laboral de los trabajadores estatales. Por tal razón, “los derechos y prestaciones son establecidos y modificados discrecionalmente por parte de la autoridad administrativa a la cual está subordinada cada institución policial”. Cfr. §1.

<sup>114</sup> En Argentina, sin embargo, el personal femenino no puede acceder a cargos superiores (cfr. ítem 2.2.1.2. del presente resumen) y los suboficiales no pueden acceder a la categoría de oficiales (cfr. ítem 2.2.1.1., nota 87).

<sup>115</sup> En mayor o menor medida estos derechos están previstos en las legislaciones de los Estados latinoamericanos, cfr. Argentina, ítem 2.2.; Bolivia, ítem 2.3.3; Chile, ítem 2.2.; Colombia, ítem 2.2.; El Salvador, ítem 2.2.2.; Nicaragua, ítem 3.1.; Venezuela, ítem 2.2; Uruguay, ítem 2.2.2.; Costa Rica ítem 2.5.

a una remuneración digna, prevista por todas las legislaciones de la región. El análisis se centrará, más bien, sobre la satisfacción fáctica de este derecho, es decir, sobre la realidad salarial de la policía en América Latina y, por supuesto, sobre las consecuencias que de ella resultan.

En la mayoría de los países analizados el nivel de remuneración del personal policial es extremadamente bajo<sup>116</sup>. Esto es señalado como uno de los problemas principales del mal funcionamiento estructural de los cuerpos policiales<sup>117</sup>, condicionando incluso el origen socio cultural de su personal<sup>118</sup>. La insuficiencia de la salarios ha llevado al personal policial a prestar una serie de “servicios adicionales” con el fin de elevar el nivel de sus ingresos<sup>119</sup>. Esta actividad adicional

---

<sup>116</sup> La precaria situación es resaltada especialmente en Argentina, ítem 2.2.; Bolivia, ítem 2.3.4.; Guatemala, ítem 2.7.; Perú, §2; Uruguay, ítem 2.2.5; Venezuela, ítem 2.2. En Colombia, cfr. ítem 2.2., se informa que, si bien por un lado los salarios han perdido de manera significativa su poder adquisitivo debido a la crisis económica del país, por el otro, éstos han mejorado en gran medida en los últimos tiempos. En el caso de Perú se debe agregar, además, un creciente deterioro de las políticas de bienestar del personal policial, cfr. §2. Por el contrario, en Cuba, cfr. ítem 2.1., los salarios de los policías son altos y se encuentran bastante por encima del salario promedio. En El Salvador, cfr. ítem 2.2.2., los sueldos del personal policial no son tan bajos comparados con los de otros empleados públicos.

Por otra parte, en algunos países existen diferencias notables entre los salarios de los niveles superiores (oficiales) respecto de los de los inferiores (suboficiales y agentes), cfr. Argentina, ítem 2.2., Colombia, ítem 2.2., en donde se acentúa que esta diferencia surge si se comparan los rangos más bajos de la policía con los de otros funcionarios oficiales. Por el contrario, en Guatemala, cfr. ítem 2.7., se atribuye a la escasa diferencia de sueldos entre los distintos niveles de la jerarquía policial el no proporcionar un aliciente para la profesionalización. En México, cfr. §1, se verifica una notable diferencia salarial entre la policía preventiva y la policía judicial, cobrando los miembros de la primera casi cuatro veces menos que los de la segunda. En Brasil, cfr. §2, notas 30 y 33, existe una marcada diferencia salarial entre la policía federal y las estatales. En Costa Rica, cfr. §6, se informa que recientemente los salarios de la Policía Judicial han sido mejorados.

<sup>117</sup> Esto está especialmente resaltado en los informes de Argentina, ítem 2.2.; Bolivia, ítem 2.3.4. y Perú, §2, nota 20.

<sup>118</sup> El informe de Argentina analiza agudamente este aspecto. La baja remuneración condicionaría el origen socio-cultural de los miembros de la policía al no resultar la carrera policial atractiva para la clase media. A esta falta de atracción se suma, también, el hecho de que en ese país no es posible un ascenso de la categoría de suboficial a la de oficial. Cfr. Argentina, ítem 2.2.

<sup>119</sup> En Argentina se estima, en relación con el personal de las categorías inferiores, que los ingresos que obtienen por estas vías superan el 50 % de la remuneración mensual, cfr. ítem 2.2.

consiste en tareas de seguridad y custodia, por ejemplo, en partidos de fútbol, instituciones de crédito, etc.<sup>120</sup>. También se pone de manifiesto que la insuficiencia salarial ha servido de aliciente y empujado al personal policial a la comisión de delitos, como la acepación de dádidas y otras formas de corrupción, la protección de juegos ilícitos, de la prostitución, o de la venta y distribución de estupefacientes<sup>121</sup>.

### 2.3. EL PRESUPUESTO DE LA POLICÍA

Analizar la cuestión presupuestaria de las policías en América Latina resulta de gran ayuda para comprender la importancia que cada Estado le asigna a la función policial y para conocer en qué medida los cuerpos policiales de la región cuentan con los recursos necesarios para cumplir acabadamente sus funciones. Si, como se acaba de ver, una de las causas que alimentan en mayor medida el surgimiento de actos de corrupción dentro de seno policial es el bajo nivel de los salarios, no puede pasar desapercibido que éste está fuertemente ligado con la capacidad económica de las policías y, por ello, con el presupuesto que se les asigna para cumplir con sus funciones.

La cuestión presupuestaria es sin duda un problema importante en las policías de los Estados latinoamericanos. Por un lado, el nivel presupuestario es calificado, en general, como deficiente<sup>122</sup>. Por el

---

<sup>120</sup> Se informa sobre la realización de tales actividades en Argentina, ítem 2.2.; Perú, §2, nota 20; Uruguay, ítem 2.2.5; Venezuela, ítem 2.2. En muchos casos estas actividades complementarias no están autorizadas, cfr. Argentina, ítem 2.2. y Venezuela, ítem 2.2.

<sup>121</sup> El influencia del bajo nivel salarial en la comisión de delitos por parte de los policías ha sido evidenciada por Argentina, ítem 2.2.; Bolivia, ítem 2.3.4.; Guatemala, ítem 2.7.; Perú, §2, nota 20; Venezuela, §2.2. En el caso de Argentina se menciona, asimismo, como una forma de elevar los ingresos, el tratamiento preferencial a los detenidos en comisarías, cfr. Argentina, ítem 2.2.

<sup>122</sup> Costa Rica, §6; Guatemala, ítem 2.6. México, §2; Perú, §2; En Bolivia, pese al aumento presupuestario ocurrido en los últimos años, éste sigue siendo insuficiente, cfr. ítem 3.3.2. En Cuba, cfr. ítem 2.1., donde se informe que si bien la policía cuenta con lo imprescindible para desarrollar sus tareas, ello no significa que tengan todas sus necesidades cubiertas. En Colombia, sin embargo, aunque sin tratar la cuestión desde una óptica dual “presupuesto suficiente o insuficiente”, se señala que el presupuesto de defensa, en el cual se incluye el rubro policía, es alto, debiéndose ésto al conflicto interno del país. Cfr. Colombia, ítem 2.2.

otro, y más allá del nivel efectivo<sup>123</sup>, en algunos Estados se evidencia en los últimos años una tendencia en el sentido de restringir las asignaciones presupuestarias de la policía<sup>124</sup>. Una excepción a esta tendencia la constituyen los casos de Chile y Bolivia. En el primero, entre los años 1990 y 2000 se incrementó el presupuesto de la Policía de Investigaciones en un 135 %; en el segundo, desde 1990 éste fue incrementado en un 348 %<sup>125</sup>.

El mayor o menor nivel presupuestario asignado a la policía condiciona no solo el nivel salarial de sus miembros, sino también el número de sus efectivos<sup>126</sup>. En diversos informes se expresa, asimismo, la relación que existe entre la cantidad de policías y el número de habitantes, dejando ver, de este modo, las diferencias notables entre los diversos países de la región. Así, por ejemplo, en Uruguay existe 1 policía por cada 127 habitantes<sup>127</sup>, en México 1 por cada 333<sup>128</sup>, en Perú 1 por cada 335<sup>129</sup>, en Nicaragua 1 por cada 770<sup>130</sup> y en Guatemala 1 por cada 1.500<sup>131</sup>.

<sup>123</sup> En Uruguay, cfr. ítem 2.2.5., el presupuesto de la policía corresponde al 6 % del presupuesto nacional; en Nicaragua, cfr. §3, en el año 2000 representaba el 2,3 % del total; en El Salvador, cfr. ítem 2.1.5., el presupuesto de la policía para el año 2002 alcanza al 5,54 %; en Perú, §2, en 1999 correspondía al 7,60 % del total; en Bolivia, cfr. ítem 2.3.4., representa en el año 2002 el 1,8 % del presupuesto nacional.

<sup>124</sup> Nicaragua, §3; Perú, §2; El Salvador, ítem 2.1.5., aunque se resalta que a pesar de las restricciones el presupuesto de la policía sigue siendo de los más altos entre los de las instituciones del Estado. En Colombia, cfr. §4, se afirma que a excepción de la policía antinarcóticos, los recursos de la policía decrecen.

<sup>125</sup> Chile, ítem 2.1., Bolivia, ítem 3.2.3., nota 33. A pesar del aumento en el presupuesto, en Bolivia los recursos económicos siguen siendo escasos, cfr. ítem 3.3.2.

<sup>126</sup> La reducción del número de efectivos a raíz de restricciones presupuestarias es señalada en Nicaragua, §3. El fenómeno contrario, es decir, el crecimiento del número de efectivos debido al aumento del presupuesto de la policía es señalado en relación con la Policía Administrativa en Costa Rica, cfr. §6, nota 69. Por otra parte, la carencia presupuestaria se hace sentir también en la falta de suministros, materiales y equipos técnicos para cumplir acabadamente las funciones. Así se evidencia en Guatemala, ítem 2.6.

<sup>127</sup> Uruguay, §2.

<sup>128</sup> México, §2.

<sup>129</sup> Perú, §2.

<sup>130</sup> Nicaragua, §2, aunque en el §3 se menciona 1 policía por cada 690 habitantes.

<sup>131</sup> Guatemala, §2.

### §3. FUNCIONES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL DELITO

#### 3.1. DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES PREVENTIVAS Y REPRESIVAS.

##### 3.1.1. *La delimitación de las funciones preventiva y represiva de la policía*

Las leyes que regulan la actividad policial en Latinoamérica suelen encomendar a las diversas policías el cumplimiento de dos funciones básicas. Por un lado, una función de prevención, basada fundamentalmente en el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana. Por el otro, una función represiva, como órgano auxiliar del ministerio público fiscal y/o de la autoridad judicial en la persecución penal. En este último caso, la policía actúa funcionalmente bajo la dirección del representante del ministerio público fiscal o del juez de investigaciones, contribuyendo a efectivizar el poder penal del Estado. En algunos países de la región, esta división de la función policial en preventiva y represiva se ve reflejada en la existencia de diferentes cuerpos policiales destinados a cumplirlas. En efecto, junto a la policía preventiva (denominada en algunos casos como policía administrativa), algunos Estados regulan una policía judicial, destinada a actuar como auxiliar en tareas vinculadas a la administración de justicia penal<sup>132</sup>. La Policía Judicial costarricense puede ser señalada, seguramente, como el ejemplo más perfecto en Latinoamérica de una policía al servicio de la administración de justicia, puesto que ella no solo es una institución independiente de la Policía Administrativa, sino que, incluso, forma parte del Poder Judicial<sup>133</sup>. En los países que no cuentan con un cuerpo independiente especializado en funciones de persecución penal, el auxilio a los órganos de la administración de justicia es llevado a cabo por la misma policía administrativa<sup>134</sup>. En este caso, la separación de tales funciones puede ocurrir dentro de la misma policía administrativa<sup>135</sup>.

---

<sup>132</sup> Ver nota 42.

<sup>133</sup> Cfr. Costa Rica, ítem 5.2. y §6.

<sup>134</sup> Ver nota 43.

<sup>135</sup> Este es el caso de Perú, en donde las funciones de seguridad y represión están encomendadas a diferentes Direcciones. Las funciones de represión del delito son llevadas a cabo por las Direcciones de Policía del Ministerio Público, de Policía Judicial, Antidrogas, de Terrorismo y de Investigación Criminal, cfr. ítem 3.1.

Sin embargo, a pesar de que la distinción entre funciones preventivas y represivas de la policía encuentra respaldo en las leyes que organizan la actuación policial en los Estados de la región, no es sencillo trazar una clara línea divisoria entre ambas<sup>136</sup>. Asimismo, ha sido puesto de resalto que en algunos casos el desarrollo de un tipo de función lleva consigo el cumplimiento de la otra. Por ejemplo, en algunos Estados latinoamericanos se establece como una de las tareas de la policía la de “evitar que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores”<sup>137</sup>. En estos casos, se ha afirmado que existe una combinación *ex post facto* de funciones preventivas y represivas<sup>138</sup>. En muchas ocasiones, tampoco es clara la delimitación del momento en que se pasa de una actuación preventiva a una represiva.

En Perú, por su parte, el hecho de que no exista una policía independiente, especialmente destinada a cumplir funciones represivas, ha sido señalado como una de las causas que agrava la dificultad de diferenciación entre ambas funciones<sup>139</sup>. De todos modos, tampoco en los países que cuentan con una policía judicial, la función de represión se encuentran exclusivamente asignada a este cuerpo, sino que, por el contrario, se suele admitir que en esta función actúe también, en algunos supuestos, la policía preventiva<sup>140</sup>.

### 3.1.2. *La atribución de poder sancionador a la policía*

Los Estados latinoamericanos solucionan de manera diferente la cuestión acerca de la atribución de poder sancionador a la policía. Mientras unos países prohíben a la policía el ejercicio de un poder

---

<sup>136</sup> Ello se encuentra remarcado expresamente en los informes de El Salvador, ítem 3.1.; Colombia ítem 3.1.1. y Perú, ítem 3.1.

<sup>137</sup> Argentina, art. 183, CPPN (ítem 3.2.); Guatemala, art. 10, Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (ítem 3.1.).

<sup>138</sup> Cfr. Argentina, ítem 3.2. También en Colombia, cfr. ítem 3.1.2., se ha puesto de relieve que existen tareas dentro de la represión criminal que están orientadas a evitar la consumación de delitos.

<sup>139</sup> Cfr. Perú, ítem 3.1.

<sup>140</sup> Incluso en Costa Rica donde se prevé una Policía Judicial dependiente del Poder Judicial se admite que la policía administrativa actúe como policía judicial cuando cumpla las funciones a ésta asignada (art. 284, CPP). Cfr. Costa Rica, ítem 5.1.

sancionador sobre los ciudadanos<sup>141</sup>, otros lo conceden<sup>142</sup>. En términos generales, se advierte, sin embargo, una leve tendencia a la limitación de este poder sancionador, al tiempo que se comienza a cuestionar su adecuación constitucional<sup>143</sup>. Por lo general, este poder comprende las infracciones referidas al mantenimiento del orden público, a las licencias de armas y a las normas de tránsito.

El caso cubano reviste, sin embargo, características especiales. En efecto, más allá de las normales atribuciones de poder punitivo que la Policía Nacional Revolucionaria posee, por ejemplo, en materia de orden público, de licencias de arma de fuegos o relativas al régimen de tránsito, el art. 8, número 3 del Código Penal la faculta a imponer una multa administrativa en todos aquellos delitos cuya sanción no sea superior a un año de pena privativa de la libertad o a trescientas cuotas de multa, siempre que en la comisión del hecho se evidencie escasa peligrosidad social. En tal caso, si el imputado satisface el pago de la multa administrativa impuesta por la policía y cumple lo atinente a la responsabilidad civil, se archivarán las actuaciones penales. Por el contrario, si el imputado no cumple con el pago de la multa o con el pago de la suma correspondiente a la responsabilidad civil, o si solicita ser juzgado, el caso se remite al tribunal competente. La decisión sobre la escasa peligrosidad social puede ser tomada indistintamente por el fiscal o la policía. El Código Penal solo brinda como criterio a seguir para comprobar la peligrosidad, que ésta debe evidenciarse “tanto por las condiciones personales del infractor como por las características y consecuencias del hecho” (art. 8, número 3, CP cubano). Esta normativa, orien-

---

<sup>141</sup> Argentina, ítem 3.1.; Costa Rica, ítem 2.5.; El Salvador, ítem 3.1., nota 64; Chile, ítem 3.1., en relación con la Policía de Carabineros y la Policía de Investigaciones.

<sup>142</sup> Colombia, ítem 3.1.2.; Cuba, §3.; Guatemala, ítem 3.1.1. (aunque solo limitado a las faltas por violaciones de tránsito). También en Perú, cfr. §3.1., aunque se informa que pese a la previsión normativa del poder sancionador de la policía en el “Código Administrativo de Contravenciones de Policía”, éste no ha sido aplicado. Por su parte, en Nicaragua, ítem 4.3.1., especialmente nota 65, se informa que aunque existía en el Reglamento de Policía un poder sancionador que facultaba incluso a sanciones administrativas de “privación de la libertad”, la Policía Nacional ha dejado de aplicarlo por considerarlo inconstitucional. En Chile, cfr. ítem 3.1., el poder sancionador corresponde únicamente a la policía militar.

<sup>143</sup> Nicaragua, ítem 4.3.1., nota 65; Chile, ítem 3.1. En Argentina, por su parte, el poder sancionador le fue quitado a la policía recién en 1998, cfr. ítem 3.1.

tada a obtener una solución del caso sin la imposición de una sanción penal, le otorga a la policía un enorme poder para decidir cuando interviene el derecho penal por medio de sus instituciones tradicionales y cuando el caso se resuelve con el pago de una multa administrativa impuesta por la policía<sup>144</sup>.

### 3.2. LA POLICÍA EN FUNCIÓN DE PERSECUCIÓN PENAL

#### 3.2.1. *Las relaciones de la policía con el ministerio público y con el juez de investigación. La dirección funcional de las investigaciones*

El proceso de democratización ocurrido en Latinoamérica en las últimas dos décadas ha traído consigo también profundas modificaciones en los sistemas de justicia penal de la región. En este sentido, se observa una tendencia al abandono del tradicional sistema inquisitivo, y su remplazo por modelos procesales más acordes a un Estado de derecho. De este modo, muchos Estados han adoptado sistemas procesales penales que aunque no pueden calificarse como verdaderos procesos acusatorios, si tienden hacia este modelo epistemológico<sup>145</sup>. Una de las consecuencias de este cambio de rumbo en la política procesal penal latinoamericana es la de la asignación al ministerio público fiscal del control de la acción penal y de la dirección de las investigaciones. En estos sistemas procesales es el representante del ministerio público fiscal quien dirige funcionalmente a la policía

---

<sup>144</sup> Cfr. Cuba, §3. El art. 8, número 3 del CP cubano reza: “En aquellos delitos en los que el límite máximo de la sanción aplicable no exceda de un año de privación de libertad o de multa no superior a trescientas cuotas o ambas, la autoridad actuante está facultada para, en lugar de remitir el conocimiento del hecho al tribunal, imponer al infractor una multa administrativa, siempre que en la comisión del hecho se evidencie escasa peligrosidad social, tanto por las condiciones personales del infractor como por las características y consecuencias del hecho”. El poder otorgado a la policía con una disposición de este tipo emerge con claridad si se tienen en cuenta dos datos. Por un lado, que la comprobación de la peligrosidad depende “de las circunstancias del hecho y del autor, lo que supone un componente subjetivo a cargo de los operadores del sistema, con riesgo de arbitrariedad”. Por el otro, que, según la legislación penal cubana, la posibilidad de aplicación de esta multa administrativa existe en una gran cantidad de delitos, que alcanzan casi la centena. Para estos aspectos ver Cuba, §3.

<sup>145</sup> Para un análisis comparativo a este respecto ver, MAIER, JULIO B.J., AMBOS, KAI, WOISCHNIK, JAN. *Las reformas procesales penales en América Latina*, Ad-Hoc-, Buenos Aires, 2000.

en la investigación de los hechos<sup>146</sup>. La idea ligada al inquisitivo de que sea la misma persona quien investiga y juzga, representada en muchas legislaciones con la figura del juez instructor, hoy no es más la mayoritaria en las legislaciones latinoamericanas. En efecto, solo en algunos Estados, en donde se evidencia un sistema procesal penal de corte autoritario, la figura de un juez dedicado a “investigar”, además de a decidir, sigue encontrando vigencia<sup>147</sup>.

La asignación de la función de investigar en cabeza de los fiscales, no implica, por supuesto, que la policía no deba seguir auxiliando a los jueces cuando éstos requieran ciertas medidas. Aun en los sistemas procesales que otorgan al ministerio público fiscal la conducción de las investigaciones (y con ello de la policía en función de investigación), la policía debe colaborar con la judicatura en el cumplimiento de todos los mandatos judiciales en los que se requiera su participación (por ejemplo, la ejecución de una orden judicial de detención)<sup>148</sup>.

<sup>146</sup> Bolivia, ítem 3.4.; Chile, ítem 3.3.; Colombia, ítem 3.2.; Costa Rica, ítem 3.4.; El Salvador, ítem 3.2.1.; Guatemala, ítems 3.3. y 3.4.; Perú, ítem 3.2., Venezuela, ítem 3.2. Este también es el modelo propuesto en el CPP de Nicaragua de 2001, cuya fecha de entrada en vigor es diciembre 2002. De todos modos, se resalta que la investigación podrá ser iniciada y desarrollada por la policía o el ministerio público, “con o sin coordinación entre ambos”. Al respecto, ver Nicaragua, ítem 4.3.2. En Cuba, cfr. ítem 2.1., también corresponde al ministerio público la función de investigar los hechos penales, aunque, desde luego, ello no se debe, como en los restantes países latinoamericanos, a un cambio de sistema procesal producto de la recuperación democrática. En Brasil, cfr. 3.2.3., si bien la Constitución le asigna al ministerio público fiscal la titularidad de la acción penal y la conducción de las investigaciones, el Código de procedimientos regula una primera fase investigativa (la “*inquérito policial*”) dominada por la policía. En Argentina ocurre una situación similar, pues a pesar de que la misma Carta Constitucional le otorga al ministerio público fiscal la titularidad de la acción penal (art. 120), el CPP, anterior a la entrada en vigencia de esta norma constitucional, continúa delineando una investigación penal predominantemente a cargo de un juez instructor. Ver, también, nota 147.

<sup>147</sup> Así en Uruguay, cfr. ítem 3.2.4. También en Argentina, cfr. ítem 3.2., en donde es el juez de instrucción quien por regla está a cargo de las investigaciones. De modo excepcional, aunque cada vez en mayor medida, esta función le es encomendada al ministerio público fiscal (arts. 196, 196 bis y 353 bis, CPPN). Esta era también la situación de Nicaragua, ítem 4.3.1. bajo la vigencia del Código de Instrucción Criminal de 1879, en vigor hasta diciembre de 2002. En El Salvador, si bien es el ministerio público fiscal el encargado de dirigir funcionalmente a la policía (cfr. ítem 3.2.1.), el CPP permite al juez en gran extensión ordenar medidas de investigación (arts. arts. 266, 318 y 320, CPP) (ítem 3.2.2.).

<sup>148</sup> Bolivia, ítem 3.5.; Chile, §3.III; Colombia, ítem 3.2.; Cuba, ítem 2.1.; El Salvador, ítem 3.2.2.; Perú, ítem, 3.2.

Por otra parte, un aspecto importante para que la dirección funcional de las investigaciones pueda ser llevada a cabo, es la previsión por muchas legislaciones procesales del deber de comunicar inmediatamente a las autoridades judiciales o al ministerio público fiscal de todos los delitos que llegan a conocimiento de la policía y de las medidas que ejecuten<sup>149</sup>.

En algunos Estados se plantea, asimismo, la cuestión acerca del significado y alcance del concepto dirección funcional de la policía por parte del ministerio público. Así, por ejemplo, en Guatemala se discute acerca de si esta dirección funcional implica una relación de control, subordinación o coordinación<sup>150</sup>. En Brasil, por su parte, aunque la propia Constitución Federal determina que al ministerio público le corresponde el “control externo de la actividad policial”, se pone de resalto que en ninguna parte se especifica en qué consiste realmente este “control”<sup>151</sup>. En Perú, intentando precisar el concepto, se afirma que, no se trata, solamente, de una simple vigilancia, sino esencialmente de la conducción de las investigaciones<sup>152</sup>. En Costa Rica, por su parte, se acentúa que la dirección funcional “no implica que el fiscal sustituya a la policía en las funciones propias de investigación, ni suplante los criterios técnicos con que ella opera, sino que dirija las actuaciones, señale las prioridades y vigile para que se respeten los derechos fundamentales de los investigados y las formalidades procesales”<sup>153</sup>.

En Cuba, si bien la acción penal corresponde al ministerio público fiscal, la dirección funcional de la policía por parte de la fiscalía no es tan marcada como en otros casos. Más bien ella cumpliría una

---

<sup>149</sup> Argentina, ítem 3.2., en donde se informe que son excepcionales los casos en que no se cumplen estas prescripciones. En Perú, por el contrario, la normativa vigente en el punto (una Circular del Fiscal General) deja abierta la posibilidad de que se omita este deber de comunicación. Cfr. Perú, ítem 3.2. Sobre este deber de comunicación también en los informes de Bolivia, §ítem 3.2.1. y 3.5.; El Salvador, ítem 3.2.1.; Guatemala, ítem 3.1.; Venezuela, ítem 3.3.; Colombia, ítem 3.2.; Costa Rica, §4 y Uruguay, ítem 3.2.

<sup>150</sup> Guatemala, ítem 3.3.

<sup>151</sup> Este aspecto es remarcado en los §ítem 3.2.3. y 3.2.5 del informe de Brasil.

<sup>152</sup> Perú, ítem 3.2.

<sup>153</sup> Cfr. Costa Rica, §4.

función de supervisión y fiscalización de las investigaciones efectuadas por el instructor policial<sup>154</sup>, quien resulta ser el verdadero investigador del caso, contando de amplísimas facultades en la investigación penal<sup>155</sup>. En similar situación se encuentra Brasil, donde la “*inquérito policial*” es conducida casi exclusivamente por la policía, limitándose la intervención del fiscal, por lo general, a una ratificación de las actuaciones policiales<sup>156</sup>.

En gran parte de los países de América Latina, la dirección funcional de las investigaciones, consagrada a nivel teórico, no se realiza en la práctica, más que en una pequeña medida. En Perú, por ejemplo, a pesar de que la Constitución Política prevé la dirección funcional de la policía por parte del Ministerio Público (art. 159, 4, CP), no han entrado en vigor, todavía, normas de rango legal para ponerla en práctica. Las únicas iniciativas que han prosperado para llevar a la práctica la idea de la dependencia funcional de la policía en materia represiva, se han limitado a algunas circulares y directivas dictadas por el Fiscal General. Por ello, se afirma que, en la práctica, no existe una “conducción de las investigaciones” por parte

---

<sup>154</sup> La ley de Procedimiento Penal dispone que la fase preparatoria está a cargo del instructor (art. 105). Éste puede pertenecer a la fiscalía, a la policía o a otros órganos de seguridad. Pero en la práctica la casi totalidad de los casos son instruidos por un instructor policial o uno de los órganos de seguridad. La figura del instructor policial se diferencia de los restantes miembros de la policía por la especificidad de sus funciones e incluso, pese a pertenecer a ésta o a los órganos de seguridad, se lo designa como un funcionario judicial, cfr. Cuba §3.

<sup>155</sup> Por ejemplo, el instructor no se limita a realizar simples medidas de aseguramiento de personas y pruebas en el lugar del hecho o a tomar declaraciones a testigos, sino que también puede, sin autorización del fiscal, recibir la declaración del imputado, ordenar el registro de lugares públicos, registrar domicilios con el consentimiento del interesado, registrar libros, documentos y secuestrar y abrir la correspondencia escrita, telegráfica y cablegráfica e incluso decidir el “archivo” de la denuncia. Para el registro domiciliario sin consentimiento del titular requiere una aprobación del fiscal. Cuando el autor es desconocido o no ha sido habido, la policía común, deberá practicar todas las diligencias de la investigación y solo remitirá el expediente al instructor, una vez que el autor esté identificado. Asimismo, recientes modificaciones a las leyes procesales le confieren a la policía la facultad de imponer medidas cautelares no detentivas (fianza en efectivo, fianza moral), las cuales, de no ser cumplidas, se convierten “automáticamente” en una prisión preventiva. Para todas estas informaciones cfr. Cuba, §3. Sobre la figura del “instructor” ver nota 154.

<sup>156</sup> Brasil, ítems 3.2.3 y 3.2.5. Según el modelo de procedimiento brasilero la policía mantiene más relaciones en el proceso penal con el juez, que con el ministerio público fiscal, cfr. Brasil, ítem 3.2.5.

del ministerio público fiscal, sino que, por el contrario, la policía investiga de modo autónomo, limitándose la actuación del fiscal a evaluar *a posteriori* sus resultados<sup>157</sup>. Esta distancia entre el plano normativo y el práctico se evidencia también en otros países de la región. En Guatemala, por ejemplo, se pone de manifiesto la falta de coordinación y de comunicación entre la policía y el ministerio público y se señala que solo en escasas ocasiones la policía actúa bajo la dirección de los fiscales<sup>158</sup>. En Bolivia, por su parte, se enfatiza que el ministerio público no ha asumido en la práctica la dirección de las investigaciones, sino que ésta es delegada a los funcionarios policiales<sup>159</sup>.

### 3.2.2. *Las relaciones de la policía con el imputado. Los derechos del imputado en el momento de la detención y los deberes de información de la policía*

Los ordenamientos procesales de los países de la región prevén una serie de derechos del imputado, que éste puede ejercitar ya desde los primeros momentos en que inicia una investigación penal. Estos derechos encuentran a su vez un correlato en respectivos deberes de información a cargo del personal policial, incluso, ya en el momento de la detención. En general las legislaciones procesales o las propias Constituciones políticas de los Estados imponen a la policía el deber de informar al imputado sobre a) las causas o razones de su detención, b) el derecho a comunicarse (personalmente) con un defensor de su elección u oficial y a ser asesorada por éste, c) el derecho a indicar a la persona que el imputado indique su su lugar de detención y d) el derecho a negarse a declarar<sup>160</sup>.

<sup>157</sup> Perú, ítem 3.2. En este sentido, se debe destacar, asimismo, que el CPP de 1991 de este país aún no ha entrado en vigencia.

<sup>158</sup> Guatemala, ítem s 3.3. y 2.4.

<sup>159</sup> Bolivia, ítem 3.4. En cuanto a esto cfr. también los informes de El Salvador, ítem 3.2.1.; Venezuela, ítem 3.2.; Colombia, §4, en cuanto se señala la falta de cooperación de la policía con la fiscalía. En Chile, cfr. §1, se pone de resalto una de las razones que impiden una buena coordinación entre la policía y el ministerio público fiscal, en cuanto se afirma que “para muchos policías, los fiscales carecen de experiencia para conducir investigaciones”. En Brasil, el problema radica en que la previsión a nivel constitucional de un control externo de la policía por parte del ministerio público, no se encuentra reflejado en el código de procedimientos penales, cfr. ítem 3.2.5.

<sup>160</sup> En cuanto a esto, cfr. Argentina, arts. 104, 184, inc. 10, 197, 295, 296 y 298, CPPN (cfr. ítem 3.2.); Bolivia, art. 296 CPP, (cfr. ítem 3.6); Brasil, art. 5, incisos LXII, LXIII

Algunas Constituciones o Códigos Procesales de los países de la región contienen, además, disposiciones referidas al trato, conforme a la dignidad humana y a los derechos fundamentales, que la policía debe tener para con el imputado<sup>161</sup>.

### 3.3. ACTOS DE INVESTIGACIÓN

#### 3.3.1. *Los actos de investigación en los delitos comunes*

Según la mayoría de las legislaciones procesales latinoamericanas, la policía puede realizar actos de investigación sea por iniciativa propia o bien, por orden de los funcionarios judiciales o del ministerio público fiscal. La actuación por iniciativa propia, que tiene lugar principalmente en caso de flagrancia, pero también a raíz de la recepción de una denuncia<sup>162</sup> o por la recepción por otro modo de la *notitia criminis*, se sustenta en las nociones de urgencia y peligro en la demora<sup>163</sup>. Por tal razón, toda aquella medida que pueda ser postergada sin que con ello se ponga en juego el éxito de la investiga-

---

Cont. nota 160

y LXIV, Const. (cfr. ítem 3.2.4.); Chile, arts. 93 y 284, CPP (cfr. ítem 3.3.); Colombia (cfr. ítem 3.2.1.); El Salvador, arts 87 y 243, CPP, art. 12.2, Const. (cfr. ítem 3.2.3. y 3.3.3.); Guatemala, arts. 7 y 8 Const. Política (cfr. ítem 3.3.); Nicaragua, art. 33 Const. Política (cfr. ítem 4.1.); Perú, art. 139, Const. Política (cfr. ítem 3.2.); Venezuela, art. 117, COPP (cfr. ítem 3.2.); Con menor alcance también en Uruguay, cfr. ítem 3.2.3. y 3.2.4., donde se señala como una características de la primera fase de investigación “inquisitiva”, la falta de información al detenido sobre sus derechos. Respecto a la carencia de defensa técnica en los primeros momentos de la investigación en Uruguay, cfr. nota 179 del presente resumen. También en Cuba, cfr. §3., donde se pone de manifiesto que el imputado recién podrá nombrar defensor y ejercer activamente su derecho de defensa, luego de que el fiscal dicte una medida cautelar en su contra, hecho que puede ocurrir incluso hasta el séptimo día de su detención. A esto debe agregarse que en el caso de que no se haya dictado una medida cautelar en su contra, solo podrá designarse defensor a partir del auto de apertura a juicio.

<sup>161</sup> Colombia, ítem 3.2.2.; El Salvador, ítem 3.2.3., nota 74; Nicaragua, ítem 4.1.

<sup>162</sup> Las legislaciones procesales regulan como una de las tareas de la policía la de recibir denuncias. A este respecto cfr. Argentina, ítem 3.2.; Bolivia, ítem 3.3.1.; Colombia, ítem 3.2.2.; El Salvador, ítem 3.3.1.; Nicaragua, ítem 4.3.1.; Perú, 3.2. y especialmente 3.3., Uruguay, ítem 3.2.; Venezuela, ítem 3.3.

<sup>163</sup> Argentina, ítems 3.2. y 3.3.; Bolivia, ítem 3.2.1.; Colombia, ítem 3.2.; El Salvador, ítem 3.3.1.; Guatemala, ítem 3.1.; Perú, ítems C.II y 3.3.; Venezuela, ítem 3.3.; Brasil, ítem 3.2.4.

ción, debe ser practicada, según el caso y la legislación específica, solo con autorización de la autoridad judicial o del representante del ministerio público fiscal<sup>164</sup>. Esta investigación policial tiene lugar, fundamentalmente, en los primeros momentos de la investigación, siendo nombrada, por ello, también como instrucción policial preliminar<sup>165</sup>. Algunos Códigos Procesales prevén, incluso, un tiempo limitado para su realización. Su finalidad reside en coleccionar y asegurar las pruebas en la misma escena del hecho y realizar todas las medidas de investigación, cuya demora significaría un grave perjuicio para el desarrollo de la investigación (tomar fotografías, confeccionar planos del lugar del hecho, identificar e interrogar a testigos en el lugar del hecho o inmediatamente en la dependencia policial, evitar que las personas que se encuentren en el lugar del hecho se alejen de él, cuando todavía no se ha individualizado a la persona sospechosa o incluso arrestar provisionalmente a los presuntos culpables a los efectos de ponerlos a disposición de la autoridad judicial, etc.). Las legislaciones procesales disponen, asimismo, el deber de la policía de poner inme-

---

<sup>164</sup> Esta noción es resaltada en el informe de Argentina, cfr. ítem 3.3.

<sup>165</sup> Sin embargo, en algunos países esta etapa es mucho más que una mera etapa preliminar de investigación policial, debido únicamente a razones de urgencia. Así, en Uruguay esta etapa, llamada “de investigación administrativa”, está caracterizada por el absoluto dominio de la policía. La policía es “dueña” del procedimiento, informando con posterioridad al juez, quien se convierte en un mero receptor de la información. Tampoco el ministerio público fiscal tiene alguna participación en esta etapa de investigación policial. Cfr. Uruguay, ítem 3.2. En Nicaragua durante la vigencia del Código de Instrucción Criminal de 1879 la policía tenía un gran poder en la fase de investigación, debiendo a su fin entregar el “acta resumen” de la investigación del modo más completo posible, para facilitar la decisión judicial, cfr. ítem 4.3.1. En Colombia, cfr. ítem 3.2., la policía no solo está autorizada a realizar esta investigación preliminar en casos de urgencia, sino también se faculta a ella a realizar “labores previas de verificación” con anterioridad a la judicialización del caso, sin la participación del ministerio público, ni de la autoridad judicial. Estas labores previas consisten básicamente en la reunión de informaciones testimoniales para servir de criterios orientadores de la investigación. Más allá de estas labores previas, la doctrina discute si la policía tiene facultades para comenzar una investigación (y ordenar y practicar pruebas) solo en caso de flagrancia o si también puede hacerlo cuando por motivos de fuerza mayor ésta no puede ser iniciada por el ministerio público fiscal. Esta discusión surge a raíz de la confusa redacción de la norma que prevé la actuación en caso de flagrancia, el art. 315 del CPP colombiano. La interpretación mayoritaria se inclina por una interpretación amplia, concediendo de este modo mayores facultades a la policía. Cfr. Colombia, ítem 3.2.2. Sobre las amplísimas facultades del “instructor” policial en Cuba, ver notas 154 y 155.

diatamente en conocimiento del juez o fiscal las medidas y actos de investigación realizados de oficio<sup>166</sup>.

Las leyes procesales penales autorizan también a la policía en ciertos casos de urgencia, a efectuar sin orden judicial una serie de actos de investigación que por regla le estarían vedados. De este modo, dándose las especiales condiciones de urgencia requeridas por las leyes procesales, la policía podrá de detener personas, requisarlas o registrar domicilios. La ejecución de estas medidas por la policía sin orden judicial reviste carácter estrictamente excepcional, autorizada únicamente por la urgencia del caso.

La detención sin orden judicial exige como condición de procedencia la presencia de flagrancia<sup>167</sup>. Luego de la detención (o aprehensión) la policía deberá poner al detenido a disposición de la

---

<sup>166</sup> Argentina, ítem 3.2.; Bolivia, ítem 3.2.1.; Colombia, ítem 3.2.; Costa Rica, §4; El Salvador, ítem 3.3.1., nota 79; Guatemala, ítem 3.3.; Uruguay, ítem 3.2.; Perú, ítem 3.2.

<sup>167</sup> Argentina, ítem 3.3.; Bolivia, ítem 3.6.; Brasil, ítem 3.2.4.; Chile, ítem 3.3.; Costa Rica, §4; El Salvador, ítem 3.2.3. y 3.3.1.; Guatemala, ítem 3.3. y 3.4.; Nicaragua, §4 y en relación con el nuevo CPP cfr. ítem 4.3.2.; Perú, ítem 3.2.; Uruguay, ítem 3.2.1. y 3.2.2. La detención es autorizada, a veces, también en los casos de fuga de un detenido, expresamente Argentina, ítem 3.3.; Bolivia, ítem 3.6.; Costa Rica, §4; Venezuela, ítem 3.3. En México, cfr. §3., la policía en caso de flagrancia debe poner inmediatamente al detenido a disposición del Ministerio Público Fiscal, quien en casos urgentes podrá disponer formalmente la detención. En Nicaragua, cfr. 3 4.3.1., además de la detención en flagrancia, el Código de Instrucción Criminal –vigente hasta diciembre 2002– faculta a la policía a detener a los presuntos culpables sin orden judicial, bastando para ello que exista una declaración de un testigo o presunción vehemente para sospechar que se ha cometido un delito perseguible de oficio. En nuevo CPP de este país, no solucionó esta cuestión, ya que autoriza la detención, más allá de los casos de flagrancia u orden del juez, por orden de “los jefes de las delegaciones de la Policía Nacional, bajo su responsabilidad”, cfr. ítem 4.3.2. También en Colombia, cfr. ítem 3.2.1., la detención por la policía sin orden judicial, además del caso de flagrancia, puede tener lugar mediante la llamada “captura administrativa”. Este tipo de detención consiste en una “aprehensión preventiva” por un término máximo de 36 horas, cuya legalidad deberá ser verificada con posterioridad por la autoridad judicial. La Corte Constitucional colombiana ha intentado, sin embargo, limitar la utilización arbitraria de este tipo de detención. En este sentido, no solo ha afirmado que ella “tiene como único objeto verificar de manera breve los hechos relacionados con los motivos fundados de la aprehensión o la identidad de la persona”, sino que ha señalado sería arbitraria si la policía intenta con ella eludir el control judicial, debiendo existir una situación de urgencia o de evidente peligro (Sentencia C-024, enero 27 de 1994).

autoridad competente dentro de un tiempo determinado<sup>168</sup>. Los informes no dan cuenta sobre un deber de confirmación posterior por parte de la autoridad judicial. Como excepción a ello pueden mencionarse los casos de Nicaragua y Colombia. En el primero, se prevé una “convalidación judicial” de los actos practicados por la policía sin orden judicial por haber actuado en urgencia<sup>169</sup>. En el segundo, por mandato constitucional se ordena que el detenido preventivamente sea puesto a disposición judicial “para que el funcionario adopte la decisión que corresponda en derecho”<sup>170</sup>. De todos modos, las legislaciones procesales de la región conocen momentos donde el juez se debe pronunciar sobre la situación procesal del imputado y, específicamente, sobre su libertad.

En cuanto a la incomunicación de las personas detenidas por parte de la policía, algunas legislaciones permiten su imposición por la policía, aunque limitada en el tiempo<sup>171</sup>, mientras que otras le niegan tal poder<sup>172</sup>.

En principio también la realización de un registro domiciliario presupone la previa orden judicial<sup>173</sup>. Sin embargo, esta exigencia

<sup>168</sup> En Argentina, cfr. ítem 3.3., como máximo seis horas (art. 286, CPPN). En Bolivia, cfr. ítem 3.6., ocho horas. En Costa Rica, cfr. §4, 24 horas. En Colombia, cfr. 3.2.3., dentro de las 36 horas (art. 28, Const.). En Perú, cfr. ítem 3.2., dentro de las 24 horas o en el término de la distancia (art. 2.24, f, Const.). Sin embargo, en algunos delitos (terrorismo, espionaje y tráfico ilícito de drogas) la detención provisional por la policía puede durar hasta 15 días, debiendo dar cuenta, de todos modos al Ministerio Público y al Juez, quienes pueden asumir el caso antes de vencido dicho término (art. 2.24, f, Const.). En Guatemala, en un plazo no mayor de 24 horas, cfr. ítem 3.3. En México, “sin demora” (art. 16, CPEUM), aunque en la práctica en muchas ocasiones no se cumple con este deber de información, cfr. §3. En Nicaragua, cfr. ítem 4.3.1., como máximo 48 horas (según el Código de Instrucción Criminal de 1879). También en Brasil, cfr. ítem 3.2.4., art. 5, inciso LXV, Const.

<sup>169</sup> Cfr. Nicaragua, ítem 4.3.2., art. 246, nuevo CPP.

<sup>170</sup> Cfr. Brasil, ítem 3.2.3.

<sup>171</sup> En Argentina, cfr. ítem 3.2., por un máximo de diez horas, no prorrogables sin autorización judicial (arts. 184, inc. 8 y 205, CPPN). En Costa Rica, cfr. §4, solo por el plazo necesario para gestionar la orden judicial, el que no podrá exceder de seis horas (art. 261, CPP). En este país, sin embargo, la posibilidad de disponer la incomunicación en los casos de menores está vedada.

<sup>172</sup> Perú, ítem 3.2.

<sup>173</sup> En Cuba, cfr. §3., se requiere una resolución fundada del instructor policial con la aprobación del fiscal.

podrá ser omitida por la policía en determinados casos excepcionales específicamente establecidos en las legislaciones procesales que se pueden agrupar básicamente en el concepto de flagrancia<sup>174</sup>. En algunas legislaciones no se requiere tampoco una orden judicial para registrar locales de uso público<sup>175</sup> o vehículos automotores<sup>176</sup>. Asimismo, los códigos procesales facultan a la policía bajo ciertas condiciones a realizar requisas de personas para inspeccionar los efectos que lleven consigo sin necesidad de requerir una orden judicial<sup>177</sup>.

Uno de los puntos nodales que dejan entrever fácilmente el alcance de las facultades policiales en la investigación e incluso la propia conformación de un determinado derecho procesal penal, es el de la atribución o no a la policía de facultades para interrogar al sospechoso. Este aspecto resulta especialmente problemático en Latinoamérica, en tanto que las diversas policías de la región han estado siempre vinculadas al uso de la tortura, especialmente para la obtención de confesiones extrajudiciales<sup>178</sup>. Pese a esta vinculación entre tortura e interrogatorio policial, las legislaciones procesales de muchos países latinoamericanos siguen concediendo esta

<sup>174</sup> Argentina, ítem 3.3.; Colombia, ítem 3.2.3.; Costa Rica, §4, nota 48; Cuba, §3.; El Salvador, ítem 3.3.1.; Guatemala, ítem 3.4.; Nicaragua, ítem 4.3.2. (según el nuevo CPP), Perú, ítem 3.3.; Venezuela, ítem 3.3.

<sup>175</sup> Costa Rica, §4, aunque con delegación expresa del juez; Perú, ítem 3.3.; Cuba, §3.

<sup>176</sup> Argentina, ítem 3.2.; Chile, ítem 3.1.; Costa Rica, §4; El Salvador, ítem 3.3.1.; Nicaragua ítem 4.3.2. (según el nuevo CPP); Perú, ítem 3.3. En Argentina la facultad de registrar sin orden judicial se extiende también a los buques y aeronaves, cfr. ítem 3.2. También en Nicaragua, según el nuevo CPP, cfr. ítem 4.3.2. En cuanto al valor del consentimiento del titular se refieren solamente los informes de El Salvador y Cuba. En El Salvador, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el consentimiento del titular exime de la necesidad de contar con una orden judicial (cfr., ítem, 3.3.3.). En Cuba, la policía no requiere de la aprobación del fiscal en caso de existir consentimiento del interesado para ingresar a la vivienda, incluso si éste es tácito (§3.).

<sup>177</sup> Argentina, ítem 3.2.; Chile, ítem 3.1.(requisas de vestimentas); Costa Rica §4; El Salvador, ítem 3.3.1.; Perú, ítem 3.3. Las requisas intrusivas, que presuponen una intervención corporal, requieren de una orden judicial, Argentina, art. 218, CPP; Costa Rica, §4.

<sup>178</sup> Dan cuenta sobre violaciones a los derechos humanos y especialmente a la aplicación de la tortura por parte de las autoridades policiales los informes de Costa Rica,, §4; Argentina, ítem 2.2. y 3.3.; México, §2; Chile, §2., Bolivia, §4; Venezuela, §4.; Uruguay, ítem 3.2.9.; Nicaragua, §5.; Colombia, §4; Brasil, §4. Guatemala, ítem 2.3. Cfr., asimismo, el §4 del presente resumen.

potestad a la policía<sup>179</sup>. En otros, por el contrario, se declara enfáticamente la prohibición de recibir la declaración al imputado<sup>180</sup>.

En cualquier momento posterior a la investigación policial preliminar el juez o el fiscal podrán encomendarle a la policía medidas de investigación o colaboración adicionales, tales como llevar a cabo registros domiciliarios, interceptaciones de comunicaciones telefónicas, reconstrucciones, pericias, ejecutar órdenes de detención del imputado, efectuar citaciones de testigos, etc.

### 3.3.2. *La investigación de la criminalidad organizada*

Las ordenamientos jurídicos latinoamericanos no prevén un procedimiento especial para juzgar casos de criminalidad organizada. Sin embargo, algunas legislaciones permiten en la investigación de este tipo de criminalidad (delitos de tráfico de estupefacientes, terrorismo, etc.)<sup>181</sup> algunas variantes respecto del procedimiento a seguir en los delitos comunes<sup>182</sup>, que en algunos casos, debido a su

<sup>179</sup> Así, en Brasil, ítem 3.2.4.; Cuba, §3.; Perú, ítems, 3.2. y 3.3.; Uruguay, ítem 3.2.1.; El Salvador, ítem 3.2.3. En Uruguay, se señala, además, que el interrogatorio en sede policial sin la presencia del defensor es la práctica común. La presencia del defensor en la etapa de investigación policial preliminar está vedada, no existiendo “ninguna posibilidad de defensa técnica” en esta etapa, ya que el detenido se encuentra en la práctica siempre incomunicado (Cfr. ítem 3.2.1.). Esta práctica tiene lugar a pesar de que de acuerdo al art. 16 de la Const. uruguaya se autoriza al defensor a estar presente en todas las diligencias sumariales. En El Salvador, por su parte, la declaración del imputado en sede policial está sujeta a la condición de que éste cuente ya con un abogado defensor (cfr. ítem 3.2.3.). En Argentina, cfr. ítem 3.3., una nueva ley de reformas al CPPN ha incorporado la posibilidad de que la policía le dirija algunas preguntas al detenido en flagrancia, con el fin de orientar la investigación.

<sup>180</sup> Costa Rica, §4; México, §3.; Venezuela, ítem 3.2.; Guatemala, ítem 3.3.

<sup>181</sup> El catálogo de los delitos incluidos bajo el rótulo “criminalidad organizada” no es, sin embargo, unánime en los diferentes Estados de la región. A modo ejemplificativo pueden señalarse los casos de México y Perú. En México, con este término se alude a un grupo amplio de delitos, tales como el terrorismo, los delitos contra la salud, la falsificación o alteración de moneda, las operaciones con recursos de procedencia ilícita, el acopio y tráfico de armas, el tráfico de indocumentados, el tráfico de órganos, el asalto, el secuestro, el tráfico de menores y el robo de vehículos, cometidos por tres o más personas organizadas de manera permanente o reiterada (cfr. §3., nota 32). En Perú, por el contrario, el concepto se limita al terrorismo, al narcotráfico y a los delitos de traición a la patria (cfr. ítem 3.2.).

<sup>182</sup> En el caso de Cuba se señala expresamente que no existe ninguna diferencia, cfr. §3.

extensa amplitud, significan la atribución de enormes poderes a la policía<sup>183</sup>.

En primer lugar, puede mencionarse la utilización de ciertos institutos jurídicos distintos de los empleados contra la criminalidad común y que acarrear limitaciones más fuertes a los derechos del imputado. Especialmente, se alude a la utilización de agentes encubiertos<sup>184</sup>, de agentes provocadores<sup>185</sup> o a la admisión del seguimiento pasivo o entrega vigilada<sup>186</sup>, al pago de recompensas<sup>187</sup>, a la reducción de penas para quienes colaboran con la justicia<sup>188</sup>, a la reserva de la identidad de testigos<sup>189</sup>, etc. La decisión sobre la procedencia de estas medidas no corresponde, sin embargo, a la policía, quien se limitan a ejecutar una orden de la autoridad competente. No obstante ello, en Perú se destaca el gran poder de la policía en esta fase de la investigación, quien por el hecho de asumir la investigación en este tipo de delitos, planifica la utilización de estas medidas solicitando su aprobación al ministerio público fiscal o al órgano jurisdiccional, según el caso<sup>190</sup>.

En segundo lugar, el recurso a modalidades más restrictivas en la utilización, en el marco de este tipo de criminalidad, de institutos también conocidos para la investigación de la criminalidad común. En este sentido, se establecen normas que prevén, por ejemplo, plazos más extensos para la detención provisional por la policía<sup>191</sup>. la privación de la libertad “en todos los casos”<sup>192</sup>, la ampliación de los

<sup>183</sup> Este aspecto es puesto de manifiesto en los informes de Brasil, ítem 3.2.9. y Perú, ítem 3.2.

<sup>184</sup> Argentina, ítem 3.3.; Chile, 3.4.; Perú, 3.2.; Colombia, ítem 3.3.; Brasil, ítem 3.2.9.; Costa Rica, §4.; El Salvador, ítem 3.4.3.

<sup>185</sup> El Salvador, ítem 3.4.3.

<sup>186</sup> Perú, ítem 3.2.; Colombia, ítem 3.3.; Chile, 3.4.; Costa Rica, §4. En Guatemala, ítem 3.4.2., no se prevén legislativamente institutos tales como el agente encubierto o la entrega vigilada. De todos modos, éstos son utilizados en la práctica como parte de la inteligencia policial, aunque sin valor probatorio.

<sup>187</sup> Brasil, ítem 3.2.9.; México, §3., nota 32.

<sup>188</sup> Brasil, ítem 3.2.9.; México, §3., nota 32.

<sup>189</sup> México, §3., nota 32.

<sup>190</sup> Perú, ítem 3.2.

<sup>191</sup> Chile, ítem 3.4.; Perú, ítem 3.2.

<sup>192</sup> Colombia, ítem 3.3.

términos para el otorgamiento de la libertad provisional<sup>193</sup>, la ampliación de los términos para resolver la situación jurídica del imputado<sup>194</sup> y la incomunicación por parte de la policía, incluso cuando esta facultad se encuentra prohibida en la investigación de los delitos comunes<sup>195</sup>. En El Salvador, en materia de estupefacientes se permite incluso la posibilidad de que la policía registre domicilios sin orden judicial<sup>196</sup>.

Por último, en algunos países se contemplan también normas especiales en materia de competencia judicial. Por ejemplo, en Colombia se han creado tribunales específicos para conocer este tipo de criminalidad<sup>197</sup> y en El Salvador se prevé la competencia de los jueces de las cabeceras departamentales y no la de los jueces del lugar donde se cometió el hecho<sup>198</sup>.

En líneas generales se puede afirmar que estas normas “de excepción” destinadas a combatir la criminalidad organizada están caracterizadas, por un lado, por una mayor restricción de los derechos del imputado y, por el otro, por una participación mayor de la actividad policial o incluso por la preponderancia de la actividad policial sobre la judicial.

### 3.3.3. *El valor probatorio de la prueba colectada por la policía*

El tema del valor probatorio de la prueba producida o colectada por la policía puede analizarse separadamente en razón de que se

---

<sup>193</sup> Colombia, ítem 3.3.

<sup>194</sup> Colombia, ítem 3.3.

<sup>195</sup> Este es el caso de Perú, ítem 3.2. En cuanto a la incomunicación policial, cfr. ítem 3.3.1. del presente.

<sup>196</sup> El Salvador, ítem 3.3.1.

<sup>197</sup> Los “jueces penales del circuito especializado”, cfr. Colombia ítem 3.3.

<sup>198</sup> El Salvador, ítem 3.4.3. Dan cuenta, por su parte, de la existencia de unidades de fiscales especiales para combatir a este tipo de delincuencia los informes de Chile, 3.4. y Guatemala, ítem 3.4.2. Sobre la existencia de reparticiones especiales dentro de la policía encargadas de la investigación de estos crímenes, cfr. Argentina ítem 3.3. y Guatemala, ítem 3.4.2. En el caso de Guatemala se informa, asimismo, que las unidades especiales que actúan en estos casos cuentan con recursos técnicos y económicos superiores a los que se tienen a disposición para la investigación de la criminalidad común.

trate de prueba obtenida de modo lícito o ilícito. En el caso de la prueba lícita, es decir, producida o recogida de conformidad con las reglas procesales y constitucionales, la mayoría se inclina por admitir su valoración. Solamente en Bolivia y Cuba las pruebas recogidas por la policía no tienen ningún valor probatorio y solo lo adquieren mediante su reproducción en el juicio oral<sup>199</sup>. Por el contrario, en la gran mayoría de los Estados de la región ellas pueden ser en gran medida utilizadas y valoradas en el proceso<sup>200</sup>. Dentro de este grupo de Estados, algunos se inclinan, sin embargo, por asignarle tan solo un valor probatorio limitado<sup>201</sup>. En cuanto a la prueba ilícita, se evidencia una marcada tendencia en negar la posibilidad de su utilización<sup>202</sup>.

---

<sup>199</sup> Bolivia, ítems 3.3.1. y 3.7.; Cuba, §3., salvo los casos excepcionales de prueba anticipada que para su validez tiene que ser producidas en presencia del fiscal y la defensa.

<sup>200</sup> Chile, ítem 3.4.; Costa Rica, §4; México, §3.; Nicaragua, ítem 4.1.; Chile, ítem 3.2.1. En Perú, cfr. ítem 3.3., aunque para su validez los actos de investigación policial tienen que haber sido llevados a cabo con la intervención del ministerio público fiscal. También en El Salvador, cfr. ítem 3.5., en donde, si bien en principio de acuerdo al art. 276, CPP solo se admite la posibilidad de valorar los anticipos de pruebas y las actas, cuya lectura está permitida en la vista pública y, de de acuerdo a ello, las demás actuaciones policiales carecen “de todo valor”, por medio del art. 15 incs. 2 y 8, CPP se permite la valoración de todos los actos practicados por la policía, debiendo, en ello, sujetarse el juez a las “reglas de la sana crítica”. Por su parte, en Brasil, cfr. ítem 3.2.8., en principio se distingue entre pruebas que pueden ser repetidas en el juicio, que no podrán ser valoradas si no son reproducidas en la vista principal, y pruebas que no no pueden serlo, que si pueden ser valoradas. Sin embargo, en materia de confesiones policiales se informa que estas tiene valor probatorio, llegando incluso a condenas sin que existiese pruebas en el juicio. En Guatemala, ítem 3.4.1., se informa que según las disposiciones procesal-penales “la prueba solo será lo actuado en el juicio oral, mientras que todo el material reunido durante la investigación es denominado elementos de convicción, sin embargo la normativa de valoración y legalidad de la prueba rige también para los elementos de convicción”. En Argentina la cuestión es discutida, existiendo voces en favor de la posibilidad de su valoración para fundar una sentencia y otras en sentido contrario, cfr. ítem 3.3.

<sup>201</sup> Así, en Nicaragua, ítem 4.1., en donde se alude a un “valor ilustrativo”; en Uruguay, ítem 3.2.1., en donde con relación a la declaración del imputado frente a la policía se informa que ésta tiene solo un “relativo valor de prueba indiciaria”, a no ser que sea ratificada en sede judicial con la presencia de su defensor.

<sup>202</sup> Colombia, ítem 3.2.4.; Perú, ítems C.II y 3.3.; Argentina, ítem 3.3.; Guatemala, ítem 3.4.1.; El Salvador, ítem 3.3.2.; Nicaragua, ítem 4.1.; Venezuela, §3.; Chile, 3.4.; Bolivia, ítem 3.3.1.; Costa Rica, ítem 7.3.; Cuba, ítem 3.2.; Brasil, ítem 3.2.4.; Uruguay, ítem 3.2.5. Por el contrario, en México, cfr. §3., en relación con la utilización de la tortura por parte de la policía para obtener la confesión del imputado se manifiesta que “las leyes mexicanas no desalientan esta práctica, ya que generalmente las confesiones extraídas durante las confesiones arbitrarias no son invalidadas durante el juicio”.

#### §4. LA ACTUACIÓN POLICIAL. EL RESPETO A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA CORRUPCIÓN

Los informes nacionales brindan también información respecto del estado en que se encuentra la realidad policial latinoamericana, especialmente en relación con el respeto a los derechos fundamentales y con la corrupción y la participación policial en actividades delictivas.

En cuanto al primer punto, puede concluirse que uno de los rasgos que lamentablemente siguen caracterizando la actuación de la policía en Latinoamérica es el de la permanente violación a los derechos humanos. De este modo, la comisión de abusos, el empleo de la tortura y las detenciones arbitrarias siguen siendo moneda corriente en la mayoría de las policías latinoamericanas<sup>203</sup>. La relación entre el empleo de la tortura y la búsqueda de confesiones extrajudiciales ha sido remarcada en muchos de los informes nacionales<sup>204</sup>. El caso de México es paradigmático en este punto en cuanto se señala que “en [el] 91 % de los casos el propósito de los actos de tortura fue obtener determinada declaración o confesión”<sup>205</sup>. Por otra parte, en algunos casos se informa incluso sobre muertes provocadas por la policía. Así, por ejemplo, se informa en Venezuela sobre la existencia de “grupos de exterminio” conformados por funciona-

---

Cont. nota 202

En general, los informes no dan cuenta de cuáles son los supuestos en los cuales la prueba debe considerarse ilegítimamente obtenida, si ésta abarca también a la prueba indirecta, ni si existen y, en su caso, cuáles son las excepciones a la exclusión probatoria. Respecto de la cuestión de la exclusión de la prueba indirecta cfr., sin embargo, los informes de Guatemala, ítem 3.4.1., Venezuela, §3. Costa Rica, ítem 7.3. y Bolivia, ítem 3.3.1. Por su parte, en cuanto a la amplitud creciente de las excepciones a la regla de exclusión, cfr. los informes de Argentina, ítem 3.3., Costa Rica, ítem 7.3. y El Salvador, ítem 3.3.2.

<sup>203</sup> Dan cuenta de abusos y violaciones a los derechos fundamentales por parte de la policía los informes de México, ítems B y C.; Costa Rica, §4; Argentina, ítems 2.2. y 3.3.; Chile, §2., Bolivia, §4; Venezuela, §4.; Uruguay, ítem 3.2.9.; Nicaragua, §5.; Colombia, §4; Brasil, §4. Guatemala, ítem 2.3.; El Salvador, ítem 3.2.3., nota 74. Sin embargo, en Colombia, §4 se afirma que la situación en lo que atañe al respeto de los derechos humanos ha mejorado. Solamente en Cuba, ítem 2.1., se informa que el trato de la policía en general es correcto.

<sup>204</sup> Al respecto ver nota 178 del presente resumen.

<sup>205</sup> México, §2.

rios de seguridad del Estado<sup>206</sup>, en Brasil sobre ejecuciones sumarias, que recuerdan los escuadrones de la muerte<sup>207</sup> y en Nicaragua sobre “asesinatos (...) realizados por policías”<sup>208</sup>. En Colombia, a su vez, se hace referencia a la participación policial en las llamadas “limpiezas sociales”<sup>209</sup>.

Otro de los rasgos característicos de las policías latinoamericanas es su alto grado de corrupción y de participación en la comisión de delitos. En muchas ocasiones estos actos se ven alentados por el bajo nivel salarial del personal policial<sup>210</sup>. Por lo general, los actos delictivos cometidos por la policía consisten en la acepación de dávidas, la protección de juegos ilícitos, la protección de la prostitución y la venta y distribución de estupefacientes; la participación en secuestros y extorsiones, la integración de bandas dedicadas, especialmente al robo de dinero, bancos o joyas<sup>211</sup>.

## §5. CONCLUSIONES

En líneas generales puede concluirse que los ordenamientos jurídicos de los Estados latinoamericanos, aunque en ciertos aspectos deficitarios, poseen una normativa adecuada para conformar una policía al servicio de la comunidad, respetuosa de los derechos humanos y ajena a cualquier tipo de práctica delictiva. En efecto, principalmente las normas relativas a la policía que se encuentran en las propias Constituciones políticas, aunque también las de las respectivas leyes sobre organización y funcionamiento policial, ofrecen las condiciones normativas necesarias para que la actuación policial se encuadre dentro de los principios acordes con un Estado de Derecho. Sin embargo, se verifica en general una divergencia notoria

---

<sup>206</sup> Venezuela, §4.

<sup>207</sup> Brasil, §4.

<sup>208</sup> Nicaragua, §5.

<sup>209</sup> Colombia, §4.

<sup>210</sup> Cfr. ítem 2.2.2.2. del presente resumen.

<sup>211</sup> Sobre la corrupción policial Cfr. Argentina, ítem 2.2.; Bolivia, §4; Guatemala, ítems 2.3. y 2.7.; Perú, §2, nota 20; Venezuela, ítem 2.2.; Colombia, §4; México, resumen ejecutivo. En Colombia, §4, se señala, sin embargo, que la situación referida a la corrupción policial ha mejorado notablemente.

entre el plano normativo y el plano práctico. Ello permite afirmar, sin dudas, que la realidad policial latinoamericana se encuentra muy lejos de los postulados de un Estado de Derecho, que sí garantizan los textos constitucionales. Los actos de corrupción, la participación delictiva de los integrantes de la policía, las detenciones arbitrarias y la utilización de la tortura en el procedimiento penal describen claramente cuál es el Estado actual en que se encuentra la policía latinoamericana. En este sentido, si bien el retorno a la democracia de numerosos países de la región ha dado un impulso notable para la modificación de sus legislaciones en favor de la introducción de principios y normas que aseguran la conformación de una policía respetuosa de los postulados de un Estado de Derecho, estos cambios se han reflejado solo en parte en la realidad policial concreta. Como causas de esta precaria situación pueden mencionarse la persistencia de fuertes rasgos militares en la estructuración de los cuerpos policiales y la permanencia en algunos casos del personal policial proveniente de las policías de las dictaduras, el bajo nivel cultural y de formación del personal policial, su bajo nivel de salarios y los déficits presupuestarios. A ello se suma, un factor estructural importante, como es el desfavorable marco económico social latinoamericano con un alto grado de violencia e inseguridad. El alto nivel de abusos y corrupción ha conducido a una falta de credibilidad de la institución policial y provocado un distanciamiento entre la comunidad y la policía. La pésima imagen de la policía latinoamericana y su ineficiencia ha incentivado en muchas ocasiones el recurso por parte de la sociedad a modos paralelos para solucionar los conflictos, desembocando incluso en ajusticiamientos privados. Las carencias o recortes presupuestarios en el marco de una política general caracterizada por el retiro del Estado de ciertos sectores en origen exclusivamente estatales, junto al incremento de la delincuencia y de la sensación de inseguridad ciudadana han impulsado un inaudito crecimiento de cuerpos de policías privadas, cuyo control es en muchos casos problemático o inexistente. En estos momentos, la realidad policial latinoamericana se caracteriza, en general, por la coexistencia de dos tendencias contradictorias y que se encuentran entre sí en una *relación de contradicción*. Por un lado, una fuerte y creciente demanda social de seguridad y, por consiguiente, una demanda de mayores poderes de intervención policial. Por el otro, una enorme desconfianza en la actuación de la policía debido a los repetidos abusos y violaciones a los derechos

fundamentales y a los numerosos casos de policías involucrados en la comisión de actos ilícitos.

La policía latinoamericana se encuentra hoy frente al reto de afianzar la imagen de una policía civil, al servicio de la comunidad y respetuosa de los derechos fundamentales. En este sentido resulta indispensable eliminar todo vestigio de una policía autoritaria y militarizada y aumentar su nivel de profesionalización, mediante la elevación de los requisitos de ingreso y de los niveles de formación del personal policial. En concreto, resulta de extrema importancia la intensificación de la capacitación en el área del derecho, especialmente en derecho constitucional, procesal penal y derechos humanos. Asimismo, resulta necesario el aumento del nivel salarial del personal policial, especialmente el de sus categorías inferiores.

En conclusión, hoy se puede afirmar que la cuestión policial es todavía una asignatura pendiente en la mayoría de los Estados latinoamericanos. Los cambios logrados en algunos de ellos a nivel legal o constitucional no se han podido reflejar todavía en la práctica. Un cambio de rumbo en la práctica policial de los Estados latinoamericanos es una necesidad impostergable. De otro modo, la misma existencia de un Estado de Derecho se vería amenazada.

