

D

Disciplina, control y

responsabilidad policial

Por Patricia Arias y Liza Zúñiga

Serie Documentos Electrónicos N° 3, julio 2008
Programa Seguridad y Ciudadanía



FLACSO
CHILE



FLACSO
CHILE

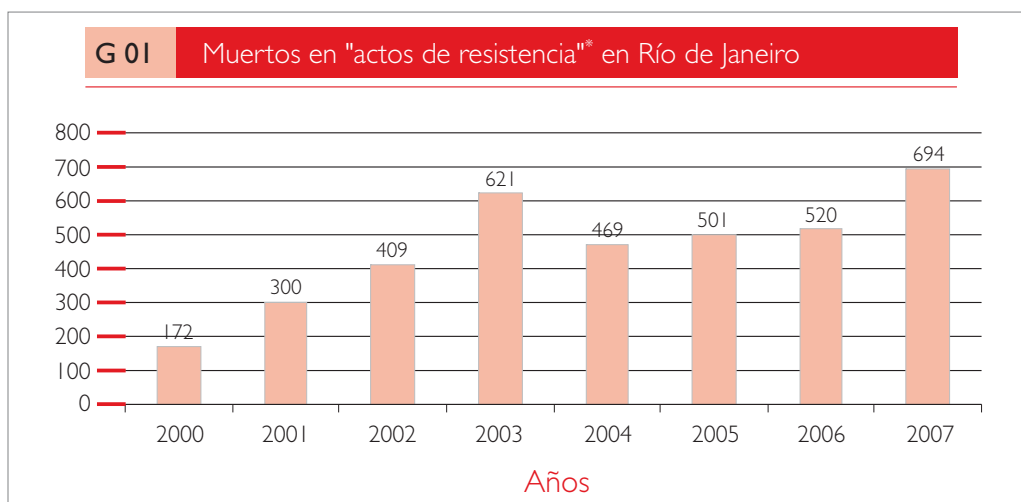
Disciplina, control y responsabilidad policial

■ Por Patricia Arias y Liza Zúñiga¹, julio 2008

Uno de los mayores cuestionamientos a las policías latinoamericanas es el abuso de la fuerza y la excesiva violencia que aplican en algunos procedimientos. Esta es, sin duda, una de las faltas más graves que puede cometer un policía –junto a los hechos de corrupción– por cuanto se trata de conductas que se dan en la relación cara a cara con la ciudadanía; a las que se agregan otras faltas a la moral y deficiencias en el servicio a la comunidad. A pesar que el abuso de la fuerza es una de las actitudes que más puede dañar el prestigio y la legitimidad de las policías ante la sociedad, éstos se siguen cometiendo, aunque con diversa intensidad en la región. Esta realidad debe ser un llamado de atención a las autoridades políticas y policiales para mejorar el control y la aplicación interna de las normas de conducta en el marco del respeto a los derechos de las personas y, de paso, aumentar la confianza ciudadana. En este ámbito, son de gran importancia los órganos de control interno y los regímenes disciplinarios que implementan las policías.

- * 1 de cada 4 ciudadanos del mundo que tuvo contacto con la policía le fue pedido que pagara un soborno; y 1 de cada 6 señaló que terminó pagándolo.
- * Más del 15% de hogares de ingresos medios y bajos pagaron un soborno cuando tuvieron contacto con la policía, siendo el servicio donde más se paga sobornos en el mundo.
- * América Latina es la tercera región con mayor cantidad de sobornos, después de África y Asia-Pacífico.

Fuente: Transparency Internacional (2007). Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción.



Fuente: Elaboración propia con datos de: Balanço das incidências criminais a administrativas no Estado do Rio de Janeiro, Primer semestre 2007, Instituto de Seguridad Pública de Río de Janeiro.

* La definición de "muertos en actos de resistencia" corresponde a civiles muertos en enfrentamientos con la policía y no existe legalmente en Brasil, tratándose de una categoría que asume automáticamente la defensa propia del policía.

1. Este boletín está basado en "Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina" (Patricia Arias y Liza Zúñiga, Santiago, FLACSO, 2008), que toma como casos de estudios los siguientes países: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala y Perú.

Control interno: superioridad jerárquica y falta de información

Siete casos² observados en América Latina (Flacso, 2008) muestran distintas realidades pero con un elemento común: el alto grado de importancia que se le asigna al respeto por la jerarquía institucional. En general, los órganos encargados de la disciplina son especializados –solo cumplen esta función– y descentralizados, con expresiones territoriales a través de tribunales disciplinarios como sucede en El Salvador y Perú; o mediante “unidades” y “grupos” que se encargan de distintas sub-áreas, tales como *derechos humanos* o *investigaciones disciplinarias*, presentes en Colombia y Guatemala. Hay otros países donde la dedicación de los funcionarios al control interno no es exclusiva, como en Brasil; u otros donde solamente un organismo se encarga de velar por la disciplina, como sucede en Chile con la Inspectoría General. La figura de “inspectoría” es la más utilizada como organismo de control interno y depende directamente de la autoridad máxima

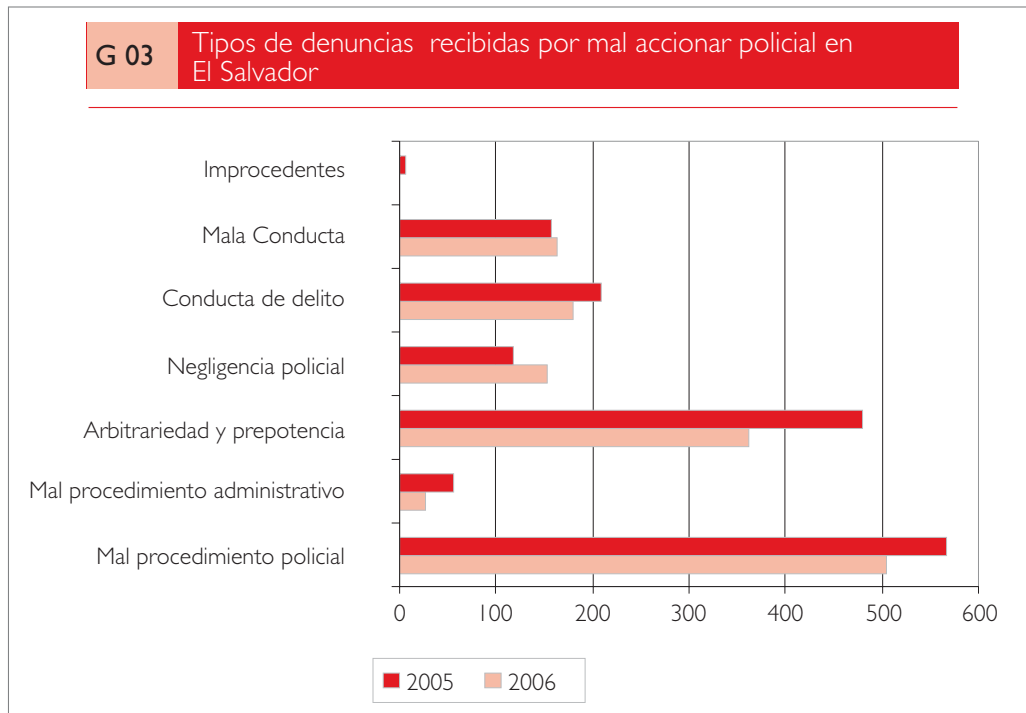
institucional, instalando este tema en un lugar central de la institución.

A pesar que en muchas policías existen sistemas descentralizados con más de un organismo encargado de vigilar la disciplina policial, la aplicación de la norma continúa siendo jerárquica; es decir, determinada por el cargo y el grado, siendo excepcionales los casos donde se integra personal no policial a la investigación, como es El Salvador. Esto último se presenta como beneficioso para asegurar la necesaria objetividad y transparencia del sistema, aunque no es suficiente para que mejore el comportamiento policial. Así es como se aprecia al mirar el estado de situación de las faltas a la disciplina. Por otra parte, también se observa que la implementación de complejos sistemas de control interno no garantiza una mejora de las conductas desviadas de la norma ni la ocurrencia de hechos graves en el ejercicio de la función. Entre ellos, las conexiones con el narcotráfico y la aplicación excesiva de la fuerza que termina en la muerte de presuntos delincuentes o “ejecuciones extrajudiciales”, como se les ha calificado.



Fuente: Elaboración propia, 2008, con datos de la Procuraduría de Derechos Humanos, Denuncias presentadas en contra de elementos de seguridad. Guatemala: Unidad de Estudios y Análisis de la Procuraduría de los Derechos Humanos, 2005.

2. Policía Nacional de Bolivia, Policía Militar de Río de Janeiro, Carabineros de Chile, Policía Nacional de Colombia, Policía Nacional de El Salvador, Policía Nacional Civil de Guatemala y Policía Nacional de Perú.



Fuente: Elaboración propia, 2008, con datos de la Policía Nacional Civil (Archivo de FESPAD).

En materia de faltas a la disciplina resulta especialmente difícil la comparación entre países, dado que cada cuerpo de policía define su tipología de faltas y, además, pocas son las instituciones que hacen pública la información que da cuenta del mal comportamiento de sus miembros; menos aún publican datos que

muestren su evolución temporal. En los casos que estos antecedentes son publicados, se suelen presentar agrupados en categorías que no permiten saber exactamente a qué faltas se refieren, y, por lo tanto, cuál es la gravedad de los actos que se informan.

T 01 Faltas en reglamentos disciplinarios

	Violencia excesiva sobre personas	Cohecho / corrupción	Presentación personal/uso de uniforme	Deliberación política o gremial	Sobre uso de armas	Otras	Total
Bolivia	2	15	7	1	3	104	132
Brasil	2	1	12*	4	3	103	125
Chile	0	3	2	1	1	39	46
Colombia	2	12	1	1	2	71	89
El Salvador	1	5	2	2	4	73	87
Guatemala	3	4	2	1	2	74	86
Perú	4	14	1	4	6	118	148

Fuente: Elaboración (categorización) propia, 2008.
* Cinco de ellas dirigidas solamente a mujeres.

T 02 Tipología de sanciones en reglamentos disciplinarios

	Amonestación verbal	Amonestación escrita	Multa	Detención o arresto	Suspensión del cargo	Prisión	Baja o destitución
Bolivia	No contempla	✓	No contempla	✓	No contempla	✓	✓
Brasil	✓	✓	No contempla	✓	No contempla	✓	✓
Chile	✓	✓	✓	✓	✓	No contempla	✓
Colombia	No contempla	✓	✓	No contempla	✓	No contempla	✓
El Salvador	✓	✓	No contempla	✓	✓	No contempla	✓
Guatemala	No contempla	✓	No contempla	No contempla	✓	No contempla	✓
Perú	No contempla	✓	No contempla	No contempla	✓	No contempla	✓

Fuente: Elaboración propia, 2008.

Por otra parte, cuando las personas sufren algún tipo de agresión o reciben un mal servicio de parte del personal policial, generalmente las denuncias deben hacerse ante la misma institución, por lo cual se puede suponer que la tasa de no-denuncia es bastante mayor que

los datos conocidos. En algunos casos existen órganos de control externo que reciben los reclamos, como ocurre en Colombia donde funciona la Oficina de Atención al Ciudadano, lo que facilita el conocimiento de la percepción de las personas sobre las actuaciones policiales.

T 03

Quejas recibidas por la Oficina de Atención al Ciudadano en Colombia. Enero-septiembre 2007

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

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

Reglamentos disciplinarios: profusión y dispersión de normas

En América Latina las policías son altamente jerarquizadas, otorgándosele gran importancia al conducto regular, la relación entre superiores y subordinados, así como a la institución misma y sus símbolos (infraestructura, uniforme, saludo), cuestión que está presente tanto en instituciones de carácter civil como militar.

Resulta evidente que existe un problema de implementación de los sistemas de control interno y regímenes disciplinarios, ya sea por falta de personal o de capacidades. Al mismo tiempo, es posible que los reglamentos disciplinarios no estén siendo asimilados de manera correcta por los agentes, al estar concentrados en la descripción de extensos listados de conductas prohibidas o faltas, y no en los principios que deben orientar toda la actividad policial. En este sentido es a lo menos complicado que agentes que se forman en cursos de pocos meses asimilen y memoricen las innumerables conductas en que no deben incurrir con el fin de evitar sanciones. Además,

las largas listas de faltas quedan —en muchos casos— entregadas a la interpretación y arbitrio de la autoridad disciplinaria que puede ser la persona del superior directo. En este escenario, el necesario grado de certeza que requiere el sistema disciplinario se diluye; y las conductas tienden a relajarse frente a las altas posibilidades de impunidad.

A lo anterior se debe agregar que el marco regulatorio de algunas policías de la región se torna más complejo en los casos en que se rigen también por las normas de justicia militar, como es el caso de Colombia, Perú, Chile y la Policía Militar de Río de Janeiro (PMRJ)³. Además, en la mayoría de casos, existen otras normas que regulan la disciplina, pero se encuentran insertos en distintos cuerpos normativos.

La aplicación estricta de la disciplina requiere ser abordada, en todo caso, desde una mirada integral: se debe resguardar el objetivo de hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios aplicando la sanción correspondiente pero, también, considerar la necesidad de propiciar a la corrección de la conducta (especialmente

3. En el caso de la PMRJ es propio de su naturaleza. Por su parte en el caso de Carabineros de Chile se puede entender porque se la define como una policía de “carácter militar”; mientras que la Policía Nacional de Colombia y la Policía Nacional de Perú son de naturaleza civil.

en los casos de faltas leves). Debe tenerse en cuenta también que algunas sanciones pueden a veces dañar la moral del funcionario y agravar las condiciones que lo han llevado a cometer la falta en lugar de enmendar la conducta -por ejemplo tratándose de faltas a la probidad que les permiten mejorar ingresos o posición-; tal es el caso de las penas sin goce de sueldo o la degradación. Éste es un espacio donde las policías y las instituciones encargadas de la seguridad tienen aún mucho por hacer.

Es claro que una institución como la policía, ya sea de carácter civil o militar, debe estar

impregnada por una cultura institucional cohesionada, donde se respete la jerarquía y la unidad de mando sea efectiva al momento de impartir las órdenes y realizar procedimientos y operativos de diversa índole. Pero cuando el respeto irrestricto de las disposiciones superiores conlleva la comisión de una falta, el subordinado debe estar capacitado para distinguir el límite de la obediencia. En este sentido, se puede avanzar estableciendo normas deontológicas claras, precisas y simples, que orienten efectivamente la conducta policial no solo ante órdenes precisas, sino también en las actuaciones cotidianas y propias de la función.

T 04 Sobre Límites al deber de obediencia en reglamentos disciplinarios

	Posibilidad de representar o desobedecer una orden ilegal	Posibilidad de desobedecer ante la insistencia	Responsabilidad del superior jerárquico si insiste	Responsabilidad del subordinado si representó pero obedeció
Bolivia	✓	No explícita	No explícita	No explícita
Brasil*	✓	No explícita	No explícita	No explícita
Chile	✓	No explícita	No explícita	No explícita
Colombia	✓	✓	✓	
El Salvador	✓	No explícita	No explícita	No explícita
Guatemala	✓	No explícita	No explícita	No explícita
Perú	✓	No explícita	No explícita	No explícita

Fuente: Elaboración propia, 2008.
* En el caso de Brasil estos aspectos aparecen explicitados en el Código Penal Militar, art. 38 y 41.

Respeto por los funcionarios policiales: promoción de buen comportamiento

Si la relación entre escalafones está mediada por diferencias sociales y discriminación, puede también abrirse un espacio de desconfianza y resentimiento. Cuando además las disconformidades se reflejan en grandes desequilibrios en la escala de sueldos, los agentes de la graduación más básica –que por su labor operativa tienen más contacto con

la ciudadanía– buscarán las oportunidades o aprovecharán aquellas que se le presenten para mejorar su situación socioeconómica, aunque con ello pongan en riesgo su carrera y el prestigio de la institución.

Al respecto, es importante que las instituciones policiales y las autoridades políticas entiendan la relevancia de otorgar estabilidad y buenas condiciones laborales no sólo en materia de

seguridad social, sino también en lo relativo a turnos, horarios, incentivos, etc. De esta manera se fortalece el vínculo con la institución y se mejora la calidad del servicio público que prestan, previniéndose la búsqueda de fuentes alternativas e ilegales de financiamiento. En este sentido, también pueden jugar un rol perverso las empresas de seguridad privada –aun siendo un mecanismo legal de trabajo– ya que le agregan una carga laboral extra a los policías que por sus bajos sueldos desarrollan labores de seguridad privada y pública en forma paralela; o bien alejan de las filas policiales a personal ya formado, con lo cual se pierden los recursos que el Estado invierte en la educación de ese profesional.

El respeto por la situación del/a funcionario/a también debe reflejarse en regímenes disciplinarios que otorguen certeza tanto en los principios que los inspiran –en donde el servicio a la ciudadanía debe ser prioritario– como en los procedimientos y sanciones que corresponden. Cuando la calificación de la gravedad de la falta y la determinación de su sanción quedan entregadas al arbitrio del superior con potestad disciplinaria, se puede dar una doble consecuencia negativa: por una parte las expectativas de evadir la responsabilidad por mala conducta quedan abiertas y, por otra, el funcionario en cuestión carece de la seguridad jurídica necesaria y básica del sistema.

Recomendaciones de política

- Mejorar los niveles mínimos de los requisitos básicos de ingreso.
- Enfrentar a los postulantes a situaciones concretas en que deban resolver dilemas éticos y tomar decisiones sometidos a exigencias propias de escenarios en los que deberán actuar (tiempo, espacio, peligro inminente, etc.).
- Generar una fuerte adhesión y compromiso con la Constitución, las leyes y los tratados internacionales en la etapa de formación básica y regular, la que debe continuar reforzándose en las siguientes etapas de capacitación y especialización.
- Enfatizar la relación con la comunidad, es decir, el enfoque del “servidor público/usuario”, incrementando la enseñanza acerca del derecho y los principios éticos que orientan la función policial.
- Fortalecer los vínculos de los agentes con la institución policial desde una perspectiva doctrinaria, dignificando el trato entre superiores y subordinados con base en el respeto.
- Incorporar al sistema de evaluación de las instituciones aquellos indicadores asociados directamente con la calidad del servicio que entregan a la ciudadanía, los que deben estar expresados en las políticas de evaluación de desempeño que condicionan los ascensos e incentivos.
- Instalar oficinas de atención al ciudadano que entreguen la posibilidad de participar expresando su opinión respecto al servicio y trato recibido. Éstas deben servir de insumo a la policía para detectar las debilidades en materia de formación y manejo del poder que detentan sus agentes.
- Mejorar los cuerpos normativos y contar con códigos deontológicos que precisen los valores y principios que orientan la actividad policial, destacándose en ellos la calidad de servidores públicos de policías al servicio de los ciudadanos.
- Avanzar hacia una simplificación y precisión de la normativa en los reglamentos disciplinarios, estableciendo claramente cuáles son los bienes jurídicos protegidos por cada categoría de faltas.
- Evitar la dispersión de normas disciplinarias en distintos cuerpos (diversidad de reglamentos que tocan la conducta), ya que dificulta la comprensión e internalización de las mismas.
- Implementar la transparencia de la información, entregando periódicamente los datos de las faltas y procesos contra sus miembros, como parte de su servicio a la ciudadanía. Esto por dos razones: para reducir los espacios de confrontación con organismos de control externo y para aumentar la confianza ciudadana mostrando resultados de sus procesos internos. En este punto, es también necesario transparentar los mecanismos internos que operan para derivar y enfrentar las faltas; como es el caso en que se hace por la vía de la *evaluación de desempeño* y no por la vía disciplinaria, logrando de esta forma configurar una baja en las estadísticas de faltas disciplinarias.



FLACSO
CHILE

FLACSO-Chile es un organismo académico de carácter intergubernamental y autónomo cuya misión es contribuir, en el marco del pleno respeto de los derechos humanos, al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe con equidad, democracia y gobernabilidad, en un entorno de cooperación internacional. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales, utilizando los más altos estándares de excelencia académica.

Publicaciones FLACSO-Chile 2008:

Impresas



Report on the Security Sector in Latin America and the Caribbean
FLACSO / University of Birmingham



¿Construyendo confianzas? Fronteras, FFAA y Política en América Latina
FLACSO-Chile



Control, Disciplina y Responsabilidad Policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina
FLACSO-Chile



¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina
FLACSO-Chile