



ACADEMIA DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL

MANUAL DE DERECHOS HUMANOS

**PARA CURSOS DE ESPECIALIZACIÓN
FISCAL Y FRONTERAS, TRÁNSITO, POLITUR, SEPROSE**

Guatemala 2,003

ELABORADO POR



**MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA GUATEMALA
MINUGUA**

**OFICINA DE SERVICIOS A PROYECTOS DE LAS
NACIONES UNIDAS -UNOPS-**

Proyecto "Apoyo a los Procesos de Formación y Capacitación
de la PNC en Cultura Democrática y Derechos Humanos"
con el apoyo de los Gobiernos de Noruega y Suecia

ÍNDICE

Capítulo 1. Derechos Humanos	1
1. Definición	1
2. Status legal de los derechos humanos	1
3. Relación entre derechos deberes	2
4. El Estado de derecho como imperio de la ley	2
A. No obligatoriedad de órdenes ilegales	3
B. Responsabilidad personal e institucional	3
C. Controles	4
5. La responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos	5
A. El ámbito de responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos	5
B. Deberes del Estado en materia de derechos humanos	5
6. Las violaciones a los derechos humanos y su investigación	6
A. Delitos comunes y violaciones de los derechos humanos	6
B. Criterios de referencia para determinar la existencia de una violación de los derechos humanos	7
C. Responsabilidad institucional y autoría individual	8
Capítulo 2. Unidades Especializadas de la PNC	9
1. Características de una policía en democracia	10
2. Función policial	10
A. Protección de los derechos y libertades de las personas	11
B. La prevención del delito	11
C. La investigación del delito	11
D. La función administrativa	11
E. Prestar asistencia y primeros auxilios	12
3. Análisis de casos	12
Capítulo 3. Ética Profesional y de Derechos Humanos	15
1. La deontología policial, el profesionalismo y los derechos humanos	15
A. Los derechos humanos – el fundamento de la deontología profesional de la policía	15
B. La ética profesional o deontología de la policía	15
C. Profesionalismo	16
D. Respeto a la legalidad	18
E. Denuncia, control e investigación de violaciones a los derechos humanos	19
2. Prohibición de la corrupción	20
3. Recomendaciones de la ONU sobre la materia	21
4. Siete principios para el funcionario público	22
Capítulo 4. El Principio de la Igualdad y la Lucha contra la Discriminación	25
1. Servicio público y el trato igual	25
2. Protección de grupos vulnerables y discriminados	27
3. Policía y protección de grupos discriminados y vulnerables	28
A. Violencia intrafamiliar	28
B. Niñez y juventud	29
C. Pueblos indígenas	31
D. Otros grupos	32

Capítulo 5. Relaciones Policía y Comunidad	35
1. La policía comunitaria	35
A. Concepto	35
2. Principios generales	38
3. Criterios básicos para la relación de la policía y la comunidad en Guatemala	40
Capítulo 6. Mecanismos de Control Internos y Externos de la Policía	43
1. Los controles policiales	43
2. Los controles internos	44
3. Los controles del Estado	48
A. El control ejercido por el Congreso de la República	48
B. El control del Procurador de los Derechos Humanos	49
C. El control ejercido por el Ministerio Público	49
D. El control ejercido por el Organismo Judicial	50
E. El posible control del Consejo Asesor de Seguridad	50
4. El control de la Sociedad Civil	50
5. Resumen	51

CAPÍTULO 1

DERECHOS HUMANOS

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

OBJETIVOS:

- Definir elementos básicos del contenido social, político y legal de los derechos humanos.
- Aplicar la protección de los derechos de los ciudadanos en la labor policial.
- Conocer los deberes del Estado para con los derechos humanos y la consideración de las violaciones de los mismos.

1. Definición

Tareas:

- A. Lea atentamente la siguiente definición de los derechos humanos e indique sus contenidos principales.

Definición de los derechos humanos:

Los derechos humanos son un conjunto de normas, principios y valores propios de la dignidad de la persona humana y se refieren a la vida, libertad, igualdad, participación política, bienestar social y cualquier otro aspecto ligado al desarrollo integral del ser humano. Permiten orientar el comportamiento del ser humano en la sociedad. El Estado reconoce los derechos humanos en la Constitución, las leyes y, en general, la totalidad del orden jurídico.

- B. Lea las características de los derechos humanos. Explique cada una.

Los derechos humanos son:

- universales,
- integrales e interdependientes
- históricos
- exigibles
- inherentes a la persona, inalienables e irrenunciables
- necesarios

2. Status legal de los derechos humanos

Los derechos humanos, después de su reconocimiento constitucional, tienen carácter jurídico y su cumplimiento es obligatorio. Orientan todo el ordenamiento jurídico y ninguna norma inferior puede contradecir su contenido.

De acuerdo al Artículo 46 de la Constitución, los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Guatemala son ley de la República y están jerárquicamente por encima del derecho interno.

3. Relación entre derechos y deberes

Los derechos humanos se relacionan con la persona, que los tiene desde el momento de la concepción y no los pierde hasta su muerte. Adquiere deberes, obligaciones y responsabilidades de acuerdo a su edad, función y posición social. Debe aprender a respetar los derechos de los demás, adaptar su comportamiento a la ley, la moral vigente y al orden público.

Una persona que está sujeta a una investigación por la comisión de un delito o que ha sido condenado por un juez, no pierde los derechos humanos por no cumplir con sus deberes y obligaciones. De acuerdo a la ley será restringida la libertad personal. Pero no pierde la totalidad de sus derechos. La libertad es un valor fundamental en la democracia. Por eso no puede haber una privación arbitraria a la libertad.

Cuando el Estado, a través de la detención, limita la libertad del individuo, entran en funcionamiento las **garantías penales y procesales**. Estas garantías prohíben el exceso de fuerza, el abuso de autoridad, la lesión de la dignidad humana y aseguran la aplicación de las reglas del proceso penal. El respeto del **debido proceso legal** promueve la implementación de la justicia, porque permite la defensa del acusado y exige la investigación exhaustiva del hecho criminal.

"1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

*2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, **toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.***

3. Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas".

Artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

4. El Estado de derecho como imperio de la ley

El Estado de derecho se caracteriza por los siguientes elementos:

- § El imperio de la ley y la subordinación de todos bajo la misma (Artículo 153 de la CPR).
- § Sujeción a la ley y control de los poderes públicos (Artículo 154 y 155 de la CPR).
- § División, independencia y no subordinación de los poderes del Estado (Artículo 141 de la CPR).
- § Igualdad de todos ante la ley.
- § Respeto a los derechos humanos.

A. No obligatoriedad de órdenes ilegales

Órdenes ilegales se acompañan regularmente de la amenaza y el chantaje. Además, como proceden de un superior quien tiene influencia sobre el bienestar laboral del subordinado, sus ascensos, destinos, aplicación del régimen disciplinario, etc. , difícilmente son denunciadas o contravenidas. Pero hay que tener en cuenta que la ejecución de ordenes ilegales implica la responsabilidad personal del quien las obedece y si significan cometer un delito convierten el policía en un delincuente.

Una orden ilegal está en desacuerdo con las leyes vigentes, contradice una norma. En el ámbito policial órdenes ilegales se pueden referir por ejemplo a la persecución de un cierto grupo de personas por rasgos que los diferencian de otros sin que hayan cometido delitos o faltas, como pueden ser:

- \$ Los que tienen tatuajes visibles (por sospecha de pertenecer a una mara)
- \$ homosexuales (por machismo y sospecha de drogas)
- \$ prostitutas (por machismo y sospecha de drogas)
- \$ niños/as de la calle (por suponer que son delincuentes)

Una orden ilegal también puede ser la que se refiere a las famosas “cuotas” o llenar “la boleta” que obligan al policía de detener o identificar una cierta cantidad de personas por día para demostrar que “trabaja”.

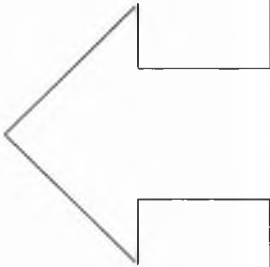
Igualmente la corrupción es acompañada de ordenes ilegales, que implican delito, cuando el policía debe “recaudar fondos” para entregar cantidades establecidas a su jefe.

Ordenar actos de violencia, malos tratos, torturas, humillación o privación de condiciones humanas.

B. Responsabilidad personal e institucional

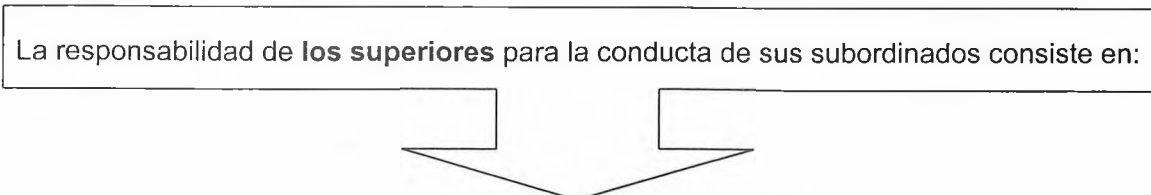
Un rasgo esencial del estado de derecho y del profesionalismo policial es la **responsabilidad personal** de cada funcionario por sus actos, su conducta, acción u omisión, es decir, responde penal y civilmente ante los tribunales de justicia en caso de haber cometido un delito, violación a los derechos humanos y debe ser investigado si es sospechoso de haber cometido uno, en perjuicio de particulares.

Artículo 155 de la
Constitución



El **Estado o la institución** estata respectiva, será solidariament responsable por los daños perjuicios que se causaren, l **institución** tiene la responsabilidad y obligación de investigar perseguir actos delictivos conductas antiéticas en genera de su personal. Debe toma medidas para prevenir tales acto y conductas, debe se transparente en el trato que les d y no encubrir conductas adversa a la ética policial.

La responsabilidad de **los superiores** para la conducta de sus subordinados consiste en:

- 
- §dar órdenes en el marco de la legalidad,
 - §controlar la ejecución de esas órdenes,
 - §investigar y sancionar contravenciones a las normas
 - §informar sobre estas de acuerdo a los procedimientos establecidos.

Para la policía es de especial importancia la legalidad de las órdenes que un superior da a un subalterno. El artículo 156 de la Constitución señala la no obligatoriedad de órdenes ilegales:

"Ningún funcionario o empleado público, civil o militar, está obligado a cumplir órdenes manifiestamente ilegales o que impliquen la comisión de un delito".

El Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley indica, en su principio No. 8, que

"...también harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos (los principios del código) y por oponerse rigurosamente a tal violación".

El mismo Código exige que si un funcionario policial tiene motivos para creer que ha producido una violación a las leyes, la ética policial o los derechos humanos, está obligado de informar a los superiores o si fuere necesario a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.

C. Controles

C.1 controles internos

El principio de legalidad dentro del estado de derecho exige el control de la actuación oficial de los funcionarios públicos. La profesionalización de la policía incluye por eso el establecimiento de controles efectivos en el seno de la institución policial. En general, esos controles se refieren al sistema disciplinario, a la gestión y administración de recursos humanos, materiales y financieros, y a la posible conducta delictiva de un miembro de la institución. La PNC cuenta con la Sección de Régimen Disciplinario y la Oficina de Responsabilidad Profesional, pero carece de una inspección general que supervisan la efectividad de la gestión administrativa y operativa.

C.2 controles externos

Los controles externos son:

- § El control que ejerce en una democracia el Congreso y la sociedad civil, a través de sus organizaciones.
- § El control judicial que se refiere a delitos cometidos por miembros de la institución.
- § Otros mecanismos como por ejemplo es la institución del Procurador de los Derechos Humanos o los medios de comunicación.

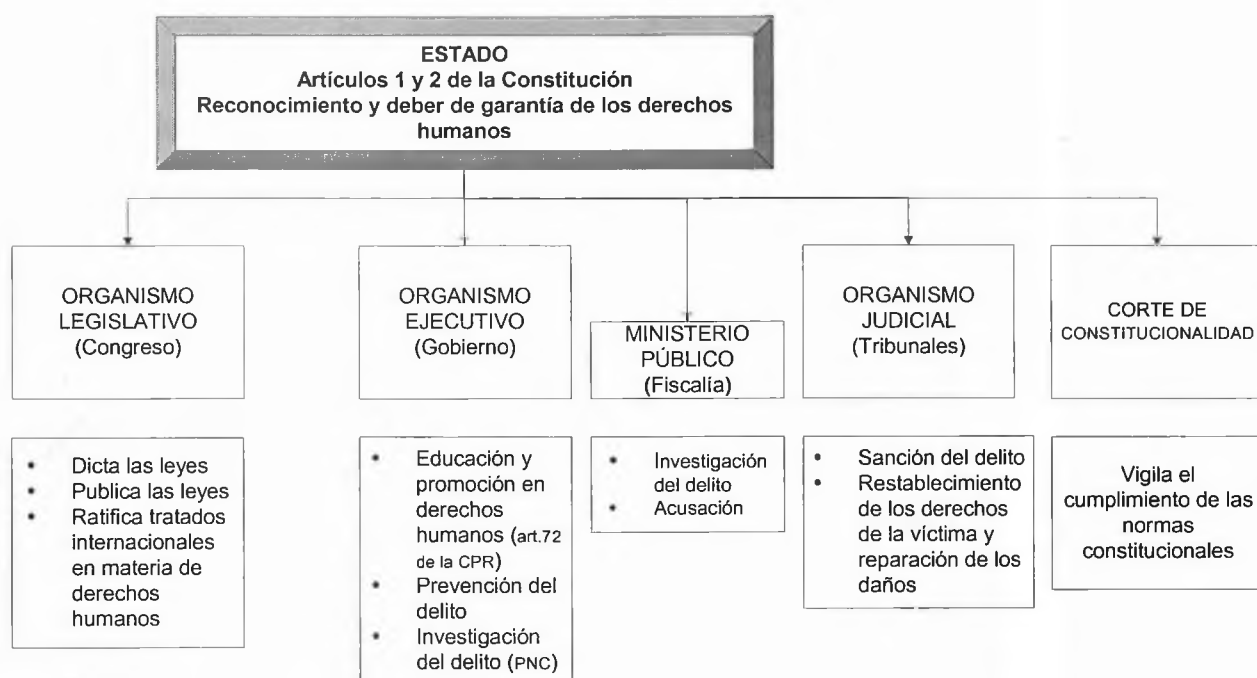
5. La responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos

A. El ámbito de responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos

El Estado, al constituirse como Estado democrático de Derecho, debe garantizar a los ciudadanos el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales. Esto significa que debe:

“organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente...” el ejercicio de los derechos humanos. (Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Velásquez Rodríguez / Artículos 1 y 2 de la Constitución).

CICLO DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS POR PARTE DEL ESTADO



B. Deberes del Estado en materia de derechos humanos

i. Deber de respeto:

La actuación de los órganos del Estado debe sujetarse al respeto de las normas tanto nacionales como internacionales en materia de derechos humanos. Significa abstenerse de intervenir si no se ha cometido un delito o una falta o una infracción del orden y seguridad públicos o de la moral pública. Se refiere a la libertad de acción, artículo 5 de la Constitución de la República. Significa también el respeto a la dignidad humana en cada momento.

El deber de respeto hace necesaria la adecuación del sistema jurídico interno para asegurar la efectividad del goce de dichos derechos, como por ejemplo que las acciones u omisiones del Estado que vulneren derechos humanos se encuentren tipificados como

delitos en el Código Penal.

ii. Deber de garantía:

El deber de establecer una normatividad y organización institucional que posibilite el pleno ejercicio y defensa de los derechos humanos.

Brindar a las personas bajo su jurisdicción los medios accesibles, rápidos y efectivos para la protección de sus derechos.

iii. Deber de prevenir:

Razonablemente las violaciones de los derechos humanos. La prevención es una tarea social, no limitada únicamente al ámbito de la seguridad pública. La prevención tiene un componente de educación, política social y criminal, políticas institucionales y la existencia de mecanismos de control.

iv. Deber de protección:

Obliga a:

Investigar los delitos y las violaciones a los derechos humanos.

Restaurar el derecho conculcado, de ser posible, así como reparar el daño causado e indemnizar a las víctimas. Sancionar a los autores de los delitos.

v. Deber de promover los derechos humanos:

A través de la formación y educación de los ciudadanos, y en especial de los funcionarios públicos, en la materia.

Publicar las leyes y darlas a conocer a la sociedad.

vi. Deber de perfeccionar los niveles de protección:

A través de la adhesión a convenios y tratados internacionales.

La adecuación de la legislación interna a las disposiciones constitucionales y compromisos internacionales contraídos con la ratificación de tratados y convenios internacionales.

6. Las violaciones a los derechos humanos y su investigación

A. Delitos comunes y violaciones de los derechos humanos

Por **violación a los derechos humanos** ha de entenderse toda acción u omisión de irrespeto de los derechos fundamentales de la persona, reconocidos y amparados por la Constitución, las leyes y los tratados internacionales de los que es parte Guatemala; ya sea cometida por funcionarios o agentes del Estado, entidades o personas que actúan con su consentimiento o aquiescencia.

Un **delito** es toda acción u omisión típica, antijurídica, culpable y punible, cometida por cualquier persona o grupo de personas.

Las violaciones a los derechos humanos se refieren a las transgresiones de la ley que afectan derechos fundamentales, como el de la vida, libertad, integridad física y psíquica, el debido proceso legal y otros. El Código Penal, en cumplimiento de tratados ratificados por Guatemala,

fue ampliado en ese sentido y tipifica la tortura, la desaparición forzada y el genocidio. (Artículos 201 Bis; 201 Ter y 376).

Es importante determinar en qué casos se trata de un delito común, de responsabilidad exclusiva del individuo y en qué casos es también una violación de los derechos humanos, de la que surge adicionalmente la responsabilidad estatal.

Impunidad:

El no cumplimiento por parte del Estado con su deber de garantía, propicia **la impunidad**, es decir, la ausencia de una persecución y sanción penal de los delitos y violaciones de los derechos humanos. Esta situación vulnera sensiblemente el Estado de Derecho, expresa rasgos totalitarios en el campo político, frena el desarrollo democrático y puede llevar a justificar acciones individuales de venganza, limpieza social y otras acciones al margen de la ley.

B. Criterios de referencia para determinar la existencia de una violación de los derechos humanos

- ✦ Que el autor tenga la calidad de agente o funcionario público que, en el ejercicio de sus funciones, se encuentra dotado de autoridad y/o con responsabilidad en el cumplimiento de la ley.
- ✦ Que los hechos en cuestión hayan sido cometidos en el ejercicio de la función pública, durante actuaciones oficiales o en el desempeño de sus servicios.
- ✦ Que el autor tenga la condición de garante directo de derechos protegidos por el ordenamiento internacional de los derechos humanos. Ello alude a su relación con un mandato de protección inherente a sus funciones.
- ✦ Que la motivación del hecho esté vinculada al concepto de razones de Estado, es decir, persiga un objetivo, o supuesto objetivo de interés público o social, o esté basada en motivos cuyo fundamento es contrario a normas o principios del derecho internacional de los derechos humanos, como son :



- § motivos de naturaleza política, ideológica
- § móviles fundados en cualquier tipo de discriminación o
- § fundados en objetivos de limpieza social o de lucha contra la delincuencia fuera del marco legal
- § hábitos o prácticas policiales reñidas con la ley y que obedecen más que a una política de Estado, a la falta de control y fiscalización de la labor policial
- § conductas de funcionarios públicos que vulneran derechos de las personas como consecuencia de corrupción, grave negligencia u otros intereses ilícitos
- § omisión del Estado y sus agentes de cumplir deberes fundamentales en orden al cumplimiento de sus compromisos de respeto y protección de los derechos humanos

- ✦ Que, aún cuando el hecho no esté vinculado a una actuación institucional y el agente actúe de forma autónoma, se vale de ventajas que le brinda su cargo o condición (armas,

vehículos, uniforme, información, etc.), de la impunidad y falta de fiscalización existente respecto a su actividad.

- ↳ Transgresión o vulneración de normas sobre derechos internacionalmente tutelados o de principios rectores de la normativa internacional de los derechos humanos.

C. Responsabilidad institucional y autoría individual

En el ámbito internacional sólo existe la responsabilidad institucional del Estado y no la individual de su autor, mientras en el ámbito interno o nacional se habla de la responsabilidad penal y administrativa del agente estatal que se distingue de la responsabilidad del Estado respecto del daño (responsabilidad civil).

Conforme a ello, se puede establecer la existencia de la violación y la responsabilidad estatal aún cuando no se haya determinado la identidad del autor, pero sí su pertenencia a alguna de las categorías de autoría directa o indirecta.

La identificación del autor de hechos violatorios de los derechos humanos es importante desde el punto de vista del compromiso del Estado contra la impunidad y su deber jurídico de investigar, procesar y sancionar a los autores de delitos y violaciones de los derechos humanos.

A la luz de los graves crímenes de lesa humanidad, cometidos en los conflictos armados, el terrorismo internacional, la delincuencia organizada de estupefacientes que escapan a la jurisdicción de un solo Estado o que presentan dificultades en su persecución penal, el Tratado de Roma ha creado el Tribunal Internacional Penal que perseguirá, investigará y sancionará a personas, complementando la justicia nacional. Antecedentes de este Tribunal son el Tribunal Internacional para los Crímenes de Guerra en ex Yugoslavia y Ruanda.

CAPÍTULO 2

UNIDADES ESPECIALIZADAS EN LA PNC

Contar con los departamentos especializados necesarios para cumplir con sus funciones; entre otros, combate al narcotráfico y el contrabando, control fiscal, aduanal, registro y control de armas, información e investigación criminal, protección del patrimonio cultural y del medio ambiente, seguridad fronteriza, tránsito y seguridad vial.

Numeral 26, inciso d) Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

A lo largo de la historia, la seguridad, ya sea la del Estado o la de los ciudadanos, ha sido una de las principales preocupaciones del Estado y de los gobernantes. Para lograr garantizarla, los diferentes Estados que han existido han creado leyes e instituciones que tengan como función, mantener el orden público y asegurar la convivencia social. En el caso de los cuerpos policiales, estos tienen su origen en la protección y garantía de la vida y bienes de los ciudadanos. Sus funciones básicas son:

1. La prevención del delito (favorecer la creación de un clima de seguridad ciudadana, de evitar que se produzcan crímenes, generando la sensación de que la población tiene una Institución a que acudir cuando ha sido víctima de un delito).
2. La persecución del delito como parte del sistema de administración de justicia (investigación y detención).

Estas tareas confiadas a la policía fueron progresivamente definiéndose, pues los cuerpos policiales fueron creados en la medida que fueron apareciendo las ciudades. En sus orígenes, sus tareas no necesariamente eran las mencionadas en el párrafo anterior, sino que realizaban funciones tales como sanidad pública, inspectores de impuestos municipales, bomberos, entre otras. De hecho, la policía guatemalteca en el siglo XIX cumple con esas tareas y cuando es creada como una institución del Estado nacional (al principio era parte de municipalidad capitalina) el nombre que se le da es **Policía de Seguridad, Salubridad y Ornato de la Ciudad de Guatemala** el que mantendrá hasta principios del siglo XX.

Con el progreso y especialización del Estado, se van creando instituciones que van asumiendo tareas que estaban asignadas a la policía y esta va especializando en el tema de seguridad. Sin embargo, garantizar la seguridad de los ciudadanos es un campo amplio que involucra alguna de las tareas que originalmente desempeñó la institución policial: el control de las fronteras, evitar el contrabando por ejemplo. De esta forma es que se establece lo que se conoce como policía administrativa y que en el caso de la Policía Nacional Civil se desarrolla a través de unidades especializadas.

Estas funciones administrativas se convierten en una acción complementaria de las tareas de prevención e investigación que realiza el cuerpo policial, pues contribuyen a garantizar la convivencia de los ciudadanos y la vigencia de sus derechos, ya que debe tenerse claro que la seguridad ciudadana, y por tanto las tareas policiales, no se reducen a la aplicación de la justicia penal, sino que son una amplia gama de posibilidades de situaciones que se producen y por

tanto una múltiple variedad de respuestas. La mayor parte de casos que conoce la policía no deben pasar por la justicia penal.

La especialización de tareas es clave en el buen desarrollo de cualquier organización e influye en un mejor desempeño de sus funciones, pero requiere una eficaz administración que pueda coordinar las especialidades y crear indicadores de desempeño para evaluarse.

En el caso de la PNC, las unidades que realizan esta función administrativa son:

- Tránsito
- Fiscal y Fronteras
- Servicio de Protección a Personalidades
- Policía de Turismo

Las tareas encomendadas a estas unidades suponen un trabajo con la ciudadanía y el control que debe ejercerse sobre ellas, es el mismo que el resto de unidades policiales.

1. Características una policía en democracia

El concepto democrático más moderno de la doctrina policial significa simplemente lo siguiente:

- Que la policía se conforma a un código de conducta aceptable en términos del respeto a los derechos humanos;
- Que el policía realiza su tarea con fines y orientación de servicio público;
- Que los policías son plenamente responsables por las infracciones al derecho, y que existen mecanismos que así lo aseguran, y que la policía también es responsable ante el público respecto de las estrategias que utiliza para protegerlo, la eficiencia o acuciosidad con la que despliega sus tareas y el respeto que demuestra por las percepciones, intereses y valores de la población.

Este último aspecto resulta fundamental, pues al entrar en contacto con la población para resolver conflictos que pueden alterar el orden público, se corre el riesgo de violaciones a los derechos de los ciudadanos, abusos de poder o la no representación legítima de los intereses de la comunidad.

La garantía sobre la legitimidad de cada acción policial descansa precisamente en la efectividad para resolver los problemas de la comunidad, protegiendo los derechos y libertades que tienen los ciudadanos.

2. Función Policial

El trabajo que realiza la institución policial es un servicio público esencial organizado por el Estado para cumplir con su mandato constitucional. De este modo, la policía cumple un mandato de interés general encomendado por la ley.

Las funciones específicas de la policía son:

A. Protección de los derechos y libertades de las personas

Esta es la primera función, por orden de importancia, de acuerdo a los fines y deberes del Estado. La realización de los derechos humanos es un fin en sí y a la vez un medio, pues sólo se consigue a través de su protección y respeto.

B. La prevención del delito

El delito afecta el desarrollo humano en general, por lo tanto prevenirlo no es una tarea exclusivamente policial. Sin embargo, la policía puede constituirse en un elemento de desarrollo comunal importante.

Los objetivos de la prevención policial son:

- conseguir un estado de normalidad cívica que se caracteriza por la ausencia de riesgos y peligros,
- previsión de riesgos.

El trabajo preventivo de la policía está encaminado principalmente a tareas de seguridad como:

- análisis de la situación social, de factores criminógenos para definir una política y planes de prevención en el área,
- vigilancia pública y patrullaje, presencia en las calles,
- recopilación e intercambio de información entre la policía, otras autoridades y ciudadanos,
- mantener un estrecho contacto con las necesidades de los ciudadanos en materia de seguridad

C. La investigación del delito

En un Estado Democrático de Derecho la investigación de delito se ajusta a reglas procesales y garantías legales. La comisión de un delito requiere su investigación con el fin de establecer el hecho, las circunstancias, los partícipes y el daño causado, procesar y, en su caso, sancionar a su autor, reparar el daño y restituir el orden alterado. El resultado de la investigación policial debe ser la reconstrucción del suceso, la búsqueda de pruebas e indicios así como la identificación, localización y detención del autor del delito por orden judicial o, en caso de flagrancia.

La importancia de la investigación exhaustiva del delito por medios legales consiste en:

- que el presunto delincuente sea procesado en base a pruebas e indicios objetivos,
- que no haya impunidad y
- que se manifieste la seguridad jurídica.

D. La función administrativa

Es asignada a la policía dentro de la administración pública consiste en el ejercicio de la vigilancia con respecto a:

- tránsito,
- vigilancia de fronteras,
- control de inmigración,
- protección de la naturaleza
- espectáculos públicos,

- caza, pesca, etc.
- servicio fronterizo y aduanal
- documentación personal

La policía administrativa desarrolla una importante función de prevenir el delito y denunciar las infracciones.

E. Prestar asistencia y primeros auxilios en situaciones de emergencia

Como la policía protege la vida y la integridad de las personas, así como su seguridad, debe asistir a la población y a cada ciudadano sin discriminación alguna, en caso de accidentes, catástrofes y desórdenes públicos.

Debe proteger la salud de las personas bajo custodia policial.

Si el uso legítimo de la fuerza causó daños personales, el policía debe tomar todas las medidas necesarias para limitar estos daños al máximo.

3. **Análisis de Casos**

A continuación se le plantea un caso que tendrá que resolver en grupo, siguiendo las indicaciones del docente.

CASO DE COBROS EN LA FRONTERA

(Tomado Del Manual de Casos de ILANUD)

Las condiciones de pobreza han provocado el tráfico de migrantes, principalmente hacia Estados Unidos. Esto provoca algunas situaciones nuevas que generan presión y tensión en las zonas fronterizas. La policía como actor principal en la seguridad ciudadana, tiene funciones en este contexto como lo es la policía de fronteras o, en el caso de la PNC, la Unidad de Fiscal y Fronteras. Pero, también está en la obligación de vigilar y custodiar los derechos de las personas migrantes.

Los Hechos

La familia Carmona salió de Nario, con la esperanza de un futuro mejor. La componen 7 miembros, los padres, una adolescente y tres niños. Las condiciones de vida eran muy malas, el padre no encontraba trabajo, no tenían ya casa donde vivir, los niños no podían asistir a una escuela y la joven ni siquiera podía encontrar una casa donde ayudar a llevar dinero a su familia. Por ello, un día tomaron la decisión de dejar su país, y quisieron hacerlo todos juntos, porque cuando las familias se separan es difícil volverlas a unir.

Caminaron alrededor de diez días por entre las montañas para llegar a la zona limítrofe. Las indicaciones sobre cómo llegar al nuevo país y por dónde se podría entrar ilegalmente se las dieron al padre, algunos vecinos que tenían parientes en aquel país. Sabían que al día 10 de caminar llegarían al río y que después de cruzar el río estarían en el otro país. Ahí la idea era encontrar alguna finca donde quisieran contratar los servicios de los dos adultos. Mientras tanto, tratarían de encontrar un ranchito donde la joven pudiera cuidar a los niños y así poco a poco saldrían adelante.

Sus sueños parecieron truncarse cuando corno al mediodía de haber cruzado el río, se encontraron justo con un grupo de policías que recorría la misma zona. El miedo y la frustración invadió a la familia. Los policías eran 4 y portaban ametralladoras. Tan pronto los divisaron les gritaron que se detuvieran o dispararían. El padre les señaló que tal cosa harían. Cuando se acercaron iniciaron un largo interrogatorio, que con escasas monosílabos trataron de contestar. Era evidente que se disponían a ingresar al país como ilegales.

Los policías les propusieron hacer un trato, que les dieran todo el dinero que llevaban y que entonces los dejarían ingresar. Como el padre expresaba que no contaban con mucho dinero, pero que les darían el poco que tenían, pero al ver el poco que era, los policías les dijeron que aceptarían "un rato" con la muchacha como un intercambio similar y que así permitirían el ingreso. Las mujeres empezaron a llorar y se subieron los ánimos de los policías. El padre solicitaba calma y les decía a los policías que no dependía de él, que por favor los dejaran pasar. La policía empezó a amedrentar a la muchacha diciéndole que si no aceptaba entonces se llevarían preso a su papá, la muchacha gritaba que no le hicieran nada. Al calor de la negociación los policías empezaron a golpear con su bastón al hombre y empujaron a los niños y mujeres para que no se metieran.

Todas las personas migrantes fueron trasladados a una delegación policial donde aún permanecen detenidos a la espera de que se defina su situación. Ellos no tienen claridad de los delitos que han cometido para estar detenidos y urgen de ayuda para poder aclarar su situación.

Preguntas para la discusión

1. ¿Cuál es el papel de la policía fronteriza en cuanto a las personas migrantes?
2. ¿Qué errores cometieron los policías que participaron de estos hechos?
3. Señale cada una de las actuaciones indebidas que realizaron los policías y qué derechos se violaron en cada una de ellas.
4. ¿Cómo lo habría hecho usted en caso de haber formado parte de este grupo de policías fronterizos?
5. ¿Cuáles derechos se le violentaron a esta familia?

CAPÍTULO 3

ÉTICA PROFESIONAL Y DE DERECHOS HUMANOS

OBJETIVO:

- Establecer el nexo entre el respeto de los derechos humanos y la ética profesional del policía.
- Comprender y aplicar las normas éticas de actuación policial

1. La deontología policial, el profesionalismo y los derechos humanos**A. Los derechos humanos - el fundamento de la deontología profesional de la policía**

Todos los códigos éticos de la policía en el Estado democrático y de derecho parten de la obligación de cumplir con la **legalidad** del país y las normas internacionales vigentes en materia de derechos humanos.

La legalidad de un país se rige en primer lugar por la **Constitución**. La Constitución se basa en una ficción política que es el “contrato social” entre pueblo y poder (Estado). El contrato social se refiere a que el pueblo delega su soberanía en la Asamblea Constituyente, un órgano democráticamente formado, que elabora la Constitución. La Constitución crea el Estado a través de sus organismos e instituciones. El Estado tiene como misión la protección de la persona y de sus derechos y libertades.

La policía es una institución del Estado cuya función es velar por el cumplimiento de la ley. La prevención, investigación, persecución y sanción del delito son responsabilidades del Estado en general y del sistema de administración de la justicia, en especial. De esta manera el **comportamiento ético y lícito** del policía se basa en el respeto y la protección de la ley cuyo fundamento son los derechos fundamentales de la persona humana.

CONDUCTA ETICA Y LICITA: La conducta que se encuentra dentro de los parámetros de la deontología profesional de la policía y es permitida por la ley.

Como ejemplo para la fundamentación de la ética policial en la dignidad de la persona y la protección de sus derechos puede servir el *Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* de las Naciones Unidas en su artículo 2º :

En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

B. La ética profesional o deontología de la policía**Ética:**

Disciplina que trata de lo bueno y lo malo, de los deberes y obligaciones morales. Estudia los principios y valores morales, la elección de conductas personales para la toma de decisiones.

La **ética policial o la deontología profesional** del policía es:

- la ciencia o estudio de deberes profesionales,
- son las normas objetivas de una colectividad de profesionales

Los principios éticos asumidos explícitamente por una profesión y constituyen los deberes que ha de observar cada profesional en el ejercicio de la profesión. Una junta, consejo u otro ente suele velar por el cumplimiento de estas normas.

Toda actuación profesional debe basarse en una serie de regla éticas y principios morales básicos y estas normas forman parte de la deontología. Cada profesión tiene su propia deontología y en el caso de la policía será el conjunto de deberes de los policías y sus normas morales o el conjunto de reglas éticas que regulan el comportamiento profesional del policía.

Los códigos éticos profesionales ocupan un lugar intermedio entre la norma moral que solamente obliga en conciencia y la disposición legal positiva que obliga jurídicamente y es sancionable.¹

A un profesional de la policía se le presenta el reto constante de tener que adecuar los medios a los fines, empleando en esta difícil tarea aquellos medios que una conciencia racionalmente equilibrada estime menos lesivos. En segundo lugar, debe saber que la finalidad de la profesión es estar al servicio del ciudadano, en convivencia plural, que reconoce el libre ejercicio de derechos y libertades de todos los ciudadanos.

La actividad policial ha sufrido transformaciones importantes en los últimos años y cada vez más se orienta como un servicio a los ciudadanos más que dirigida a la seguridad del Estado. Esto es un reflejo de la consolidación de las democracias, de tal forma que se dice que la policía es el termómetro del respeto de los derechos humanos en una sociedad. Esto lleva a la necesidad de una actualización profesional y ética de las instituciones encargados de la seguridad como seguridad ciudadana.

Los principios éticos, orientados hacia un orden democrático sirvan de guía para la actuación de los funcionarios policiales. Estos principios deben ser conocidos y practicados por toda la policía para que su acción se convierta en un modo democrático y respetuoso de trabajo, siendo esta la única forma de lograr el respeto de la comunidad.

Resumen:

La necesidad de un Código ético profesional surge de la naturaleza de la función pública, la alta responsabilidad del policía y de sus funciones y facultades. El estricto cumplimiento de las normas éticas de la profesión es la condición para una armónica relación con la comunidad y su fructífera cooperación en las tareas de la prevención del delito.

C. Profesionalismo

El **profesionalismo** de la policía tiene los siguientes elementos:

- Su entrenamiento, formación y capacitación obligatoria, regular y permanente en el uso de equipo, armamento y métodos adecuados para ejercer su función.
- El respeto de la legalidad y de los derechos y libertades de las personas.

¹ Etica Policial..... p.

- El control de la actuación policial por un sistema disciplinario interno y controles democráticos externos.
- Su regulación interna por normas y un código ético.
- El cumplimiento con otros requisitos para el funcionario público, como es la juramentación y la estructura interna de cargos y puestos, así como la existencia de una carrera.
- La efectividad (eficiencia y eficacia) en el trabajo, su organización y planificación.

La policía tiene como misión garantizar la seguridad de los ciudadanos y para ello está facultada para el uso de la fuerza y la privación de libertad de personas, lo que significa que se le otorgan facultades que los demás ciudadanos no poseen. Sin embargo, estas facultades de la policía, se establecen dentro de un marco de actuación que se encuentra en la Constitución Política de la República y las leyes.

Cuando los integrantes de la policía cometen delitos y/o violan derechos de las personas, su conducta va en contra de una actuación policial ética y viola normas legales.

Esto no sólo crea una mala imagen de la policía, sino la aleja de la comunidad. Por ejemplo, muchos automovilistas al acercarse a un puesto de registro de la policía, se ponen nerviosos y no necesariamente porque estén cometiendo un delito o falta, o porque no lleven sus documentos, sino que piensan en la posibilidad de ser obligados por los policías a pagar un soborno o ser tratados arbitrariamente.

Es por ello que la policía no sólo debe conocer los poderes y facultades que le confiere la ley, sino que también tiene que comprender los efectos perjudiciales y potencialmente corruptores, que su abuso puede tener. Al aplicar la ley, se presentan muchas situaciones en que los funcionarios policiales deben aplicar medidas para prevenir una infracción a la ley o establecer e investigarla, pero su procedimiento debe ser completamente lícito y no arbitrario.

Ejercicio

Tarea:

Escriba en la columna correspondiente, actos policial correctos, y en la otra actos que vayan contra la ética policial que ha observado en el servicio o ha oído comentar.

- Trate de explicar los motivos de las conductas incorrectas y antiéticas.
- Qué, en su opinión, serían estímulos para promover la actuación ética en la policía.

Actuaciones policiales correctas	Actuaciones policiales incorrectas

D. Respeto de la legalidad

El estricto respeto de la ley distingue la actuación policial de la actuación delictiva. Aunque los delincuentes utilicen métodos que no respetan la ley, la moral o principios humanitarios, el policía no debe responder de la misma manera. El uso de la fuerza, facultad de la policía sólo es legítimo si responde al principio de proporcionalidad, está de acuerdo con las disposiciones legales y porque un objetivo que está dentro de la competencia y función policial.

Si los funcionarios policiales recurrieran a prácticas contrarias a la ley o que salgan de los poderes y facultades legales, no habría distinción entre policía y delincuentes. La sociedad se vería amenazada entonces por aquellos que le deben proporcionar seguridad.

El **factor humano** (sentimientos, emociones, estados de ánimo etc.) no debe poner en peligro la legalidad de las actuaciones policiales. El manejo de estrés, temor, tensión, presión y otras situaciones psicológicas requiere también un funcionamiento ético consolidado. Este se caracteriza por valores como solidaridad, humanismo, respeto a la vida, camaradería, responsabilidad, disciplina y otras.

El **principio de legalidad** en la policía descansa sobre las siguientes normas:

- No es posible investigar y castigar una conducta sin que esta no es declarada previamente como un delito (Constitución de Guatemala, art. 17).
- Ninguna prueba obtenida por vías ilegales: tortura, amenaza, intromisión ilegal en la privacidad, etc., podrá ser aceptada por un tribunal.
- Ninguna orden ilegal debe ser aceptada y cumplida por un subalterno. El principio de jerarquía no es un eximente en materia penal (Constitución de Guatemala, art. 156, Ley de la PNC, Artículo 12).

El principio de legalidad es también sostenido por una **doctrina criminológica** coherente con las garantías constitucionales:

Durante mucho tiempo la policía utilizó criterios como la sospecha o la “peligrosidad” para detener a personas. No se han extinguido esas ideas y prácticas en la policía todavía. Por ejemplo, los tatuajes, muchas veces sin más indicios que apoyen la sospecha, son perseguidos por la policía suponiendo la pertenencia a una pandilla o mara. Igualmente hay casos de criminalización de la homosexualidad o de los niños y jóvenes de la calle. A parte de ser un acto de discriminación, la acción policial muchas veces toma formas arbitrarias y abusivas que fácilmente desembocan en actos ilegales y violaciones de los derechos humanos.

La acción policial no puede desarrollarse sólo bajo los criterios de sospecha y peligrosidad, sino debe buscar indicios, pruebas dentro del marco de la ley para evitar que se produzcan delitos o esclarecerlos cuando se han cometido.

Caso:

Tarea:

A continuación se le presenta un caso que deberá analizar a partir de los principios que da el Código de Conducta de Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Debe señalar aquellas situaciones que van contra el referido código y establecer cuáles son acciones delictivas.

El 8 de diciembre de 1999, cerca de las nueve de la noche, en el local comercial "Diana" ubicado en la 6 calle de la zona 1, Escuintla, el agente de la PNC Mynor Miranda, asignado a la Subestación Sur de la Comisaría de Escuintla, vestido de civil y en servicio de apoyo al SIC, y Mario Morales, se encontraban bebiendo cerveza cuando, por motivos desconocidos, el agente Miranda sacó su arma reglamentaria y disparó a la cabeza de Morales, ocasionándole la muerte. Inmediatamente se dio a la fuga. La dueña del local sacó el cadáver a la calle y lavó la sangre de la escena del crimen; luego los vecinos llamaron a la PNC. Dos días después, el agente Miranda se presentó a la Subestación Sur de la PNC de Escuintla a denunciar la pérdida de su arma. Varios días después el MP y la PNC tomaron conocimiento de la participación del agente Miranda en los hechos del 8 de diciembre y el Juzgado Penal de Escuintla emitió una orden de aprehensión en su contra. Por falta de previsión de las autoridades, el agente se dio a la fuga con su arma reglamentaria y equipo de radio, desconociéndose hasta la fecha de este informe su paradero. (Fuente: Undécimo informe de MINUGUA, año 2000).

E. Denuncia, control e investigación de violaciones a los derechos humanos

Es una obligación de la Institución policial responder ante la comunidad de sus actos, a través de los mecanismos de control externos establecidos. Cada uno de los funcionarios policiales debe responder ante la ley, es responsable de sus actos, plenamente.

En la Institución policial existen los procedimientos que posibiliten al ciudadano **la denuncia** de actuaciones violatorias a sus derechos, además pueden acceder a la administración de la justicia u otros organismos protectores de los derechos humanos.

Las **investigaciones** de violaciones de los derechos humanos deben ser exhaustivas, rápidas e imparciales. Existe la obligación legal de investigar. La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes determina que todo Estado Parte de esta Convención:

"...velará por que, siempre que haya motivos razonables para creer que dentro de su jurisdicción se ha cometido un acto de tortura, las autoridades competentes procedan a una investigación pronta e imparcial."

Los Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, establecen en su principio 9:

"Se procederá a una investigación exhaustiva, inmediata e imparcial de todos los casos en que haya sospecha de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, incluidos aquellos en los que las quejas de parientes y otros informes fiables hagan pensar que se produjo una muerte no debida a causas naturales en las circunstancias referidas. Los gobiernos mantendrán órganos y procedimientos de investigación para realizar esas indagaciones. La investigación tendrá como objetivo determinar la causa, la forma y el momento de la muerte, la persona responsable y el procedimiento o práctica que pudiera haberla provocado. Durante la investigación se realizará una autopsia adecuada y se recopilarán y analizarán todas las pruebas materiales y documentales y se recogerán las declaraciones de los testigos. La investigación distinguirá entre la muerte por causas naturales, la muerte por accidente, el suicidio y el homicidio."

El Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión exigen en sus disposiciones:

- el control de la legalidad en la detención,

- los derechos de los detenidos y
- la efectividad del derecho a un recurso legal contra la medida privativa de la libertad.

Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley establecen:

- la necesidad de comunicar un hecho a los superiores cuando al emplear la fuerza y armas de fuego el funcionario policial ocasione lesiones o muerte,
- la obligación de las autoridades competentes para la revisión administrativa y supervisión judicial de estos casos,
- el derecho de las personas afectadas por el empleo de la fuerza y de armas de fuego o sus representantes legales de tener acceso a un proceso independiente en su caso,
- que los procedimientos internos de investigación en la Institución policial y /o las instituciones competentes pueden desembocar en una investigación de violaciones de derechos humanos cometidas por la misma por tribunal competente.

2. Prohibición de la corrupción

Definición de corrupción

La corrupción es “el abuso del poder público para obtener beneficio particular”.

Los actos de corrupción se describen como toda aquella acción y omisión del servidor público que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos, o de posición social, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información privilegiada, influencias u oportunidades (Plan de Transparencia, Para Volver a Creer)

Es así como, por lo general, se consideran actos de corrupción el soborno o cohecho, los obsequios ilegales, el nepotismo o la repartición de cargos y prebendas entre parientes y amigos, los negocios o contratos incompatibles en razón del cargo, así como los abusos en el desempeño de la función pública.

Por su parte la normativa policial que regula la disciplina de los funcionarios policiales en su artículo 9 numeral 9, sanciona como falta muy grave el “recibir para sí”, o para terceras personas presente o remuneración pecuniaria como consecuencias de su actividad profesional, ajenas a las establecidas reglamentariamente, **que no constituyan delito**”. En el artículo relativo a las faltas graves se sanciona otras formas de corrupción como “recibir para sí o para terceras personas dádivas o remuneración económica como consecuencia de su actividad profesional inferiores a la vigésima parte de su salario”; la sustracción de efectos materiales, el empleo de medios oficiales para uso particular y otras conductas que podrían ser consideradas como actos de corrupción.

La corrupción es uno de los males que han aquejado a muchas sociedades y se ha convertido en el principal obstáculo para la eficacia del Estado y del mismo desarrollo del país, como ha ocurrido en la mayor parte de los países en Latinoamérica. La policía ha sido una de las instituciones más vinculadas a esta práctica.

En el caso de Guatemala, la corrupción fue una de las principales quejas contra los antiguos cuerpos de policía, disueltos en consecuencia los Acuerdos de Paz.

La corrupción es un delito tipificado en el Código Penal, en el título de “delitos contra la administración”, en donde se contiene el delito de abuso a la autoridad (artículo 418). En el

capítulo específico “delitos de cohecho” da tratamiento al delito de cohecho, tanto pasivo (art. 439) como activo (art. 442) y sanciona el delito de aceptación ilícita de regalos (artículo 443).

Las tareas de prevención son convertidas preferentemente por el funcionario corrupto en materia prima para obtener ganancias ilegales. Las variaciones que tiene este fenómeno son muy amplias y van desde la exigencia de omitir el registro de infracciones de tránsito a cambio de dinero, la no investigación de casos hasta la participación en muertes extrajudiciales, bajo el pretexto de aparentes actos de “resistencia a la autoridad”.

Con relación a las distintas manifestaciones de la corrupción, un estudio de 1994 elaborado por la Procuraduría General de Colombia en su afán de precisar una tipología de actos de corrupción identificó las siguientes categorías:

- a) **Faltas contra la moralidad y eficiencia públicas:** abusos de autoridad de los funcionarios que la utilizan para fines distintos de los legales; inmoralidad administrativa o deshonestidad en el ejercicio o con ocasión de sus funciones; Irregularidades en la contratación administrativa, irregularidades en el manejo del presupuesto público, mal manejo de bienes públicos, irregularidades en la prestación de servicios y enriquecimiento ilícito.
- b) **Indebido ejercicio de las funciones públicas:** extralimitación, omisión o negligencia en el ejercicio de las funciones públicas.
- c) **Faltas contra la administración de justicia:** la toma de decisiones no apegadas a principios legales, la alteración ilegal de decisiones judiciales, extralimitación en el ejercicio de funciones y la omisión o negligencia en el ejercicio de funciones.

Lamentablemente, la vigilancia pública y la sanción de estos actos no ha sido eficiente, favoreciendo la formación de grandes cadenas de sobornos y encubrimiento que tienen como principal víctima a ciudadanos que se ven expuestos a formar parte para no ser molestados. Es más, gran parte de la sociedad considera la corrupción como un medio para evadir obligaciones y responsabilidades y encuentra en el funcionario público corrupto una respuesta a la búsqueda de evasión de los medios legales y a sus deberes como ciudadano.

El **control y sanción de las prácticas de corrupción** a través de unidades de investigaciones internas (la Oficina de Responsabilidad Profesional o la Sección de Régimen Disciplinario) y esencialmente de las leyes del país son fundamentales para el desarrollo profesional de cualquier policía. Bajo ninguna circunstancia puede existir justificación para la existencia de la corrupción en unidades o de forma individual.

3. Recomendaciones de la ONU sobre la materia

Durante el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana entre el 27 de agosto y el 7 de septiembre de 1990, se acordó lo siguiente:

“Recomienda que los estados miembros arbitren mecanismos administrativos y reglamentarios para la prevención de las prácticas corruptas y del abuso del poder, entre los que deberán figurar los siguientes”.

“a) Asignar una prioridad elevada a las estrategias de lucha contra la corrupción en los planes de desarrollo económico y social, a los que deberán incorporarse elementos de lucha contra la corrupción como parte integrante de los programas pertinentes.

- b) Crear mayor conciencia en los ciudadanos del derecho que les asiste a que le presten servicio y programas públicos y a que se les faciliten conductos eficaces para la presentación de reclamaciones.
- c) Introducir procedimientos de gestión interna adecuados en los órganos de la administración pública para combatir la corrupción pública.
- d) Adoptar medidas en los órganos de administración pública para dar efectividad a la responsabilidad de los funcionarios públicos y que permitan la imposición de medidas disciplinarias eficaces y la adopción de medidas correctoras.
- e) Cuando sea necesario, mejorar los reglamentos y mecanismos bancarios y financieros a fin de prevenir la fuga de fondos adquiridos a través de prácticas corruptas”.

4. Siete principios para el funcionario público

(Tomado de: *The Seven principles of public life, The Committee on Standards in Public Life (1997), Londres.*)

- **Interés público:** El servidor público debe actuar sólo en términos del interés público y no hacer su trabajo buscando beneficios materiales o económicos para sí mismo, su familia o sus amigos. La acción pública parte de que el reconocimiento, respeto y defensa de los derechos y libertades de las personas y ciudadanos determinan el sentido y el contenido de la acción del Estado y los funcionarios públicos.
- **Integridad:** Los servidores públicos no deben prestarse a recibir dádivas económicas o de otro tipo de personas u organizaciones que puedan buscar influir en sus decisiones o acciones oficiales.
- **Objetividad:** El servidor público, en el ejercicio de sus funciones oficiales, tales como nombramientos, ascensos, adjudicación de contratos, viajes de profesionalización, becas u otros, sólo debe hacerlo con bases a los méritos profesionales y criterios objetivos de selección. Además el funcionario debe abstenerse de conductas que puedan suscitar dudas sobre la objetividad de su quehacer público.
- **Responsabilidad:** El servidor público debe responder por sus decisiones, acciones y omisiones ante la ciudadanía y en su caso ante los órganos de la administración de la justicia, así mismo debe someterse al escrutinio apropiado para su función, por lo que deber evitar conflictos que puedan dañar su reputación o la de la institución estatal.
- **Transparencia:** El servidor público debe ser tan claro y transparente como le sea posible con respecto a todas las acciones y decisiones que tome.
- **Honestidad:** El servidor público debe declarar todo interés privado que tenga o pueda tener con respecto a sus deberes y hacer lo necesario para evitar un conflicto entre lo personal y profesional que deteriore el interés público.
- **Liderazgo:** Estos principios deben ser promovidos por el servidor público con su liderazgo y ejemplo

CASO: "Caso de la fotocopidora robada"**Tarea:**

A continuación encontrará un caso que debe estudiar y luego contestar el cuestionario que se le plantea.

El señor Fernando López Álvarez, residente de la zona 1 en la ciudad de Guatemala administra una pequeña empresa familiar. El día en que iba a reponer una pieza para una de las fotocopadoras de su oficina, el empleado de la empresa Xerixa le señaló que el número de serie de su fotocopadora aparecía en su listado como una máquina robada. El antiguo dueño había presentado la correspondiente denuncia al Ministerio Público (MP), a la Policía Nacional Civil (PNC) y ante la empresa Xerixa.

Unos días más tarde llegaron a su domicilio dos agentes de la PNC sin exhibir orden judicial, pero acusando al señor López de haber robado la fotocopadora. El señor López les mostró todas sus facturas y documentación sobre la compra de la máquina pero aún así los agentes insistieron en que era un ladrón. Finalmente, le pidieron Q 2,000.00 para "creerle" y no llevárselo preso. Dijeron que mientras se lo pensaba, recogerían el dinero el Martes 13 en la taberna de Doña Soñy.

Con todos sus papeles en regla, ya que había comprado de buena fe la fotocopadora, el señor López acudió a la Oficina de Responsabilidad Profesional de la PNC (ORP) a denunciar el hecho.

El Martes 13, López llegó con los agentes de la ORP en el punto donde se iba realizar el cobro ilegal. Estos arrestaron in fraganti a los agentes que habían pedido el dinero.

(Basado en un caso registrado por la Procuraduría de Derechos Humanos, en su Informe Anual 98)

Cuestionario

(Debe señalar una sola respuesta correcta en cada pregunta)

Con los antecedentes que da este caso, ¿quién cometió la conducta delictiva?

1. El señor López porque se entiende del texto que robó la fotocopadora _____ ☐
2. El empleado de Xerixa _____ ☐
3. Los policías de la ORP que detuvieron a los dos agentes _____ ☐
4. Los agentes policiales que pidieron Q2,000.00 _____ ☐

Cómo calificaría usted la actuación de los policías que trataron con el señor López:

1. Detención por delito flagrante _____ ☐
2. Exceso de celo de los policías _____ ☐
3. Cobro ilegal o cohecho _____ ☐
4. Actuación que puede justificarse en vista de la circunstancias _____ ☐

¿Cuáles cree que puedan ser las consecuencias de un comportamiento de corrupción policial comprobado?

1. Cita con el superior para felicitarle _____ ☐
2. Proceso administrativo y/o penal por delito _____ ☐

3. Mejor reputación con los colegas _____ ☐
4. Caso cerrado de investigación interna de la ORP _____ ☐

Los agentes policiales hubiesen podido detener legalmente al Señor López:

1. Con orden de detención dictada por juez competente tras evidencias de falsificación de las facturas exhibidas por él _____ ☐
2. Con señalamientos de los vecinos de que López es deshonesto _____ ☐
3. Llegando con el técnico de Xerixa al domicilio de López _____ ☐
4. Cumpliendo una simple orden verbal del Comisario "Vayan a sacar a ese ladrón" _____ ☐

¿Por qué cree usted que la tendencia actual es castigar más severamente al funcionario corrupto?

1. Es más fácil detectar la irregularidad de la conducta de un policía que la de un particular _____ ☐
2. Es parte de una campaña de ataques sistemáticos al Estado y sus instituciones _____ ☐
3. La corrupción menoscaba la confianza en las instituciones del Estado _____ ☐
4. Son injusticias de la ley _____ ☐

CAPÍTULO 4

EL PRINCIPIO DE LA IGUALDAD Y LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 7, Declaración Universal de Derechos Humanos

OBJETIVO:

El trato igual, independientemente de la condición social, étnica, de sexo y edad u otras diferencias, es un principio de la filosofía y actuación de cada policía

1. Servicio público y el trato igual

La policía presta a los ciudadanos esencialmente un servicio público, es decir un servicio que ofrece el Estado a todos los ciudadanos en base a su mandato y obligación constitucional. El no servir a todos por igual significaría que el servicio pierde la calidad de ser público porque se convierte en un privilegio de algunos sectores de la población mientras otros no acceden a él.

El servicio de la policía pierde su calidad de servicio público si no está compenetrado de la validez del principio de igualdad

El **objetivo** del servicio público es garantizar que **todos** los ciudadanos puedan ejercer libremente sus derechos y disfrutar de sus libertades. Es por eso que en los principios de actuación se insiste en el respeto de la ley y de los derechos y libertades como principio fundamental para la actuación policial.

Los **valores** que fundamentan los derechos humanos son básicamente:

- La libertad
- La igualdad
- La seguridad
- La solidaridad

Entre ellos, **la igualdad** ocupa un lugar especial en cuanto eje transversal de los demás. Sin la igualdad los demás valores pierden parte de su sentido, porque la libertad para solo algunos significaría su ausencia para los otros, por lo cual no hay libertad. Y así en caso de la seguridad.

El servicio público es brindado a la persona en su calidad de ser **ciudadano y habitante del territorio nacional**. Esto no permite hacer ninguna distinción de ningún tipo por motivos económicos, políticos, étnicos, religiosos o de cualquier otra naturaleza porque no importan estas diferencias para la categoría de la ciudadanía.

Sin embargo, a lo largo de la historia se ha demostrado que tratos discriminatorios e intolerantes en contra de muchos ciudadanos por su vulnerabilidad o diferencia con un modelo o paradigma predominante son ninguna excepción, sino más bien han constituido la regla.

Una **visión criminológica** basada en el **etiquetamiento** de sectores sociales o étnicos como los más propensos a delinquir, generó una política criminal dirigida a la represión de personas pobres, inmigrantes, étnicamente o por su religión diferentes en el entendido de que los delitos provenían de ellos.

En base a esa visión criminológica, las tareas policiales en la represión del delito, especialmente en países de tradición autoritaria, se tradujeron en acciones represivos que volvieron el control social contra algunos sectores sociales en especial, creando distancias infranqueables y desconfianza entre la policía y amplios sectores de la población. Y esto cuando está comprobado que los delitos se cometen en todos los estratos sociales.

Las sospechas que pueden despertar en nosotros cualquier individuo debido a su apariencia, pueden evidentemente generar actitudes de reserva o de precaución. Sin embargo, en el caso de los funcionarios policiales, éstos no pueden basar su actuación en prejuicios por la apariencia. **La apariencia no justifica actuaciones arbitrarias.**

La práctica de la discriminación por pertenecer al sector pobre, por ser étnicamente diferente, por ser homosexual, por pertenecer a una minoría, etc. , ha llevado a que la policía, no solo en América Latina, realiza sus operativos bajo criterios de discriminación y convirtió a la mayor parte de los ciudadanos en sospechosos. Esto provoca:

- Detenciones ilegales y arbitrarias
- Agresiones físicas y verbales
- Discriminación y abuso en el trato
- Actuaciones fuera de la ley.

Si esta es la imagen de la policía en la población o gran parte de ella, la policía, en vez de crear seguridad, es un factor de la **inseguridad ciudadana**.

Análisis de caso

El 21 de febrero de 2001, cerca de la terminal de buses de Totonicapán, una patrulla de la PNC al mando de un Oficial e integrada por cinco agentes más, detuvo a Narciso Chaj en una parada de buses sacándolo de la cola cuando éste estuvo por subir, sin que existiera orden judicial ni delito flagrante. Chaj solicitó que se le informara la razón de su aprehensión, pero los agentes se limitaron a revisar su cédula e indicarle que eran ellos “los que mandaban”. Acto seguido lo esposaron y registraron. Luego bajo amenazas de golpearlo, lo obligaron a subir en el vehículo en el que se movilizaban y lo llevaron a un recinto de las FEP, no habilitado para las detenciones. Allí, horas después, tras tomar sus datos personales, lo liberaron diciéndole que “ya lo habían investigado en la capital, que no tiene delito y que se podía retirar”. Los miembros de la patrulla negaron esto cuando se hizo la investigación. Sin embargo, testimonios plenamente coherentes sobre los hechos por parte de testigos, la descripción proporcionada por la víctima sobre las características del lugar donde estuvo detenido, apoyan la veracidad de la denuncia.

Cuestionario:

- Seleccione y discuta en grupo una de las posibles respuestas
1. La detención realizada por los agentes fue
 - a. legal porque como funcionarios policiales tenían autoridad para hacerlo,
 - b. existían suficientes motivos para proceder a detenerlo mientras investigaban,
 - c. una detención arbitraria porque no cumplía con los requisitos que establecen los artículos 6 y 11 de la Constitución para la privación de la libertad,
 - d. correcta porque el individuo era sospecho.
 2. El traslado de Chaj a un separo del FEP:
 - a. es aceptable porque fue detención para investigar
 - b. las detenciones solamente pueden ser en lugares autorizados para ello,
 - c. las FEP por ser una unidad especializada no están sujetas a las reglas que rigen la normalidad
 - d. se podía hacer porque no tenían adónde llevarlo.
- Establezcan, a partir de la ley, si debía haber un procedimiento policial en este caso o no. Argumenten su respuesta.

RECUERDE:

La policía es un servicio público destinada a garantizar y proteger los derechos y libertades de todos los ciudadanos y ciudadanas, sin ningún tipo de discriminación. La ley de la PNC señala en sus principio de actuación:

“Evitar en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria” (Art. 12.2.a)

2. Protección de grupos vulnerables y discriminados

La igualdad es la base de toda sociedad democrática en la que se respeta la justicia y los derechos humanos. Sin embargo, la discriminación en contra de la mujer, los indígenas, o los menores de edad sigue siendo una realidad a partir de la existencia de prejuicios en la sociedad y que se traducen en prácticas excluyentes, violencia y abusos, signos de la discriminación.

La vulnerabilidad es un rasgo de sectores o grupos que tienen características que los exponen a la buena voluntad y el apoyo de los demás. Por ejemplo:

- la niñez y la juventud y
- los discapacitados
- personas de tercera edad

Grupos discriminados son aquellos que por su diferencia con modelos dominantes en la sociedad reciben un trato desigual. Por ejemplo existe discriminación por :

- sexo
- etnia
- religión
- inclinación sexual

La discriminación crea vulnerabilidad en el sentido que el grupo discriminado no puede contar con la protección de la ley y los agentes estatales y está, de esa manera, expuesto a acciones que vulneran sus derechos que tienen como ciudadanos.

Para evitar y erradicar el trato desigual basado en la vulnerabilidad o la discriminación, se creó una legislación especial - **derechos específicos** – con el objetivo de **cambiar la actitud social** frente a estos grupos y apoyar la consecución de mayor igualdad ante la ley de todos.

Esta legislación contra la discriminación obliga a la policía revisar su filosofía de actuación y diseñar e implementar políticas institucionales que faciliten un trato igual de los ciudadanos.

Legislación internacional **para erradicar la discriminación**:

- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Legislación internacional **para proteger** grupos vulnerables o discriminados:

- Convención sobre los derechos del niño
- Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer
- Convenio 169 de la OIT sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes
- Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la salud mental
- Declaración sobre los derechos de los impedidos
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares

A nivel nacional existen normas constitucionales y legales que prohíben la discriminación y promueven la protección de grupos y personas que son vulnerables y/ o discriminados. Por ejemplo:

- El Art. 20 de la Constitución: Menores de edad.
- El Art. 36 de la Constitución: Libertad de religión
- El Art. 51 de la Constitución: Protección a menores y ancianos
- El Art. 58 de la Constitución: Identidad cultural
- El Art. 66 de la Constitución: Protección a grupos étnicos
- La Ley para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer
- El Código de la Niñez y Juventud (no entró en vigencia)

3. **Policía y protección de grupos discriminados y vulnerables**

A. Violencia intrafamiliar

Un buen ejemplo para la desprotección presentan los casos de violencia contra la mujer.

Guatemala ha ratificado la **Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer** y ha creado la ley y el reglamento para darle cumplimiento.

Pero la persistencia de prejuicio social y actitudes machistas restan efectividad a la normativa.

Son múltiples los casos de mujeres que acuden a las comisarías o las estaciones policiales denunciando actos violentos en su contra. En varios de estos casos el funcionario policial hace caso omiso a las denuncias por considerar que es un problema privado, una simple pelea entre esposos o un hecho en el que policía no debe intrometerse.

Estas actitudes o comportamientos son discriminatorios porque otorgan al hombre un poder sobre la mujer que la hacen objeto de su voluntad y le niegan derechos que tiene como ser humano. Esta discriminación crea desprotección y vulnerabilidad si el Estado no interviene adecuadamente.

La policía está legalmente obligada de tomar y registrar las denuncias de violencia intrafamiliar, los debe tramitar e investigar así como llevar a cabo las medidas de protección que ordena el juez para las personas afectadas por este flagelo.

B. Niñez y juventud

Lo mismo ocurre en los **menores de edad**, sobre todo niños y niñas de la calle, jóvenes de estratos pobres y niños trabajadores.

Los casos de extralimitación de las funciones policiales llegan de abusos, agresiones, maltratos a ejecuciones extrajudiciales, caso que incluso fue presentado ante y juzgado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Con ello el sector de la sociedad que requiere de más protección por la familia y el Estado por ser el futuro de la sociedad, se ve privado de sus derechos básicos, no contando la violación a los derechos a la educación, salud, vivienda y alimentación.

La protección del menor es una responsabilidad del Estado que debe lograr su efectividad a través de sus instituciones y funcionarios.

En caso de los menores de edad, el Estado tiene en primer lugar la **obligación de su protección**, traducándose esto para la policía en el deber de diseñar actuaciones diferenciadas frente a los problemas con menores de edad que consideran la combinación de medidas de protección, prevención de la delincuencia juvenil y persecución de delitos, según el caso.

RECUERDE:

La protección del menor esta normada en la Convención de Derechos del Niño, que fue ratificada por Guatemala en 1989. Además, la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar establece procedimientos claros de actuación para el policía en caso de maltratos contra menores. **El menor puede hacer denuncia y debe ser escuchado.**

IMPORTANTE

La Constitución de Guatemala dice:

ARTICULO 51.- Protección a menores y ancianos. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad y de los ancianos. Les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación, seguridad y previsión social.

CASO 1: "Caso de niños de la calle"

A continuación encontrará un caso que deberá responder junto a sus compañeros y compañeras, según le indique su profesor(a)

La noche del 14 de mayo, un grupo de niños de la calle se encontraba durmiendo en la zona 1 de la capital, cuando llegaron dos radiopatrullas de la policía. Los funcionarios dijeron que estaban buscando a un joven que había cometido un robo y les preguntaron sobre él. Los menores no contestaban satisfactoriamente a las preguntas de los policías y éstos comenzaron a molestarles, y terminaron pateando a varios de los niños. Estos al verse agredidos, respondieron tratando de golpear a los agentes. En el forcejeo uno de los agentes perdió su teléfono celular.

La noche siguiente, en un vehículo particular, los policías uniformados llegaron de nuevo al lugar donde solían ir a dormir los niños y les preguntaron sobre el teléfono extraviado la noche anterior. Ante las respuestas negativas les volvieron a golpear y amenazaron con llevarlos a todos presos. Otros muchachos mientras tanto, se fijaron en los números de placas de los vehículos en los que se desplazaban los agentes.

Al día siguiente varios de los menores acudieron a una organización no gubernamental a contar lo sucedido y entregar el teléfono celular y los números de placas de los diferentes vehículos. La organización presentó una denuncia ante la ORP y alertó por fax a la Dirección de la Institución, al Ministerio Público y a la prensa nacional.

(Basado en un caso registrado por Casa Alianza)

Cuestionario

(Debe señalar una sola respuesta correcta en cada pregunta)

Un niño que vive en la calle es:

1. Un menor protegido por las leyes, al que el policía debe dar una atención prioritaria _____ ☐
2. Un delincuente que se aprovecha de su condición de inimputabilidad penal _____ ☐
3. Probablemente un integrante de alguna banda o "mara" en actuación sospechosa que puede ser detenido en cualquier momento _____ ☐
4. Un menor de condición social marginal que debe ser detenido preventivamente _____ ☐

En este caso, la actuación de la policía:

1. Se ajustó a la ley porque estos menores deben ser considerados futuros delincuentes _____ ☐
2. Fue adecuada ya que, al no contestar sus preguntas, tenían derecho de darles unas cuantas patadas _____ ☐
3. No fue adecuada a las leyes porque los policías provocaron la reacción hostil de los menores en vez de tomar una actitud de protección _____ ☐
4. No fue adecuada a la ley porque deberían haberlos detenido a todos sin golpearles _____ ☐

La ley guatemalteca encarga a la policía:

1. Vigilar que no existan menores sueltos por la calles porque pueden ser delincuentes _____ ☐
2. Crear una Unidad especial para Menores y en todo caso respetar sus derechos fundamentales tomando en cuenta su desprotección _____ ☐

3. No hacer ninguna diferencia de trato entre menores, adultos, mujeres, delincuentes habituales, etc. _____ ☐
4. Darles de comer y llevarlos al colegio _____ ☐

¿Cuál de estas violaciones cometieron los agentes?

1. Detención ilegal y no respeto a la presunción de inocencia _____ ☐
2. Detención legal pero con trato discriminatorio _____ ☐
3. Contra la integridad física y abuso de autoridad _____ ☐
4. Contra el derecho de asociarse en la calle _____ ☐

C. Pueblos indígenas

Los pueblos indígenas constituyen la mayoría poblacional en Guatemala, es decir más del 60% de la población, representados en 23 etnias principalmente del tronco maya. La exclusión y discriminación de que son objeto es una realidad palpable en muchos aspectos, como :

- educación,
- salud y alimentación
- participación política,
- acceso a la justicia,
- derechos laborales
- derechos culturales
- acceso a los medios de producción en el agro

Esta exclusión también ha estado presente en las relaciones de la policía con las comunidades indígenas y en la misma composición étnica de la policía que cuenta solo con un poco más del 10% de personal indígena en sus filas, lo que ya constituye un logro de la reforma policial si se considera la situación en los cuerpos policiales anteriores a la PNC.

La multiétnicidad de la PNC hoy en día constituye oficialmente política institucional de la PNC, aunque no lo suficientemente expresa a través de la normativa y medidas de hecho.

Para garantizar la igualdad y erradicar la discriminación se ha legislado a nivel internacional (**Convenio 169 de la OIT**, el cual fue ratificado por el Estado de Guatemala en 1992) y se están realizando cambios en la administración de justicia (por ejemplo, el uso de intérpretes).

La consecuencia principal para la actuación policial en relación al respeto de la igualdad ante la ley y en derechos de los pueblos indígenas apuntan a dos elementos:

- El respeto de la identidad de las comunidades diferentes en todas sus expresiones
 - maneras de solución de conflictos,
 - traje,
 - religión,
 - expresiones culturales
- La garantía del acceso a la justicia a través de la PNC.

El imputado tiene derecho a elegir un traductor o intérprete de su confianza para que lo asista durante sus declaraciones, en los debates o en aquellas audiencias en las que sea necesaria su citación previa. Cuando no comprenda correctamente el idioma oficial y no haga uso del derecho establecido anteriormente, se designará de oficio un traductor o intérprete para esos actos. Código Procesal Penal Art. 90

Caso:

Un ejemplo de la discriminación puede verse en el siguiente caso:

Una pareja indígena, acompañada de sus hijos, viajó a la ciudad de Guatemala. Caminaban por el centro de la ciudad cuando agentes de la PNC les pidieron detenerse e identificarse. Como la mayoría de las mujeres indígenas, la señora carecía de documentos. Los policías se mostraron agresivos y le dijeron que la iban a detener (aunque no tenían fundamentos legales para hacerlo). La señora se puso a llorar, asustada por lo que sucedía. Algunos transeúntes se dieron cuenta de lo que ocurría e intervinieron para defender a la señora, increpando a los agentes que hacían eso por que era una mujer indígena y pobre, e indicar que no podían detenerla. Los agentes se retiraron del lugar.

D. Otros grupos

Hay personas que por sus creencias, formas de pensar o por situaciones temporales pertenecen a grupos que son discriminados o incluso, socialmente mal visto aunque la pertenencia a ese grupo o sector no constituya delito sino solamente una diferencia.

Indocumentados (fundamentalmente **migrantes**), algunas **minorías religiosas**, **trabajadoras del sexo**, **homosexuales** han sido grupos que por sus condiciones de vida o su forma de vida son rechazados y en múltiples ocasiones se ven expuestos a abusos o maltratos de parte de la policía.

La migración masiva es un fenómeno que en la historia humana siempre ha existido y es forzada por la pobreza, inestabilidad política y guerras. América Latina es un continente de emigrantes.

Hoy en día, la emigración en el continente está básicamente dirigida hacia los Estados Unidos, para lograr mejores condiciones de vida. Muchos de ellos lo hacen sin documentación porque no califican para una visa, lo que ha favorecido la creación de redes clandestinas de traficantes (coyotes) que se aprovechan de los **migrantes indocumentados** en un negocio que mueve grandes cantidades de dinero.

Los migrantes indocumentados han sufrido abusos de parte de autoridades en los países que pasan y no reciben ningún tipo de protección en un país que no es el suyo. Incluso hay funcionarios que forman parte de esa red clandestina de tráfico de migrantes. Existen procedimientos establecidos en convenios internacionales y las leyes del país para el tratamiento de indocumentados. El hecho de no poseer una documentación no convierte a la persona en un delincuente y mucho menos debe ser víctima de maltratos que atentan contra su integridad y dignidad.

En el caso de **minorías** como los **homosexuales y trabajadoras del sexo**, éstos, por su forma de vida son otro grupo expuesto a abusos. Aún cuando su conducta sea socialmente rechazada, en tanto que no cometen delitos, no existen razones para tratos discriminatorios por parte de la policía.

Aunque el escenario en que se mueven estas minorías sea altamente expuesto al delito, los operativos policiales no pueden pasar por alto los artículos 6 y 11 de la Constitución, las normas de urbanidad y el respeto a las personas.

Es más, muchas veces, las mismas trabajadoras del sexo son víctimas de delitos. Además debe tenerse en cuenta el tema de la prostitución infantil y las redes ilegales que lo promueven. En este caso las autoridades tienen un deber de protección a los menores y de combate a lo que han favorecido este tipo de actividades.

CAPÍTULO 5

RELACIONES POLICÍA Y COMUNIDAD

“La Policía nunca pensó en tener responsabilidad por la calidad de vida. La nueva orientación del trabajo policial es más proactiva que reactiva.”
(Herman Goldstein¹.)

Para leer y comentar

V.3. Seguridad pública

“La reestructuración de las fuerzas de seguridad, su profesionalización y educación en el respeto de la ley, la democracia, los derechos humanos y en una cultura de paz, tal y como estipula el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, tienen como objetivo principal convertir la función policial en un auténtico servicio público a los ciudadanos. Esto conlleva el carácter exclusivamente civil de la institución policial y el respeto del carácter multiétnico de la nación guatemalteca en el reclutamiento, selección, capacitación y despliegue de la policía.”

Frente al desprestigio de las instituciones policiales del pasado por graves violaciones a los derechos humanos y la deficiente calidad del servicio de seguridad pública prestado a la comunidad, la nueva Policía Nacional Civil (PNC) deberá cumplir en su doctrina, desempeño profesional y formación las características de una policía profesional moderna acorde con los principios mínimos de una actuación policial respetuosa de los derechos humanos, libertades públicas, el Estado de Derecho y la democracia contenidos en los instrumentos internacionales aplicables”.

(Recomendaciones del Informe “Guatemala, Memoria del Silencio” de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, Título V Numeral 3, sobre Seguridad Pública)

1. La policía comunitaria

A. Concepto

El concepto de policía comunitaria se conoce principalmente de experiencias de los Estados Unidos, donde tiene su origen en los años 70 y 80. Posteriormente fue adoptado en Canadá y Europa (Inglaterra y España) y en los años 90 en América Latina.

“Policía comunitaria” es una traducción del término inglés “community policing” y fue traducido al español también como: “Actividad policial de orientación comunitaria”.

¹ Es profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad de Wisconsin, EEUU y uno de los teóricos principales de policía comunitaria.

También se le conoce en España como policía de cercanía o de proximidad. En conclusión, debe tenerse presente que es un modelo policial que se ha llevado a cabo de diversas formas en varios países, por lo que no comprende un modelo único.

El concepto de Actividad Policial de Orientación Comunitaria tiene sus orígenes en dos problemáticas importantes de la sociedad estadounidense, que pueden tener una relación para ser aplicadas al caso guatemalteco en cuanto es un Estado multiétnico, pluricultural y multilingüe:

1. Se pensó como una forma de lograr la vinculación entre la policía y los grupos minoritarios, principalmente por las constantes denuncias de abusos policiales. En Estados Unidos son minoría la comunidad negra, los puertorriqueños, los haitianos, los chinos y las distintas comunidades de latinos.

Al inicio era un planteamiento simplista, se trataba de establecer canales de comunicación con los grupos minoritarios para averiguar sobre sus principales problemas y así reducir las acciones policiales que pudieran agravar los problemas de esas comunidades, y de esa forma evitar alzamientos violentos que ya habían ocurrido en algunas ciudades.

2. En un segundo momento, se pretendía impulsar un modelo que respondiera adecuadamente a las demandas que la policía recibía de los ciudadanos. En este sentido, el concepto de Actividad Policial con Orientación Comunitaria ha sido utilizado para referirse a las diferentes iniciativas que abogan por la modernización o reforma de la actividad policial

Este uso tan amplio del término puede incrementar las expectativas de los ciudadanos sobre la policía, y puede crear la impresión de que la orientación comunitaria proveerá soluciones rápidas para problemas del crimen, desorden y tensión étnica o racial.

Las respuestas a cada una de las preguntas no siempre es igual, cambia de acuerdo a la situación social y del cuerpo policial.

Ejemplo:

El Estado de Nueva Jersey impulsó en los años setenta el "Programa Vecindarios Seguros y Limpios" y allí se desarrolló el principio de "Ventanas Quebradas", éste principio parte de que si faltas menores como la embriaguez, la mendicidad, el vandalismo, las manchas en las paredes, tirar la basura en la calle y las conductas desordenadas, no se controlan y no se detienen producen un ambiente en la comunidad o en la calle en la cual el crimen mayor puede florecer.

Las "Ventanas Quebradas" propone que si una comunidad o una calle evidencia un descuido por parte de los vecinos, esto conlleva a que se quiebren los controles de la comunidad, como el respeto mutuo y las obligaciones de los ciudadanos, porque se interpreta como señal que "a nadie le importa" lo que suceda en el barrio.

Las “Ventanas quebradas” y “Tolerancia Cero”

1. En Estados Unidos se han experimentado muchas alternativas para reducir los índices de criminalidad que afecta a la sociedad. Una de ellas fue el de “*Tolerancia Cero*”, que se basa en la ampliar la represión criminal lo más posible, endureciendo las acciones policiales, sanciones y una política penitenciaria más dura. Sin embargo los resultados fueron diferentes a los esperados: crecieron los índices de violencia, las cárceles se saturaron pero no se redujo la inseguridad y el costo para esta alternativa se hizo mayor. Por ello se buscaron alternativas nuevas, como la usada en la ciudad de Nueva York.
2. Nueva York es una ciudad de diez millones de habitantes con estadísticas criminales altas. En 1965 se iniciaron estudios que llevaron a formular la teoría de las “*Ventanas Rotas*” que toma su nombre de un experimento realizado:

Se dejó un vehículo estacionado en el Barrio del Bronx. El cual es conocido por sus altos índices de inseguridad. Al día siguiente, se encontró que el vehículo fue objeto de saqueo y sólo quedaba el chasis. Luego se dejó otro vehículo en un barrio residencial con baja incidencia de crímenes. Nadie lo tocó. A la noche siguiente se volvió a colocar, pero se le quebró un cristal. A la mañana lo encontraron saqueado. La conclusión a la que se llegó es que una sensación de desorden, genera más desorden y viceversa.

A partir de allí se establecieron planes de mejoramiento urbano, reparación de edificios, se involucró a los vecinos y a las empresas, se descentralizó a la policía y los resultados evidenciaron que los índices bajaron.

(Fuente: José Ugaz, en: ***Grandes urbes e inseguridad humana***)

Este tipo de enfoque está orientado a la identificación de problemas y a la búsqueda de soluciones, y combina poner en vigor la ley mediante arrestos y juicio legal cuando sea necesario.

En San Diego California al inicio se creó un departamento de policía que respondiera a las demandas del público o Programa de Policía del Vecindario.

En otras palabras queremos decir que no hay una sola respuesta, sino éstas dependen del enfoque e intereses de cada comunidad específica y cuerpo policial y sus dependencias.

Los elementos del modelo comunitario pueden ser agrupados en:

1. La intervención que se solicita a la policía sea más proactiva que reactiva; no hay que esperar que se produzcan delitos, sino tratar de evitarlos, observando que es lo que los provoca y el tipo de delitos que se producen, procurando intervenir sobre las causas que pueden llevar a la comisión de delitos.

2. El servicio al ciudadano es la base del modelo. A diferencia del modelo tradicional, en el modelo comunitario la policía no es una institución cerrada, que se protege a sí misma, sino es una institución abierta y permeable, que está donde el ciudadano lo necesita.
3. La redefinición geográfica de las responsabilidades: ya no son grandes zonas de trabajo sino que la unidad fundamental para la prevención del delito es la unidad pequeña del vecindario.
4. La intervención de la comunidad en prácticamente todas las tareas de un plan común de trabajo destinado a mejorar la calidad de vida, reducir la inseguridad y combatir las causas que provocan los delitos.

2. Principios generales

En la actualidad la función policial de prevenir el delito y la criminología que da especial importancia al tema de la prevención del delito a diferencia del modelo tradicional que reacciona a los hechos que se producen quiere decir que se presta atención no sólo al potencial delincuente, sino a:

- la posible víctima,
- el entorno social y ambiental donde el delito se puede producir y
- la detección del delito

La **prevención del delito** es el objetivo principal de los modelos de policía comunitaria. Para ello la Policía requiere de la **participación ciudadana** porque la comunidad es la víctima de los delitos, en ella se produce el delito y los delincuentes provienen de la misma. Los **efectos deseados** de la implementación de ese modelo policial son:

- la baja de la cifra negra de los delitos cometidos por el aumento de la disposición de las personas a denunciarlos,
- una mayor eficacia de la Policía en la tramitación y esclarecimiento de delitos,
- una baja del índice de criminalidad y
- una buena imagen de la Policía ante la población.

El modelo de policía comunitario actúa sobre tres ejes principales:

- sensación de inseguridad
- criminalidad
- calidad de vida de la población

En este sentido se establece zonas prioritarias de atención que son los barrios potencialmente más problemáticos, zonas abiertas, espacios de ocio (parques, por ejemplo); se establece una interrelación plena con los vecinos, empresas, sector público y policía y se busca adoptar una visión global que abarque aspectos sociales, políticos, económicos, educativos y técnicos de la zona.

Bajo esa perspectiva **los fines del modelo policial comunitario** son:

1. Identificar problemas en la comunidad y propiciar soluciones sostenibles, especialmente en aquel tipo de problemas que se consideren pueden ser factores que generen delitos o alteraciones al orden público.
2. Aumentar la sensación de seguridad en la comunidad.
3. Incrementar el nivel de satisfacción de la comunidad con su policía.

4. Incorporar a la comunidad activamente en la producción de seguridad, sin sustituir a la policía, sino movilizarla en programas que permitan prevenir más efectivamente la comisión de delitos.
5. Mejorar el control social sobre la actuación policial (transparencia y rendición de cuentas) y así como más confianza en la policía.

Resumen:

Este tipo de acción policial combina un enfoque preventivo y reactivo. Pretende adelantarse a los hechos delictivos tomando medidas que los eviten o reduzcan, y el detectar y aprehender a los criminales se convierte en un medio y no en un fin. La misión policial ya no se reduce a la aprehensión de delincuentes.

Con este tipo de actividad policial, los servicios de policía identifican y describen los principales problemas de una comunidad y buscan las soluciones adecuadas. En otras palabras, en la estrategia policial de tipo comunitario las funciones de la policía se amplían al ámbito social, en la cual la ley penal y el empleo de la fuerza para combatir el delito ya no son las únicas herramientas de la policía.

Bajo este modelo es necesario desarrollar capacidades en el mantenimiento del orden cotidiano, la resolución de conflictos y la provisión de servicios.

Es evidente, que bajo este criterio, el trabajo policial se convierte en un esfuerzo interdisciplinario, es decir, que se realiza con otras instituciones, asociaciones de la comunidad, profesionales y otros sectores o grupos interesados; no se trata de que el policía resuelva todo y por tanto sea abogado, trabajador social o psicólogo, sino se entiende como parte de un esfuerzo conjunto de toda la comunidad.

Significa el uso de métodos de investigación que permitan comprender las circunstancias o contexto de la comisión de delitos o infracciones que causan intranquilidad en el vecindario para crear condiciones que impidan o dificulten la comisión de hechos ilícitos.

También es importante conocer los hechos relevantes del pasado de la comunidad, que puedan ser fuente de conflicto local. Esto con el fin de impulsar medidas preventivas y para orientar la acción policial de acuerdo a las percepciones y necesidades de la población.

Los resultados deben reflejarse en una baja de los índices reales de criminalidad y en el sentimiento de inseguridad de las personas y la comunidad.

Identificación de algunos resultados

Según evaluaciones realizadas sobre la aplicación del modelo comunitario:

- El modelo contribuye a la reducción del temor y le da a la ciudadanía mayor sentimiento de seguridad, aunque no siempre corresponda con la disminución de los índices de delincuencia.
- Genera confianza y mejores relaciones entre el policía y la población.
- Disminuye el abuso policial y en algunos casos se puede comprobar la baja de los índices de delincuencia.

Estructuras organizacionales de la policía con la comunidad

Entonces, para que la actividad de los policías tenga un enfoque comunitario es necesario tomar en cuenta la estructura organizacional de la institución policíaca.

Una estructura policial fuertemente centralizada, militarizada (encuartelamiento, modelo de disciplina y jerarquización) y basada sobre todo en la función de la represión del delito no es suficientemente flexible, sensible y abierta a un servicio policial efectivo a las comunidades con sus diferencias y múltiples necesidades. Por lo tanto, las conclusiones de las diferentes experiencias al respecto, en cuanto al modelo de organización policial son:

- Aunque exista un Dirección central, las estructuras territoriales de la Policía deben tener suficiente autonomía para adaptar las directrices generales a su realidad concreta.
- Una excesiva verticalidad dificulta la acción policial comunitaria. Deben haber los espacios de discrecionalidad y poder de decisión a nivel operativo para actuar conforme a las circunstancias locales y concretas.
- La Policía debe disponer de estructuras que facilitan el acceso de la población con sus diferentes problemas (atención a las víctimas, atención a la mujer, la niñez y juventud, atención a emergencias, oficinas de denuncias e información sobre las mismas, relaciones públicas, etc.)
- El sistema disciplinario debe reaccionar de manera inmediata, visible y eficaz frente a actuaciones policiales fuera de la norma.

La provisión de destinos debe considerar una estabilidad mínima en el puesto y en el lugar.

La actividad policial de tipo comunitario incluye el patrullaje a pie, la resolución de conflictos y una relación de confianza e intercambio entre el policía y la ciudadanía.

Algunos de los **obstáculos** a este modelo se pueden encontrar en:

- La resistencia de los cuerpos policiales a los cambios. El modelo tradicional recurría solamente al sistema penal y establecía una relación lejana con la sociedad y estas prácticas están presentes en los policías.
- Esquemas de seguridad basados en la militarización de la policía y de la sociedad. El policía debe estar abierto a resolver conflictos que no necesariamente implican ingresarlos al sistema judicial que son casos en los que la sociedad necesita respuestas y a los que el sistema penal sólo deben entrar cuando son graves.

Por lo tanto es necesario cambios de mentalidad y convicción de que la policía debe implicarse con el tejido social.

- La separación entre policía y comunidad que se produce por cuerpos cerrados, que más que el servicio al ciudadano perciben en el un potencial delincuente.
- El bajo nivel de organización de la sociedad civil.
- El bajo nivel de profesionalización y controles internos de la policía.

3. Criterios básicos para la relación de la policía y la comunidad en Guatemala

El trabajo policial con orientación comunitaria en Guatemala debe tener en cuenta varios factores:

- a) una cultura de violencia fruto del conflicto armado interno que ha permeado todos los sectores de la sociedad guatemalteca. Según algunos diagnósticos y estudios, el involucrar a los ciudadanos en la seguridad pública puede traer consigo otro tipo de problemas. En muchos países, la constitución de comités de seguridad ciudadana, lejos de evocar una imagen benigna de la policía, proyecta la de la ejecución de la justicia por mano propia. Es muy probable que los comités de seguridad puedan organizarse con fines propios, incluso donde la delincuencia es un mal menor.
- b) el tejido social roto de las comunidades, sobre todo indígenas. Esto quiere decir que producto del mismo conflicto armado, las relaciones sociales, incluso familiares, en muchas de las comunidades fueron destruidas, disminuidas o fragmentadas por la guerra y las violaciones a derechos humanos. La existencia de patrullas de autodefensa civil, las delaciones, el refugio y desplazamiento, las masacres en comunidades, etc., son algunos de los datos que nos permiten entender este rompimiento del tejido social.
- c) Una sociedad, en especial en el interior del país, a la cual el Estado ha relegado al olvido y por tanto sienten desconfianza del Estado y de sus instituciones.
- d) El alto nivel de pobreza y exclusión como de los factores que han generado niveles altos de criminalidad, de la naturaleza violenta y de formas de organización con una fuerte tendencia delictivo como los son las pandillas juveniles o "maras".
- e) La ineficacia del sistema judicial que ha favorecido, en el marco de una cultura de violencia, que los ciudadanos se tomen la justicia por sus propias manos (el caso de los linchamientos o limpieza social).

Por otro lado, existen otros factores de la realidad guatemalteca que son fundamentales para un adecuado trabajo de una policía comunitaria:

El carácter multiétnico de Guatemala: Con 23 etnias, la mayoría de raíz maya, que conviven en el país. Eso significa una diversidad y pluralidad lingüística, de formas culturales de entender el mundo; diversas estructuras de organización propias (consejos de ancianos, sacerdotes mayas, entre otros) y maneras propias de legislar (derecho consuetudinario).

Estos elementos son importantes para el desarrollo de un efectivo trabajo policial.

Cualquier programa de policía comunitaria, antes de iniciarse, debe hacer un diagnóstico de las comunidades donde trabajarán. Entablar el diálogo y la cooperación con las autoridades locales, tanto las estatales como las formas propias de autoridad. Además, implica el conocimiento y respeto de tradiciones, costumbres y formas propias de administrar justicia.

Esto último es importante porque en muchas ocasiones los operadores de justicia (jueces, fiscales y policía) han deslegitimado las costumbres o las autoridades de la comunidad o se han enfrentado a ellas. Debido a ello se vulneraron los equilibrios que ayudaron a mantener un clima social de seguridad y orden público.

Debe tenerse en cuenta que las formas de resolución de conflictos de las comunidades indígenas pueden ser muy diferentes a las que establece el Código Penal y que esa diversidad debe ser comprendida y respetarse.

El buen funcionamiento de la policía comunitaria es el resultado de lograr una adecuada combinación de medidas de corto plazo que brinden sensación de seguridad con planes de prevención a largo plazo que busque reducir los factores causantes de los delitos.

Para lograrlo es necesario que la policía:

- Favorezca la participación ciudadana en la resolución de los problemas de seguridad.
- Tenga claro que la seguridad se logra como un esfuerzo multidisciplinario y multisectorial (profesionales, organismos no gubernamentales, asociaciones de vecinos, otros sectores del Estado). La policía sólo resuelve una parte de los problemas.
- Favorezca la solución de conflictos en la comunidad. Es importante que la policía se capacite y sea flexible a formas de solución de conflictos y desjudicializar situaciones que pueden resolverse sin entrar al sistema judicial.

La capacitación de la policía en temas sociales, sociológicos, históricos, antropológicos; el auxilio de profesionales, el respeto a la comunidad; la asignación de policías que sean de la comunidad y que conozcan (idioma, costumbres) son algunos de los factores indispensables para el inicio de un proceso de policía comunitaria en el país.

CAPÍTULO 6

MECANISMOS DE CONTROL INTERNOS Y EXTERNOS DE LA POLICÍA

“Los organismos concernidos deben rendir cuentas al gobierno local y al conjunto de la comunidad, y sus acciones y prácticas deben estar en consonancia con el derecho nacional, así como con las obligaciones contraídas por el Estado en virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Humanitario. Para facilitar el control necesario, una característica de los organismos y las prácticas de la aplicación de la ley debe ser la transparencia.

(Cees de Rover en Servir y Proteger. CICR)

OBJETIVOS:

- Establecer la importancia de los mecanismos de control dentro de las policías como un recurso eficaz para garantizar la correcta actuación policial.
- Diferenciar los tipos de control que se ejercen sobre los cuerpos policiales.

1. Los controles policiales

Cuando mencionamos controles policiales nos referimos a los planes y acciones que deben realizar e instrumentos organizativos con los que deben contar la Policía, el Estado y la Sociedad, para supervisar tres ámbitos generales del desempeño profesional del funcionario y de la institución policial, los que son inherentes a su misión en una Sociedad Democrática.

Estos ámbitos de desempeño son:

- Los actos y conductas individuales, en su actuación profesional, las que deben ser congruentes con los Derechos Humanos y con la legislación nacional. Así mismo con la actuación del funcionario en su convivencia como ciudadano, la cual debe ser ejemplar.
- Las actuaciones del funcionario y de las unidades policiales en el cumplimiento eficiente y eficaz de los planes, directrices, orientaciones y órdenes a impulsarse en la ejecución de las operaciones policiales.
- La utilización racional, apegada a los propósitos establecidos y cuidadosa de los medios, equipos y bienes financieros de la Institución.

Por lo general las instituciones policiales cuentan con un Código de Ética o de Deontología Policial, con carácter oficial y a veces con rango de ley, el que tiene la función de precisar el deber ser de la actuación individual y de las unidades policiales. Obviamente siempre habrá elementos de la Institución que realicen actuaciones no acordes con dichos Códigos. Para obligar el apego de la conducta a lo establecido en el Código y sancionar las actuaciones infractoras a la conducta exigida es que existen los Reglamentos Disciplinarios, que son normativas administrativas que permiten organizar un Régimen Disciplinario en toda la

institución, el que tiene la finalidad de corregir conductas inapropiadas y depurar funcionarios no idóneos para el cumplimiento de la misión institucional.

La Ley de la PNC de Guatemala cuenta con un apartado dedicado a Los Principios Básicos de Actuación, que funge como Código de Ética Policial ante la inexistencia de éste, y con un articulado dedicado a la fundamentación legal del Régimen Disciplinario. Así mismo los considerandos y disposiciones generales del Reglamento Disciplinario nos dan una cierta orientación sobre cuáles deben ser los propósitos de un Régimen Disciplinario.

En los controles policiales encontramos tres actores básicos, los que tienen intereses específicos precisos. Por una parte la sociedad que demanda un servicio de seguridad pública, que sea eficaz y apegado a los Derechos Humanos. Por otra parte el Estado, que ha delegado en la Institución Policial la obligación de brindar ese servicio, por lo que ésta requiere de un instrumento legal que le permita exigir a sus funcionarios la prestación del servicio demandado y la calidad del mismo. Y por último, el funcionario policial que ya sea solo o como unidad policial presta o deja de prestar ese servicio público, y que tiene derechos como ciudadano y como funcionario en su carrera policial. Los intereses de estos actores, por tanto los derechos legítimos que puedan derivarse de los mismos, deben estar adecuadamente protegidos por la normativa administrativa.

Por lo tanto los Sistemas o Regímenes Disciplinarios deben estar diseñados, organizados e implementados de manera que protejan de forma apropiada los derechos de los actores que intervienen. Esa constitución propia de los controles policiales demanda la existencia de diferentes tipos de control. Estos son:

- Los controles internos. Que son aquellos instrumentos pertenecientes a la institución de la policía, que tienen el propósito de supervisión de la misma. En Guatemala están los mandos policiales que tienen potestad disciplinaria, la Oficina de Responsabilidad Profesional, la Sección de Régimen Disciplinario y el Órgano Consultivo, los que tienen vida legal en el Reglamento Disciplinario o de Organización de la institución.
- Los controles externos del Estado. Son instrumentos propios del Estado, pero externos a la Policía, dedicados unos a la fiscalización general de la actuación de los organismos del Estado y por ende de la PNC, al respecto en Guatemala tenemos el Congreso de la República, la Comisión de Gobernación del Congreso de la República, la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Ministerio Público y el Organismo Judicial y el proyecto de Consejo Asesor de Seguridad establecido en los Acuerdos de Paz.
- Los controles externos de la Sociedad Civil. Estos son organismos de la Sociedad, que tienen el propósito de vigilar la actuación de la institución policial y de sus funcionarios. Algunos tienen relación cercana y comunicación permanente con la institución policial, como podrían ser las juntas locales. Otros más bien desempeñan un papel de conciencia crítica acerca del cumplimiento de la misión y actuación policial. Sin embargo, en algunos casos, la institución policial por conveniencia de Estado y/o razón de ley puede brindar espacios a personeros de la Sociedad Civil en los mismos organismos disciplinarios internos.

2. Los controles internos

“La existencia de mecanismos autorreguladores de la función policial en un Estado democrático de Derecho es la principal garantía de su legitimidad democrática, un mecanismo fundamental para asegurar su efectividad. La mala conducta policial tiene costos políticos y económicos significativos. Su consecuencia política más

importante es la amenaza a la democracia y sus principios básicos, causada por el quebrantamiento de leyes y el orden que los funcionarios han jurado resguardar' (Kravetz 1998).¹

Los Regímenes Disciplinarios son el mecanismo básico de los controles internos de las instituciones policiales y se extienden a toda la estructura organizativa y de mando de la Policía. Debido a la naturaleza jerárquica y centralizada de la institución se organizan delegando la autoridad disciplinaria en los mandos, según el criterio de que a mayor gravedad de la falta mayor es el grado jerárquico de los mandos que deben resolver dichos casos.

Estos sistemas se organizan de conformidad con el Estado de Derecho, obedeciendo a los principios básicos de actuación legal del país de que se trate. Por lo tanto, nadie puede ser sancionado sin la instrucción de un procedimiento escrito establecido de antemano. No puede haber ningún tipo de sanción sin que el indagado tenga la oportunidad de defenderse en primera y segunda instancia. Obviamente las infracciones y las sanciones tienen que estar, en la normativa vigente, debidamente establecidas para ser confirmadas e impuestas. Así mismo se trata de normativas de orden administrativo, relativas al ejercicio cotidiano de la profesión policial, por lo que es preciso que los casos deban ser resueltos con la mayor celeridad posible. En la PNC de Guatemala, en su Reglamento Disciplinario, están tipificadas las faltas leves, graves y muy graves, las que tienen establecidas el tipo de sanción a imponer. En el mismo sentido están establecidos los procedimientos a instruir para cada tipo de falta y los medios de impugnación o revisión de las resoluciones disciplinarias adoptadas.

Las sanciones disciplinarias tienen relación directa con el goce de permisos, con supresiones de rangos, con suspensiones de salarios, con posibles ascensos, con la concesión de estudios y becas internas o internacionales y hasta con la baja en el servicio etc. Esta estrecha relación entre lo disciplinario y la afectación de la carrera policial es lo que permite a la institución la exigencia compulsiva de un servicio eficiente, eficaz y apegado a los Derechos Humanos que es demandado por la sociedad.

Uno de los aspectos cruciales, en los controles internos, al que se le debe prestar suma atención es a la comisión de delitos penales por parte de los miembros de la Policía. Si la institución tiene como misión la prevención de la seguridad y la persecución de la delincuencia, por supuesto que debe atender con esmero y prontitud los presuntos casos delictivos en que incurran sus miembros, hayan sido cometidos dentro o fuera del servicio. Algunas instituciones someten a sus miembros a procedimientos administrativos paralelos a los penales y la resolución de los mismos es independiente de la sentencia penal, con lo que pretenden ganar agilidad y mayor protección de la profesión policial. En el caso de Guatemala, según el Reglamento Disciplinario, se debe instruir el procedimiento administrativo independiente del proceso penal con la salvedad de que la resolución estará sujeta a los términos de la sentencia definitiva de la Administración de Justicia.

Hay instituciones que han tenido que realizar esfuerzos extraordinarios, ya que por no implementar una depuración permanente y a fondo, se han encontrado con que una importante cantidad de sus integrantes activos no sólo han delinquido sino que además algunos pertenecen a la delincuencia organizada. Las demandas y exigencias de la sociedad los han obligado a realizar depuraciones masivas, las que siendo necesario realizarlas se han materializado con tal premura e inconsistencia que se han irrespetado principios y procedimientos básicos exigidos por la ley.² En sociedades como las nuestras en Centroamérica, donde recientemente han

¹ ----, Información y gestión policial en El Salvador. El Salvador, FESPAD, 2001. pp 60

² Información y Gestión Policial en El Salvador. El Salvador, FESPAD, 2001. La Crisis del Control Disciplinario y la Depuración Masiva, pp76. ...81... policías salvadoreños aparecieron en bandas de delincuencia organizada (secuestros y otros delitos). La población y de manera especial la prensa demandó una depuración masiva, la que consistió en la

finalizado conflictos armados internos y estamos en transición a una plena democracia la corrección y depuración permanente de las filas policiales son aún más necesarias, sobre todo debido a que la cultura de la agresión y el irrespeto a los otros es todavía dominante en un importante sector de la sociedad, de la que forma parte la población policial.

Arriba nos referimos a la relación entre autoridad disciplinaria y jerarquía institucional, la cual será mayor o menor dependiendo de las necesidades o conveniencias de cada institución. En algunos casos, como lo es en Guatemala, está establecida una identificación tan estrecha entre el mando y la autoridad disciplinaria que las relaciones a ese nivel son siempre verticales; el mando inmediato del indagado sanciona a este y el mando inmediato de quien sancionó resuelve sobre el mismo caso en segunda instancia. Eso está así establecido desde el primer escalón de mando hasta el Director General y el propio Ministro de Gobernación. Obviamente este tipo de organización del Régimen Disciplinario, que tiene la virtud de potenciar la autoridad del mando y de la jerarquía, para una adecuada puesta en práctica requiere de mucha madurez emocional y profesional de los mandos que tienen dicha potestad disciplinaria, ya que pueden cometerse actos de arbitrariedad valiéndose del sistema o actos injustos por una inadecuada aplicación del reglamento.

En otras experiencias policiales, sin romper sustantivamente con la relación jerárquica y por tanto vertical, se está ensayando con la presencia de Tribunales Disciplinarios, que son órganos colegiados que crean relaciones de autoridad más horizontal. Esta disrupción de la verticalidad puede incluso llegar hasta a ciertos esquemas de apertura policial, de sus cosas internas, hacia la sociedad como son los Tribunales Disciplinarios integrados por miembros de la Sociedad Civil.

Generalmente existen dos formas de organizar los controles internos:

- Ubicando las diferentes funciones de control, al principio mencionadas, en las estructuras más cercanas a su propia naturaleza. La corrección y depuración de actitudes y actuaciones es ubicada en el ámbito del manejo de Personal, la eficiencia y eficacia policial en el ámbito de las operaciones y el control de los medios, equipos y recursos financieros en el ámbito de la Gestión Administrativa. Ese es el caso de nuestra Policía en Guatemala.
- En el entendido de que las estructuras de Personal, Operaciones y Administración deben tener sus propias formas de control. Algunas instituciones policiales cuentan con una estructura centralizada, que concentra la supervisión y el control de las funciones generales ya mencionadas. Se trata de estructuras con mucho poder, al mando directo del Director General o de un mando o autoridad del más alto nivel, el así llamado Inspector General, que dirige una estructura de control que es de apoyo estratégico inmediato y permanente del Director General.

El Reglamento Disciplinario y de Organización de la PNC de Guatemala, con la finalidad de que los mandos que tienen autoridad disciplinaria puedan ejercerla, ha creado cuatro tipos de organismos de apoyo a los mismos, en los que descansa mayormente la actividad disciplinaria de control. Por una parte encontramos los Negociados de Régimen Disciplinario, que apoyan a cada uno de los jefes de Distrito, de Comisaría, de Unidades Independientes y de Unidades Administrativas en la instrucción de los procedimientos de las faltas leves y graves. De igual forma está la Oficina de Responsabilidad Profesional que estando bajo la conducción del Director General Adjunto tiene la función de investigar de forma preliminar actuaciones indebidas y apoyar a todas las unidades que lo requieran para profundizar sus investigaciones internas y

baja de al menos 1,568 miembros de la Institución policial, a mediados y finales del 2,000. Es en esta coyuntura que se crea el Tribunal Disciplinario integrado por civiles.

disciplinarias. Así mismo existe la Sección de Régimen Disciplinario, que bajo la dirección del Subdirector General de Personal y con la resolución de incoacción del Director General instruye todos los procedimientos de presuntas faltas muy graves, además presenta propuestas de resolución de los recursos de impugnación por faltas leves y graves, y finalmente ejerce el control administrativo de las ejecuciones y cancelaciones y mantiene los archivos físicos e informáticos de toda la actuación disciplinaria. Por último el Director General, quien puede imponer todas las sanciones excepto la baja del servicio que es potestad únicamente del Ministro de Gobernación, después de escuchar al instructor de Régimen Disciplinario se apoya en el Órgano Consultivo para imponer la sanción. Este órgano de consulta está integrado por el Director Adjunto y los Subdirectores Generales bajo la conducción del Director General.

El Sistema Disciplinario de la PNC de Guatemala está ubicado en toda la institución, territorial y jerárquicamente hablando, y al no contar con una autoridad que centralice la función del control es el Director General y/o Director General Adjunto quienes deben dirigir sin intermediarios la acción permanente del control integral. Esta opción de organización estructural de los controles internos sin centralización, que bien articulada y gestionada puede llegar a ser un sistema ágil y poco burocrático, obviamente requiere de unidades policiales de control con homogeneidad de criterio, capacidad probada y con una intensa coordinación entre todas ellas, ya que no existe una autoridad y estructura dedicada exclusivamente a darle dirección única a todo el esfuerzo.

El sistema también puede construirse, manteniendo la cobertura territorial y relación jerárquica, creando una autoridad y estructura de conducción general que centralice las funciones de control. Así están organizadas las Inspectorías Generales, las que para ser efectivas deben contar con organismos dedicados a; instruir procedimientos de los casos verdaderamente graves; administrar la ejecución y cancelación de sanciones; ventilar y resolver los casos graves en primera y leves en segunda instancia; realizar inspecciones de trabajo directamente a las unidades policiales en el terreno y en sus sedes; administrar los archivos físicos e informáticos de toda la actuación disciplinaria; y a tener un banco de datos, permanentemente actualizado, sobre faltas y sanciones establecidas e impuestas.

Los controles internos, independientemente de la opción organizativa adoptada, deben enfrentar adecuadamente la comisión de delitos por parte de sus miembros. En algunas experiencias se han creado las así llamadas Unidades de Asuntos Internos, que se dedican al esclarecimiento de esos ilícitos penales debiendo enfatizar en los actos de corrupción y en aquellas actuaciones indebidas que cometidas o no en servicio afectan o han afectado gravemente la prestación del mismo y la imagen de la institución. Estos hechos debiesen ser objeto de esclarecimiento de las unidades de investigación criminal, sin embargo se les asigna a las Unidades de Asuntos Internos ya que estas son un refuerzo extraordinario y de primer orden de las instituciones policiales para la defensa de la profesión policial. Obviamente sus investigaciones tendrán que derivar en procesos judiciales y/o administrativos. En nuestra Policía es la Oficina de Responsabilidad Profesional la que por reglamento debe orientar su actividad en esta dirección.

Contar con un banco de datos actualizado sobre la actuación disciplinaria y de control es una necesidad siempre presente en la gestión policial. Esta información posibilitaría formular evaluaciones y diagnósticos objetivos. Estos permitirían tanto una mejor orientación de la formación básica y permanente, el establecimiento de directrices y planes operacionales más ajustados a las necesidades, como la evaluación para su corrección y homogeneización de los criterios que se están utilizando en el establecimiento e imposición de faltas y sanciones. Las políticas de prevención en el ámbito disciplinario demandan conocimiento objetivo del problema, lo que requiere información veraz, oportuna y completa al respecto.

Nuestras policías en Centroamérica han sido duramente criticadas, antes de y durante el desarrollo de los conflictos armados, por las permanentes violaciones cometidas contra los

Derechos Humanos. Es imperativo superar esa imagen y actitud en el ejercicio de la profesión que nos ha quedado del pasado. Al respecto, los controles internos sin ser el único mecanismo existente, tienen un papel decisivo en la conquista de una nueva imagen por parte de la institución policial. Una gestión apropiada de los mismos contribuye a la disminución de la agresión de esos derechos y puede mostrar a la sociedad una institución que corrige y depura a sus miembros, cuando estos actúan de forma incongruente con la Democracia y el Estado de Derecho.

3. Los controles del Estado

"La policía es la personificación o por lo menos una de las instituciones ejecutoras del monopolio de la fuerza que el Estado reserva para sí. Es utilizada como instrumento para enfrentar, conciliar y solucionar problemas de todas las índoles que van desde conflictos sociales hasta amenazas para el medio ambiente"

*"Debe tenerse también presente que la Policía cuenta con un gran porcentaje de poder de actuación discrecional que se justifica por el carácter general y a veces impreciso y ambiguo de las leyes, en virtud de que éstas no pueden ni podrán nunca prever todas las situaciones originadas por la convivencia social y relacionadas con el trabajo policial. Lo anterior encierra importantes peligros como la desigualdad de trato, la estigmatización de menores, pobres, indígenas, y sobre todo la posibilidad de errores y abusos."*³

A las citas antes presentadas debemos agregar que en el ejercicio monopólico de la fuerza por parte del Estado, a la Policía le corresponde ejercer la fuerza de forma directa, utilizando medios que van desde la persuasión y conciliación "in situ" hasta el uso de artefactos letales cuando sea imprescindible hacerlo. Los jueces, fiscales y autoridades administrativas ejercen la coacción del Estado, en el cumplimiento de sus funciones, sin llegar a los extremos antes señalados.

Sin embargo la función coactiva o coercitiva del Estado, ese monopolio reservado única y exclusivamente a él, quedaría inconclusa sin la presencia policial previniendo la comisión de ilícitos y desórdenes o sin su intervención directamente con su fuerza física cuando esos ilícitos han sido ya cometidos o están por cometerse. Por eso la misión de la Policía es muy delicada y a veces incomprensible, pero debe entenderse que el Estado de Derecho sólo se completa con el ejercicio legítimo y proporcionado de la fuerza por parte de la institución policial. Por lo tanto es insoslayable que el Estado, que delegó en la Policía tal misión, supervise y controle el desempeño de dicha institución y el cumplimiento de su misión.

Los controles del Estado podemos entenderlos de la forma siguiente:

A. El control ejercido por el Congreso de la República

Podemos decir que de forma primaria el control se materializa a través de la creación de leyes que rigen a los organismos con que cuenta el Poder Ejecutivo. "En el ámbito de la seguridad pública ese control cobra una fuerza importante porque es el Congreso el que debe legislar toda materia susceptible de tutelar derechos fundamentales de las personas "

El Congreso también tiene como una de sus funciones el control político y administrativo sobre los diferentes órganos del Ejecutivo, a través de la citación de funcionarios públicos para rendir cuentas de las gestiones realizadas en su desempeño como funcionarios. Esta rendición de

³ Justicia en la Calle. Ensayos sobre la Policía en América Latina. Citado en Mecanismos de Control sobre la Policía Nacional Civil. Fanuel M. García Morales. pp. 43 y 44

cuentas puede posibilitar el control de la actividad gubernamental en sus diversas fases, a fin de que su conducta y desempeño se ciña a los parámetros legales fijados por el orden jurídico y las exigencias políticas, lo que convierte al Congreso en un foro público de la actuación de los entes estatales con el fin de que el pueblo, titular de la soberanía, pueda conocer su gestión.

Otra forma de control que ejerce el Congreso se refiere a la aprobación del presupuesto anual, lo que obliga, por ejemplo, al Ministro de Gobernación enviar al Congreso una memoria de actividades anuales con la respectiva ejecución presupuestaria del Ministerio que está dirigiendo.

B. El control del Procurador de los Derechos Humanos

El artículo 275 de la Constitución Política de la República de Guatemala otorga al Procurador de los Derechos Humanos atribuciones específicas para la investigación y defensa de abusos y arbitrariedades cometidas por funcionarios del Estado en contra de miembros de la sociedad. Estas atribuciones, entre otras, son las siguientes:

- Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas.
- Recibir, analizar e investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier grupo, persona individual o jurídica, sobre violaciones a los derechos humanos;
- Recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento o procedimiento administrativo objetado;
- Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales.
- Iniciar de oficio las investigaciones que considere necesarias en los casos que tenga conocimiento sobre violaciones a los Derechos Humanos.
- Promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos que sea procedente.

El Procurador de los Derechos Humanos tiene un rol importante en el control de las fuerzas de seguridad. Él es un Comisionado del Congreso de la República para defender los Derechos Humanos y a la vez no está supeditado a ningún organismo. Por lo mismo sus demandas de información, así como sus resoluciones y recomendaciones deben ser atendidas por la Policía dado precisamente el grado de legitimidad y autoridad que la Constitución Política de la República le otorga.

C. El control ejercido por el Ministerio Público

El Ministerio Público ejerce su función de control en dos ámbitos; por una parte controlando el desempeño del rol que le compete a la Policía Nacional Civil en el proceso penal. En este ámbito su función de control se refiere a la dirección y coordinación de la actividad investigadora de la policía, la verificación de su efectiva realización y el control en materia de detenciones. Por otra parte cuando los miembros de la PNC afectan bienes jurídicos fundamentales ya sea en su actuación profesional o fuera de ella, en estos casos el Ministerio Público tiene el importante papel de perseguir inmediatamente y de oficio cada uno de los actos de los policías presuntamente han cometido delito.

Este control del Ministerio Público es independiente de los controles internos. Sin embargo es importante expresar que La ORP o las unidades que investigan el hecho deben enviar la denuncia al Ministerio Público si consideran que el hecho puede constituir un delito. De la misma manera, el Ministerio Público debe enviar a los órganos de control internos todo tipo de denuncia contra policías que reciba para que se les deduzcan responsabilidades disciplinarias internas.

D. El control ejercido por el Organismo Judicial

Este se resume en la facultad que tiene el Organismo Judicial, a través de los diferentes tribunales, de dirigir y juzgar en los procesos penales llevados en contra de policías que incurrir en delitos o faltas penales en el cumplimiento de sus funciones o en su actuación y convivencia como ciudadano.

La eficacia del control ejercido por el Organismo Judicial, en gran medida, depende de las actuaciones del Ministerio Público y de las unidades policiales que investigan, ya que el proceso penal guatemalteco no permite a los funcionarios judiciales la investigación y la acusación. Sin embargo, pueden revocar la decisión de archivar el expediente que adopte el Ministerio Público indicándole los medios de prueba útiles que debe practicar para continuar la investigación o para individualizar al imputado.

E. El posible control del Consejo Asesor de Seguridad

Los Acuerdos de Paz han previsto la creación del **Consejo Asesor de Seguridad**, el que sería nombrado por el Presidente de la República para que brinde permanente asesoría estratégica al Presidente referente a la seguridad interna y externa. Este órgano podría ser un ente de control y de establecimiento de Políticas Públicas que le den dirección a la gestión de la Seguridad Pública. Hasta el momento es únicamente un proyecto.

4. **El control de la Sociedad Civil**

La sociedad es sin lugar a dudas el factor clave en la comprensión de los controles policiales. El Estado se organiza con la finalidad de alcanzar una adecuada convivencia de la población, por eso las voluntades individuales se convierten en una sola voluntad que es la del Estado, y para garantizar esa supeditación del individuo a la voluntad colectiva aquel debe monopolizar la fuerza. Ese monopolio del poder, que sólo es legítimo si es ejercido en el marco de un Estado de Derecho, tiene su raíz y fundamento político y jurídico en la sociedad, la que tiene todo el derecho y está moral y políticamente obligada a verificar qué es lo que el Estado hace con el poder que ella le ha delegado y demandar la información necesaria.

La anterior verdad es la que está presente en todas las demandas de información y en todos los cuestionamientos que personeros u organizaciones de la sociedad civil presentan al Estado. Por lo mismo la Policía que es un organismo más del Estado está siempre en la obligación de esclarecer y abrir la información, siempre que no afecte a la prestación del servicio, cuando ésta sea demandada por miembros de la sociedad a la que estamos brindando el servicio de seguridad, que además no es privado sino que es de carácter público.

En Guatemala han aparecido varias Organizaciones No Gubernamentales, que precisamente se han inspirado en lo antes expresado y potenciado con la coyuntura democrática abierta a partir de las Negociaciones y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, las que han tomado la temática de Seguridad Pública como foco de control en sus planes y han desarrollado estudios, análisis de casos, denuncias, presentación de propuestas etc. Estas deben tomarse como conciencia crítica, es decir como conciencia analítica del cumplimiento de la misión de la institución policial. Debe existir una política de acercamiento institucional con estas organizaciones, así como en estas entidades debe cultivarse un acercamiento objetivo, desprejuiciado y analítico para con la Policía.

La iniciativa de la creación de las **Juntas Locales de Seguridad** también puede ser un mecanismo válido y útil de control y asesoramiento de las fuerzas de seguridad en el marco de

las políticas locales. Siempre que estén constituidas de manera representativa de la comunidad y su actuación sea ajena a intereses individuales y partidarios específicos. El inconveniente de ese tipo de agrupación ciudadana podría estar en que sean utilizadas para revivir organizaciones del tiempo del conflicto armado, que tuvieron funciones eminentemente contrainsurgentes. Una progresiva democratización de las estructuras comunales y de poder es la condición para crear órganos representativos de los intereses comunales en materia de seguridad.

5. Resumen

Siendo la Policía Nacional Civil una institución del Estado con la misión de asegurar la Seguridad Pública en toda la República, función que le ha sido otorgada y delegada legalmente, es imperativo que el Estado y la sociedad ejerzan control permanente sobre su desempeño. La sociedad ha delegado en el Estado el monopolio del ejercicio de la fuerza, y éste lo ha delegado en la Policía para efectos de la Seguridad Pública, por lo que la supervisión, inspección permanente de su actuación es insoslayable.

El control comienza con el Control Interno desarrollado por las instituciones policiales, las que necesitan de él para cumplir con el mandato que le ha sido impuesto. El Estado como tal también tiene mecanismos de supervisión y control de la institución policial, como son el Congreso de la República, el Procurador de los Derechos Humanos, el Ministerio Público y el Organismo Judicial. Pero esta necesidad política de los controles también llega hasta a la sociedad misma, la protección de esta es el fin y objeto primordial de la institución policial y del Estado. Para garantizar la protección de sus derechos, protección que ella ha delegado en el Estado y sus instituciones es que se organiza para controlar el desempeño de la Policía.

Esas amplias facultades que le da la ley a la policía requieren del control en el ejercicio de sus funciones para prevenir, investigar y sancionar abusos, arbitrariedades, malos manejos de recursos y personal así como para hacer mas efectiva su labor y el desempeño de su personal en el marco de la ética profesional. En el ámbito interno policial se organizan los Regímenes Disciplinarios, los que deben estar fundamentados en el Estado de Derecho del país de que se trate, regidos por normativas administrativas que protejan los legítimos intereses de la Sociedad, de la Institución y de los funcionarios de la Seguridad Pública.

La organización y operativización de estos regímenes requiere de mucha capacidad, coordinación y sobre todo madurez emocional de los operadores de dicho sistema. Lo que demanda de las Autoridades estratégicas de la Policía una atención permanente y privilegiada.

Para finalizar es importante señalar que todos los miembros de la Policía tenemos el deber de contribuir con el sistema disciplinario. En tal sentido el encubrimiento u otros actos adversos a la cooperación y colaboración con estos mecanismo dañan sensiblemente a la imagen y al buen funcionamiento de las fuerzas de seguridad. Siempre constituyen una vulneración del estado de derecho, es decir, del imperio de la ley, y de la ética profesional. Su incondicional apoyo, en cambio, fortalece la democratización, la profesionalización, la transparencia y la buena imagen social de la policía.

OHCHR LIBRARY



11578