

CORRUPCIÓN POLICIAL

Estimadas Amigas y Estimados Amigos, Miembros de la Red, espero que el presente documento sea un aporte para dar inicio a la discusión de un tema que es preocupante al interior de nuestras instituciones, las que fueron creadas con el loable propósito de defender y proteger a los ciudadanos de los delincuentes, antisociales cuyo nefasto accionar no permite que las personas vivan en paz y armonía, disminuyéndoles así la posibilidad de su mayor realización espiritual y material. Por tal motivo, si quienes estamos a cargo de neutralizar esta lacra de la sociedad no cumplimos con nuestra promesa o juramento de combatir con honor, responsabilidad y probidad los deberes de nuestro cargo, no nos merecemos el respeto ni la confianza de la sociedad ni de nuestros propios pares. ¿Si no pueden confiar en sus policías, en quién pueden depositar sus esperanzas las personas para que los defiendan de la transgresión a sus legítimos derechos?

Carlos Pino Torres
Policía de Investigaciones de Chile

INTRODUCCIÓN

Las conductas indebidas son una amenaza permanente y latente en la policía. Los policías se ven expuestos cotidianamente a distintas situaciones que generan decisiones rápidas, donde se pone a prueba el profesionalismo y los valores. En otras palabras, el nivel de exposición es mayor al de un ciudadano común.

La falta de probidad, la corrupción y los procedimientos irregulares son conductas calificadas como “indebidas” en una institución policial.

Sin embargo, cualquiera normativa acerca de la profesión no puede ser, en sí misma, el primer dictamen ha que atenerse, sino que tiene diversos componentes éticos a considerar:

- La responsabilidad de los propios actos frente a su conciencia, a sus subalternos, a la Institución, y frente a la sociedad.
- La adhesión a principios éticos superiores y perennes.
- El espíritu de servicio.
- La búsqueda del bien común.
- El honor, la disciplina y la lealtad entre los colegas de profesión y frente a los beneficiarios que tiene como funcionario público.
- El deseo de auto control y de control mutuo al interior de la gestión del mando que le toca desarrollar.
- La conciencia de que entre Policía y ciudadano existe normalmente una proporción asimétrica de poder en cuanto que el primero posee más conocimientos y más recursos de diversa índole que el segundo, lo que lo pone, desde un principio, en una situación de superioridad.
- Una comprensión de la propia función que ejerce como Jefe Policial como un medio de autorrealización vocacional, antes de un medio de lucro.
- Una opción por una actitud que prioriza a la persona y la perfección de la obra antes que el éxito inmediato o los puros requerimientos de la sociedad de consumo que nos toca vivir.

Debemos hacer una distinción inicial que nos permita enfocar el debate conceptual que se presentará más adelante. La corrupción en el interior de los órganos policiales puede ser de dos tipos: el primero, la **corrupción administrativa**, que dice relación con aquellas conductas corruptas que se dan a nivel de la gestión de recursos humanos y materiales en el interior de la institución y que son similares a aquellas presentes en otros organismos públicos (pago de comisiones por contratos internos, desvío de fondos, pago por ascensos o traslados, entre otras); el segundo tipo se refiere a una corrupción que es producto de las relaciones con el medio externo a la institución: esto es, se presenta ‘hacia fuera’ de la institución, en el contacto cotidiano de los policías con ciudadanos y delincuentes. Esta es la **corrupción operativa** (aceptar/pedir dinero para no cursar una multa o una detención, extravío o producción intencional de evidencia, protección de delincuentes, como ejemplos). Será esta última la que concite nuestro interés, puesto que, por una parte, se presenta únicamente en funcionarios policiales, ya no en funcionarios de servicios públicos en general; por otra, es ésta la que genera mayor impacto en la ciudadanía, disminuyendo la confianza en la policía y aumentando la percepción de inseguridad que trae aparejada.

Asimismo, la corrupción operativa reduce la eficiencia policial, pues disminuye el interés del funcionario policial por cumplir con la misión institucional (Urueña, 2001).

Para aproximarnos a una definición de esta corrupción operativa, la literatura plantea un primer elemento que debe ser considerado como central: todo acto de corrupción policíaca constituye un acto de abuso de autoridad, toda vez que quien lo comete ‘toma ventaja’ de su posición y del poder que le otorga (Newburn, 1999; Urueña, 2001).

Este elemento es el que nos permite distinguir entre actos meramente ilegales, sometidos por un policía; y aquellos que, además de constituir delitos, son corruptos. Como apunta Klockars “si oficiales de policía roban bienes de la escena de un crimen a la que han sido llamados a investigar, son corruptos. Si roban a sus familias, a sus amigos, o en una tienda o casas, sin estar protegidos por su autoridad como policías, son meros ladrones”.

En segundo lugar, no todo acto de corrupción es necesariamente un acto ilegal. Así, que un policía acepte un café u otro bien o servicio por el que normalmente se debe pagar (gratuidad), no se constituye en un hecho ilícito, pero bien podría ser considerado como un acto de corrupción si es que esta ‘gratuidad’ genera algún compromiso con quien lo provee.

La distinción entre ‘sobornos’ y ‘gratuidades’ está separada por una débil línea que requiere ser definida en la práctica. Kleinig plantea la siguiente distinción: un ‘soborno’ es de magnitud significativa y generalmente proporcional al servicio o favor que se requiere, y su motivación es corromper a la autoridad; las ‘gratuidades’, en cambio, tienden a ser más simbólicas, y nada puede hacer suponer, al menos inicialmente, que una ‘gratuidad’ entregada a un oficial de policía tenga la intención de tener alguna influencia sobre su actuación como policía.

Los argumentos, tanto a favor como en contra de la aceptación de ‘gratuidades’, son diversos. Todos aquellos que se formulan en contra, la sitúan como un problema básicamente ético, puesto que los servicios policiales y sus agentes deben atender a todo ciudadano en igualdad de condiciones. La aceptación esporádica o sistemática de ‘gratuidades’ genera, de una u otra manera, un compromiso que puede inducir a un oficial a tener un trato diferenciado con aquellos que le ofrecen estos beneficios (Newburn, 1999).

Entonces, la noción de ilegalidad del acto no es suficiente, puesto que la corrupción policial se constituye como un problema ético precisamente debido, como ya se planteó, a la misión institucional que la policía está llamada a cumplir.

En el marco de los procesos de reformas policiales que se vienen desarrollando en América Latina, la desconfianza en la institución y la percepción de ineficiencia por parte de la ciudadanía son elementos centrales para diagnosticar la necesidad de estas reformas (Rico y Chinchilla, 2006). Citado por Newburn (1999).

Tipos de corrupción

Urueña (2001) recoge la distinción entre corrupción permanente y corrupción circunstancial. Siendo la primera aquella referida a estados de corrupción permanentes pues los policías obtienen un beneficio de actividades ilícitas o que están, o debieran estar, sometidas a su fiscalización. La corrupción circunstancial, por su parte, corresponde más bien a actos aislados de corrupción que son aprovechados por el policía para obtener algún beneficio.

Tabla: Tipología de “estados” y actos de “corrupción operativa”

Corrupción	Tipología	Dimensión	Caso
	Corrupción de Autoridad	El oficial de policía recibe un bien (ganancia material) debido a su condición de autoridad, sin violar la ley.	El policía recibe como 'beneficio' un café, bebidas u otro servicio de manera gratuita.
Circunstancial	Robo de Oportunidad	Tomar desde el sitio del suceso algún bien de la víctima.	Tras un accidente automovilístico, tomar algún bien de propiedad de la víctima.
	“Shakedowns” (Obtener ganancias mediante presiones)	Aceptar un soborno por no dar cumplimiento a la ley.	Omitir realizar un arresto a cambio de dinero o bienes materiales.
	Protección a actividades ilegales	Otorgar protección policial a actividades ilegales permitiendo que operen.	Protección a redes de prostitución, pornografía o drogas.
Permanente	“The Fix”	Desestimar una investigación criminal o un procedimiento, perder multas de tránsito.	Cooperar con personas que han incurrido en delitos, evitando que se investigue su participación.
	“Padding”	Plantar o agregar evidencia incriminatoria.	Modificar la escena del crimen.

- Newburn construye esta tipología de actos corruptos a partir de los autores Roebuck And Barker (1974). También se recomienda ver: Carter (1990), Sayed and Bruce (1998). Se presentan en este documento aquellas que se sitúan como corrupción operativa.

Esta tipología considera actos leves y estados avanzados de corrupción, expresándose en forma ascendente en la tabla. Se encuentra implícita, en el modelo presentado, la idea de que un policia que se inicia con un acto de corrupción menos serio (corrupción de autoridad, por ejemplo), avanza hacia aquellos mayores. Aquí queda en evidencia la importancia de intervenir en forma temprana.

Esto se traduce en medidas concretas en los siguientes campos:

1. Perfeccionamiento de los mecanismos de selección de personal;
2. Reforzamiento de valores policiales en la primera etapa de formación profesional;
3. Reforzamiento cíclico de valores en personal que lleva años;
4. Generación de una mayor capacidad de la institución para identificar y monitorear factores de riesgo;
5. Explicitación de conductas ejemplares y reforzamiento de conductas positivas;
6. Consolidación de mecanismos que aumentan la capacidad de detección de casos de faltas a la probidad, corrupción y procedimientos irregulares; y,
7. Exploración y búsqueda de estrategias validadas para tratamiento del tema.

Lo anterior, por cuanto la experiencia internacional en materia de corrupción policial y estrategias de contención aconsejan un enfoque situacional y preventivo y no sólo punitivo, es decir, trabajar los factores y circunstancias que generan oportunidades para corromper. Indudablemente, cualquier estrategia de contención pasa por un buen control externo e interno, y acciones orientadas a prevenir este tipo de conductas.

Medidas en curso en la Policía de Investigaciones de Chile (PDI).

Si bien la institución no enfrenta una situación de corrupción sistémica, tal como lo demuestran los monitoreos internos y los estudios y estadísticas externas, se ha considerado oportuno adoptar 19 medidas que profundizan una política de tolerancia cero, especialmente a nivel de prevención, control y monitoreo de conductas indebidas, las cuales pasan a ser materia de rendición de cuenta de las respectivas jefaturas y reparticiones involucradas en su implementación.

En el **ámbito de la prevención**, se destaca:

1. El reforzamiento, en términos de recursos humanos del Departamento V de Asuntos Internos y del Departamento VII de Procedimientos Policiales, ambos de la Inspectoría General, con personal abocado a la investigación de las denuncias y quejas contra funcionarios, y el perfeccionamiento de los procedimientos de vigilancia de las actuaciones de los funcionarios.

2. La creación de una Unidad de Análisis y Monitoreo de conductas ilícitas e indebidas en la Inspectoría General, anticipando tendencias y recomendando cursos de acción que aseguren una eficaz prevención y control.
3. La implementación a contar de Abril de 2009 de un programa permanente de actualización de conocimientos y prácticas modernas de gestión policial a través de la Academia Superior de Estudios Policiales. Esto, en base a tres módulos dirigido a oficiales con 5, 10 y 15 años, permitirá el reforzamiento en materia operativa y administrativa y, especialmente, en ética y deontología policial.
4. La creación de un Departamento de Derechos Humanos y Deontología Policial en la Jefatura de Educación Policial, destinada a realizar análisis de casos y gestión de conocimiento, a fin de identificar medidas preventivas y diseminar buenas prácticas directamente en todos los estamentos de aspirantes a oficial policial e indirectamente en toda la institución.
5. El reforzamiento académico-valórico del personal que se desempeña -vinculado a la Escuela de Investigaciones Policiales- como tutor de Oficiales Policiales egresados, integrando prácticas más modernas de inducción a la labor operativa y de acompañamiento del personal nuevo.
6. La creación de una Comisión Especial ad hoc para estudiar, revisar y proponer mejoras al cuerpo jurídico y reglamentario de la PDI que permita un eficaz monitoreo y control de las conductas funcionarias, con el apoyo de instituciones y especialistas nacionales e internacionales.
7. La anticipación de los plazos de ejecución del Proyecto 10 del Plan Estratégico Institucional “Minerva” que busca generar, ejecutar y sistematizar estrategias orientadas a evitar que una conducta indebida se lleve a cabo. Esto facilitará la gestión de información intra y extrainstitucional relativa a actos de falta a la probidad y la labor de los organismos de control y sanción y, finalmente, promoverá medidas normativas y reafirmará los valores policiales.
8. La ejecución de un programa de inducción a nivel nacional como parte de la Agenda de Probidad y Transparencia, sobre la base de charlas sobre acceso a la información pública, que se inició a fines del mes de noviembre del año 2008 en la Región Policial Metropolitana (Santiago de Chile), anticipando el escenario de abril del 2009, que persigue capacitar al personal en el ejercicio de los derechos ciudadanos y las obligaciones del personal de la PDI. Este proceso concluye la segunda quincena de enero.

En el ámbito del control:

9. Se fortaleció el liderazgo de la Jefatura Nacional de Delitos contra la Propiedad, nombrándose a un Oficial General a cargo de esta jefatura, así como a un nuevo jefe a cargo de Brigada de Robos Metropolitana (BIROM), especialistas en esta área.
10. Se creará la figura de un “Contralor Regional Interno”, que tendrá por misión contribuir a desconcentrar la labor de la Inspectoría General y, de esta forma, hacer más efectivos y directos los mecanismos de fiscalización y supervisión en cada región policial del país.

11. Se pondrá en marcha una Comisión Especial para formular propuestas que permitan perfeccionar las atribuciones del Consejo Superior de Ética Policial, tendiente a facilitar el alejamiento de funcionarios por conductas indebidas.

12. Se continuará la aplicación selectiva y aleatoria, y se aumentará la cantidad de test de drogas entre el personal institucional.

13. Se creará una Unidad Especial abocada a diseñar los mecanismos y cursos de acción que correspondan para mejorar la respuesta a las quejas y denuncias de los ciudadanos, que facilite la pre-denuncia vía web. Éste deberá ofrecer, además, garantías de reserva y confidencialidad al personal interno y a los ciudadanos que denuncian, facilitando el control social interno y externo y el accountability policial necesario ante hechos de esta naturaleza.

14. Se introducirán nuevos índices de gestión en el sistema de monitoreo y control a través de la Orden General que determina las metas, índices y descriptores de la gestión policial 2009-2010 de la PDI. Estos se refieren al desempeño de los jefes de unidades en materia de sumarios, investigaciones sumarias y otras actuaciones, lo que permitirá enfatizar la responsabilización del mando.

En el ámbito del monitoreo:

15. Se implementarán entrevistas aleatorias y obligatorias para funcionarios destinados a nuevas unidades dentro de los primeros 6 meses, con el fin de detectar factores de riesgo.

16. Se creará un catastro permanente de sumarios e investigaciones sumarias pendientes, lo que permitirá anticipar resultados y posibles sucesos de alto impacto mediático.

17. Se estudiará la creación de un sistema que prevenga el sobreendeudamiento de los funcionarios. Esto busca evitar conductas indebidas para solventar deudas económicas.

18. Se realizarán reuniones con el personal en todas las unidades del país, a fin de explicar los hechos y sensibilizarlos respecto de la responsabilidad del mando y del control social informal responsable que deben ejercer sobre su personal.

19. Se promoverán reuniones de las jefaturas superiores con autoridades regionales, provinciales y locales, incluidos medios de comunicación, a fin de entregar antecedentes verídicos y estadísticas que reflejan la real envergadura del problema, facilitando el conocimiento de las acciones que emprende la PDI en este campo.

NOTA: Esta presentación fue confeccionada tomando como base el Documento de Trabajo N° 1, “Reflexiones en torno a la corrupción policial”, del Proyecto: Generación de Redes de investigadores y profesionales vinculados con materias policiales y de derechos humanos en México, Notas y experiencias para la reforma policial en México, realizado por Alejandra Mohor y Hugo Frühling, del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile. Santiago, octubre 2006.

Además, de la Intervención del Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, Don Arturo Herrera Verdugo, ante la Comisión Permanente de Seguridad Ciudadana y Drogas de la Honorable Cámara de Diputados, del Congreso de Chile, el día 04 de diciembre de 2008.

BIBLIOGRAFÍA

Carter, D.L. (1990) "Drug- related corruption of police officer: A contemporary typology" en Journal of Criminal Justice Vol 18, pp 85 - 98.

Newburn, Tim (1999) "Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature", Police Research Series Paper 11 0. Home Office, Policing and Reducing Crime Unit.

Rico, J.M. y Chinchilla, L. (2006) Las reformas policiales en América Latina: situaciones, problemas y perspectivas.

Roebuck, J.B. y Barker, T. "A tipology of police corruption" en Social Problem, Vol 7, nº1, 1974, pp 423 - 437.

Sayed, T. y Bruce, D. (1998) "Police Corruption: toward a working definition" en African Security Review, Vol. 7, Nº 2.

Urueña, Nubia (2001) "La corrupción en la policía. Modalidades, causas y control", en Policía, sociedad y estado: modernización y reforma policial en América del Sur, Frühling, H y Candina, A, Editores. Centro de Estudios para el Desarrollo, pp. 107- 131.