

---

# La policía en el Perú: legislación y realidad\*

**Eduardo Dargent Bocanegra y Antonio Ruíz Ballón**  
Alumnos del séptimo ciclo de la Facultad de Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

## 1. INTRODUCCIÓN.

El tema policial, como dice Ferragioli es “un derecho inferior o incluso un no-derecho, representa, en efecto, el sector quizá más olvidado de los estudios académicos<sup>(1)</sup>”. Es tal vez por esta razón que en el Perú el tema ha sido dejado de lado y sean contados los trabajos que lo abordan directamente. Creemos que la policía en nuestro país es una de las instituciones donde más claramente se observa el conflicto entre el derecho y la realidad. En este trabajo intentaremos hacer un análisis general de las causas de este desencuentro bajo la óptica de la criminología crítica.

Esta corriente de la criminología ha planteado en innumerables trabajos e investigaciones la disfuncionalidad de los sistemas de control formal. Pretendemos referirnos, concretamente, a los problemas relacionados con la disfuncionalidad de la policía en el Perú investigando el problema que plantea la irrealidad de su marco normativo, es decir, la incongruencia entre los lineamientos formales de la educación de los agentes y las normas que regulan la actividad policial, con su acción real en la sociedad. En otros países el tema ha sido abordado, señalándose cómo la policía termina cuestionando el Estado de Derecho al constituirse en un órgano represor de sectores marginales de la sociedad. En el Perú, el análisis general de este tema no es muy distinto al de otros

países en cuanto a las causas y consecuencias de la disfuncionalidad, pero consideramos que hay aspectos de nuestra realidad que enriquecen el debate y radicalizan algunas de estas causas. Ejemplo de ello son el estrato social del que provienen los agentes, su desvinculación de los grupos de poder, su subordinación a estos grupos cumpliendo un rol de meros instrumentos de dominación y la concepción de un sistema de valores que no logran traducirse en la práctica.

No darle importancia a un tema como el policial en un país como el nuestro, luego de quince años de vida democrática y convivencia con la violencia terrorista en la que el papel del policía fue el de chivo expiatorio, segmento desprotegido y vulnerable del Estado, sería no querer ver un problema de enorme importancia. Pareciera que los temas que se encuentran en la frontera de la legitimidad son molestos para el académico que encuentra en ellos los cuestionamientos más agudos acerca de la eficacia del derecho como regulador social. En este caso, la policía regulada legalmente como protectora y colaboradora de la sociedad, encuentra uno de los más altos índices de desconfianza ciudadana que se expresa en la impopularidad y temor a la institución.

La violencia policial está relacionada con abusos a los derechos humanos y las respuestas que se dan al problema son siempre individualizadas o tendientes a

(\*) A los profesores César San Martín y Luis Vargas por la paciencia y el afecto.

(1) FERRAGIOLI, Luigi. *Razón y Derecho. Teoría del Garantismo Penal*. Madrid: Trotta, 1995. p.767.

mostrar sorpresa e indignación ante los que se consideran casos aislados. Abusos en las detenciones o durante la investigación, atestados fabricados y requerimientos injustificados de documentos son muestras de cómo estas funciones pueden rebasar los límites aceptados por la ley, siendo su generalización una prueba de que no tratamos con casos aislados, sino con un problema institucional.

A fin de analizar el problema planteado tocaremos en primer lugar el marco normativo de la policía en el Perú (cómo debe actuar) y los diversos problemas al interior de éste. En este punto se analizará, partiendo de la Constitución, la adecuación de las normas policiales a sus fines jurídicos. Asimismo, la relación de estos fines con los valores y metas que proporciona la instrucción y la educación policial.

En segundo lugar analizaremos cómo esta figura ideal se desenvuelve en su actividad diaria, haciendo hincapié en aquellas causas que hacen de la carrera policial una actividad socialmente subordinada al poder económico y político. Luego veremos cómo los fines planteados por la institución no sólo no se cumplen, sino que, en muchos casos, el policía pasa a ser un enemigo del orden legal que pretende defender.

Por último, se intentará vincular los temas anteriores al mostrar en qué puntos se dan las mayores incoherencias entre los lineamientos normativos de la policía y el Estado de Derecho. Con estos datos sobre la mesa se ofrecerán sugerencias que consideramos viables a fin de lograr que la función policial guarde coherencia con los límites que el Estado de Derecho le impone, haciendo énfasis en la forma en que su imagen puede ser mejorada frente a la opinión pública.

La perspectiva que intentaremos darle al presente estudio no busca solamente criticar la acción policial en pro de las víctimas de la violencia institucional, sino tratar de comprender la visión del policía y los límites que socialmente se le imponen al ser parte de una subcultura protegida bajo un marco institucional apoyado en la ley. En suma, un problema que se sitúa entre el punto de tolerancia de violencia que el Estado está dispuesto a generar para evitar la violencia que no quiere soportar.

## 2. VISIÓN JURÍDICA DE LA POLICÍA.

Desde el punto de vista del Derecho, la policía es una institución rígidamente subordinada al Estado, y

concretamente al Poder Ejecutivo. Se presenta como un órgano administrativo, con funciones y atribuciones que hacen de ella un ente cuya importancia es indiscutible, no sólo desde el punto de vista de la propia existencia del Estado, sino desde el punto de vista de la relación entre éste y la comunidad.

Pocas son las instituciones del Estado en las que el Derecho, por decirlo de algún modo, se hace carne, se topa con la humanidad y los valores más cotidianos y elementales de una sociedad. La policía es una institución en la que el Derecho casi puede tocarse.

En el Perú, su desarrollo jurídico no dista mucho del que se ha dado en otras partes del mundo; siempre relegado, poco estudiado, poco criticado. Más cercano a los periodistas y a las crónicas de escándalos que al mundo jurídico, la policía es una de las instituciones en las que el Derecho se aproxima más a la lírica.

En esta primera parte del trabajo procuraremos dar una visión crítica y genérica de la normatividad policial en el país, complementándola con concepciones doctrinarias de derecho administrativo.

Veamos esquemáticamente como ha sido recogida la institución en la Constitución de 1979 y en la de 1993. El esquema de cada artículo secciona el precepto constitucional en lo que arbitrariamente denominamos actividades (izquierda) y objetos (derecha).

1. Constitución Política de 1979.- Artículo 277.  
“..tienen por finalidad fundamental:  
mantener : el orden interno  
preservar : el orden público  
conservar : el orden público  
garantizar : el cumplimiento de las leyes  
garantizar : la seguridad de las personas,  
de los patrimonios público  
y privado  
prevenir : la delincuencia  
combatir : la delincuencia

Participa con las Fuerzas Armadas de la defensa nacional”.

2. Artículo 277 de la Constitución de 1979 modificado por Ley No. 24949

“... tiene por finalidad fundamental:  
garantizar : el orden interno  
mantener : el orden interno

restablecer	: el orden interno
debiendo	
prestar ayuda:	a las personas
y protección :	a la sociedad
garantizar	: el cumplimiento de las leyes
garantizar	: la seguridad de los patrimonios público y privado
prevenir y combatir	: la delincuencia
vigilar y controlar	: las fronteras

Participa con las Fuerzas Armadas en la defensa nacional”.

3. Constitución Política de 1993  
 “... tiene por finalidad fundamental:
- |                |   |
|----------------|---|
| garantizar     | : el orden interno                                  |
| mantener       | : el orden interno                                  |
| restablecer    | : el orden interno                                  |
| presta ayuda : | a las personas y                                    |
| y protección : | a la comunidad                                      |
| garantiza      | : el cumplimiento de las leyes                      |
| garantiza      | : la seguridad de los patrimonios público y privado |
| previene       | : la delincuencia                                   |
| investiga      | : la delincuencia                                   |
| combate        | : la delincuencia                                   |
| vigila         | : las fronteras                                     |
| controla       | : las fronteras                                     |

Consideramos que la evolución constitucional de los preceptos que recogen la institución policial de la Constitución de 1979 a la Constitución de 1993 ha sido positiva. El texto original de la Constitución de 1979 contenía redundancias y distinciones innecesarias (mantener el orden interno, preservar y conservar el orden público) y le asignaba una finalidad múltiple en la que se mezclaban actividades y objetos que posteriormente serían reclasificados. Con el texto modificado por la Ley No.24949 se asigna, en función a un solo objeto (el orden interno), una única “finalidad fundamental” (garantizar, mantener y restablecer el orden interno) la misma que se desarrolla con diferentes actividades (que antes se confundían dentro de la “finalidad fundamental”). Esta última opción

persiste en la Constitución del 93.

El texto de la actual Constitución, a diferencia de los textos anteriores, no hace mención expresa de la participación, junto a las Fuerzas Armadas, en la defensa nacional. De los textos anteriores a la actual Constitución podría entenderse, por ejemplo, que los miembros de la institución estaban obligados a actuar igual que un soldado en caso de guerra exterior.

Consideramos más apropiado el texto actual porque le quita a la institución (cuando menos a nivel dogmático) un innecesario y ambiguo cariz militar, aunque esto de ninguna manera significa la ausencia de tal función (Constitución artículo 163 (...). La Defensa Nacional es integral y permanente. (...)). Por el contrario, de una interpretación sistemática del Capítulo XII se desprende que la Policía Nacional participa de la Defensa Nacional en el ámbito interno (artículo 163), y es en este ámbito que entendemos debe participar con las Fuerzas Armadas cuando se decreta un estado o régimen de excepción conforme al artículo 137 (artículo 165). En suma, podemos entender que la Policía es un instrumento del Estado que participa en la Defensa Nacional fundamentalmente como órgano de control y protección del orden interno.

Durante el período constitucional bajo análisis se pueden distinguir dos posturas del constituyente respecto de lo policial: primero, cuando se unifica a las fuerzas policiales -Guardia Republicana, Guardia Civil y Policía de Investigaciones- el renovado artículo 22 de la Constitución de 1979 distinguía ya no dos -civiles y militares- sino tres grupos de participantes en la sociedad como objetos del sistema educativo: civiles, militares y policías. Surgía lo policial como un objeto especial de educación dentro del ámbito de la formación obligatoria en la enseñanza de derechos humanos.

Una segunda posición es adoptada por el texto de la actual Constitución que obvia referencia alguna a lo policial como ente distinto, dejando para el desarrollo legal la caracterización de la naturaleza de la institución. Consideramos que ninguno de los textos se expresa con suficiencia. Por un lado, al cometer un delito en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con la Constitución, un policía debe ser juzgado por el fuero privativo militar; sin embargo, el Decreto Legislativo No.371 Ley de Bases de las Fuerzas Policiales ( del 05 de febrero de 1985) en su artículo 5 establece: “Las

Fuerzas Policiales son de carácter **profesional no militar** y de estructura funcional jerarquizada; son no deliberantes. (...)”. La pregunta es inevitable ¿Por qué los miembros de una institución que el Estado definió como no militar están sujetos, en caso de que cometan algún delito de función, a ser juzgados por una institución cuyas actividades y fines son completamente ajenos y distintos, sobre todo en su relación con la sociedad civil? ¿Por qué no existe un Código de Justicia Policial sino que es de aplicación general el Código de Justicia Militar? Ciertamente es una opción legislativa que expresa una visión de la institución policial como un mero instrumento del Estado y ente absolutamente subordinado al Poder Ejecutivo y al régimen militar como si éste estuviera (por alguna clasificación secreta) jerárquicamente por encima de esta institución.

Pasemos ahora a una breve revisión del desarrollo legislativo de la policía en el Perú. Entre 1968 y 1980, período en el que el país fue gobernado por las Fuerzas Armadas, la actividad policial se dividía en los tres institutos ya conocidos, sin que se vislumbrara siquiera la posibilidad de integración de los mismos. Esta realidad fue recogida por la Asamblea Constituyente de 1979. En el período presidencial del arquitecto Belaúnde no hubo cambios significativos normativamente. En el período siguiente (el desgobierno aprista) una de las primeras acciones políticas fue anunciar una reorganización policial. “En aquella época un sector de analistas atribuyeron a tal actitud un sentido de venganza política contra los institutos policiales que (...) constituyeron un obstáculo para el desarrollo político de un partido que se sintió perseguido. La reorganización se inició pasando a varios oficiales de alto rango a la situación de retiro<sup>(2)</sup>”.

La primera norma de importancia fue el Decreto Legislativo No.370, Ley Orgánica del Ministerio del Interior. Mediante esta norma, como aprecian Sosa y Montoya<sup>(3)</sup>, se crea la Dirección General de las Fuerzas Policiales aún a pesar de que la Constitución no contemplaba siquiera la posibilidad de un órgano superior a las tres instituciones tradicionales. Inmediatamente después se promulgó el Decreto Legislativo No.371, Ley de Bases de las Fuerzas Policiales, que señala el fundamento, finalidad y

carácter de las fuerzas policiales, determina su dependencia y competencia, funciones básicas y prescribe normas fundamentales sobre los regímenes de personal, educativo y económico (artículo 1). El artículo tercero señala el fundamento de la institución: “Las fuerzas policiales están al servicio de la comunidad; constituyen el elemento fundamental que posee el Estado para proteger a las personas y mantener el orden interno”. Este precepto respeta el tenor del texto constitucional de aquel momento, no considerando la protección de las personas un campo de actividad paralelo a mantener el orden interno y agregando que su presencia se justifica (en uno de sus aspectos) en el servicio a la comunidad (aunque no son estrictamente parte de ella, sino del Estado). Una de las características más importantes de este decreto legislativo es que establece -como ya anotamos- el carácter profesional no militar de la policía.

Inmediatamente después se dictaron sendos decretos legislativos que contenían la ley orgánica de cada instituto policial; sin embargo en 1988 fueron derogados por la Ley No.24949 con la que se modificó la Constitución a fin de unificar a las tres fuerzas policiales creando la Policía Nacional del Perú.

Posteriormente en 1991 se dictaron nuevas normas complementando la reforma iniciada en el gobierno anterior. Entre ellas encontramos el Decreto Legislativo No.744 la Ley de Situación Policial (Decreto Legislativo No.745 ), la Ley del Servicio Nacional de Inteligencia (Ley No.25635), entre otras, con las que se inició una etapa de producción legislativa tendiente a luchar contra el narcotráfico y el terrorismo. Como sabemos, estas últimas normas, a las que la actividad policial debía adecuarse, fueron duramente criticadas por las excesivas facultades que otorgaban a las autoridades estatales y las pocas garantías que ofrecían a los ciudadanos.

Finalmente no podemos dejar de mencionar que actualmente, después de nueve años de derogadas las leyes orgánicas de las tres fuerzas policiales, se discute en el Congreso un proyecto de Ley Orgánica de la Policía Nacional en el que desde nuestro punto de vista (de no policías y ajenos al día a día policial) hay dos aspectos que nos parecen relevantes: primero el tema de la educación ; en el que se plantea la adecuación del

(2) SOSA CALDERÓN, Guillermo y Mario MONTROYA ORTEGA. *Normatividad para uso Policial*. Arequipa: Industria Peruana, 1996. p.98.

(3) Ibid. p.99.

sistema educativo policial a la Ley Universitaria y a la Ley General de Educación y además se pone especial énfasis en la formación en derechos humanos. Segundo, la facultad de celebrar convenios para la prestación individualizada o localizada de servicios rentados de manera particular, con el fin de obtener recursos propios. El hacer entrar a la policía al mercado de servicios privados de seguridad alentará el surgimiento espontáneo de criterios de eficiencia y abandono de la corrupción ya que de lo contrario serán “vencidos” por los otros competidores del mercado de seguridad privada.

Desde otro aspecto del análisis es interesante tomar en cuenta que aunque la norma simplemente contenga la descripción de una estructura jerárquica o la organización de la institución, los considerandos hacen claras y aparentemente comprometidas reflexiones a que la norma se está dictando en garantía y protección a los derechos humanos, teniendo en cuenta la Constitución y el Estado de Derecho en que vivimos. Si bien es cierto que la publicidad de las normas es un requisito esencial para su validez y que las normas imperativas que regulan la actividad del Estado son las más llamadas a ser conocidas en su contenido y justificación, es gracioso que por el simple hecho de dictarse una norma que aluda a la Policía (institución **agresora -o coercitiva** en términos de «Derecho»- del Estado en esencia, y causa de gran cantidad de protestas por atentados contra los derechos humanos) se pretenda que ésta es *per se* un esfuerzo del Estado por la defensa de los derechos fundamentales.

Qué difícil es encontrar un reglamento que nos indique cuáles son los procedimientos que se deben utilizar para realizar una detención o un allanamiento, los reglamentos de disciplina, el régimen de los detenidos en las comisarías o normas de este tipo en general, en las que realmente se expresa cuando menos la noción de Estado de Derecho y derechos humanos que tiene el Poder Ejecutivo. Entendemos que la mayoría de instrucciones para procedimientos de este tipo se dictan por directivas internas cuya difusión es mínima.

Según la doctrina, las normas del derecho policial pertenecen al derecho penal administrativo: “lo que

tipifica al derecho penal administrativo es la esencia del precepto que contiene una sanción, tal como ocurre con las contravenciones de policía y las infracciones tributarias. Sin embargo, el ilícito penal administrativo es un delito de daño y una de sus principales formas está dada por la transgresión al deber de colaborar con la administración en la realización de los fines de bien común que ella persigue<sup>(4)</sup>”.

Entendemos que la distinción entre orden interno y orden público para determinar el objeto de la actividad policial es innecesaria. En la mayoría de autores consultados hay preferencia por expresarse en torno a “orden público”.

Para Bartolomé Fiorini el “orden público se presenta como una noción en sí, nunca como una institución y menos como figura jurídica, y bajo su invocación unilateral la libertad individual queda limitada y sin defensa<sup>(5)</sup>”. Así entendido, el orden público (o interno) es un concepto genérico que legitima la restricción de la libertad de los hombres cuando el ejercicio de la misma altera la normal convivencia entre éstos.

“La actividad policial aparece como el cuidado de las cosas públicas frente a las perturbaciones provenientes de actividades individuales y del ejercicio de los derechos individuales. La policía de seguridad destaca así como la actividad administrativa que asegura el ejercicio seguro de los derechos de los individuos, y también de tranquilidad y paz pública que representan el orden público<sup>(6)</sup>”.

Por razón de su importancia es pues un servicio público esencial que se relaciona con el cumplimiento de los fines del propio Estado (Servicio de Defensa Nacional). Es un servicio general, exclusivo del Estado, indelegable, obligatorio e impuesto a los ciudadanos.

Este poder del Estado hoy en día dista de ser un ente de control absoluto de los ciudadanos, siendo su primer límite, justamente, la protección y el respeto al ciudadano. Como ente administrativo sujeta todas sus actividades a leyes y reglamentos que legitiman su autoridad pública. “La reserva de ley es un principio que garantiza la legitimidad de las limitaciones de los derechos individuales y resuelve los problemas de su relatividad<sup>(7)</sup>”.

(4) CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo I*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993. p.164.

(5) FIORINI, Bartolomé. *Derecho Administrativo*. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1996. p.20.

(6) *Ibid.* p.21.

(7) *Ibid.* p.31.

Otro tema que consideramos merece un tratamiento más profundo pero que por razones de espacio y de carencia de los elementos suficientes como para abordarlo frontalmente sólo analizaremos superficialmente, es el de la formación policial. Sin embargo, la presencia de la obra *Criminología Peruana* escrita por Guillermo Olivera Díaz, quien se presenta como abogado, especializado en Criminología en la *Scuola di Criminologia Clinica della Università degli Studi di Roma, Italia* merece un breve comentario. Habiendo sido profesor de Criminología de la Universidad Federico Villareal y de la Escuela de Oficiales de la PIP, no pudo menos que suscitar una cita que creemos ejemplifica la terrible situación en que a finales de los setenta se encontraba la formación policial. Uno de los puntos que estudia el autor en su obra es la *Raza como Factor Causal de la Criminalidad*<sup>8</sup>. En la página 133 del segundo tomo refiriéndose a la criminalidad del indio, anota:

“Desde el lado criminológico al efecto de que juzgar al indio implique probidad científica, es necesario conocer al indio. Entonces ¿cómo es nuestro poblador indígena? Los observadores contestan:

- Su asociación de ideas es de cosas, no de ideas. Su imaginación es simple, elemental. El juicio es rudimentario; discurre sobre simplezas, alrededor de sus ocupaciones diarias.

- El indio es cruel, vengativo, avaro, perezoso. (...) raro es el indio que no golpee a su mujer; aprecia más a los animales que a sus hijos; se compadece de la labor excesiva de las yuntas (...) o de un burro pero no siente el menor escrúpulo por hacer trabajar a sus hijos que no han cumplido 10 años. (...). Deja de hacer el mal solamente cuando no puede. Nunca deja de robar lo que se le viene a la mano.

- El sentimiento a la patria en el indio no existe. Su mentalidad no puede comprenderlo.

- El sentimiento político no le es accesible. En todos los acontecimientos políticos de nuestra historia el indio no ha sido una mentalidad vigilante.

- Se le tiene por inocente y es la misma malicia(...) de nadie habla bien, de todos mal. Menos de Dios y es porque no le conoce.

- Bebe hasta embriagarse repugnantemente(...) toda su avaricia se destruye ante el deseo de adquirir alcohol.

Las anteriores particularidades psico sociales de

nuestro indio, deben ser bien consideradas cada vez que se afronta el estudio de su criminalidad<sup>(8)</sup>”.

Es de tener en cuenta que el autor reconoce que toma la descripción de un libro peruano de 1930 pero, a pie de página dice: “A pesar de la fecha de la obra sus observaciones pueden considerarse actuales, pues la idiosincrasia del indígena sigue siendo la misma”. Nos interesa desde dos puntos de vista. Primero, que la obra haya sido publicada en 1978, época en la cual ya habían serias publicaciones de crítica a la criminología tradicional y en la que a su vez hacía muchos años se habían abandonado las concepciones criminológicas basadas en las características físicas de los individuos. En segundo lugar, que el autor haya sido profesor de la escuela de oficiales de la PIP. Por tanto la pregunta es: ¿Bajo concepciones de este tipo se formaban los miembros de la Policía de Investigaciones? ¿Entonces, con qué argumentos podrían enfrentar un fenómeno como el de Sendero Luminoso? ¿Quiénes eran para ellos las comunidades indígenas? ¿Quiénes eran los civiles que estaban en muchos casos entre ellos y Sendero?

Un libro que nos acerca un poco más al tema es el *Texto Básico de Estudio Para el Ingreso al Curso Avanzado de Comando Operativo Policial* (1986), texto en el que se estudian las principales normas relativas a la actividad policial, un método general de resolución de problemas, psicología social y, por último, un capítulo dedicado a subversión y contrasubversión. Particularmente nos interesó el último capítulo. En él, como en los demás capítulos, las definiciones son escuetas, carecen de reflexión; dan poco margen a la formación de ideas personales y mantienen un discurso lineal (autoritario). Algunas ideas sueltas del texto son las siguientes: Se identifica la subversión con la ideología Marxista y Leninista; que “su éxito reside en la habilidad con que los revolucionarios tratan de lograr el dominio”, se considera como una de las acciones violentas de la subversión (junto al terrorismo) a la huelga, y se define como una “suspensión colectiva temporal del trabajo, conforme a un plan preconcebido hecha por los integrantes de una institución, empresa, profesión, etc. con, la finalidad de lograr un objetivo determinado. Según el fin que se busque puede ser calificada como económica, social, política y revolucionaria. Pese a que los objetivos que persiguen pueden ser desviados hacia propósitos subversivos,

(8) OLIVERA DIAZ, Guillermo. *Criminología Peruana*. Tomo II. Lima: Peruana, 1978. pp.133-134.

atentando así contra la sociedad establecida y colaborando a la consecución de los fines comunistas<sup>(9)</sup>”.

Desde otro punto de vista, cabe preguntarse en estos tiempos de reducción del Estado y de privatización de los servicios y empresas públicas, época en que el Estado prefiere manejarse como una empresa eficiente, ¿qué papel debe jugar la policía? ¿Su formación debe seguir siendo la misma: esquemática, rígida, acrítica; o quizás es posible que se liberalice un poco? Sin embargo, ¿cómo debe ser esa transformación de la educación policial? ¿Cuál debe ser el rumbo? No podemos contestar. Sin embargo estos pequeños elementos de juicio nos explican de cierto modo el por qué de la disfunción social de la policía, tema que no se reduce a una mala legislación (que creemos no es el caso de la nuestra en lo estrictamente policial) o a una deficiente formación humana y profesional, sino a factores que escapan a este ámbito de análisis. Factores que provienen de la realidad y que pasamos a revisar en seguida.

### 3. POLICÍA Y REALIDAD.

Dentro del Estado de Derecho corresponde a órganos del Estado como la policía monopolizar la violencia. Es este el primer presupuesto de la función garantista del Estado, utilizar su imperio sólo cuando la acción represiva se justifique por la defensa social. La Constitución, las leyes y los lineamientos formales de la policía siguen, en gran parte, este esquema. Pero la realidad, como comúnmente sucede, no sólo contradice lo escrito en los textos y las leyes, sino que incluso se llega a situar a la policía como una de las principales fuentes de peligró social.

Un ejemplo de este desencuentro entre la norma y la vida diaria se ve cuando recordamos que hace algunos meses el entonces Ministro del Interior, general Juan Briones Dávila, declaró ante la prensa que, a fin de detener la creciente ola criminal en Lima, solicitaría al Congreso que otorgue a la policía la posibilidad de detener individuos por sospecha, contradiciendo los principios del estado social y democrático de derecho. Obviamente el pedido no procedió. Pero tal vez una mejor muestra de la crisis que atraviesa la policía la

encontremos en la siguiente carta del general G.C. Antonio Núñez Vidalón, Inspector General del Ministerio del Interior, publicada en la revista *Quehacer* en Diciembre de 1984 y recogida por Abelardo Sánchez León en su libro *En el Juego de la Vida: Ser Delincuente en Lima*:

“El ejercicio de mis funciones de control (...) me ha permitido constatar a lo largo y ancho del país el lamentable estado de abandono, pobreza y descuido en que se debate nuestro sufrido personal (...). He comprobado en la mayoría de las unidades visitadas una ignorancia supina en el ejercicio de las funciones y atribuciones de los comandos respectivos, un desconocimiento desconcertante de los mas elementales principios jurídicos que son la base legal de nuestros reglamentos; un relajamiento de la disciplina que se refleja no sólo en la presentación y conducta del personal, sino también en el hecho increíble de que algunos subalternos han reemplazado el trato reglamentario de “mi alférez, mi teniente, mi coronel” con el tratamiento vulgar y chabacano de “tío, cuñado, jefecito, etc” para dirigirse a los oficiales; en fin, se advierte un trastocamiento de los valores morales, en que no se sabe si tiene mayor jerarquía ética el cumplimiento del deber o la irresponsabilidad; al punto que muchos oficiales y subalternos están gravemente comprometidos en los delitos de contrabando, tráfico de drogas, asaltos y otros, que cuesta enumerar, pero que son del dominio público (...). Los ciudadanos honestos temen concurrir a nuestras comisarías, puestos y demás dependencias si no están provistos de recomendaciones pertinentes; pues, de otro modo, casi siempre son tratados con desdén o menosprecio y se les niega o escamotea la justicia, a la que tienen legítimo derecho<sup>(10)</sup>”.

La criminología crítica ha investigado y denunciado en todo el mundo los excesos que se cometen bajo el amparo del uniforme y la protección institucional. No es nuestra intención repetir estas críticas, pero sí señalar que el sistema policial de por sí está, por el tipo de función que realiza, sujeto a excesos y abusos que variarán según el tipo de sociedad y gobierno en el que desarrolle su acción. Por otro lado, luego de este repaso general, quisiéramos centrarnos en dos puntos mediante los cuales la criminología crítica ha intentado

(9) Texto Básico de Estudio para el Ingreso al Curso Avanzado de Comando Operativo Policial. Lima, 1986. pp. 262, 252-253.

(10) *Quehacer*. No.32. Desco, Lima. Diciembre 1984. pp.18-22. Citado por SÁNCHEZ LEÓN, Abelardo. *En el Juego de la Vida: Ser Delincuente en Lima*. Lima: Desco, 1993. p.127.

explicar los excesos y contradicciones de la policía: la subordinación económica, social y política a la que se encuentran sujetos los agentes de policía y el problema, cada vez mayor en los países del tercer mundo, de lo que se ha llamado el “policía delincuente”.

Creemos que el problema mundial adquiere cualidades propias en nuestro país. Estructuras sociales rígidas, racismo, miseria y corrupción son algunos problemas graves que, mezclados con los problemas comunes de la institución policial, dan como resultado una radicalización de los desencuentros entre la norma y la realidad, teniendo la institución una disfuncionalidad evidente. Una encuesta del Instituto APOYO, difundida por Radio Programas del Perú en el mes de noviembre de 1996 con motivo de un programa especial de la Cadena Solar sobre *Delincuencia y Seguridad Ciudadana en Latinoamérica*, arrojaba cifras preocupantes: un 50% de peruanos siente miedo de la policía. Intentaremos analizar las razones por las que una institución que busca proteger a la ciudadanía termina siendo temida por ella.

### 3.1. Problemas de la Institución Policial.

El análisis debe partir de lo que conlleva seguir una carrera como la policial. La violencia es una realidad cotidiana, una herramienta para efectuar su trabajo y un riesgo constante. Cada oficial sabe que en su labor diaria existe la posibilidad que ese día no regrese a su hogar. Frente a esta realidad cotidiana y violenta surge la necesidad de protegerse. Frente a la mayor sofisticación del armamento de los delincuentes el arma de reglamento del policía de calle parece un juguete. A fin de buscar esta protección, el policía piensa cómo reaccionar antes que el probable agresor, crea una imagen mental de aquellos sujetos que considera pueden causarle algún daño. Esta imagen mental, este prototipo de delincuente obedece a criterios de peligrosidad socialmente interiorizados.

Este estado de tensión constante debe ser tenido en cuenta para entender los sistemas de protección institucional. Frente a este temor el policía busca seguridad en su institución. Esta protección frente a la vulnerabilidad de la calle se da en forma de apoyo legal, respaldando las decisiones del agente cuestionado, o ilegal, cuando entran en juego los llamados “códigos secretos” internos de la policía. Según éstos, la mayor

fidelidad se debe al compañero y no al cumplimiento del deber. Lo que nos dice Hans Toch en su artículo *The Shape of Police Violence* es ilustrativo respecto a este sentido de protección dentro de la institución:

«Every police death (...) is apt to mobilize both fear and anger(...). The point at issue appears to center around feelings of vulnerability and around group identification with the victim(...). Killers of policemen rarely escape conviction or death. Out of 343 known offenders between 1968 and 1970 only 5 remained fugitives by the end of 1971(...). Police who kill citizens are not as vulnerable. One reviewer of the situation notes that «of 1500 incidents (of fatal shooting by police) I have been able to discover only three in which criminal prosecution resulted»(Kobler, 1975 p.164). The same reviewer points out that the information that is available about police deaths is not matched by diligent inquiries into police killing<sup>(11)</sup>».

Este sentido de protección y pertenencia al grupo se ve reforzado por la visión externa de los ciudadanos hacia la policía. No es necesario tocar el factor de los criterios de peligrosidad del policía para entender la forma violenta en que muchas veces se desenvuelven las relaciones entre éste y el ciudadano. La interacción que conlleva la acción policial sitúa a las partes como adversarios. Detener una pelea, desalojar a un vendedor ambulante, encargarse del control de las barras en los estadios son ejemplos de situaciones en las que el actuar diligente y acorde a ley del policía lo enfrentará a la ciudadanía, su deber de mantener el orden se verá, en muchos casos, como una intromisión indeseable. Por otro lado, la policía ve al barrista que lo golpea, al manifestante que lo apedrea, como parte de su trabajo, de su desagradable trabajo.

Frente a esta relación directa surge otra indirecta: la del ciudadano alejado de la acción policial que la ve desde fuera. Si la labor es correcta y eficiente, el ciudadano apoyará la conducta policial y la institución gozará de respaldo social. Lamentablemente vemos como la acción policial es raramente reconocida, sus logros son acaparados por sectores políticos y, muchas veces, empañados por una acción corrupta posterior.

El policía recibe una formación en la que es educado para obedecer y respetar la disciplina. En la calle, la forma de ser rebelde es atentar contra lo

(11) TOCH, Hans. *The Shape of Police Violence*. En: WEINER, Neil Alan y otros. *Violence: Patterns, Causes, Public Policy*. San Diego: Brace Jovanovich, 1990. p.224.

instituido, y qué mas institucional que un policía. Nos contaba un agente cómo los pirañitas los insultan aprovechando que, si los arrestan, al día siguiente el juez de menores los deja en libertad, de la frustración que sentía cuando, amparándose en la masa humana, un barrista lo empujaba en las gradas del estadio nacional. El sociólogo norteamericano William Westley, citado por Hans Toch en el mencionado artículo, señala que los códigos secretos surgen como protección y reforzamiento de la estima personal. Si el público no estima al agente, éste buscará entendimiento y comprensión dentro de su institución. Westley señala que la violencia de oficiales reincidentes, un porcentaje bajo en Estados Unidos, se debe a problemas de autoestima, frustración al sentir que los valores institucionales de respeto y orden no son seguidos por la sociedad civil. En nuestro país los problemas de autoestima son reconocidos por los investigadores como una de las causas más importantes de la violencia familiar y social. No conocemos de estudios de este tipo hechos al interior de la policía, pero si se mantuviese el alto porcentaje de poca autoestima que encontramos en sectores bajos de nuestra sociedad, estaríamos frente a un interesante campo de estudio del porqué de la agresión policial, ya sea psicológica o física, a la ciudadanía.

Otro de los principales problemas denunciados por la criminología crítica es la utilización de la ley como una herramienta. En vez de situarse dentro de los márgenes de acción que concede la ley, entendiéndola ésta como límites en su actuar, el policía logra utilizarla en su beneficio. A veces no actúa según debiera por el alto riesgo que enfrenta, otras veces actuando más allá de los márgenes legales, transgrediéndola o interpretándola a su gusto. La policía tiene como finalidad proteger el orden público. Este concepto nos lleva a deducir que la institución puede aprovechar estos espacios que, finalmente, le permiten intervenir y seleccionar aquellas conductas que las normas señalan como contrarias al orden público. Esta selección no será de ninguna manera objetiva, la realidad muestra que es, en su mayor parte, subjetiva. Es así que los oficiales emplean el espacio concedido por las normas como arma. Ellos deciden qué conductas y qué individuos encajan dentro de los criterios de peligrosidad, qué acciones atentan contra el orden

público. En resumen, al ser el filtro del sistema judicial harán una selección basándose en criterios subjetivos y adaptando la norma a estos criterios y no a la inversa, como debería ser.

A nivel mundial, los problemas de violencia policial se centran en la forma como los agentes logran que su acción, por naturaleza antagónica al ciudadano intervenido, sea realizada en forma correcta. Allí donde no reciba respaldo social por ser su acción ineficiente o delictuosa, donde sea visto con mayor desconfianza, donde sea discriminado por ser considerado un “militar de segunda”, su acción se tornará más violenta y la institución alcanzará los mayores niveles de disfuncionalidad. Esta realidad señalada por los teóricos norteamericanos, utilizada para entender las razones del alto respaldo social a la policía de ciertos sectores de Nueva York, comparada, por ejemplo, con la bajísima popularidad de los agentes de Memphis, nos sirve para enfrentarnos a la realidad peruana. Es aquí donde añadimos dos conceptos que la criminología crítica ha señalado como causas de la disfuncionalidad de la policía y que, partiendo de estos primeros puntos expuestos, nos hacen entender la situación de la institución en el país: la subordinación y la delincuencia policial

### 3.2. Subordinación.

La policía, como toda organización social, no es una institución que pueda desligarse de la sociedad en la que existe. La policía es, ante todo, un hecho político, tendrá características propias dependiendo del tipo de Estado al que pertenezca y será conformada por seres humanos que tendrán prejuicios e ideas de acuerdo con su sociedad. Por ello, el concepto abstracto de la norma, la definición de órgano de control social formal cuya finalidad es la protección de la sociedad y sus ciudadanos, debe ser contrastado con la forma en que ese órgano actúa en la realidad. Como señala el tratadista Bustos Ramírez:

“En definitiva, resulta necesario analizar toda la estructura socio económica y política en que está enclavada la policía para poder hacer una caracterización que tenga utilidad<sup>(12)</sup>”.

Pretendemos poner énfasis en parte de este hecho político que sitúa a la policía como filtro del sistema represivo estatal. La conducta institucional se

(12) BUSTOS RAMÍREZ, Juan. *La Instancia Policial*. En BERGALLI, Roberto y otros. *El Pensamiento Criminológico II. Estado y Control*. Barcelona: Península, 1983. p.63.

halla subordinada a la ley pero, como hemos señalado, la institución y sus agentes serán quienes interpreten los conceptos generales de defensa del orden público a fin de determinar qué conductas atentan contra la sociedad. Este criterio de selección de conductas dependerá de la situación económica, social y política de los que realicen esta función. La ley penal ha sufrido ya bastantes críticas por constituir un sistema de selección de conductas realizadas por sectores bajos. Los orígenes del Derecho en sociedades claramente estamentadas han hecho que se tipifiquen como crímenes conductas que pudiesen modificar el *status quo* vigente. Aunque la norma pudiese ser ya de por sí discriminatoria, lo que aquí nos ocupa es la selección hecha por los agentes en su labor diaria. El agente de policía actúa como juez, decide quién es “decente” y quién es “sospechoso”, qué barrio permite pasar por alto ciertas formalidades y en que barrios le conviene no actuar por temor a tocar sectores poderosos.

Este criterio de selección se da, además, por el tipo de contacto que tiene el policía con el delincuente. Una gran estafa no se da en la calle, mientras que un asalto o un robo, sí. Las conductas delincuenciales “visibles”, si queremos generalizar, se dan en la calle, mientras los delitos de cuello blanco se planean y ejecutan en ambientes privados. Bustos Ramírez resume esta selección hecha por la policía de la siguiente manera:

“En resumen, cada policía y la policía en general señalan, (y tienen el espacio de juego necesario para ello) quién y qué va contra el orden. De modo que además de participar en el marco de selección fijado ya por el sistema, y en especial por la ley, de quién y qué va contra el orden, la policía agrega una pauta correcta de selección, de control, de criminalización<sup>(13)</sup>”.

Esta criminalización dependerá de los riesgos a los que se ven sujetos los agentes policiales en su actuar. Si llegan a afectar sectores sociales y económicos altos o a interferir con el poder político o militar, se corre el riesgo de no ascender o ser retirado de la institución. Generalizando podemos decir que el nivel de subordinación al que se encuentre sujeto el agente restringirá su acción contra los sujetos que tengan más poder que él, sin importar que las acciones que pudiesen cometer estos sujetos sean delictivas. En cambio, cuando trate con sectores más bajos y marginados de la sociedad, el agente no se detendrá a

pensar si su actuar rebasa los límites legales ya que no corre riesgo frente a los intervenidos, el poder de ellos dentro de la sociedad es mucho menor que el suyo. Por ejemplo, durante los años 92-93 se realizaron una serie de operativos de “rastrillaje” en pueblos jóvenes y, tomando como justificación el estado de emergencia, se ingresó a cientos de viviendas en forma violenta para revisarlas por completo. Pero el mismo procedimiento sería impensable en casas de sectores altos como San Isidro o La Molina, en las que luego se demostró que sí se escondían los terroristas buscados en los barrios marginales.

No sólo se dejan de aplicar las normas por el temor a enfrentarse a sectores sociales o políticos que pudiesen perjudicar al agente policial. También se inaplican por las ventajas que podrá obtener el agente al incumplir su deber y lograr un beneficio futuro por parte de la persona o institución no intervenida.

Entonces, mientras más bajo sea el nivel socio-económico del agente, sea menor su autonomía política y se halle sujeto a ciertos niveles sociales que sabe no debe afectar, la discriminación en la selección será mayor y más ineficiente la institución. Veamos ahora los tipos de subordinación que pensamos se dan en el país y cómo afectan la acción real de la policía.

### 3.2.1. Subordinación social y económica.

El desprestigio de la institución y los muy bajos salarios hacen poco atractiva la carrera policial en nuestro país. Quienes aspiren a ella pertenecerán a sectores sociales muy humildes, aunque sea cierto que muchos lleguen a la institución sabiendo de antemano que lo que ganarán no será únicamente su salario, la corrupción ya es un dato relevante a tener en cuenta al postular a la academia policial. Esta situación de subordinación económica se da en todos los operadores de justicia del país, aunque pensamos que es en la policía donde se torna más dramática.

Las conductas policiales sujetas al criterio de criminalización selectiva ya comentado no se limitan a las detenciones, intervenciones de “sospechosos” o interrogatorios. También se da en otros casos, como en la falta de respeto al tiempo legal de detención o al ya mencionado allanamiento de morada. Una constante en las entrevistas realizadas a delincuentes de clases bajas en los libros consultados es hablar de la “goma” (golpe, tortura) que les dan en las comisarías

(13) Ibid. p.71.

para “ablandarlos” y que confiesen.

En cambio, frente a sectores de mayor poder y mejor condición económica hemos visto que el agente no actúa por lo que puede perder al realizar la intervención y por los beneficios que puede obtener de no realizarla. En el Perú, las grandes diferencias económicas radicalizan esta situación siendo evidente que son los sujetos de sectores bajos, en su inmensa mayoría, los “seleccionables” por el oficial de policía.

“Esta forma de proceder de la policía no hace sino reproducir una “ley económica” que explicaría el comportamiento de los actores en términos de la generación de ganancias. La policía, antes de seguir el procedimiento de la ley penal, supuestamente igual para todos, sigue la ley no escrita de la ganancia y sólo en los casos en que ésta no puede cumplirse, se aplican, en modo desproporcionado y muchas veces abusivo e injustificado, los códigos de su funcionamiento<sup>(14)</sup>”.

Obviamente este razonamiento no se da en forma tan clara y mecánica en el agente policial. Obedece a formas sociales y reglas de conducta que ha aprendido a obedecer. Su concepción del delincuente, como hemos visto, corresponde a aquellos sectores a los que dirigirá su acción: el fumón, el matón de esquina, el “atorrante”. Este criterio de selección nos recuerda a criterios de la llamada Criminología Positiva y las concepciones de Ferri o Lombroso de los rasgos biológicos del delincuente.

Emilio Huertas en su libro “Sistema Penal y Criminología Crítica<sup>(15)</sup>” llega a la siguiente conclusión haciendo un análisis de tendencia marxista que no compartimos del todo, pero que sin duda arroja luces sobre las razones para mantener la situación de subordinación social y económica de la policía. Para Huertas, en la sociedad capitalista la permanencia de “los funcionarios de policía en los niveles inferiores de los grupos sociales subordinados resultan funcionales a la conservación y reproducción de las vigentes relaciones de dominación<sup>(16)</sup>”. Esta situación hará que sujetos de sectores altos se vean excluidos de la criminalización, o ésta se lleve a cabo en forma atenuada, y, por otro lado, la acción policial se sitúe en sectores mas bajos de la sociedad. Si bien no partimos de la misma línea de análisis, la idea expuesta nos

permite entender por qué no existe una voluntad real en ciertos sectores políticos para modificar la situación actual de la institución.

Un intento de balancear el poder de los grupos poderosos que incurren en ciertas conductas penalizadas son los llamados grupos especiales de la policía como la división de estafas, la división antidrogas o la policía ecológica. Si bien su labor especializada permitiría un mejor actuar, lamentablemente se ven en estos cuerpos las mismas falencias antes mencionadas pero involucrando mayores cantidades de dinero en sobornos y con mayor proximidad a sectores altos de la sociedad.

### 3.2.2. Subordinación política.

La policía es parte del Ministerio del Interior y, por tanto, parte del Poder Ejecutivo. Lo señalado anteriormente respecto a la subordinación social y económica es también aplicable a la relación de la policía con los miembros del poder político, incluso siendo mayores las ventajas relativas a ascensos y “varas” que obtendrán al tener buenas relaciones con funcionarios del gobierno. Concretamente nos referimos a la subordinación a la que se halla sujeta la policía al ser utilizada para obtener los fines del gobierno de turno.

La policía es vista por la ciudadanía como vinculada al gobierno al ser la encargada de mantener el orden y ejecutar los mandatos legales; siempre se le relaciona con la forma y política del estado de turno. Así, en el Perú fue vista como represora de la libertad de expresión durante el cierre de los periódicos en el gobierno militar del general Velasco o como invasora de los bancos durante la tristemente recordada intervención del gobierno aprista. Cuanto mayor sea la distancia entre el gobierno y la sociedad civil, mayor será el antagonismo entre el ciudadano y la institución policial. Esta cercanía de la policía con el ejecutivo trae como consecuencia que la acción policial se encuentre constantemente invadida por la política contingente del gobierno, y los ciudadanos las asocien al juzgarla.

Otra forma de subordinación política la observamos en la relación con las Fuerzas Armadas. Los policías han sido tratados como militares de

(14) SÁNCHEZ LEÓN, Abelardo. Op.cit; p.129.

(15) SANDOVAL HUERTAS, Emilio. *Sistema Penal y Criminología Crítica*. Bogotá: Temis, 1989.

(16) Ibid. p.40.

segunda clase, sin tener el respeto y temor que se tiene a los militares en el Perú. En una entrevista realizada para este trabajo, un sargento nos decía que él no aprobaba al gobierno actual porque le había dado mucho poder a los militares. Cuando seguimos preguntando la razón de esta molestia nos explicó que, a pesar que el riesgo de ambos, militares y policías, era el mismo, ellos tenían un mucho mejor nivel económico y mayor poder. Además, añadió, los militares serían parte de los “intocables” en el país, ya que existe una regla no escrita que prohíbe a los policías intervenir en asuntos en que estén involucrados militares. Se vio en el agente una profunda molestia por encontrarse subordinado al fuero militar.

Parte de esta molesta situación de subordinación, nos dijo, se debe a la violenta represión de los agentes policiales por parte del ejército en la huelga policial del 5 de febrero del año 75, durante el gobierno militar. Esta sensación de revancha que se mantiene 20 años después se entiende si analizamos los hechos que llevaron a la huelga. El malestar que tenía la fuerza policial por los bajos sueldos que percibían, la subordinación política a la que se hallaban sujetos frente a los militares y su poca relevancia política los llevó a tomar esta medida extrema. Un coronel de la policía en retiro, que pidió mantener su nombre en reserva, nos escribió la siguiente descripción de los hechos: “el 5 de febrero de 1975, desde tempranas horas de la mañana las instituciones policiales, específicamente el personal subalterno, se declaró en huelga de brazos caídos, negándose a salir al servicio de calle y a la atención al público. Los que lideraron este movimiento fueron los de la Guardia Civil habiéndose concentrado gran cantidad de elementos en el cuartel de Radio Patrulla ubicado en la avenida Bolívar en La Victoria. Ante este estallido policial, algunas agrupaciones políticas como el APRA y la Izquierda, incitaron a la población civil a realizar actos de violencia y pillaje mediante incendios a vehículos y asaltos a las tiendas y negocios. Lima fue una ciudad sin resguardo policial por algunas horas. El comando conjunto de la Fuerza Armada dispuso que los tanques ingresaran al cuartel. Con motivo de esta cruenta intervención se supo extraoficialmente que murieron 25 policías, y como consecuencia de los desmanes callejeros unas 20 personas más. Estas informaciones siempre fueron negadas por el gobierno, pero el

testimonio de los testigos y los amotinados sostenían lo contrario”. Este hecho se ha transmitido a los cadetes más jóvenes y la masacre del 5 de febrero se ha convertido en un símbolo del maltrato a que están sujetos los policías por parte del ejército. Incluso hay versiones que señalan que el detonante de la huelga fue una bofetada propinada por un oficial del ejército, el general Ibañez, a un oficial policial por haberse quedado dormido dentro de la residencia de Palacio de Gobierno. Este hecho habría precipitado los acontecimientos al solicitar los mandos policiales una sanción al oficial agresor, sin respuesta alguna por parte del gobierno militar.

Tal vez el último capítulo de esta subordinación lo vimos en la supuesta responsabilidad exclusiva de la Policía Nacional en la toma de la embajada de Japón por un comando del MRTA. Si bien estas líneas se escriben mientras la investigación sigue su curso, voceros del gobierno y partes del Servicio de Inteligencia hacen responsables de todo lo sucedido a las Fuerzas Policiales. No pretendemos pronunciarnos sobre hechos que desconocemos y negar la evidente negligencia por parte de la policía, además de reconocer su responsabilidad directa en el hecho. Sin embargo, parece muy ingenuo hacer responsable únicamente a la institución, librando de responsabilidad al resto de organismos estatales vinculados con la lucha contra la subversión.

---

**En nuestro país es ya tristemente común que los policías utilicen los conocimientos adquiridos durante su entrenamiento y aprovechen la información que reciben durante su tiempo de servicio para cometer delitos**

---

### **3.3. El Policía delincuente.**

El mayor grado de la crisis institucional de la policía se da cuando los agentes ya no sólo transgreden ciertas reglas de conducta o utilizan abusivamente el cargo, sino que pasan a realizar conductas abiertamente delictivas. En nuestro país es ya tristemente común que

los policías utilicen los conocimientos adquiridos durante su entrenamiento y aprovechen la información que reciben durante su tiempo de servicio para cometer delitos. Ejemplo de esta intervención delictuosa es la pertenencia de policías activos o en retiro a bandas de secuestradores o de asaltantes como, por ejemplo, “los destructores” o “los injertos”. Para los delincuentes de poca monta la policía es un fastidio que requiere el pago de “cupos” para librarse de ella. En cambio, para las bandas especializadas, constituyen “socios” o competencia dependiendo del grado de infiltración y contactos entre ellos.

Abelardo Sánchez León en su libro “En el Juego de la Vida: Ser Delincuente en Lima” dedica gran parte del capítulo sobre los Actores de la Violencia<sup>(17)</sup> los malos policías. Es a estos policías a los que se conoce como los “policías delincuentes”. Ellos no sólo transgreden ciertas normas al realizar su función, llegan a hacer exactamente lo contrario a lo que el mandato legal los obliga: en vez de proteger el orden público y al ciudadano, atentan contra ellos. Seguimos el análisis y descripción histórica hecha por Sánchez León por parecernos muy gráfico de lo que ha sido el actuar ilegal de estos malos agentes durante la década pasada y principios de ésta.

Durante los años ochenta la situación económica de los policías empeoró tremendamente. El presupuesto del Ministerio del Interior fue irregular y sujeto a las prioridades y caprichos del Poder Ejecutivo. El deterioro de la situación de la autoridad policial en los últimos años ha incrementado su participación en hechos delictuosos. A partir de 1984 se empiezan a suceder escándalos dentro de la Policía Nacional, especialmente en la entonces Policía de Investigaciones del Perú (PIP), relacionados con el narcotráfico. Además, se dieron fugas de decenas de narcotraficantes recludos bajo el resguardo de la entonces Guardia Republicana. La Guardia Civil, por otro lado, tampoco se salvó de las denuncias de corrupción, siendo actor del caso más sonado de esos años el general Balaguer, la más alta autoridad de este cuerpo policial, involucrado en un escándalo de malversación de fondos y duplicidad de pagos.

Ante los constantes problemas de corrupción y el sonado caso Balaguer se llegó a un conflicto de poderes entre el poder judicial y el fuero privativo militar respecto a quién debía juzgar a los policías

corruptos. El resultado fue una resolución de la Corte Suprema a favor de que sea el fuero privativo militar quien procese a los malos policías. En 1984 se dieron 300 retiros sospechosos de la policía y se derivaron 600 casos al fuero privativo militar. Meses después se dan más casos de delincuencia policial, como el desmantelamiento de autos en los depósitos de la policía, falsificación de dólares, extorsión, robos, secuestros y asaltos de carretera.

El gobierno aprista intentó una reorganización policial (mencionada en la primera parte de este trabajo) pasando al retiro a altos mandos policiales y planeando unificar a las tres fuerzas policiales en un solo cuerpo denominado “Policía Nacional”. Con la captura de Reynaldo Rodríguez López, alias “El Padrino”, se descubrieron vínculos de este capo de la mafia con altos mandos de la PIP por lo que muchos asocian esta reorganización con la captura del narcotraficante. Frente a ésta pérdida de popularidad la PIP empieza a jugar un rol protagónico en el arresto de policías corruptos, especialmente de la Guardia Republicana, y su popularidad se recupera en parte.

La reorganización o purga policial del gobierno aprista y la terrible crisis económica de esos años dan lugar a la generalización de los secuestros en Lima. Sánchez León nos habla sobre el caso del industrial Oscar Sommerkamp en el que participaron más de 50 ex policías. El delito policial se vuelve durante estos años ostentoso y público, sin estar sujeto a los falsos pudores de años anteriores. Se comenta en el libro de Sánchez León el caso anecdótico de una reunión de un alto jefe de la Guardia Republicana en la que sus subalternos hicieron explotar cargas de dinamita en su honor.

Parece ser que la Guardia Republicana habría tomado el control de la venta y distribución de pasta básica de cocaína en los penales bajo su cargo. Esta competencia por el negocio de la droga, el entrometerse en un área manejada por la PIP, fue la que habría dado lugar a la persecución de la que habláramos anteriormente, llegando agentes de esta institución a secuestrar a tres republicanos por un ajuste de cuentas.

Durante los años 87-88 la crisis económica radicalizó los crímenes policiales. Se empieza a buscar cualquier ganancia, ya no sólo cantidades importantes: asaltos a ómnibuses, asaltos a locales públicos, robos a casas en barrios residenciales y robos de autos. Pero

(17) SÁNCHEZ LEÓN, Abelardo. Op.cit.; p.111.

también se incrementa la violencia en el trato con los civiles, se dan casos de muertes por tener la mala suerte de toparse con policías en estado de ebriedad, incluso casos patéticos de asesinatos por razones tan banales como no querer bailar una pieza con un guardia republicano de franco.

Respecto a la corrupción por causas relacionadas con el narcotráfico, la policía es la institución pública que tiene la mayor cantidad de personas implicadas. Según el estudio realizado por Sánchez León hasta 1990, 13 oficiales generales, 57 oficiales de primera graduación y 103 miembros de ubicación en el escalafón indeterminada se hallaban implicados en procesos penales o denuncias periodísticas relacionadas con el narcotráfico.

La doctrina nos habla de este comportamiento del “policía-delincuente” señalando que escapa de toda disfuncionalidad ya que se contradice abiertamente la finalidad de su función y se convierte en criminal. Pero hay una gran diferencia entre el criminal y el policía, el delito cometido por el policía no lo sitúa, como al delincuente, fuera de la formalidad, realiza su acción delictiva aprovechando su posición dentro de la sociedad. El cuerpo policial es una protección ya no sólo, como vimos al inicio, ante los excesos de violencia, sino una protección para delinquir. El gobierno sabe que los lazos políticos que lo atan a la institución implican un costo al realizar reformas que saquen a la luz acciones corruptas hechas bajo su amparo, además de identificarse la institución por el ciudadano común como parte de éste y, por tanto, su responsabilidad.

El grado de disfuncionalidad de la institución en el Perú es muy alto. No se limita a algunos “malos elementos” como se dice cada cierto tiempo, hablamos de conductas delictivas de mucha gravedad y de una institución altamente ineficiente. Podemos, entonces, concluir que los problemas de violencia y corrupción policial no pasan por una contingencia o casos aislados, es la institución toda la que se halla completamente alejada de la función que supuestamente debe cumplir, alejada de sus mandatos y funciones.

Queremos señalar, antes de pasar a analizar cómo se manifiesta esta disfuncionalidad entre cuerpo legal y realidad, entre orden formal y acción cotidiana, que no pretendemos desvirtuar la acción policial ni a los buenos elementos de la institución. Sólo queremos

poner en relevancia cómo en una realidad tan compleja y difícil como la nuestra, la formalidad de las normas debe ser contrastada día a día con la situación real bajo una aguda mirada crítica. De nada vale cerrar los ojos frente a una institución con graves problemas de corrupción generalizada en nombre de un mal entendido sentido del respeto a las instituciones.

#### 4. FORMALIDAD Y REALIDAD.

Pretendemos confrontar la legislación y formación policial con la realidad en la que se desenvuelve esta institución y, así apreciar cuan consecuente es. Según lo señalado en la primera parte, la Constitución señala las siguientes funciones de la policía en el Perú:

- a) Prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad.
- b) Garantizar el cumplimiento de la ley y la seguridad del patrimonio público y privado.
- c) Prevenir, investigar y combatir la delincuencia.
- d) Vigilar y controlar las fronteras.

Estas funciones no son absolutas ya que su ejercicio se halla sujeto a las garantías y derechos que establece la propia Constitución. Por ello la acción policial deberá reunir las siguientes características a fin de lograr que el ejercicio de este poder del Estado sea legítimo:

a) **Inalienabilidad.** El poder de policía no puede transferirse. Siendo la violencia un monopolio estatal no puede permitirse a los particulares ejercerla institucionalmente fuera de la ley.

b) **Razonabilidad.** El ejercicio del poder de policía no debe sobrepasar los motivos de necesidad o de interés público que lo justifiquen. La violencia estatal encuentra su justificación en la protección a la comunidad, si no es razonable pierde esta justificación deviniendo en una causa de peligro social.

c) **Generalidad.** Toda medida deberá ser general a fin de salvaguardar el principio de igualdad evitando hacer distinciones odiosas.

d) La eventual violación de ciertos derechos fundamentales sólo se justificará por **circunstancias excepcionales** como, por ejemplo, permitir el allanamiento de domicilio en caso de tener conocimiento de un delito flagrante.

Si bien a nivel formal las normas que tocan el tema expresan el reconocimiento de estas restricciones, no

existen reglamentos adecuados que permitan hacer eficaces estos límites. La Constitución queda en letra muerta si nos remitimos, por ejemplo, a los manuales de instrucción policial en los que estos principios básicos se hallan ausentes o someramente señalados. Incluso en algunos manuales y textos se encuentran peligrosamente interpretados, como es el caso de la huelga, mencionado en la primera parte.

Luego del diagnóstico hecho de la realidad, podemos ver que esta poca especificación y mala formación de los agentes conduce a un mayor distanciamiento de lo recogido en la Constitución y el actuar cotidiano. Debemos señalar, aunque sea obvio, que por más perfecta que sea la norma es imposible que ella logre establecer límites que sean respetados en forma absoluta en la realidad y que los abusos policiales se dan hasta en las sociedades más institucionalizadas. Pero en el caso peruano la separación es realmente preocupante. Podemos hacer los siguientes paralelos entre las restricciones antes mencionadas y el actuar policial en la realidad:

a) La seguridad privada, policía municipal y servicios de serenazgo son respuestas a la ineficiencia policial y al aumento de la delincuencia. Estos servicios cumplen funciones policiales, lo cual constituye una delegación tácita de funciones, contradiciendo así el principio de inalienabilidad. Incluso policías en sus horas de descanso son contratados para realizar estas funciones y poder darle cierta legalidad al servicio.

b) Hay una gran cantidad de acciones policiales que distan de ser razonables, siendo comunes los abusos de autoridad o maltrato del público. Es en este punto donde la falta de criterios que señalen la razonabilidad de la acción conduce al mayor número de violaciones de lo que debería ser la función legal de la institución.

c) La policía está lejos de lograr que sus acciones sean de aplicación general. Hemos visto cómo es en realidad, selectiva y discriminatoria. La subordinación a la que se halla sujeto el agente de policía y la misma institución policial impiden que el principio de generalidad pueda respetarse en nuestro país.

d) La violación de derechos fundamentales durante la acción policial no se da en circunstancias excepcionales. Es común, ya sea por ignorancia de dichos derechos o por abuso al conocer la situación de subordinación de aquellos a quienes se aplica la acción policial.

Vemos como la formalidad de nuestro país se ve ampliamente superada por la realidad y los fines de la policía no son cumplidos. Si bien consideramos que el problema es muy complejo, intentamos a continuación señalar algunas propuestas de solución a fin de lograr una mayor coherencia entre la norma y la realidad.

## 5. PROPUESTAS.

Siendo la institución policial una entidad estatal encargada de la actividad preventiva y represiva, es lamentable que sea una de las instituciones peor tratadas y a la cual se le asigna una importancia secundaria. En nuestro país, para un gran número de ciudadanos la imagen del Estado está representada por los agentes policiales. Por ello no se entiende cómo no existe una voluntad política seria para mejorar y reformar esta institución. Comprendemos que el problema policial es parte de un problema de país. La miseria, la falta de educación y formación profesional o la corrupción no son fenómenos que se den únicamente en la policía, son mas bien parte de la realidad de un país pobre y de un Estado carente de recursos.

Todo intento de reforma no debe ser entendido, como lo ha sido, como un problema aislado. La reforma policial sólo será posible si es acompañada de cambios en la forma de entender estas funciones estatales. Por más buena voluntad que se tenga, los límites de la miseria y la falta de educación serán una barrera a una reforma sustancial, por lo que una policía más eficiente es un objetivo a largo plazo que sólo podrá conseguirse al superar graves problemas que aún nos aquejan. Lo importante es adecuar la institución a una realidad cambiante, lograr que sea coherente con una sociedad abierta y democrática incrementando su participación como servidores sociales dentro de la comunidad.

Hemos intentado plantear tres niveles de reforma de la institución que pensamos podrían ser propuestas realistas aplicables a la situación actual: en la formación, en la legislación y en la especialización y eficiencia.

### 5.1. Formación.

A nivel de formación entendemos que, si bien la institución no es un órgano administrativo tan técnico ni autónomo como lo son INDECOPI o SUNAT, los cuales requieren y exigen que sus miembros

sean profesionales especializados en Economía o Derecho, si creemos necesario que el contenido de los cursos y el mecanismo pedagógico se adecuen a formas educativas más modernas y abiertas a la formación crítica y humanista. Consideramos que este tipo de educación bien entendida no tiene por qué afectar la disciplina en la institución ni el principio de jerarquía. Por el contrario, una educación que se nutra de la realidad formará agentes mejor preparados para enfrentarse a su función y tomar conciencia de su papel dentro de la sociedad, más cercano a lo civil que a lo militar. Es necesario resaltar los problemas de selección a los que nos referimos a fin de que el agente en formación se sienta respaldado por un intento institucional de dejar de lado estos criterios causados por la subordinación, haciendo especial énfasis en la responsabilidad que tiene la policía al realizar, en gran parte, la selección primaria del proceso penal.

Por otro lado, es imperiosa la reforma de los textos utilizados actualmente, en cuanto estos presentan una realidad inexistente, cargada de formalismos e información inexacta. El agente debe conocer los principios jurídicos que debe respetar y seguir en su acción así como comprender su función para con la ciudadanía. Reconocemos que este aspecto debe ser objeto de un trabajo aparte por la complejidad del tema educativo, pero creemos que una mayor profundización en los aspectos jurídicos y el respeto a los derechos humanos es necesaria.

Tema de particular importancia en este aspecto es el de la formación en derechos humanos. Una institución de estructuras rígidas y verticales, como si se tratase de una institución militar, no es el ambiente más adecuado para la enseñanza de los derechos humanos, cuya concepción pedagógica en América Latina hoy se caracteriza por la democratización en la relación entre el maestro y los alumnos: “representando para los maestros el problema, reto y tensión de introyectar los valores de los derechos humanos y modificar dichas relaciones. Estos valores desafían al profesor a afrontar la estructura vertical y represiva de la escuela y lograr coherencia entre su práctica pedagógica y los valores que intenta favorecer (...).

Plantean la exigencia de mirar la realidad en toda su complejidad asumiendo los conflictos que se generan como resultado de las contradicciones entre un discurso de respeto a los derechos humanos y la realidad social (...), que muchas veces los conculca<sup>(18)</sup>”.

Respecto a los textos utilizados en la formación podemos decir que la carencia de crítica y rigidez de los mismos perjudica, anula o deforma la formación en derechos humanos. Si los ejemplos anotados páginas atrás sobre otros temas muestran un lamentable nivel académico, los comentarios en torno a los derechos humanos en la Constitución de 1979, son, por decir lo menos, tristes. La crítica elemental que los constitucionalistas hacían sobre el literal g del numeral 20 del artículo 2 sobre la obligación de que la detención únicamente proceda por mandamiento escrito del juez o cuando exista delito flagrante, cuyo segundo párrafo se inicia con las ambiguas palabras “En todo caso...”; es comentado así:

“Se trata de una garantía específica de la libertad de las personas, su violación da lugar a la acción de habeas corpus. El primer párrafo nos preocupa porque se considera como una limitación a la acción policial y al cumplimiento mismo de las funciones, cuando se dice que se podrá detener sólo en flagrante delito. Esto nos hace pensar que no se podrá detener a sospechosos, no se podrá realizar redadas. Sin embargo, no es exacto, pues no es así el espíritu constitucional, porque ello implicaría un impedimento para la función policial<sup>(19)</sup>”.

Respecto al literal j, sobre la carencia de valor de las declaraciones obtenidas por la violencia y la responsabilidad penal por tal acto, el comentario es el siguiente:

“No es verdad, pues la Constitución de 1933 también lo contemplaba, sin embargo es sabido que “todo” sujeto que es puesto a disposición del juez, declara que fue torturado u obligado a firmar su declaración; situación que es conocido (sic) por los magistrados. (...) hay que tener presente que desde la iniciación del procedimiento policial, existirán los ojos vigilantes, del abogado y del representante del Ministerio Público<sup>(20)</sup>”.

Sólo proponemos que la policía reinterprete su

(18) MAGENDZO, Abraham y otros. *Educación Formal y Derechos Humanos en América Latina. Una Visión de Conjunto*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia. Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 1993. p.93.

(19) Texto Básico de Estudio para el Ingreso al Curso Avanzado de Comando Operativo Policial. Lima, 1986. p.14.

(20) *Ibid.* p.14.

visión de la comunidad, que mejore su nivel académico, así será una institución legítima y eficiente, que se apoye en el conocimiento serio de los derechos humanos y de las leyes entendiendo que “esto significa estimular la iniciativa y criterio propio del alumno aumentando su conciencia, discernimiento y conocimiento real de la vida local<sup>(21)</sup>”.

### 5.2. Legislación.

A nivel legislativo consideramos necesaria la creación de una instancia judicial adecuada a la actividad policial ya sea dentro del fuero común o como un fuero privativo propio. Por otro lado en correspondencia con lo antedicho también sería necesaria la promulgación de un Código de Justicia Policial. El reciente proyecto de una ley orgánica para la institución también resulta importante en un proceso de ordenamiento y modernización.

Consideramos posible implementar programas de difusión de normas y reglamentos que contengan los procedimientos de intervención policial que podrían depender de la participación coordinada de los municipios provinciales, distritales y la propia policía. Un esfuerzo en este sentido lo viene realizando el Ministerio de Justicia difundiendo material didáctico sobre los derechos del ciudadano y su relación con la policía.

### 5.3. Especialización y eficiencia.

Dentro del contexto actual de reducción y especialización de las funciones del Estado, creemos que un proceso similar es imperativo en la policía. Para esta mejora es necesaria una revisión completa del criterio de “eficiencia” dentro de la institución. La idea actual de eficiencia dentro de la institución, según la cual una buena hoja de servicios implica cierta cantidad de arrestos, debe ser revisado para evitar que dichos arrestos se hallen viciados. El criterio de eficiencia aquí planteado pasa por una necesidad de reforzar la función de servidor público que debe acompañar a todo policía en su actuar diario.

Es importante no confundir eficiencia en el servicio público con asistencia social; implicaría desnaturalizar la función policial además de acaparar más funciones de las que la institución puede realizar. Nos referimos a una participación directa en la vida ciudadana, tomando parte con los vecinos en, por ejemplo, charlas sobre seguridad

ciudadana o resaltando su cooperación para el desarrollo pacífico de actividades deportivas o recreacionales. Esencialmente, que las funciones del agente sean cumplidas pensando en aquellos a quienes van dirigidas, a la ciudadanía, reduciendo al máximo los abusos y agresiones. Así, esta apertura a la vida ciudadana debe significar una pertenencia a la comunidad, a decir de Bustos Ramírez:

“Lo que sí es indispensable en su funcionamiento -dado que se trata de un órgano de ejecución que llega a lo particular y por ello mismo, en estrecho contacto con el ciudadano- es su apertura a la vida ciudadana y su activa participación en ella. Ello supone que el policía aparezca y sea un ciudadano más, para lo cual es básico el cambio en su organización y formación, pero además, que ejerza los mismos derechos y obligaciones que cualquier otro<sup>(22)</sup>”.

Esta eficiencia debe ser reconocida por el ciudadano común en su trato directo con el policía. El ciudadano debe acudir al policía buscando protección y seguridad, y eso es lo que debe recibir de un servidor público. Entonces, es fundamental cambiar la idea de antagonismo presente de por sí en la relación con el público, buscando acercar a las partes. Cuando la intervención se da en forma antagónica, como es su naturaleza, debe estar apoyada en un respaldo social y en el respeto al Estado de Derecho. Para lograr este reconocimiento es necesario que la institución promueva una política de apertura y transparencia, fortaleciendo la fiscalización externa e interna, intentando que en los asuntos públicos no quede la menor duda sobre la honestidad en el actuar policial.

La fiscalización externa deberá ser encargada a miembros del Poder Judicial o de un fuero especializado



(21) MAGENDZO, Abraham y otros. Op.cit; p.21.

(22) BUSTOS RAMÍREZ, Juan. Op.cit.; p.72.

autónomo que no vea restringida su labor por la misma institución policial al intentar esconder el actuar de sus efectivos. La fiscalización de la policía por parte de la ciudadanía, dentro de este proceso de especialización, debe ser entendida como la posibilidad para el ciudadano común de acudir a presentar sus quejas a una oficina de control interno sin sentirse coactado por una institución que defiende el abuso de sus miembros. La prensa en los últimos años ha resultado un agente bastante efectivo de fiscalización externa de los abusos e ilícitos policiales.

La fiscalización interna debe intentar ser preventiva, controlando aquellos campos de la actividad donde es sabido que se producen abusos e ilícitos. Son por todos conocidos lugares o conductas ilícitas realizadas por policías y alarmante la poca preocupación por controlar dichos abusos. Es importante, basándose en una fiscalización inteligente, lograr romper los sentimientos de fidelidad mal entendidos actualmente como encubrimiento de abusos y delitos. Aunque ya lo hemos señalado, no está demás reiterar que la sanción por sí sola únicamente logra volver más cuidadoso el actuar delictuoso de los agentes y no reformar su conducta. Para que la fiscalización interna sea eficiente es necesario que

vaya acompañada de la mayor transparencia posible dentro de la institución. Lo que planteamos son cambios administrativos que busquen reforzar un cambio en la idiosincrasia de las fuerzas policiales, haciendo especial énfasis en la especialización y formación de los cadetes y oficiales jóvenes.

Como indicamos en la introducción, el campo de estudio es muy amplio y de vital importancia su profundización. Esperamos que el presente trabajo haya servido para arrojar algunas luces sobre el debate de la Policía Nacional y que sean mejor analizados aquellos puntos en donde nuestras limitaciones y los pocos estudios sobre el tema realizados en el Perú han impedido un mejor análisis. Ojalá que, con la participación de estudiosos de distintas disciplinas y una voluntad real de cambio y democratización por parte del gobierno, la realidad aquí descrita pueda ser modificada lo antes posible reduciendo la alta disfuncionalidad de la Policía Nacional. El objetivo de una reforma deberá ser transformar el miedo y desconfianza actual en respeto y reconocimiento a esta institución, tan maltratada y dejada de lado en nuestro país. 卐