

**MARCOS JURÍDICOS E
INSTITUCIONALES DE LA
SEGURIDAD CIUDADANA EN LA
REPÚBLICA DOMINICANA
LIC. FELIX DAMIÁN OLIVARES GRULLÓN.**

**JUEVES 24 DE ENERO DE 2002
EN EL HOTEL. EMBAJADOR, SANTO DOMINGO**

Lic. Felix Damián Olivares Grullón

Licenciado en Derecho Magna Cum Laude. El Licenciado Olivares ha desempeñado funciones públicas como Ministerio Público desde 1989-1990. Además, ha sido Consultor Jurídico de la DNCD (Agencia ejecutiva especializada en el control de drogas). Actualmente, es Consultor jurídico de la Comisión de Reforma de la Empresa Pública e Investigador Asociado de la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), donde ha tenido la oportunidad de trabajar en el desarrollo de la agenda de reforma institucional de la administración de justicia en República Dominicana.

MARCOS JURÍDICOS E INSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA¹

INTRODUCCIÓN

Sirvan mis primeras palabras para agradecer a la firma Russin Vecchi & Heredia Bonetti, en la persona del Dr. Luis Heredia Bonetti, la gentil invitación que nos permite compartir algunas ideas sobre los “**Marcos Jurídicos e Institucionales de la Seguridad Ciudadana en la República Dominicana**”. La importancia del tema viene dada por los intereses comunitarios que envuelve toda política de seguridad pública y sus implicaciones desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática. La calidad de vida en nuestras ciudades y campos está determinada por amplio margen en los niveles de protección con que contemos para circular libremente y permanecer en nuestros hogares, negocios y medio ambiental sin el fundado temor de ser víctimas de homicidios, atracos, violaciones, secuestros, violencia domestica y muertes, lesiones producidas por accidentes de tránsito siniestros y desastres ecológicos. Se trata de una problemática que reviste un interés central para la democracia en la medida que plantea el doble desafío de gestionar eficientemente la conflictividad social sin menoscabo del Estado de Derecho.

En la presente oportunidad iniciamos la exposición del tema de la seguridad ciudadana bajo el prisma de la Constitución de la República. En una segunda parte enfocamos la contradicción de las leyes que organizan el funcionamiento de la Policía Nacional con especial énfasis en lo relativo a la competencia concurrente de los llamados tribunales de justicia policial. No escapa a nuestra consideración el hecho de que los factores que deben ser examinados son múltiples y complejos, pero por razones de espacio y de tiempo nos limitaremos al ordenamiento jurídico básico y directamente vinculado con la estructura, organización y funcionamiento de las agencias policiales.

LA SEGURIDAD PÚBLICA A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN.

1. La protección de los derechos de la persona: fin principal del Estado. La función de seguridad pública, como parte de un todo armónico, tiene que adecuarse a la Constitución y las leyes o si se quiere a un cierto marco de derechos.²

Coloquios Jurídicos

En ese orden es preciso fijar de partida que la Constitución de la República reconoce como finalidad esencial del Estado “*la protección efectiva de los derechos de la persona y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos*”³ Esta noción básica es la que justifica la existencia de esa formación jurídico-política que denominamos Estado y bajo la que hemos convenido en asociarnos. Determinados como estamos a vivir en comunidad, lo hacemos para ampliar nuestras libertades, prosperidad e igualdad, no para reducirlas. La vida en comunidad bajo esas premisas, plantea de otro lado la existencia de normas vinculantes inspiradas en las muchas veces difusas nociones de justicia social, orden público, seguridad nacional y derecho de los demás.

La concepción del Estado demo-liberal que propone nuestra Carta Magna resulta complementada por la de un Estado social que procura la igualdad y bienestar relativo de todas las personas, así como el respeto de los derechos de las minorías.

La óptica desde la cual la Constitución concibe la misión de policía no es la de aquella que queda atrapada en la lógica autoritaria de *una guerra sin cuartel* contra el enemigo interno ni contra los delincuentes y antisociales⁴, sino la de una policía que, atendiendo a múltiples tareas prácticas e inserta en el contexto de políticas sociales más amplias, protege el libre ejercicio de los derechos y libertades, al tiempo de proveer medios para la seguridad pública de las personas.

2. Ubicación orgánica- Una premisa que se desprende del ordenamiento constitucional es el de que **los cuerpos policiales hacen parte del Poder Ejecutivo o de los gobiernos municipales**,⁵ con lo cual cabe aplicarles a sus funcionarios y agentes los mismos principios y reglas generales predicados para el resto de la administración pública.

En este sentido resulta oportuno formular la distinción de que si bien los funcionarios y agentes de policía forman parte del conjunto de servidores de la rama ejecutiva de gobierno, gozan de un estatuto especial en razón de que tienen a su cargo la delicada función de hacer cumplir la ley, con facultades de uso legítimo de la violencia.

Los policías integran, junto a otros componentes de la administración pública, la llamada categoría de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Por la delicadeza del servicio público que les corresponde desempeñar, así como las posibilidades de excesos y abusos en el acometimiento de sus tareas, el ordenamiento jurídico ha previsto un régimen disciplinario particular para los policías, sin perjuicio de que si las conductas configuran un ilícito penal, su examen corresponda al Poder Judicial.

La Constitución, al fijar la calidad y las atribuciones del Presidente de la República, establece que además de ser el jefe de la administración pública, lo es también de las Fuerzas Armadas y de los cuerpos policiales.⁶

Al abordar la hipótesis excepcional del estado de sitio, el texto sustantivo manda que el Presidente adopte las medidas provisionales de policía y seguridad necesarias para conjurar la emergencia que lo motiva.

Por otra parte se le faculta para designar o revocar a los miembros de los Consejos de Guerra de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Cabe aquí plantearnos el asunto de que la Constitución preve la existencia de los denominados Consejos de Guerras de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional al reconocerle al presidente la capacidad de nombrar y revocar a sus miembros, con lo cual, si bien se admite su sede en el ordenamiento sustantivo, queda implicado que su competencia no puede rebasar lo estrictamente disciplinario, en virtud de que la imposición de penas o medidas de seguridad es una atribución exclusiva y universal de los tribunales que dependen del Poder Judicial.⁷

La existencia de Consejos de Guerra, designados por el Ejecutivo, nos revela un sistema disciplinario particular, pero no implica que la policía sea una corporación de naturaleza militar ni que exista una jurisdicción plena y separada para la imposición de penas y medidas de seguridad.

En los últimos años asistimos al surgimiento de un verdadero mercado paralelo de servicios privados de seguridad o empresas de vigilantes, hecho que tristemente refuerza las diferencias sociales y permite que se verifiquen situaciones especialmente preocupantes como la que reporta el vespertino Última Hora⁸ en las ciudades de Santo Domingo y Santiago donde el propietario de una empresa de vigilantes fue acusado de estar involucrado en tráfico de droga.

En la República Dominicana no contamos con un estatuto legal claro y preciso que organice, delimite y controle la actividad de las empresas privadas de seguridad, con lo cual se expone a la población a múltiples riesgos.⁹

3. Separación de las funciones de defensa y de seguridad pública.

Otra idea que nos brinda una interpretación sistémica de la Constitución es que **las funciones de defensa y las de seguridad pública deben estar absolutamente separadas**. Una consiste en proveer los medios para rechazar cualquier agresión armada que atente contra nuestra independencia o integridad territorial,¹⁰ mientras que la otra podríamos identificarla con “la protección efectiva de los derechos de la persona humana.” como términos equivalentes o sinónimos de seguridad pública o protección de los habitantes o seguridad ciudadana.

Esta diferenciación nos permite superar la secular interconexión que históricamente se ha verificado entre Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad. La participación de miembros de las Fuerzas Armadas en el ordinario mantenimiento de la seguridad pública y la extensión a las agencias policiales de los patrones, reglas y criterios propios de lo castrense expresan una desnaturalización en incompreensión de las misiones respectivas de estas reparticiones públicas. La disociación es deseable en razón de que no es saludable involucrar a los militares en funciones de corte policial ni atribuir a las corporaciones policiales una naturaleza militar, aunque de ordinario les sea aplicable un régimen de disciplina interior próximo al que se emplea en los ejércitos.

Bajo la excusa de políticas integrales de seguridad o sistemas nacionales de política criminal,¹¹ se ha pretendido instalar un discurso que permite una lectura de *continuum* entre defensa nacional y seguridad ciudadana. De hecho, las graves implicaciones del narcotráfico han servido como “el mejor pretexto para insertar en la discusión pública el argumento de la emergencia, según el cual, frente a un fenómeno que, dadas sus características, escapa a los instrumentos convencionales de derecho penal, se justifica el recurso a medidas excepcionales destinadas a afianzar la acción de la justicia.”¹²

Este asunto ha sido llevado tan lejos, en nuestro país, que sobre la base de una pretendida incapacidad y el desprestigio que se verificó en el seno del antiguo departamento de drogas narcóticas de la Policía Nacional, se creó una agencia especializada en las tareas de prevención y control del narcotráfico cuya integración ha sido predominantemente militar.¹³

Es comprensible que dentro de una visión moderna de las “empresas” de defensa, y dado el hecho de que nuestro territorio sea utilizado como puente de tráfico entre los centros de producción y consumo de las referidas sustancias sicotrópicas, se aprovechen sus recursos en misiones “no tradicionales” de apoyo o auxilio logístico en las operaciones de interdicción del tráfico en nuestras costas, espacios aéreos y fronteras territoriales. Lo que no es admisible es la integración plena y más o menos permanente de oficiales y miembros de nuestras Fuerzas Armadas en labores de naturaleza policial. Esta cuestión no deja de ser un contrasentido que plantea múltiples riesgos.

Vale referir que en los Estados Unidos, bajo cuya égida, la administración Reagan declaró “la guerra contra las drogas”, especialmente orientada hacia el exterior, existe una norma invariable denominada “poses commitatus”, conforme a la cual les está vedado a las Fuerzas Armadas de aquel país intervenir en operaciones de control directo de la población en tiempos de paz.¹⁴

En abono a la idea que nos aconseja no involucrar a las Fuerzas Armadas o Institutos Castrenses en tareas de control o direccionamiento de actividades o compartimiento de la población civil en tiempos normales, es preciso apuntar que “control” es un término que puede ser asimilado a la noción de gobierno, y como bien especifica nuestra carta sustantiva el Gobierno de la nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo, con lo cual deberíamos descartar de plano la intervención de militares como agentes de gobierno o depositarios de la fuerza pública.

Otro riesgo que presenta esta promiscuidad y fungibilidad entre guardias y policías¹⁵ es el de minar la moral de los organismos de defensa con el aburguesamiento o contacto cotidiano con sectores tan proclives a provocar la corrupción como son los narcotraficantes y los contrabandistas.

La materia de defensa y Fuerzas Armadas es atribuída de manera exclusiva al Estado, mientras que la de seguridad ciudadana puede comprender la incursión de diversas agencias, aún de algunas no estatales, como sucede con los cuerpos de policía municipales y privados. La estructura centralizada y concentrada de gestión de las Fuerzas Armadas contrasta con la estructura descentralizada, objetivos, campos funcionales y de responsabilidades de las agencias policiales, las cuales pueden ser locales, especializadas y desconcentradas. El deslinde entre lo castrense y lo militar se dificulta en nuestro país, en razón de que por accidentes históricos muy concretos la formación de nuestras Fuerzas Armadas en su versión profesional y “moderna”, respondió a un esquema de ejército de ocupación, disperso por toda la geografía nacional con el objeto de prevenir y desarticular las conspiraciones internas, mientras que por su lado la policía respondió a una estructura centralizada de organización, suprimiéndose las antiguas estructuras de policías municipales y gubernativas.

4. Funcion eminentemente preventiva. Universalmente se le reconocen dos funciones básicas a la Policía: una función preventiva y otra represiva. Dichas funciones se realizan mediante la intervención en un doble terreno: el administrativo y el de seguridad pública.¹⁶

La función eminentemente preventiva de los cuerpos de policía, dentro del conjunto refractario de sus tareas institucionales, puede deducirse del hecho de que la Constitución organiza una categoría especializada y diferente de funcionarios ejecutivos, cuya tarea principalísima consiste en investigar los ilícitos penales, hacer acopio de los elementos probatorios y demandar en juicio la aplicación de la ley. La inserción del ministerio público en el esquema constitucional como órgano especializado de persecución y represión legal, con atribuciones investigativas, requirientes y acusatorias, plantea una división institucional de funciones, conforme la cual los Fiscales relevan y dirigen jurídicamente a las agencias policiales en el acometimiento de las tareas de control o represión del fenómeno criminal.

La función policial de carácter administrativo engloba actividades de gestión, realizaciones de las disposiciones administrativas, documentación, asistencia o servicios a la comunidad, resolución de conflictos privados y cooperación en general. En cuanto a la seguridad pública, en ella se incluyen las actividades dirigidas a garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, así como asegurar el normal desenvolvimiento de las instituciones. Es notoria la insuficiencia de personal y de recursos en todo el territorio nacional.

5. Importancia de la función de seguridad pública. Tal como venimos de reiterar la noción de seguridad pública que pauta el ordenamiento constitucional esta dirigida a apuntalar “la protección efectiva de los derechos de la persona”, fijando como límite infranqueable la inviolabilidad de la vida, al proscribir el establecimiento, pronunciamiento y aplicación de la pena de muerte, la tortura y/o cualquier otra pena o procedimiento vejatorio. Esta norma fundamental no admite matizaciones ni exclusiones e invalida aquella “concepción sistémica de la seguridad que ha subsumido al sistema de justicia penal, instrumentalizándole y haciéndole depender de un telón de fondo en el que el cuidado del orden es privilegiado, incluso por encima de la división de poderes y desde luego, por encima de los derechos humanos.”¹⁷

Ante la irrupción del fenómeno de la violencia urbana, ámbito en el cual América Latina tiene el dudoso mérito de contar con la tasa más alta de homicidios del mundo¹⁸, resulta obvio el que la sociedad en su conjunto deba formular y configurar un sistema de seguridad pública o de protección de los habitantes que permita manejar la conflictividad social en un contexto institucional democrático. Se trata de buscar soluciones concertadas, transparentes y participativas al grave fenómeno del “uso o amenaza del uso de la fuerza física con la intención de afectar el patrimonio, lesionar o matar a otro o a uno mismo¹⁹”. Esta identificación específica entre violencia urbana, en referencia a la criminalidad violenta²⁰, con la calidad de vida comunitaria coloca el tema de la (in) seguridad ciudadana en el centro del debate público.

La importancia que para toda sociedad democrática tiene el afrontar sería y abiertamente el tema de la (in)seguridad ciudadana la encontramos en el hecho de que la violencia urbana nos coloca, independientemente de las estrategias que debemos aplicar, ante “una de las manifestaciones más importantes del deterioro de la calidad de vida de los habitantes de las ciudades contemporáneas.”²¹

Es sintomático el hecho de que éste aumento real o subjetivo de la inseguridad ciudadana y las respuestas de “emergencia” coinciden con la aplicación de políticas económicas neoliberales. Es en éste contexto que se declara una cruzada o “guerra al delito”, por lo que resulta oportuno cuestionarnos en qué medida la formulación legal y la configuración operativa de las nuevas políticas de gestión de la conflictividad social resultan compatibles con el ordenamiento constitucional. Es decir, habría lugar a que colocáramos en la agenda pública la cuestión de si resulta legítimo que el Estado pueda favorecer discursos y prácticas de línea dura, al mismo tiempo que abandona sus responsabilidades de promover políticas de equidad social y “proveer los medios que permitan el perfeccionamiento progresivo” de las personas.

Es paradójico, sin embargo, el que en la República Dominicana la discusión sólo se haya planteado de manera tangencial y aislada, al extremo de que para algunas instancias gubernamentales la definición, aplicación y evaluación de políticas y programas de reformas institucionales vinculadas al tema de la seguridad ciudadana sea materia de la exclusiva competencia estatal. Se soslaya la enseñanza de que el diálogo abierto, transparente, plural y participativo es la única forma de articulación que conoce la democracia. De modo que en nuestro país nos encontramos en una especie de protohistoria, en cuanto a la elaboración de políticas sociales dirigidas a agotar las tareas prácticas de prevenir y controlar el fenómeno de la violencia urbana o criminalidad violenta.

Este debate no ha sido abordado responsablemente por el liderazgo político, ya que en las ocasiones que algunos políticos de oficio asumen una posición sobre el tema lo hacen proponiendo respuestas efectistas y demagógicas, suscribiendo las campañas de ley y orden, dejando de lado los principales vectores de inseguridad pública y apuntando a una lógica bélica, en la cual la seguridad asume la condición de fin en sí mismo al cual se subordinan cualquier otro tipo de consideraciones, incluida *“la protección efectiva de los derechos y libertades fundamentales de la persona.”*

El tan celebrado proceso de reforma y modernización del Estado no ha logrado remover sino más bien reforzar la visión de la función policial como de alta seguridad y por lo tanto excluyente de cualquier modo de participación comunitaria en el tratamiento de la temática.

Es forzoso admitir que “la tendencia se dirige a ubicar la cuestión de la seguridad en el seno de un modelo más bien tecnócrata y antidemocrático, en el que la discusión de las garantías y de los derechos humanos viene instrumentalizada y subordinada a una discusión ligada a la cientificación de la policía y al perfeccionamiento de dispositivos de seguridad y de compilación de información; en el ámbito jurídico-político se ha instalado una formulación retórica en la que la cuestión seguridad es ya un fin en sí misma.”²²

Es esta forma de abordar la problemática por parte del liderazgo político lo que explica que, aún contra su naturaleza de cuerpos subordinados, apolíticos y carentes de facultades deliberativas, subsista una gran “capacidad de veto de las corporaciones policiales y militares para impedir cambios en sus atribuciones.”²³

El discurso y la práctica oficial han contribuido a dar a la Policía Nacional la condición de órgano deliberativo con entidad propia, ya que en los hechos la jefatura de ese cuerpo de ordinario sobrepasa por mucho las potestades de cualquier funcionario del orden ministerial, incluyendo al Secretario de Estado de Interior y Policía, de quien depende administrativamente y respecto del Procurador General de la República, en materia de control del delito.²⁴ Este estilo de gestión de la res-pública parece olvidar el que la soberanía reside en el pueblo y que este es la fuente de cualquier poder u autoridad legítima, siendo nula cualquier usurpación de autoridad derivada de poderes fácticos.

DEFINICIÓN LEGAL Y CONFIGURACIÓN OPERATIVA DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

Las políticas de seguridad pública están condicionadas por un conjunto de disposiciones normativas, usos institucionales y prácticas sociales confusas y en muchos casos contradictorias. Desde la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social hasta la administración penitenciaria, pasando por el sistema nacional de educación, las agencias policiales, el ministerio público, los medios masivos de comunicación, iglesias y organizaciones no gubernamentales, se verifica una ausencia de criterios comunes que apunten a una formulación y configuración de políticas de control social, formales e informales, medianamente coherentes y articuladas que puedan dar solución a la problemática de la (in) seguridad pública a partir de un criterio de gobernabilidad democrática.

La noción de servicio público se encuentra ausente del conjunto de corporaciones estatales que tienen la obligación de proveer los medios para mejorar sustancialmente la calidad de vida de la población. Simultáneamente, se pretende que la comunidad no puede participar decisivamente en la cuestión de su propia seguridad. En esta parte obviamos deliberadamente el tema de la privatización de la seguridad como un fenómeno específico dentro de la llamada industria de la inseguridad.²⁵

Por razones de tiempo y espacio, nos limitaremos a analizar, aún lo sea muy superficialmente, los ordenamientos legales y los usos organizacionales con mayor incidencia en el delineamiento de la política de seguridad ciudadana en términos formales.

6. Creación e integración de La Policía Nacional. La Ley No. 1022 del 18 de octubre de 1935 facultó al Poder Ejecutivo a disponer todo lo relativo a la formación y mantenimiento de un cuerpo de Policía Nacional,²⁶ lo que se materializó mediante decreto de fecha 2 de marzo de 1936.²⁷ El referido cuerpo fue integrado mayoritariamente con antiguos miembros de la Guardia Nacional y personas cuya característica básica era la adhesión al “generalísimo” Trujillo, un sentido exacerbado del “orden” y la “paz” propiciada por el jefe y la proclividad al uso de la fuerza física. Se trataba de un cuerpo para imponer el orden de terror permanente que primó durante la tiranía. A raíz de la decapitación de la tiranía, la Ley Institucional de la Policía Nacional No.6141 del 28 de Diciembre del año 1962, aprobada inmediatamente después de que Juan Bosch fuera escogido como Presidente de la República en las primeras elecciones democráticas desde 1924, no ocultaba la intención de mediatizar la transición democrática y limitar el control civil sobre el cuerpo de policía que se había formado en el seno del oprobioso régimen a cuyo sostenimiento sirvió.

El referente político e ideológico de la Policía Nacional se mantiene intacto hasta el presente, en tanto su valoración institucional encierra una concepción sobre su misión como de alta seguridad nacional y se identifica organizacionalmente como un cuerpo militarizado, de corte castrense, aunque con una función civil.²⁸

El prolongado período de transición democrática no se ha planteado seriamente la reconversión de los paradigmas y principios expresados en la Ley Institucional de la Policía Nacional y el sometimiento pleno de todos sus funcionarios y agentes al ordenamiento jurídico fijado por la Constitución de la República.

De ahí que sea necesario suprimir la recurrente polarización existente entre funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley, en la medida de que se verifican contradicciones manifiestas en la definición de competencias, al tiempo de que las citadas leyes visualizan al conjunto de los ciudadanos que no forman parte de la corporación policial como “elementos de la clase civil”.²⁹ lo cual constituye una aberración en el contexto de una comunidad organizada por y para los ciudadanos.

En ese mismo orden, el proceso de selección, formación y entrenamiento del personal destinado a integrar el cuerpo de funcionarios y agentes de policía favorece la tendencia corporativista como resultado de un entrenamiento a puertas cerradas, en la medida que se verifica una falta de participación de la comunidad en el diseño y dictado de los cursos de formación y la no incorporación o lo limitado del contenido curricular en materia de derechos humanos y libertades públicas.

Así, observamos como este proceso de “policización” va transformando a la persona que ingresa a la institución en un individuo aislado del resto de la comunidad, donde la fuerza física, la pretendida disciplina de corte castrense y la destreza en el uso de las armas son los elementos principales de diferenciación con relación a otros ciudadanos. Esta formación estrechamente vinculada a las doctrinas de seguridad nacional, predominantes durante la guerra fría, conduce a que en su generalidad el policía adopte la visión de amigo-enemigo, colocando al funcionario y agente de policía en una virtual soledad, ya que en efecto deja de ser admirado como funcionario de la ley para pasar a ser temido por los ciudadanos a los que ha de servir. Su único punto de referencia, a partir del distanciamiento que se opera con relación a su grupo de origen, es el cuerpo policial, cuyos supuestos valores están fuertemente impregnados por prejuicios en relación a todo lo que sea civil, incluyendo la así denominada justicia “ordinaria.”

7. Excesos Policiales y Ausencia de Controles Efectivos. Existe una alta incidencia de uso excesivo de la fuerza policial y en muchos casos se ha documentado el uso de la fuerza letal en los denominados intercambios de disparos verificados entre patrullas policiales y grupos reales o supuestos delincuentes.

Informes elaborados por organismos internacionales e instancias locales sitúan las ejecuciones extrajudiciales en 221 para el año de 1999,³⁰ mientras que en el presente año se mantiene ritmo similar,³¹ sin que se hayan realizado investigaciones independientes e imparciales sobre las circunstancias en que se produjeron estas muertes. Las crónicas periodísticas dan cuenta, además, de numerosos incidentes en donde policías recurren con suma facilidad al uso del arma de reglamento para agredir a parroquianos ante la más mínima discusión o vías de hecho.

La falta de transparencia de las investigaciones realizadas internamente por la corporación policial hace que sus resultados sean poco creíbles, en virtud de que no se asumen como independientes e imparciales. En muchos casos los resultados son cuestionados por los mismos afectados, ya que las juntas investigadoras por lo general interpretan el sentimiento de la Jefatura y el nivel de presión de la opinión pública, y actuando coyunturalmente emiten sus recomendaciones a partir de criterios que son a todas luces arbitrarios y subjetivos.

De modo que esta crucial etapa de indagación preliminar en sede policial, fuera de no ser independiente, imparcial ni brindar satisfacción a la comunidad, muchas veces es cuestionada como subjetiva en la medida que los funcionarios y agentes de policía se sienten tratados arbitrariamente.

La ausencia de garantías en el proceso de investigación, conocimiento y fallo de los hechos penalmente relevantes, contribuye a que estos procesos sean interpretados por los funcionarios y agentes de policías no como actos de "administración de justicia," ya que mal podrían serlo, sino como la distribución de premios y castigos, o lo que es lo mismo encubrimiento en algunos casos y revanchismo entre clanes o grupos en otros.

De suerte que la exclusión, absolución, descargo o sanción no guarda relación con el hecho juzgado, sino con otros factores externos, como serían el nivel de "enllavadura" o relación con jefes policiales o en posiciones de mando o el estar en "mala" por su vinculación con un jefe o grupo caído en desgracia. Evidentemente que esta forma de operar permite espacios de impunidad y de arbitrariedad que no se ajustan a la aspiración de justicia pronta y cumplida ni al debido proceso de ley que promete la Constitución a todas las personas, incluyendo a los policías. Asimismo, estos mecanismos operativos no resultan, como examinaremos más abajo, compatibles con la forma de gobierno bajo la cual nos hemos organizado.

Existe una sentida demanda por parte de la comunidad nacional de que el fortalecimiento de las instituciones democráticas se opere a partir de la transparencia y rendición de cuentas por parte de todas las instancias gubernamentales, dentro de las cuales se incluye, obviamente a la Policía Nacional.

8. Necesidad de la Reforma Policial. La transición desde regímenes autoritarios hacia formas de vida democráticas, nos obliga a incluir a los cuerpos policiales en el conjunto de reformas y modernización de las reparticiones estatales. Las leyes que organizan la función de policía, su estructura, la selección, la formación y el régimen disciplinario de sus funcionarios y empleados exigen una puesta al día.

Otro fenómeno, de naturaleza socio-económica, que motiva la reforma de la policía y las políticas de seguridad pública, reside en el traslado de la población rural hacia las grandes ciudades. Según Michael Marcus³² en el año 2020 más de 70% de la población mundial vivirá en las ciudades.

Esto implica que debemos de repensar nuestra manera de administrar nuestros países y urbes ya que las ciudades incontrolables por el gran número de habitantes, por la pobreza, la falta de empleo, la falta de espacio, el tránsito caótico, la zanja cada vez más profunda que se abre entre las diferentes clases sociales. Santo Domingo es un perfecto ejemplo de la acumulación incontrolada de la inmigración de los habitantes del interior del país sumada a los de fuera del país. En tales ciudades anónimas donde el otro está inmediatamente percibido como extraño, peligroso y poco confiable, los valores culturales, religiosos, económicos y comunitarios de los campos no sobreviven.

Ahora bien, hay que estar conscientes de que la policía por si sola no puede resolver el caos organizacional de la ciudad y el sentimiento de inseguridad reinante. Debe ser acompañada de todos los actores de la vida social por lo que urge establecer lazos de cooperación.

9. La desmilitarización de la función policial. El fenómeno de la injerencia de las fuerzas armadas en la estructura policial tiene el mismo origen que el surgimiento de una policía autoritaria el cual mencionamos más arriba, ambos nacieron con la finalidad de posibilitar la vigencia de un régimen de terror.

Pero en el caso particular de la integración de los militares a ciertas áreas reservadas normalmente a la policía podemos señalar que esta, ante tareas masivas de represión antidemocrática que se le asignó tales como el enfrentamiento a los movimientos revolucionarios y la intimidación de la población opuesta a tal modelo de gobierno, tuvo que auxiliarse de sus primos los militares.³³

Actualmente en la sociedad dominicana, las fuerzas armadas todavía están presentes en numerosos ámbitos que deberían corresponderle a la policía y que en la mayor parte de los casos pierden de foco la misión de las Fuerzas Armadas. Así, conviene citar la vigilancia y control migratorio en las fronteras, el control efectivo del narcotráfico y la custodia de reclusos en los centros penitenciarios.

Es tiempo que la institución policial proceda a una total desmilitarización de sus funciones y asuma las responsabilidades que a ella, como corporación civil, le incumben.

José María Rico³⁴, plantea algunos pasos que a mi entender deberá dar la Policía Nacional para cambiar su imagen castrense. El primero consiste en apoyar y a divulgar la idea de que la policía es una función eminentemente civil, con cierto nivel de preparación profesional. Esto no significa que los valores como la disciplina o la jerarquía deban de perderse, al contrario. Un segundo paso consistirá en determinar claramente cuales son las funciones de cada uno y finalmente el último paso será el de fortalecer la función policial y recobrar el terreno perdido en temas como el narcotráfico, la seguridad ciudadana y las fronteras.

Estas tareas exigen una policía comunitaria o de proximidad como también se le denomina. Esto supone evidentemente una descentralización de la Policía, pues tiene que ser parte integrante de los barrios, que presta una atención constante a los problemas específicos de la zona en que está ubicada.

Por otra parte, en una nueva policía como la comunitaria, el orden jerárquico castrense no debe persistir. Dicha policía debe ser eminentemente civil y profesional y reorganizarse de tal forma que se reconozca que muchas de las decisiones más importantes se hacen en los niveles más bajos donde se haya logrado una mayor confianza recíproca. Se debe democratizar esta policía enseñando a sus miembros a trabajar en equipo más que a obedecer a órdenes, incentivándolos a actuar independientemente y usando su buen juicio.

En fin con la policía comunitaria el mandato original de mantener el orden público, prevenir y reprimir la criminalidad se extiende a esferas como la resolución de conflictos y problemas propios a la comunidad.

Entiendo que la experiencia no se puede desaprovechar en República Dominicana, donde se pueden observar disposiciones de cooperación tanto de parte de la sociedad civil, como de la policía. Ahora bien, para hablar de cooperación consideramos que paralelamente hay que reestablecer la confianza del ciudadano hacia la policía y viceversa. La creación de oficinas de responsabilidad profesional es una etapa decisiva hacia ello.

10. Mecanismos de control de la responsabilidad profesional. Como cualquier institución pública, la policía debe ser objeto de controles. Los mecanismos de control de la responsabilidad profesional de los funcionarios de policía parte de dos exigencias: la estricta legalidad en las actuaciones y la eficiencia que debe esperarse en todo servicio público.

Los controles pueden ser internos y externos, pudiendo coexistir simultáneamente. El Control interno se incorpora mediante comisiones ad-hoc o permanentes, inspectorias, departamentos de asuntos internos, "tribunales" de fuero policial y sistemas de alerta temprana. Los controles externos podrían corresponder a una institución exterior a la propia organización policial como el Congreso, el Poder Ejecutivo, el Judicial, organizaciones comunitarias, un defensor del pueblo y los medios de comunicación social.

La creación de oficinas locales de control de responsabilidad profesional podría significar un mecanismo accesible y confiable para la ciudadanía y los contribuyentes que podrían reclamar un servicio público ajustado a las normas democráticas y a los criterios de eficiencia.

Coloquios Jurídicos

Es necesario hacer reserva del hecho de que la responsabilidad profesional, no excluye la de naturaleza penal que podría configurarse a partir de la comisión de un ilícito, con lo cual la competencia plena del Poder Judicial aparece en escena. Consideramos que es una aberración el que se mantengan en funcionamiento Tribunales de Justicia Policial con funciones de “administración de justicia”, en una clara y flagrante violación del ordenamiento constitucional.

En efecto, los Artículos 2, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 62, 63, 92, 96, 103, 104, 105, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 118, 126, de la Ley No. 285 del 29 de Junio de 1966 y sus modificaciones que integra el pretendido Código de Justicia Policial y el artículo 68 de la Ley Institucional de la Policía Nacional No.6141 de fecha 28 de diciembre de 1962, vulneran, entre otros principios y normas fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional: La separación e independencia de los poderes; la universalidad y la exclusividad del Poder Judicial en la impartición de justicia; el debido proceso de ley y el derecho de acceso a la justicia, y el principio de igualdad de todas las personas ante la ley.³⁵

A MODO DE CONCLUSIÓN

Finalmente nos corresponde, en apretada síntesis, ofrecer una recapitulación de los principales aspectos abordado en nuestro análisis. Desde el punto de vista constitucional debemos decir que la función de seguridad pública tiene por objeto hacer realidad la promesa estatal de brindar “protección efectiva a los derechos de la persona.” Esta obligación pública corresponde en lo esencial a la rama ejecutiva del poder estatal, en especial a sus corporaciones policiales, las cuales deben estar separadas y disociadas de las funciones de defensa, evitando la promiscuidad y fungibilidad entre militares y policías.

La seguridad pública en lo que toca a la policía administrativa debe ser considerada como una tarea eminentemente preventiva, ya que la de control corresponde al ministerio público. Ambas tareas, prevención y control son relevantes para la construcción de comunidades con una calidad de vida aceptable.

La formulación y configuración institucional de las políticas de seguridad no se ajustan al paradigma constitucional, en virtud de que circunstancias históricas concretas han favorecido la persistencia de confusiones en la visión, misión, roles y funciones de las agencias policiales, las cuales asumen sus tareas como de alta seguridad nacional y no se admite la participación del grueso de los sectores de la vida nacional en la construcción coordinadora de estas políticas. Es tiempo de superar estos lastres.

Es preciso prevenir y evitar el uso excesivo de la fuerza policial, dotando a los cuerpos de policía de mejores recursos, humanos y materiales, al tiempo de enfatizar en una formación y prácticas coherentes con la noción de servicio público especializado, eficiente y transparente. Se impone el establecimiento de mecanismos de control y rendición de cuentas como corresponde a toda corporación o repartición gubernamental. En último análisis, es preciso definir que el ámbito de competencia de los llamados Tribunales de Justicia Policial no puede rebasar lo estrictamente disciplinario.

En definitiva, consideramos que el ordenamiento jurídico tiene que ser reformulado a fin de definir con precisión la estructura, organización y funcionamiento de nuestros cuerpos de policía a fin de que puedan jugar un papel de primer orden en las tareas prácticas de prevención y control de la conflictividad social. La comunidad demanda soluciones a los graves problemas de inseguridad pública, pero al mismo tiempo aspira y merece que las respuestas de los funcionarios públicos se enmarquen dentro del estricto apego a la Constitución y las leyes. En otras palabras, la gente quiere soluciones prontas y cumplidas sin abuso de poder.

Muchas gracias!

*El autor es abogado y estudioso del tema

Notas:

- 1• Ponencia presentada en el Coloquio Jurídico organizado por la firma Russin, Vecchi & Heredia Bonetti el 24 de Enero del año 2002, en Santo Domingo, República Dominicana.
- 2• Duce, Mauricio y González, Felipe, Policia y sociedad democrática: Policia y Estado de Derecho: problemas en torno a su función y organización, Editores del Puerto s.r.l., Buenos Aires, 1998, p.55.
- 3• Párrafo capital del artículo 8 de la Constitución de la República.

- 4• Es notorio, sin embargo que en el discurso de las corporaciones policiales se haga referencia al servicio público de policía en términos bélicos, cuyo teatro de operaciones son los espacios públicos y las víctimas, policías y delincuentes, sean asumidos como bajas de esa “guerra.”
- 5• Nos referimos a los cuerpos de policía como instituciones públicas, obviando la existencia cada vez mayor de empresas privadas de vigilancia.
- 6• Es interesante observar que la referencia que hace el artículo 55 al expresar “cuerpos de policía” es un plural, luego es posible que se organicen múltiples cuerpos de policía. A partir del principio de autonomía o autarquía municipal, podríamos asumir la posibilidad de crear nuevos cuerpos de policía municipal y de función delegada en el caso de los gobernadores provinciales.
- 7• Es importante anotar que la Constitución de la República, en consonancia con el principio básico e invariable relativo a la forma de gobierno, el cual define como civil, republicano, democrático y representativo, atribuye la administración de justicia al Poder Judicial. Función que le corresponde como instancia paritaria de gobierno y que le está vedado delegar en otros poderes o corporaciones públicas. Se trata de una separación y distribución necesaria de las potestades y funciones públicas para el correcto desenvolvimiento de los controles horizontales o inter-orgánicos del poder estatal. Cabe mencionar que las condiciones para ejercer las funciones de juez o de representante del ministerio público encuentran su sede en la Constitución de la República.
- 8• Lebrón, Roberto, La DNCD decomisa otros 63 kilos de cocaína, Última Hora No. 9571 del miércoles 16 de Junio de 1999, p.5.
- 9• De hecho, estas compañías de “guachimanes” o vigilantes privados son supervisadas por la Secretaría de las Fuerzas Armadas y no por la Secretaría de Interior y Policía, lo cual distorsiona aún más el cuadro de confusión de misiones, funciones y roles de las corporaciones de defensa y seguridad pública.
- 10• De ordinario, la generalidad de las Constituciones Republicanas, concebidas a raíz de las gestas independentistas en ocasión de las cuales los Ejércitos libertadores fueron reconocidos como portaestandartes privilegiados de la nacionalidad y de los valores patrios, han definido a las Fuerzas Armadas como esencialmente obedientes y apolíticas y sin facultad para deliberar al tiempo de atribuirles la misión subsidiaria de sostener la Constitución.

Esta formulación ha provocado algunas interpretaciones erróneas que a su vez han servido para propiciar asonadas y golpes del Estado cívico-militares en los cuales se niega el ordenamiento constitucional que se proclama defender. Entendemos que una concepción moderna de la democracia, la interpretación y salvaguarda de la Constitución corresponde en primer y último término a los tribunales de la República y principalmente a la Suprema Corte de Justicia en su función de “guardiana de la Constitución.”

- 11• Cabe identificar la expresión política criminal cómo “el conjunto de procedimientos por los cuales el cuerpo social organiza las respuestas al fenómeno criminal”, constituyendo así el tramado de teorías y prácticas de diferentes formas de control social: administrativas, preventivas, reparativas y de control o propiamente represivas.
- 12• González Placencia, Luis. La concepción sistémica de la seguridad pública en México. Nueva Sociedad, No. 157, mayo-junio 2000, Caracas. p.91.
- 13• La Ley número 50-88 de mayo de 1988, no señala que el personal adscrito a la DNCD sea de extracción o formación militar, sin embargo la composición del CICC, precursor directo de esta agencia ha dado paso a un predominio de los militares sobre los policías.
- 14• La llamada “*posses commitatus act*”, emitida en 1878, prohíbe el equipamiento y aprovisionamiento de las fuerzas armadas de la unión con el propósito de cumplir funciones policiales respecto de la población civil.
- 15• Recuérdese que de tiempo en tiempo cientos de militares son traspasados de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional por la insuficiencia de personal, sin tomar en consideración que la especialización propia de las tareas policiales no se puede suplir con la disciplina castrense.
- 16• La seguridad ciudadana o de los habitantes (término que preferimos porque además de los ciudadanos abarca a todas las personas sin excepción: menores de edad, residentes, transeuntes, turistas, inmigrantes, indocumentados,...) debería de ser un derecho público o un bien público coproducido por diferentes instituciones y asociados.
- 17• González Placencia, Luis. Op. Cit. Pág.
- 18• La Organización Panamericana de la Salud (OPS) situa la tasa de homicidios en América Latina en una proporción de 21,3 por cada 100,000 habitantes.
- 19• Del Olmo, Rosa p. 76.

- 20• “todas aquellas actuaciones de individuos o grupos que ocasionan la muerte de otros o lesionan su integridad física, con lo cual estamos hablando fundamentalmente de homicidios, lesiones personales, atracos, robos, tentativas de homicidios, secuestros, violación, maltrato familiar (o violencia doméstica) y muertes y lesiones en el tránsito terrestre.” (Camacho Guizado, Guzmán Barney, p. 26, citado por Rosa Del Olmo).
- 21• Ibid, p. 76.
- 22• González Placencia, Luis Op. Cit. P. 96.
- 23• Caldeira, César. El crimen organizado en Brasil. Nueva Sociedad No. 176, mayo - junio 2000, p. 96.
- 24• Debemos advertir la gran capacidad de despliegue territorial de la Policía Nacional y la permanente presencia en los medios de esta corporación, le permite ejercer un poder concreto y cotidiano por encima de sus atribuciones formales.
- 25• “la seguridad privada... se amplió y diversificó creando una extensa y lucrativa industria, predominantemente clandestina, armada, gerenciadas por policías en retiro o en actividad, tanto civiles como militares, además de oficiales y ex-oficiales de las Fuerzas Armadas.”
- 26• La Ley No. 1022, se limitó a: Art. 1. El Poder Ejecutivo queda autorizado a refundir en uno solo los diversos cuerpos de la Policía Municipal de la República con el nombre de Policía Nacional; Art. 2. Cuando se opere la refusión indicada en el artículo anterior, las atribuciones que las leyes acuerdan a la Policía Municipal serán asumidas de pleno derecho por la Policía Nacional, cuya organización y funcionamiento serán reglamentados por el Poder Ejecutivo.”
- 27• El decreto No. 1523 suscrito por el “generalísimo” Rafael Trujillo Molina estableció, en tres escuetos, pero significativos artículos, lo siguiente: Art. 1. A partir de esta fecha, los diversos cuerpos de la policía municipal de la República, quedan refundidos en uno solo con el nombre de Policía Nacional; Art. 2. La Policía Nacional, cuyas atribuciones están determinadas en el artículo 2 de la ley No. 1022, de fecha 19 de octubre de 1935, dependerá directamente de la Secretaría de lo Interior y Policía, Guerra Marina, y funcionará bajo la inmediata dirección de un Jefe Superior que residirá en la Capital de la República; Art. 3. Mientras no se dicten los reglamentos relativos a la organización y funcionamiento de la Policía Nacional, esta se regirá por el Reglamento General de Policía de fecha 15 de Junio de 1923, con las modificaciones que haya sufrido posteriormente.”

- 28• El artículo 5 de la citada Ley Institucional de la Policía Nacional declara lo siguiente: “Art. 5. La Policía Nacional es un institución de carrera profesional, que aunque para servicios civiles es orgánicamente militar, siendo característica esencial en la estabilidad de sus miembros lo que obliga a que los ascensos, rangos, comandos, cancelaciones y retiros se realicen dentro de las disposiciones de su ley institucional y de sus reglamentos.”
- 29• El apelativo con fuerte carga peyorativa, “elementos de la clase civil”, aparece en varios artículos de la Ley No. 285 del 29 de Junio de 1966 que establece los pretendidos Tribunales de Justicia Policial. Esta separación dirigida a fortalecer el “espíritu policial” en menosprecio de las “otras” personas se explica en un contexto pos-conflicto revolucionario, en el cual se asumió con todas sus funestas consecuencias la lógica del enemigo interno, pero que a la fecha resulta incomprensible en medio de una sociedad que aspira a conducirse bajo los criterios del gobierno democrático.
- 30• Manatt confirma el retiro de la ayuda de EEUU a la Policía por las “ejecuciones” a detenidos. Listín Diario, Iro. de Junio del 2000.
-Suspenden y encarcelan segundo teniente PN acusado de extorsión. La Nación, Iro. de Junio del 2000.
-Candelier ordena investigar actos de torturas y barbarie. Listín Diario, Iro. de Junio del 2000.
-Someten oficial maltrató periodista. Listín Diario, Iro. de Junio del 2000.
-PN dice más de 50 agentes han caído a manos de delincuentes. El Siglo, 7 de Junio del 2000.
- 31• Miembros de la Policía matan 58 personas en lo que va del año. El Siglo, 5 de Junio del 2000.
- 32• Marcus, Michel, Delito y seguridad de los habitantes: el delito y los modos de regulación de los conflictos urbanos, Siglo Veintiuno Editores, Iera ed., Mexico, 1997, p. 99.

- 33• De hecho, la promiscuidad entre policía y militares es tan común que en su historia institucional la mayor parte de los Jefes policiales provienen de las Fuerzas Armadas, en flagrante violación a las exigencias de los artículos 34 y 35 de la Ley Institucional de la Policía Nacional. Art. 34 “El mando inmediato de la Policía Nacional estará a cargo de un Oficial de carrera de la institución que se designará Jefe de la Policía Nacional, quien será la más alta autoridad policial en todas las cuestiones de mando, organización, instrucción y administración de los cuerpos policiales, el cual estará asistido de la plana mayor.” Art. 35 “ El Presidente de la República designará Jefe de la Policía Nacional, a un miembro activo de la institución que ostente el grado de oficial general o de coronel, con no menos de veinte años de servicios, de acuerdo con el escalafón, ni menos de cinco años de haber sido promovido a cualquiera de estos grados de la Policía Nacional.”
- 34• Rico, José María. *Policía y Sociedad democrática: La policía en América Latina: del modelo militarizado al comunitario....* Editores del Puerto s.r.l., Buenos Aires, 1998, p. 173-187.
- 35• El tema de la incompetencia de los Tribunales de Justicia Policial para conocer asuntos que rebasen lo estrictamente disciplinario es objeto de una acción en inconstitucionalidad que será elevada próximamente ante la Suprema Corte de Justicia por un conjunto de personas y organizaciones que estiman que la persistencia de ese fuero ilegal es un resabio de la época de la tiranía.