



OEA | MACCIH

HACIA UNA NUEVA POLICÍA NACIONAL:

**Recomendaciones sobre el Proyecto de
Ley de la Carrera Policial**

REPORTE MACCIH # 4

División de Seguridad Pública

Mayo, 2017
Tegucigalpa, Honduras



OEA | MACCIH

HACIA UNA NUEVA POLICÍA NACIONAL:

**Recomendaciones sobre el Proyecto de
Ley de la Carrera Policial**

REPORTE MACCIH # 4

División de Seguridad Pública

Mayo, 2017

Tegucigalpa, Honduras

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|----|
| I. RESUMEN EJECUTIVO | 5 |
| II. IMPORTANCIA DE UNA NUEVA LEY DE CARRERA POLICIAL..... | 7 |
| III. NECESIDAD DE ESTABLECER LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO PÚBLICO DEL FUNCIONARIO POLICIAL | 8 |
| IV. NECESIDAD DE DEFINIR A LA POLICÍA NACIONAL COMO UNA VERDADERA POLICÍA COMUNITARIA | 9 |
| V. DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO UN ELEMENTO CENTRAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE SEGURIDAD..... | 11 |
| VI. NECESIDAD DE CLARIFICAR ASPECTOS VINCULADOS A LA ADMINISTRACIÓN DEL RECURSO HUMANO | 13 |
| VII. NECESIDAD DE ESTABLECER EXPRESAMENTE LOS REQUISITOS DE INGRESO A LA CARRERA POLICIAL | 14 |
| VIII. NECESIDAD DE FORTALECER LOS CONTROLES DE SUPERVISIÓN Y AUDITORÍA DE LA FUNCIÓN POLICIAL | 15 |
| IX. NECESIDAD DE ESTABLECER LOS MECANISMOS DE UNA VEEDURÍA SOCIAL ALREDEDOR DE LOS DISTINTOS ASPECTOS CONTEMPLADOS EN EL PROYECTO DE LEY | 17 |
| X. RECOMENDACIONES..... | 18 |

HACIA UNA NUEVA POLICÍA NACIONAL:

RECOMENDACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE CARRERA POLICIAL DE HONDURAS

I. RESUMEN EJECUTIVO

El Congreso de la Republica tiene en sus manos el proyecto de Ley de la Carrera Policial, cuya discusión se iniciará, de acuerdo a la información suministrada por los señores diputados al Congreso Nacional, una vez sea aprobado por el Pleno el proyecto de Ley Orgánica de Policía Nacional.

El proyecto de Ley de la Carrera Policial fue elaborado por la Secretaria de Estado en el Despacho de Seguridad, en el marco del proceso de reestructuración policial. El mismo pretende regular todo lo concerniente a la Carrera Policial, esto es aquellos aspectos vinculados con el régimen de ingreso y selección del personal policial, los procesos de formación, capacitación y profesionalismo, sistema de ascensos, retiro, régimen disciplinario, derechos y deberes de los funcionarios policiales, sistema de seguridad social y bienestar, aplicable, entre otros aspectos contemplados en el proyecto.

El mencionado proyecto de Ley representa un importante aspecto central para las reformas que en materia de seguridad se ha propuesto el Estado de Honduras y servirá de apoyo para las actividades que, en ejecución de los decretos legislativo y ejecutivo, Nos 21-2016 y PCM-029-2016, de fechas 08 y 11 de abril de 2016, respectivamente, ha venido desarrollando la Comisión Especial para el Proceso de

Depuración y Transformación de la Policía Nacional.

Consciente de lo que representa la reforma policial para garantizar la seguridad de la ciudadanía, la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras ha considerado de vital importancia presentar algunas recomendaciones para el proceso de discusión del Congreso Nacional, del proyecto de Ley. Esto, con el objeto de apoyar a la creación de un instrumento jurídico que, facilite la modernización del cuerpo policial en su área operativa y fortalezca su recurso humano, procurando que el perfil de esa nueva estructura policial se ubique a la par de los estándares internacionales en materia de transparencia en los mecanismos de selección, formación y control de gestión del funcionario policial, la determinación de perfiles destinados a fortalecer a la institución policial en su mandato de garantizar la paz y la convivencia social, así como el respeto a los Derechos Humanos.

La MACCIH, en su misión de apoyo en la lucha contra la corrupción y la impunidad en el país ha recogido algunos de los conceptos establecidos en los distintos instrumentos jurídicos internacionales, de los cuales Honduras es parte, como la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. De igual manera ha tomado en cuenta decisiones emanadas de la Corte y de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, vinculadas a distintos aspectos contenidos en el proyecto de Ley y, por supuesto, disposiciones establecidas en la Constitución de la República de Honduras y en sus leyes y reglamentos vinculados al área en cuestión. Esto, con la finalidad que las recomendaciones a que hacemos mención en este reporte, sean valoradas por el honorable Congreso Nacional al momento de las discusiones sobre este importante proyecto de Ley.

Entre las recomendaciones presentadas, debemos mencionar en primer lugar el reconocimiento de la MACCIH de la importancia de la aprobación de una Ley de la Carrera Policial, en la cual se contemplen aspectos de fundamental importancia para el funcionamiento de la Policía Nacional, como el reconocimiento de la naturaleza comunitaria de la Policía Nacional y la condición de funcionario público del funcionario policial, la cual es además eminentemente civil. Estas circunstancias permitirán delinear claramente la gestión policial, distinguiendo la función de seguridad pública- objeto de su actuación-, de la función ejercida por otras instituciones, como las Fuerzas Armadas.

Otro de los elementos considerados se refiere a los Derechos Humanos, tema hoy en día reconocido en prácticamente todas las actividades de la función pública de los Estados democráticos y de Derecho, cuya

inclusión como parte de la vida cotidiana del funcionario policial resulta de ineludible obligación.

De igual forma, hemos hecho hincapié en los requisitos de ingreso a la carrera policial, así como las características que debe contener el registro del funcionario policial, entre otros aspectos. En el caso de los requisitos al ingreso a la carrera policial, éstos deben ser establecidos de manera precisa a objeto de garantizar su conocimiento exacto por parte del aspirante a formar parte de la Policía Nacional. En el caso del registro del personal policial, esto permitirá el control de la legalidad de los actos relacionados con dichos funcionarios, así como de su gestión en el curso de su carrera policial.

Un aspecto al que la MACCIH considera debe otorgársele mayor atención, se refiere a la necesidad de enfatizar los distintos mecanismos de control de la gestión policial, aplicables en materia de lucha contra la corrupción y la impunidad. En este sentido, si bien es cierto que la nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional contempla la creación de un organismo independiente para el control disciplinario de la conducta de los miembros de la Policía Nacional, conocido como DIDAPOL, la inclusión de este organismo dentro del proyecto de Ley de la Carrera Policial, por sí sólo, resulta insuficiente para transmitir al funcionario policial su obligación de subsumir su actividad bajo el principio de la legalidad, así como de recordarle las sanciones existentes para el caso que incumpliere sus obligaciones.

II. IMPORTANCIA DE UNA NUEVA LEY DE CARRERA POLICIAL

Uno de los temas de mayor preocupación para la población hondureña, y para sus autoridades, es el de la seguridad pública. Si bien las estadísticas han demostrado una disminución en la incidencia de homicidios en el país, es claro que existen deberes pendientes en materia de combate al crimen¹; no olvidemos que la población considera a la inseguridad ciudadana como uno de los problemas más graves del país.

A los altos índices de delitos, cometidos por el crimen organizado y por la delincuencia común, se le han sumado aquellos en donde han estado involucrados funcionarios pertenecientes a la Policía Nacional. Destaca en este aspecto que incluso, algunos policías han sido requeridos en extradición por el Gobierno de los Estados Unidos². El Gobierno Nacional, con el apoyo de la sociedad civil, ha implementado una política de depuración y reestructuración policial, con miras a detectar a aquellos funcionarios cuyas actividades riñen con los principios y leyes que deben regir al cuerpo policial, con el objeto de separarlos de sus funciones y lograr el enjuiciamiento de los involucrados. Para ello fue creada la Comisión Especial para el proceso de Depuración y Transformación de la Policía Nacional, cuyo trabajo es de alto valor en el actual contexto.

En ejecución del mandato conferido en los decretos de creación de la Comisión Especial, ésta ha procedido a evaluar la

idoneidad de los miembros del organismo policial, así como colaborar en la reestructuración policial. Este proceso abarca a todo el personal de la Secretaría de Seguridad, incluyendo la Policía Nacional. A la fecha de este reporte, la Comisión Especial ha dispuesto la separación de sus cargos de 3,913 oficiales, agentes y personal auxiliar de la Policía Nacional, por estimar que de acuerdo a sus records de conducta, dichos policías no son compatibles con los principios éticos de un funcionario policial³. Es importante anotar que se ha separado también a aquellos funcionarios que, si bien han mantenido una conducta acorde con los principios y valores exigidos en la institución policial, han solicitado su retiro o que, por razones de los requerimientos del servicio, su permanencia no ha sido compatible con la nueva organización policial planteada. Sin duda, este ha sido el proceso más profundo de reestructuración policial de los últimos tiempos en Honduras.

No obstante, las labores de la Comisión Especial abarcan otra serie de actividades que van más allá del análisis de casos y que requieren de la implementación de nuevos instrumentos jurídicos que permitan el fortalecimiento institucional de la Policía Nacional, de acuerdo a un esquema de organización interna, creación de nuevas unidades o modificación de las ya existentes, evaluación de ascensos y de los miembros de la cúpula policial, así como el establecimiento de mecanismos de control acordes con las exigencias en la lucha

¹ <http://www.iudpas.org/boletines>

² Disponible en <http://www.laprensa.hn/honduras/978899-410/cinco-polic%C3%ADas-hondure%C3%B1os-son-extraditados-por-narcotr%C3%A1fico-a-eua>

³ <http://www.elheraldo.hn/pais/1049025-466/honduras-remez%C3%B3n-en-polic%C3%ADa-nacional-con-cancelaci%C3%B3n-de-815-oficiales-m%C3%A1s>

contra la corrupción. Para el cumplimiento de estos objetivos resulta imprescindible la aprobación de una nueva Ley de la Carrera

Policial, que permita el cumplimiento de estos objetivos de acuerdo a la política de reestructuración señalada.

III. NECESIDAD DE ESTABLECER LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO PÚBLICO DEL FUNCIONARIO POLICIAL

Tal y como ha sido aceptado por la doctrina y la jurisprudencia internacional, la seguridad forma parte de las políticas públicas de cada Estado. Este concepto de política pública de la seguridad ha sido reconocido en el proyecto de Ley Orgánica de la Policía Nacional, instrumento jurídico de soporte para la labor de la Policía Nacional en su gestión.

En este sentido, señala el artículo No. 2 del proyecto de Ley Orgánica de la Policía Nacional que *“el mantenimiento de la Seguridad Pública es una política pública de Estado...”*

No obstante, ni el referido proyecto de Ley Orgánica, ni el proyecto de Ley de la Carrera Policial, definen expresamente la naturaleza jurídica del policía nacional, al cual simplemente se le refiere como *“funcionario policial”*.

La necesidad de reconocer expresamente la categoría de funcionario público que representa el funcionario policial, no es una mera formalidad. La condición de funcionario público, como coadyuvante en la labor del Estado, representa no sólo un importante reconocimiento dentro de la función pública, sino el cumplimiento de una serie de deberes y obligaciones, cuya violación deriva hacia acciones de responsabilidad penal, civil y administrativa, de acuerdo con lo establecido en la legislación interna del país. Los funcionarios públicos -y la intervención de la Policía Nacional no son una excepción- están sujetos a medidas de control de su gestión y de sus conductas, en los términos establecidos en la

Constitución de la Republica de Honduras, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, su reglamento, y en todos los otros instrumentos jurídicos que regulan a la autoridad pública.

En efecto, el artículo No. 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, establece: *“Para los fines de esta Ley, se definen los términos siguientes: ...Función Pública: Toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades en cualquiera de sus niveles jerárquicos”*.

El mismo artículo define al funcionario público, como: *“2. Cualquier funcionario del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, nombrados, contratados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio de este en todos sus niveles jerárquicos”*.

La mención del policía como funcionario público, no debe de ser objeto de ninguna discusión, por lo que siendo su naturaleza la de un servidor del Estado es recomendable que la Ley de la Carrera Policial incluya claramente una norma que así lo establezca. Esto para identificar claramente sus responsabilidades funcionales, las cuales están sujetas al cumplimiento de ciertas obligaciones. Nos referimos, a la obligación de rendición de cuentas de su patrimonio de acuerdo a lo establecido en la legislación del país, la prohibición de coexistencia de algún conflicto de intereses respecto al ejercicio

de la función policial y la realización de otras actividades con entes de la administración pública para el funcionario, o para sus parientes dentro del cuarto

grado de consanguinidad, o segundo de afinidad, entre muchos otros.

IV. NECESIDAD DE DEFINIR A LA POLICÍA NACIONAL COMO UNA VERDADERA POLICÍA COMUNITARIA

El principal objetivo de la Policía en todo Estado democrático, es el servicio a la comunidad, lo cual deriva en la protección para la población y garantía en el respeto de los Derechos Humanos. La función policial, como servicio público a la comunidad, es legitimada al crear y fortalecer la relación entre el policía y el ciudadano. Esto ha sido reconocido desde la doctrina del británico Robert Peel, (1829), pionero de la moderna deontología policial, cuando hizo referencia a ciertos principios que rigen la función policial. Entre estos principios, podemos destacar el de la necesidad para el policía de obtener la aprobación y confianza de los ciudadanos. De acuerdo con esto, los policías son parte de la comunidad, los cuales reciben un salario por ocuparse profesionalmente del bienestar de ésta. El policía, como parte activa de la sociedad, posee un alto componente social y, como tal, su función está directamente vinculada con el mejoramiento de aspectos como la calidad de vida de la comunidad mediante la promoción de la seguridad y la colaboración con las demás instituciones vinculadas con la administración de justicia.

La necesidad de reconocer expresamente la naturaleza comunitaria de la Policía Nacional, conlleva la participación de la sociedad en actividades de prevención del delito, permitiendo a la Policía coordinar actividades con la comunidad a los fines de instruir a ésta sobre los mecanismos de seguridad ciudadana, facilitándole igualmente al cuerpo policial el conocer

aspectos esenciales del fenómeno delictivo en las diversas circunscripciones, como la actividad de las pandillas, maras, o grupos del crimen organizado; también zonas de mayor presencia delictiva, modus operandi de los delincuentes y en fin, todos los detalles que le permitirán proceder de una manera efectiva y a un menor costo. El rol de la comunidad es vital, no solo respecto a las actividades de vigilancia, sino para transmitir a la Policía Nacional la verdadera realidad que padece la comunidad, la cual no siempre es percibida por su Policía. Esto, sin contar lo que significa el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas al cual está obligada la Policía.

La MACCIH quiere alertar que, en el proyecto de Ley de la Carrera Policial no existe una definición enfática que caracterice a la Policía Nacional como comunitaria, en donde se destaque al funcionario policial en el rol que ocupa en la sociedad. Tampoco se establece el mandato de mantenerse en perfecta y sana relación con la comunidad. Si bien existe una mención a la naturaleza de Policía Comunitaria, quizás pueda ser una excelente oportunidad para fijar un rumbo claro. De igual forma, no existe mención alguna hacia la comunidad receptora de la gestión policial y que, por tal razón, debe estar presta para apoyarla y respetarla.

Mientras estos dos elementos: espíritu del funcionario policial de pertenencia y obligación frente a la comunidad, y apoyo y respeto por parte de ésta hacia el funcionario policial, no se den

simultáneamente y se determine de forma clara, se corre el riesgo que la Policía Nacional enfatice sus esfuerzos de un modo diferente en su relación con la comunidad y, además sea apreciada como un órgano divorciado de ésta. Esta circunstancia, podría dar como resultado que la labor de seguridad ciudadana, que debe prestar el órgano policial en la comunidad, se vea empañada por la actividad que otras instituciones pudieran realizar.

En relación con esta situación, han sido innumerables las decisiones dictadas tanto por la Corte, como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en donde han manifestado su preocupación respecto a las acciones implementadas por algunos Estados parte del Sistema Interamericano, en el marco de su política sobre seguridad ciudadana. Nos referimos específicamente a *“la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales”*.

En reiteradas ocasiones, la Comisión Interamericana ha señalado que, *“dado que las Fuerzas Armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno”*.⁴

De igual manera, la Corte Interamericana ha manifestado que *“esta preocupación tiene que ver también con el propio funcionamiento del sistema democrático, pues en éste es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas*

⁴ CIDH, Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala, 2003, párrafo 113.

*Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación...”*⁵

En el caso del proyecto de Ley de la Carrera Policial, la única referencia a la naturaleza comunitaria de la Policía Nacional se encuentra contemplada en el numeral 12 del artículo 5, del proyecto de Ley en mención, el cual establece: *“La Policía Nacional actuara de acuerdo a los siguientes Principios: Servicio Comunitario: Enfocar sus actuaciones en las competencias fundamentales del campo de la seguridad comunitaria”*.

De igual modo, el proyecto de Ley Orgánica de Policía Nacional hace mención a la *“filosofía comunitaria”* del órgano policial. Este reconocimiento, si bien podría haber sido redactado de una manera más explícita a objeto de hacer ver efectivamente a la Policía Nacional comunitaria como un objetivo, más que como un medio, resulta contradictorio con el contenido del proyecto de la Ley de la Carrera Policial, el cual se limita simplemente a establecer la naturaleza comunitaria de la Policía Nacional, como uno de los tantos principios allí contenidos. Esta manera de redacción, y la permanencia del uso de las Fuerzas Armadas en actividades de orden público, siendo que la misma fue creada de manera coyuntural y transitoria,⁶ ameritan una evaluación más profunda sobre el articulado que se presentará ante el Pleno del Congreso Nacional⁷.

⁵ CIDH, Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala, 2003, párrafo 113.

⁶ <http://www.elheraldo.hn/alfrente/564541-209/militares-quedan-con-atribucion-policial>

⁷ http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley_Policia_militar_orden_publico_2013.pdf

V. DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO UN ELEMENTO CENTRAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE SEGURIDAD

La MACCIH reconoce que el Estado de Honduras ha realizado, en materia de seguridad pública importantes esfuerzos. La instauración de una política de seguridad ciudadana debe garantizar la sana convivencia social, sin menoscabo del respeto a los Derechos Humanos. Es necesario recordar que una verdadera política pública de seguridad ciudadana, que sirva como herramienta para respetar y garantizar los Derechos Humanos de todos los ciudadanos, debe estar dotada de una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuada a tales fines. De allí, la posición de la Misión respecto a la necesidad de hacer énfasis en la naturaleza esencialmente comunitaria de la Policía Nacional, lo cual redundará no sólo en el espíritu comunitario de sus miembros, sino en la necesaria distinción que debe existir entre las funciones que les competen a las fuerzas armadas, -limitadas a la defensa de la soberanía nacional-, y aquellas referidas a la Policía Nacional, responsables exclusivas de la seguridad ciudadana.

Hemos hecho referencia al concepto de política pública, relativo a la función estatal de la seguridad. En base a esto y con la idea que esta función de seguridad resulte efectiva para lograr del Estado el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad pública, resulta fundamental incluir como eje transversal el tema de los Derechos Humanos dentro de la política pública de seguridad ciudadana a

ser ejecutada por la Policía Nacional. Ello no impide la necesaria efectividad en la persecución del delito y el que la Policía deba enfatizar la protección de la población frente a la criminalidad. Pero una visión más integral busca facilitar el diseño, implementación y análisis de planes y programas que incluyan a otras instituciones del sector público. Sobre este particular, llama la atención que el tema de los Derechos Humanos sólo se mencione tangencialmente en el proyecto de Ley de la Carrera Policial, por lo que es recomendable hacer un mayor énfasis en esta materia, en la medida en que hoy en día no existe prácticamente ningún área dentro de las funciones del Estado constitucional y democrático de Derecho, que no tome en cuenta a los Derechos Humanos como eje de su acción.

Es necesario mencionar el hecho que las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y la Unión Europea, consideran a los Derechos Humanos y a la democracia como aspecto central, procurando su vigencia y promoción efectiva. En el caso de la función policial, ésta cumple en la sociedad una labor invaluable, constituyendo una institución fundamental para la vigencia del Estado de Derecho, por lo que no debería ser ajeno a dichos principios.

De acuerdo a los principios establecidos en el *“Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”* de las

Naciones Unidas⁸, la labor de las fuerzas policiales resulta vital para el funcionamiento de las democracias modernas en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas.

Dicho Código de Conducta de las Naciones Unidas estipula que el Policía está en el deber de familiarizarse con la comunidad a la que sirve, participar en labores de patrullaje de a pie y actividades de servicio comunitario en barrios con diversidad étnica. Sin duda, son algunas prácticas sobre la importancia que hoy en el mundo se le otorga al funcionario policial, para enfatizar la seguridad y su relación con la comunidad en defensa de los Derechos Humanos.⁹

En este sentido, la Policía tiene la función de proteger a la población y sus derechos, defender las libertades fundamentales y mantener el orden público y el bienestar general en una sociedad democrática. Por eso llama la atención que en el caso del proyecto de Ley analizado no esté contemplado la referencia a los Derechos Humanos, sino sólo en el proyecto de Ley Orgánica de la Policía Nacional, cuyo artículo 9 establece a la Sub Secretaria de Prevención y Derechos Humanos como *“responsable de la formulación y seguimiento de políticas, planes de acción, proyectos, programas de prevención y la promoción de los Derechos Humanos”*¹⁰.

⁸ Aprobado por la Asamblea General en su Resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979.

⁹

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training5Add3sp.pdf>

¹⁰ “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley” (Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990)

VI. NECESIDAD DE CLARIFICAR ASPECTOS VINCULADOS A LA ADMINISTRACIÓN DEL RECURSO HUMANO

Existen otros aspectos establecidos en el proyecto de Ley de la Carrera Policial que proponemos sean incluidos a los efectos de lograr garantizar una mayor efectividad de la normativa en cuestión, así como su adecuación a otras disposiciones contempladas en el ordenamiento jurídico del país. Uno de esos aspectos es el incluido en el Capítulo II del Título IV del mencionado proyecto, referido al *“Registro y Control del Personal”*.

A diferencia de lo que establecen diferentes normativas de la región, vinculadas al tema del registro de los funcionarios policiales, el proyecto en mención se limita a definir el concepto de registro y control de personal (Art. 35) y a

establecer algunos aspectos que deben contener dichos registros. Se trata de uno de los elementos de vital importancia, respecto a la información tanto para el funcionario policial, como para el cuerpo al cual pertenece, dentro de la gestión de control al funcionario. Mediante el registro, el funcionario policial puede hacer valer sus derechos y reconocimientos frente a la autoridad. Igualmente, mediante un sistema adecuado de registro, la autoridad policial, e incluso los órganos de investigación en materia de corrupción y otros delitos, pueden, siguiendo los lineamientos establecidos en el ordenamiento jurídico interno, obtener información valiosa para sus

investigaciones. No debe obviarse que una de las dificultades en el proceso de depuración policial ha sido justamente la debilidad del registro del personal policial, debido a la falta de protocolos para la inserción de documentos del funcionario policial en un sistema centralizado y confiable.

Elementos como la autoridad competente para resguardar la data del registro, obligatoriedad de resguardo confidencial de la información allí contenida, determinación de aquella información que no podrá estar contenida en el registro, procedimiento para facilitar la información allí referida, procedimiento para acceder al registro por parte del funcionario policial, prototipo o modelo de registro, obligación de colaborar con las autoridades que requieran conocer la información allí contenida en los casos que proceda, procedimiento de reclamación para corrección de datos incluidos en el registro y el funcionario competente para la

inserción y verificación de la información, son algunos de los conceptos que el proyecto de Ley de la Carrera Policial debería incluir dentro del capítulo dedicado al registro de los funcionarios policiales.

A los fines de resaltar la necesidad de adecuación del registro del funcionario policial a la normativa jurídica vigente, resulta necesario mencionar lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo artículo 24 se refiere a la sistematización de archivos personales y su acceso, mediante el cual los datos personales serán protegidos siempre, estableciéndose un procedimiento para su protección -salvo la existencia de un decreto judicial que ordene recabar la información-, o a petición de la persona cuyos datos personales se contienen en dicha información, o de sus representantes o sucesores.

VII. NECESIDAD DE ESTABLECER EXPRESAMENTE LOS REQUISITOS DE INGRESO A LA CARRERA POLICIAL

Otra recomendación que quiere expresar la MACCIH se refiere a la necesidad de incluir con exactitud los requisitos de ingreso a la carrera policial. A diferencia de lo establecido en el proyecto de Ley de la Carrera Policial para el caso de los requisitos al cargo de Director y Sub Director de la Policía Nacional, (Artículo No. 47), en el caso del ingreso general del funcionario policial no se precisan los requisitos para el ingreso a la carrera policial.

Necesario es reconocer que el proyecto de Ley Orgánica de la Policía Nacional¹¹ establece los requisitos para el primer ingreso a la carrera policial. No obstante, siendo la Ley de la Carrera Policial el instrumento jurídico para regir específicamente a la profesionalización de la Policía Nacional, resulta fundamental armonizar ambos textos y circunstancias.

Igualmente deben incluirse los casos de los requisitos para el ingreso a instituciones de educación policial, como el Instituto

¹¹ Proyecto de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, Artículo No. 115.

Tecnológico Policial (ITP), cuya reglamentación resulta necesaria, así como la Academia Nacional de Policía (ANAPO), el ingreso a otras categorías, como el caso del policía auxiliar, y en general todos y cada uno de los estamentos a los cuales puede optar el ciudadano dentro de la

Carrera Policial. Con esto, la futura Ley garantizará el exacto conocimiento de las condiciones establecidas para el ejercicio del derecho de todo ciudadano a optar a la carrera policial, así como facilitará el control de la legalidad del ingreso a los aspirantes a ejercer la función policial.

VIII. NECESIDAD DE FORTALECER LOS CONTROLES DE SUPERVISIÓN Y AUDITORÍA DE LA FUNCIÓN POLICIAL

Una de las recomendaciones que con más énfasis desea realizar la MACCIH, se refiere de manera especial a la necesidad de incluir en el proyecto de Ley de la Carrera Policial, todos aquellos aspectos relevantes en materia de legislación nacional, e instrumentos internacionales sobre lucha contra la corrupción, así como fortalecer los organismos de control existentes y aquellos que están por crearse para regular la función policial.

El propósito de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, que está en discusión en el Congreso de la República, además de la

Inspectoría General de la Policía Nacional, crea la Dirección de Asuntos Disciplinarios (DIDADPOL), un organismo encargado de los asuntos disciplinarios del personal policial, el cual continuará con el proceso de depuración policial. Dicho organismo vino a suprimir a la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP). En ese sentido, esta nueva unidad de control interno de la Policía Nacional, debe fortalecer los protocolos de supervisión, control y vigilancia de los funcionarios policiales, realizando programas de prevención contra la

corrupción y el delito dentro de la Policía Nacional, pero a su vez, ejecutando las pruebas patrimoniales, toxicológicas, socioeconómicas y de conocimiento, tanto para la admisión, como para la calificación de ascensos o traslados. Todos estos aspectos deberían ser incluidos dentro del proyecto de Ley de la Carrera Policial.

Consideramos igualmente recomendable incluir dentro de los procesos administrativos de la Policía Nacional, todo lo referente al cumplimiento de las declaraciones juradas vinculadas a bienes patrimoniales, la obligación de respeto del Código de Ética de los Servidores Públicos y a todas las leyes vinculadas al combate a la corrupción y la impunidad.

Para establecer mejores prácticas y procedimientos en la función policial, la nueva Ley de la Carrera Policial, debería contemplar la posibilidad de establecer un Código de Ética de los Funcionarios Policiales, objetos de esta ley, que produzcan protocolos rigurosos, que delimiten las actividades de los servidores policiales, en base al respeto de los Derechos Humanos y a los principios de la Policía Comunitaria.

Es importante recordar, que siendo el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), el encargado de velar por la actividad ética de los funcionarios públicos, debe establecerse un mecanismo de alianzas entre éste, la Inspectoría General de la Policía Nacional, y la DIDADPOL, a fin de fortalecer los controles de auditoría y fiscalización, con el objeto de prevenir el

delito de enriquecimiento ilícito y la formación de grupos criminales a lo interno de la Policía Nacional.

Otro de los aspectos que se hace necesario mencionar, se refiere a los mecanismos de denuncia, que, por abuso en el uso de la fuerza, o de atropellos y actos irregulares haya cometido el funcionario policial, en contra de sus compañeros, subalternos o superiores, o en contra de los miembros de la comunidad. En este sentido, si bien el proyecto de Ley hace alusión a los distintos tipos de faltas en los cuales pudiera incurrir el funcionario policial, se estima fundamental incluir el procedimiento interno para la recepción de denuncias, bajo la protección tanto del denunciante, como del cumplimiento de los presupuestos que garanticen una investigación transparente e imparcial del funcionario denunciado. Esto sin óbice de incluir, con especial determinación, las etapas de la investigación, así como los recursos a que hubiere lugar para el caso de denuncias maliciosas o infundadas en contra del funcionario policial. En relación con estos particulares la MACCIH aprecia con preocupación la necesidad de desarrollar con mucha más profundidad todos los aspectos relacionados con el procedimiento disciplinario en contra de los funcionarios policiales, las causales por faltas cometidas, la posibilidad de reingreso a la carrera policial de los policías, así como las autoridades designadas para el conocimiento de éstos, y los recursos a que hubiere lugar.

IX. NECESIDAD DE ESTABLECER LOS MECANISMOS DE UNA VEEDURÍA SOCIAL ALREDEDOR DE LOS DISTINTOS ASPECTOS CONTEMPLADOS EN EL PROYECTO DE LEY

Hemos hecho referencia en este respecto, con especial énfasis, al objetivo comunitario de la carrera policial, en el cual están inmersos dos aspectos relevantes. Uno de estos se refiere a la necesaria participación de la comunidad. Ésta, como receptora de la acción del Estado en materia de seguridad ciudadana, a veces también se convierte en la víctima de la mala acción, o de los errores de su Policía. De allí que no exista mejor veedor que quien padece, o se beneficia de la función policial.

Si existe un extraordinario ejemplo de lo que representa la participación de la sociedad en el control de la gestión en materia de seguridad pública es, precisamente, la Comisión Especial para el Proceso de Depuración y Transformación de la Policía Nacional. La Comisión Especial, en tan solo un año ha logrado éxitos que ningún otro organismo en funciones parecidas había podido obtener. Constituida por representantes de los sectores de la sociedad hondureña, dicho grupo de trabajo ha podido demostrar que, con decisión, firmeza y entrega a una causa nacional, es posible cumplir un mandato

para abordar una labor sustantiva, conducente a fortalecer a la Policía Nacional. La labor de la Sociedad Civil no es una actividad aislada en el mundo, hoy en día la mayoría de los países democráticos en América Latina, y en el globo terráqueo, incluyen dentro de los mecanismos de control de la función pública, a los propios miembros de la comunidad. Siendo la destinataria directa de la gestión pública, quién mejor que esta para controlar la función social que representa la seguridad pública.

En este sentido, es recomendable incluir en el proyecto de Ley, medidas contempladas en la legislación interna, así como recogidas en los instrumentos jurídicos internacionales. Nos referimos a aspectos, como la necesidad de fomentar la

participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad; actividades en materia de prevención y la lucha contra la corrupción dentro de la carrera policial, - siempre bajo el respeto de lo que significa en si la gestión policial como tal-, o aspectos vinculados al seguimiento de los casos, y/o denuncias por hechos de corrupción, e irregularidades cometidas por los funcionarios policiales. En todos estos aspectos se sugiere profundizar, si se quiere adecuar el proyecto de Ley, objeto de nuestras observaciones, a un instrumento generador de confianza en la colectividad y garante de la seguridad ciudadana.

X. RECOMENDACIONES

El presente Reporte ha sido diseñado, a los fines no sólo de dar a entender la relevancia de algunos aspectos vinculados directamente con la función de seguridad pública ejercida por la Policía Nacional, sino de facilitar al Honorable Congreso Nacional, la extraordinaria oportunidad de colocar a la Ley de la Carrera Policial de Honduras a la par de la legislación más novedosa en el Hemisferio, considerando los estándares interamericanos en materia de la Carrera Policial.

En se sentido, atendiendo a la importancia que representa en la agenda pública de Honduras la temática de seguridad,

consideramos oportuno formular las siguientes recomendaciones al Congreso Nacional respecto al proyecto de Ley de la Carrera Policial:

1. La existencia de la Ley de la Carrera Policial constituye un importante avance en el fortalecimiento de la política de seguridad pública, destinada a regular de manera especial los procesos de ingreso, permanencia e idoneidad en el cargo, derechos, responsabilidades, méritos dentro de la carrera, control de la función policial para evitar la comisión de actos de

corrupción y desviación de la Ley, entre muchos otros. Por ende, es recomendable que esta nueva legislación pueda incorporar los elementos de una Policía que garantice la seguridad de la población y el respeto a los Derechos Humanos.

2. El proyecto de Ley de la Carrera Policial debe reconocer de manera explícita, que los funcionarios policiales, objeto de la presente Ley, son funcionarios públicos, a los efectos de determinar sus niveles de responsabilidad.
3. Debe enfatizarse en el proyecto de Ley el concepto de Policía Comunitaria, como el fundamento en la construcción de la nueva Policía, lo cual implicará una revisión respecto a la gestión operativa del cuerpo policial, como elemento fundamental para la comunidad. En ese sentido, fortalecer el concepto de Policía Comunitaria debe servir para configurar los roles que corresponden constitucionalmente, y bajo los estándares interamericanos, a la Policía civil y a las Fuerzas Armadas.
4. Un aspecto que la MACCIH considera necesario señalar se refiere a la necesidad, de destacar que, si bien la filosofía comunitaria debe ser compartida por toda la fuerza policial, las responsabilidades de la Policía Nacional incluyen funciones que van más allá de la proximidad que existe dentro de Policía Comunitaria, y que en ningún momento desvirtúa su naturaleza de relación con la comunidad. Funciones específicas, como la investigativa, el control de manifestaciones públicas, unidades de elite, antinarcóticos, etc., son actividades que requieren capacidades específicas que deben desarrollarse en cada uno de sus integrantes. Por tal razón, creemos importante resaltar la

necesidad de que las distintas ramas policiales cuenten con descripciones específicas en cuanto a las capacidades de los policías que lo integran. En este sentido, el desarrollo de la carrera policial se debe vincular indefectiblemente con esas capacidades.

5. Sería importante considerar dentro del proyecto de Ley, que la función policial debiera incorporar la participación de la comunidad en las tareas de seguridad ciudadana. Del mismo modo, es importante permitir alguna regulación que desarrolle sistemas de veeduría social para controlar la gestión policial.
6. El proyecto de Ley debería enfatizar como eje transversal de la función policial el respeto y promoción de los Derechos Humanos dentro de la función de seguridad.
7. Es necesario incorporar al proyecto de Ley una mejor regulación relacionada al registro y control de personal policial, asegurando que existan los protocolos internos que permitan que toda la información relacionada a los aspectos de administración del recurso humano policial, así como que cumpla con los requisitos para tal fin.
8. La Ley de la Carrera Policial debe incorporar de manera expresa, los requisitos de ingreso a la Carrera Policial. En ese sentido debe armonizarse este proyecto con la Ley Orgánica de la Policía Nacional.
9. Es recomendable que la Ley de la Carrera Policial incorpore algunos elementos relacionados con la legislación nacional en materia de corrupción, así como algunas normas vinculadas a instrumentos internacionales de combate contra la corrupción. En relación con esto, es

importante que se incorporen regulaciones vinculadas a un Código de Ética de la Función Policial, declaraciones juradas de bienes y conflictos de intereses del personal policial, la posibilidad de agravar penas en caso de delitos de alta gravedad cometidos por funcionarios policiales, entre otros aspectos.

10. El proyecto alude de modo importante al catálogo de obligaciones, deberes, prohibiciones y derechos. No obstante, no incluye normas en relación al trato y obligaciones respecto de las víctimas, ni tampoco sobre investigación criminal, aunque en la Ley Orgánica de la Policía Nacional se crea una División de Investigación. De allí que consideremos necesario desarrollar la normativa mencionada en ésta Ley dentro del proyecto de Ley de la Carrera Policial.

11. Es importante regular con claridad y contundencia la no obligación de acatar órdenes ilegales. Si bien es cierto que se incluye una prohibición de obediencia debida, ésta no se desarrolla técnicamente de forma detallada. Tampoco se incluyen allí de manera más desarrollada, prohibiciones respecto del acoso sexual o discriminación por género, aunque si se regulan como una falta.

12. No se incluyen en la propuesta de Ley de la Carrera Policial a las entidades responsables de la investigación y sanción disciplinaria, como la inspectoría o tribunales disciplinarios, aunque si se incluyen y se desarrollan en la Ley Orgánica de la Policía Nacional. De la misma manera el proceso disciplinario se desarrolla de una manera más exhaustiva en la Ley

Orgánica. Por tal razón, siendo la Ley de la Carrera Policial la legislación específica que regulará la función policial, se sugiere profundizar más en estos aspectos sin que esto impida su desarrollo en un reglamento especial.

13. El proyecto pretende "*codificar el concepto de jerarquía, disciplina, unidad de mando...*". Estas expresiones pueden significar una postura "*militarista*" de la policía, lo que se aleja de un concepto moderno de policía y se confronta con el principio de una policía comunitaria ciudadana. De igual modo, el artículo. 4 de dicho proyecto de Ley habla de "*Alto mando policial*", lo que correspondería a un concepto militarizado.

14. La MACCIH quiere resaltar la importancia respecto a la necesidad de enfatizar en el proyecto de Ley, los aspectos vinculados a la política de ascensos allí contemplados. Si bien este hace referencia a los méritos, como uno de los aspectos a ser considerados, resulta necesario hacer hincapié en la capacidad y méritos para la aplicación de los ascensos. En este sentido, al vincular los ascensos a la antigüedad se corre el riesgo de contar con personal directivo sin el conocimiento necesario del área de trabajo que le compete, pero que por razones de antigüedad le corresponda ejercer el cargo en ciertas áreas que requieren una alta especialización. Muy por el contrario, el desarrollo de carreras policiales basadas en mérito y capacidades, en lugar de darle preeminencia al tiempo que el funcionario policial lleva en la institución, es una de las características más destacables de policías modernas y eficientes.

