

HONDURAS:

Hacia una política
integral de
seguridad ciudadana

Equipo de
investigación
del CEDOH



El Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)

es una institución privada, sin fines de lucro, creada en 1980 y dedicada a recolectar, clasificar y divulgar toda la información posible para un mejor conocimiento de la realidad hondureña.

Desarrolla investigaciones, consultorías, seminarios y foros, orientados al fomento de la cultura democrática en el país. Posee una vasta red de publicaciones en forma de documentos de análisis, revistas, cuadernos y libros que circulan a nivel nacional e internacional.

HONDURAS:

Hacia una política integral de seguridad ciudadana

Coordinador General

Víctor Meza

Equipo de análisis

Leticia Salomón
Julieta Castellanos

Consultores y asistentes

Mirna Flores
Eugenio Sosa
Félix Molina

Honduras - 2004



7426601100018

Primera edición, julio - 2004

Centro de Documentación de Honduras

El Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) es una institución privada, sin fines de lucro, dedicada a producir, recolectar, clasificar y divulgar toda la información necesaria para un mejor conocimiento de la realidad hondureña.

Dirección:
Apartado Postal 1882
Tegucigalpa, Honduras

Telefax: (504) 232-3265
email: cedoh@multivisionhn.net
página web: www.cedoh.hn

Diagramación: Omar Meza

CONTENIDO

• Índice de Cuadros	I
• Índice de Gráficos	III
• Introducción	V
PRIMERA PARTE: PERCEPCIÓN Y DESEMPEÑO	1
I. Institucionalidad y funcionalidad de la Secretaría de Seguridad	1
A. Los Órganos de la Secretaría de Seguridad	1
B. La funcionalidad operativa	11
II. El desempeño de los Secretarios de Seguridad	15
III. La seguridad como parte del Sistema de Justicia	21
A. Una entrevista a profundidad con personas clave	23
B. Una encuesta por regiones y por grupos sociales	40
IV. Tres cuestiones fundamentales en el tema de la seguridad	55
A. La investigación criminal	55
B. Los centros penitenciarios	94
C. El marco jurídico de la seguridad	114

SEGUNDA PARTE: MONITOREO Y PROPUESTA	133
I. Monitoreo	133
A. Voluntad política	133
B. Desempeño policial	150
C. Controles policiales	193
D. Género y seguridad	211
II. Propuesta de Política Estatal de Seguridad	227
A. Características básicas	228
B. Componentes fundamentales	232
C. Elementos de apoyo	247
TERCERA PARTE: BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS	263
I. Bibliografía	263
<i>Entrevistados</i>	268
II. Anexos	272
A. Entrevista Sobre Seguridad Ciudadana: Presidente Ricardo Maduro (2002-2006), realizada el 28 de enero del 2004.	272
B. Conclusiones del Gran Diálogo Nacional. Sector: Seguridad y Justicia.	279

INDICE DE CUADROS

No.	Título del Cuadro	Pag.
1	Funciones concernientes a la Secretaría de Seguridad	3
2	Personal de la Policía Preventiva por grado y sexo	7
3	Las atribuciones del CONASIN	9
4	Resultados de la aplicación del decreto 332, (14 de agosto – 30 de septiembre 2003)	27
5	Confianza en la eficiencia de las instituciones	52
6	Evaluación del papel de la prensa en la prevención y control de la inseguridad	53
7	Atribuciones de Fiscales y Policías de Investigación	57
8	Denuncias recibidas, remitidas a la DGIC, devueltas y desestimadas. Nuevo Código Procesal Penal	71
9	Diferencias Operativas entre la DGIC como parte del Ministerio Público y la DGIC como parte de la Secretaría de Seguridad	90

10	Población en los Centros Penales de Honduras. Año 2003	96
11	Privados de libertad miembros de Maras en los Centros y Granjas Penales de Honduras. Enero-marzo 2003	97
12	Denuncias de Infracciones cometidas por Menores. Fiscalía del Menor, Oficina Tegucigalpa	102
13	Centros de Reinserción Social para la Niñez y la Adolescencia, Población e Ingresos, Enero a Junio 2003	105
14	Población del Centro Renaciendo, Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia, Julio 2003	107
15	Estadística sobre violencia y criminalidad 1999 – 2003	157
16	Incidencia de delitos en contra de la vida y la propiedad, 2002 -2003	158
17	Estadísticas de actividades realizadas en adultos en aplicación del artículo 332 (reformado) del Código Penal. Del 14 de agosto al 31 de Diciembre del 2003	165
18	Estadísticas de actividades realizadas en menores en aplicación del artículo 332 (reformado) del Código Penal. Del 14 de agosto al 31 de diciembre del 2003	166
19	Control del cumplimiento de órdenes de captura, 1995 – 2004	177
20	Tipo de delitos más comunes, enero-septiembre del 2003	218
21	Delitos por departamentos seleccionados	219
22	Evaluaciones de violencia doméstica, por departamentos de mayor incidencia	225

INDICE DE GRÁFICOS

No.	Título del Gráfico	Pag.
1	El Sistema de Justicia.	22
2	Delitos más graves.	44
3	Lugares con mayor incidencia delictiva	45
4	Acciones públicas o privadas que evitan los delitos	46
5	¿Conoce los nombres de los responsables de los delitos?	47
6	¿Los responsables han sido llevados ante la justicia?	48
7	Razones por las que los delincuentes no fueron llevados ante la justicia?	49
8	Causas de los delitos.	49
9	Grado de inseguridad.	50
10	Movimiento de la delincuencia en su colonia.	51
11	Movimiento de la delincuencia.	52
12	Cuando hay detención en flagrancia.	64
13	Cuando la denuncia se presenta en Policía preventiva, DGIV o Ministerio Público.	66

14	Fases del manejo gubernamental de la seguridad, gobierno de Ricardo Maduro 2002-2003.	134
15	Área de concentración de la atención gubernamental en seguridad.	138
16	Ejes fundamentales de una política de seguridad	228
17	Coordinación interinstitucional del sistema de justicia.	232
18	Institucionalidad civil en la Secretaría de Seguridad.	233
19	Controles internos dirigidos por civiles.	234
20	Seguridad = Prevención + Control	235
21	Participación de la sociedad civil en toma de decisiones, monitoreo y evaluación.	236
22	Proceso constante de evaluación, investigación y depuración policial, fiscal y judicial.	237
23	Control externo, transparencia y rendición de cuentas.	238
24	Disminución de la presión sobre los operadores de justicia.	239
25	Investigación de delitos menores y mayores.	240
26	Más y mejor educación y capacitación.	241
27	Creación del marco jurídico para una política de seguridad.	242
28	Estructuración de un sistema penitenciario.	243
29	Reestructuración del sistema de internamiento de menores.	244
30	Estricto control sobre servicios privados de seguridad.	245

INTRODUCCIÓN

La seguridad, en tanto que derecho inherente a la ciudadanía y obligación permanente del Estado, se ha convertido en los últimos tiempos en un asunto agobiante y crucial para la vida en sociedad. Todas las encuestas de opinión reflejan el alto grado de preocupación y, a veces, de verdadera angustia que envuelve a la ciudadanía en torno al tema de la inseguridad ciudadana. La violencia, el crimen organizado, la delincuencia común y la sensación de indefensión social en que se encuentra la gente, aparecen siempre entre los tres grandes problemas que más aquejan a la sociedad.

Pero, a pesar de la enorme importancia que el asunto ha adquirido y de su indudable protagonismo social, no existe todavía una corriente equivalente de pensamiento y análisis sobre el tema. Hay, lamentablemente, un sensible déficit de conocimiento sobre el asunto, tanto en los ámbitos académicos en particular como entre las organizaciones de la sociedad civil en general.

Hay varias razones para explicar este preocupante desfase entre los hechos reales y la apropiación cognoscitiva de los mismos, entre la realidad y el conocimiento. Una de ellas es, sin duda, que el tema de la seguridad durante mucho tiempo fue considerado como un tema tabú en el mundo civil, como algo destinado al manejo exclusivo por parte de los especialistas militares, dueños absolutos del coto reservado al análisis y estudio de los temas de defensa y seguridad.

No es casual que los asuntos de la defensa nacional y los de la seguridad pública con frecuencia aparecían mezclados entre sí, de forma tal que no se podía concebir el uno sin el otro ni se debía intentar siquiera una separación racional e institucional entre los mismos. La **defensa externa**, garantía de la condición soberana del Estado en su entorno regional y, por lo mismo, tarea fundamental de los militares, se confundía con la **seguridad interna**, condición indispensable para el orden y la tranquilidad públicas y, por lo tanto, tarea de las fuerzas policiales. Al mezclar las dos funciones, los militares creaban la base "lógica" para englobar en su seno a la policía y subordinar a sus intereses supremos las tareas de la seguridad externa y la seguridad interna del país.

Durante treinta y cinco años la policía estuvo sometida al control y hegemonía castrense. Fue hasta el año 1998, en el clima reformista de la modernización del Estado y en un ambiente de crecientes demandas ciudadanas por la depuración y reforma de las fuerzas policiales, cuando se produjo el traslado de la vieja y desgastada institución policial, desde el ámbito militar, al control y mando de las autoridades civiles legítimamente constituidas. En ese año fue emitida la nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional y fue creado el Ministerio de Seguridad, bajo la responsabilidad del cual quedó definitivamente sometida la policía.

Se había dado un paso hacia adelante de gran trascendencia. Había quedado sellada plenamente la separación institucional y funcional de la policía con respecto a las Fuerzas Armadas, su antigua casa matriz en las últimas décadas.

Pero el paso, aunque importante y positivo, no fue completo. En lugar de aprovechar el momento histórico para **crear una**

nueva policía, se desperdició la oportunidad generada y se procedió simplemente a **trasladar la vieja policía** a un nuevo ámbito institucional del Estado. Y por esa razón, el recién creado Ministerio de Seguridad, convertido ya en una **nueva estructura estatal**, descubrió de pronto que debía hacer su difícil trabajo disponiendo para ello de un **viejo instrumento policial**.

Y así, la curiosa dialéctica entre lo viejo y lo nuevo, entre la modernidad institucional y la tradición funcional, empezó a dar sus controversiales e inevitables resultados.

En la medida que la inseguridad aumentaba y el crimen alcanzaba nuevas y más polifacéticas formas de organización y manifestación, más evidente se hacía ante los ojos de la sociedad el peligroso desfase entre los diferentes organismos operadores del sistema de justicia y la vieja fuerza policial, cargada de vicios y hábitos castrenses, divorciada de la ciudadanía, deslegitimada socialmente y con muy bajos niveles de credibilidad pública.

Esta situación sacó nuevamente a flote una vieja necesidad que la sociedad sentía desde hacía ya mucho tiempo: la necesidad de llevar a cabo una profunda y decidida reforma en el sector seguridad, que permitiera transformar la policía para que dejara de ser una parte del problema y pudiera convertirse en una parte de la solución.

La reforma en el sector seguridad, también conocida simplemente como reforma policial, sigue siendo una tarea pendiente en la agenda nacional. Los cambios realizados, algunos de ellos muy positivos y valiosos, carecen todavía de la necesaria coherencia interna que sólo puede darles el marco lógico de una **política integral de seguridad**, política que, lamentablemente, todavía no ha sido concebida ni diseñada.

No fue fortuito ni accidental que durante la última campaña electoral, en el año 2001, en pleno auge de la delincuencia y el crimen, el tema de la seguridad se convirtiera en un asunto clave del debate político. Tampoco fue casual que el partido que después resultó ganador en los comicios fuera el que más

insistiera en la urgencia de dotar al país de una política estatal, de largo plazo, en materia de seguridad ciudadana.

La elaboración y diseño de una política semejante no puede ni debe ser tarea exclusiva de los actores estatales. La seguridad, en tanto que derecho ciudadano y deber estatal, nos compete a todos, en la misma medida en que las consecuencias de su antípoda - la inseguridad - nos afectan y perjudican a todos.

Si la seguridad, entre otras cosas, debe ser considerada como un **bien público**, es obvio entonces que su gestión y manejo requiere inevitablemente de una **política pública**. Es decir de una **política de Estado**, de largo plazo, de visión global, que trascienda el marco estrecho de las políticas gubernamentales, generalmente cortoplacistas y de alcance limitado a los cuatro años de la gestión presidencial.

Pero, el diseño, planificación y ejecución de tal política, para que sean viables y socialmente legítimas, requieren de una amplia y organizada **participación ciudadana**, es decir inclusión de todos los actores en la elaboración, en la búsqueda constante y paciente de consensos, con transparencia y democracia en los debates y discusión de su contenido. No es posible concebir una política integral de seguridad ciudadana sin la participación de la ciudadanía.

Y de esta forma, la seguridad, concebida como un bien público, se convierte también en un **espacio para el diálogo y la colaboración** entre el Estado y la sociedad, entre los diferentes organismos operadores del sistema de justicia y las diversas organizaciones de la sociedad civil. La participación ciudadana, si está respaldada por el necesario conocimiento sobre el tema y la información debida, se vuelve una fuente valiosísima de generación de nuevos conocimientos e insumos, un ámbito propicio para las opiniones compartidas y el trabajo conjunto.

En resumen, la seguridad, vista como un bien público, con grandes ingredientes de participación ciudadana que la vuelven espacio de diálogo y colaboración entre el Estado y la sociedad, adquiere su mejor perfil como lo que es y debe ser: un **derecho básico**, un terreno fértil y apropiado para que la

ciudadanía pueda ejercer la libertad en el marco de un Estado de derecho.

En el tema de la seguridad, como sucede con muchos otros temas, es muy importante promover la búsqueda constante de una cierta precisión conceptual, un determinado rigor teórico que ordene el conocimiento, lo sistematice y permita, en definitiva, ir creando poco a poco un discurso común, un conjunto de códigos referenciales y valores compartidos que serán, al final de cuentas, los que nos permitirán generar la necesaria **cultura de seguridad** al interior de nuestra sociedad, la creación de lo que en otros países llaman ya la **comunidad de seguridad**.

Teniendo en cuenta todos estos aspectos y problemas, el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) diseñó y puso en práctica a partir del año 2003 un proyecto de investigación denominado "Percepción, monitoreo e incidencia en el manejo gubernamental de la seguridad", a fin de analizar y estudiar más a fondo los temas de la seguridad, un problema que, como ya se sabe, es multicausal en sus orígenes y multidimensional en sus manifestaciones.

Para llevar a cabo este proyecto de investigación, el CEDOH conformó un equipo interdisciplinario de investigadores y asistentes que incluyó profesionales de la sociología, el derecho, las ciencias de la comunicación y el trabajo social.

Se llevó a cabo una encuesta para medir la percepción ciudadana sobre la seguridad entre 220 personas a nivel nacional, cuidadosamente escogidas de tal manera que representaran un universo múltiple en el ámbito del sector seguridad, en particular, y del sistema de administración de justicia, en general. Fueron encuestados alcaldes, regidores, fiscales, defensores públicos, diputados, líderes comunales, empresarios, etc.

Además de la encuesta, se realizaron cincuenta y dos entrevistas con los más variados actores y protagonistas en el tema de la seguridad. Entre los entrevistados principales están los presidentes de los tres poderes del Estado (el texto íntegro de la entrevista con el Presidente Ricardo Maduro está incluido

en la sección de Anexos de este libro), los dos ex Fiscales Generales de la Nación, el ex Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, el Presidente y Vicepresidente de la Comisión de Seguridad del Congreso Nacional, diversos funcionarios de la Secretaría de Seguridad, Directores de la Policía, miembros del Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), directores de las oficinas de Supervisión y Asuntos Internos en el Ministerio Público y en la Policía Nacional respectivamente, magistrados y ex magistrados de la Corte Suprema de Justicia, policías, fiscales y médicos forenses, además de diversos representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

Como resultado de todo este esfuerzo, que combinó tareas de estudio de la bibliografía y documentación existente sobre el tema a nivel regional y latinoamericano, análisis e interpretación de los hallazgos realizados a través de la encuesta y de las entrevistas practicadas, redacción de textos parciales y avances de investigación, presentación de informes ante la ciudadanía sobre la marcha y desarrollo del proyecto, elaboración de conclusiones finales y validación de las mismas en foros y talleres diversos, podemos hoy concluir el proyecto de investigación con la presentación de este libro que contiene, además de un diagnóstico y estudio detallado sobre el problema, una propuesta concreta sobre lo que debería ser una **política integral de seguridad** en nuestro país. En esta propuesta están resumidas las **bases** de tal política, los elementos y componentes clave que no podrían ni deberían faltar en el contenido de una estrategia global, de largo plazo y de carácter estatal, sobre los grandes desafíos que presenta la seguridad pública ante la sociedad hondureña.

Este libro, entre otras cosas, es también un esfuerzo por generar conocimiento desde el ámbito de la sociedad civil para promover la reforma integral del sector seguridad en Honduras, para desarrollar, es decir diseñar y aplicar, una verdadera política integral de seguridad democrática, que tenga el necesario carácter estatal y la indispensable duración de largo plazo.

También, este libro debe entenderse como un ejemplo de la colaboración posible y necesaria entre la sociedad y el Estado,

que pueden ser socios, más que contrincantes, en el manejo y gestión que un problema que, como el de la seguridad, nos involucra a todos, nos afecta a todos y, por lo mismo, nos compete a todos.

Finalmente, debemos decir que el desarrollo y conclusión de este proyecto de investigación no habrían sido posibles de no mediar a nuestro favor el apoyo valioso y desinteresado del gobierno de Holanda, a través de su embajada en San José, Costa Rica. Por supuesto, tal apoyo no significa que los patrocinadores sean responsables por las ideas, opiniones, juicios de valor y conclusiones expuestas en este libro. La responsabilidad por su contenido pertenece única y exclusivamente al equipo de investigación del Centro de Documentación de Honduras.

Victor Meza

Coordinador del Proyecto y

*Director del Centro de Documentación
de Honduras*

PRIMERA PARTE: PERCEPCIÓN Y DESEMPEÑO

I. INSTITUCIONALIDAD Y FUNCIONALIDAD DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD

A. LOS ÓRGANOS DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD

La política de seguridad pública en Honduras está bajo la responsabilidad de dos órganos: La Secretaría de Seguridad y el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN). De acuerdo con la Ley Orgánica de la Policía, la Secretaría de Seguridad está bajo la responsabilidad directa de un Secretario, dos Sub Secretarios y cinco direcciones generales. El CONASIN, por su parte, es un órgano colegiado, integrado por altos funcionarios del Estado, representantes de organizaciones de la sociedad civil, y un representante de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON).

1. La Secretaría de Seguridad.

La seguridad es una función básica del Estado, cuya ejecución recae sobre el Presidente de la República, a través de la Secretaría de Seguridad, la cual se complementa con la intervención de los poderes Legislativo y Judicial. En la actualidad, la Secretaría de Seguridad está bajo la responsabilidad directa de un Secretario de Estado y de un Subsecretario. Es una institución desconcentrada geográficamente y administrativamente, que tiene en su seno direcciones, que elaboran

su propio presupuesto, lo administran y ejecutan, lo que las hace funcionar como unidades independientes. Cada dirección tiene su estructura administrativa, sus departamentos, sus unidades y divisiones, independientemente de las demás direcciones e, incluso, de la misma Secretaría de Seguridad, en la que los recursos se destinan sólo para el personal no policial de la unidad.

La Secretaría, entendida como la dirección superior en materia de seguridad, tiene su propio equipo, y este equipo no tiene ninguna injerencia con las direcciones generales. Para el caso, el Departamento de Recursos Humanos sólo tiene injerencia con el personal de la Secretaría, pero no tiene injerencia con ningún personal policial, porque éste está bajo la propia jurisdicción de recursos humanos de la dirección policial a la que está adscrito.

En la práctica, la ley otorga una gran autonomía a las direcciones generales y disminuye la autoridad del Secretario; es, en esencia, una Secretaría con muy poco control sobre la Policía, o una presencia policial sobredimensionada para una Secretaría que no tiene el control de la administración financiera y de personal sobre la Policía. En circunstancias específicas, sobre todo en las referidas al tema de la depuración policial, las investigaciones sobre el desempeño policial y el involucramiento de policías en las ejecuciones de menores, han dejado la impresión de que rebasan la capacidad de control de la Secretaría de Seguridad y que la Policía sigue manteniendo un fuerte espacio de autonomía en relación a la autoridad que emana de la Secretaría y particularmente de la capacidad de conducción civil del tema de la seguridad ciudadana.

Entre el organigrama que la Ley Orgánica de la Policía dispone (ver Cuadro No.1) y el organigrama de funcionamiento real, hay cuatro grandes diferencias:

- a. La ley dispone que el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN) esté directamente vinculado a la Oficina del Secretario de Estado. Esta instancia no aparece en el organigrama actual, y obedece a una situación real de exclusión de esta instancia por parte de la Secretaría de Seguridad y una actitud pasiva por parte del CONASIN. El CONASIN sólo ha aparecido públicamente en dos circunstancias, la primera, a raíz de las declaraciones que hizo la jefa de Asuntos Internos implicando a oficiales de Policía en las ejecuciones de menores, y la segunda, cuando integraron una comisión para investigar la

masacre de la granja penal El Porvenir. Concluimos que la Secretaría de Seguridad recurre a la representatividad del CONASIN únicamente en momentos de crisis institucional y que sus integrantes tampoco hacen mayores esfuerzos por revertir esta tendencia.

CUADRO NO. 1
Funciones concernientes a la Secretaría de Seguridad

• Formular la política nacional de seguridad interior y de los programas, planes, proyectos y estrategias de seguridad.
• Mantenimiento y restablecimiento del orden público para la pacífica y armónica convivencia.
• Prevención e investigación y combate de los delitos, faltas e infracciones, la seguridad de las personas, en su vida, honra, creencias, libertades, bienes y derechos.
• Auxilio en la preservación del medio ambiente, la moralidad pública y de los bienes estatales.
• El control migratorio en sus aspectos de seguridad, prevención, represión de la inmigración ilegal o clandestina, tráfico de emigrantes ilegales.
• La investigación criminal.
• La regulación y control de los servicios privados de seguridad.
• El registro y control de armas y explosivos.
• La custodia y administración de los centros penitenciarios para adultos y la custodia de los centros de reinserción social para menores infractores.
• El auxilio de los poderes públicos y la dirección y administración de la Policía Nacional

Fuente: Ley Orgánica de la Policía

- b. La ley dispone la creación de dos Subsecretarías, la de investigación, de la que depende la Dirección General de Investigación Criminal y la Dirección General de Servicios

Especiales de Investigación, y la Subsecretaría de Policía Preventiva, de la que depende la Dirección General de Policía Preventiva, la Dirección General de Servicios Preventivos y la Dirección de Educación Policial. En el organigrama actual sólo funciona una Subsecretaría, que es la responsable de la coordinación de las acciones de seguridad en San Pedro Sula.

- c. Se ha incluido una Unidad de Comunicación Troncalizada.
- d. Se ha adscrito a la Secretaría General, la Coordinación de las Empresas de Seguridad Privada, sustrayéndola de la Dirección de Policía Preventiva de quien depende, de acuerdo a la disposición de la Ley.

2. Las Subsecretarías y las Direcciones

Para el cumplimiento de estas funciones la ley contempla la creación de dos Subsecretarías, una Subsecretaría de Investigación y una Subsecretaría de Policía, y cuenta, además, con cinco Direcciones Generales:

- Dirección General de Investigación Criminal
- Dirección General de Servicios Especiales de Investigación
- Dirección General de Policía Preventiva
- Dirección General de Servicios Especiales Preventivos
- Dirección General de Educación Policial

a. La Dirección General de Investigación Criminal.

En la actualidad, la Dirección General de Investigación Criminal (DGIC) tiene presencia en el ámbito nacional, 36 oficinas distribuidas en diversas zonas del país constituyen esta Dirección. Existen 18 oficinas departamentales, dos oficinas metropolitanas, una en Tegucigalpa y otra en San Pedro Sula, y 16 oficinas municipales. En las oficinas municipales cuentan con 11 empleados y en las departamentales con 21. En las 18 oficinas departamentales cuentan con un *software* de retrato hablado, con una base de datos de la DEI sobre los vehículos robados, y sólo en Tegucigalpa cuentan con un *software* de comparaciones de impresión dactilar.

Esta dirección policial inició en 1995 con 300 agentes con especialidades en Informática, Inspecciones Oculares, Archivo

Criminal y Dactiloscopia. En el periodo que más personal mantuvo fue cuando perteneció al Ministerio Público, llegando a 550 policías de investigación. Los cambios en la política administrativa figuran entre los factores que explican la reducción del personal, llegando actualmente a la cifra de 328 policías de investigación reales, debido a que el número es de 497, pero, por lo general, 169 de ellos están de vacaciones, con permiso, de día libre o en otras actividades no específicamente de investigación.

La aprobación de la Ley Orgánica de la Policía fue producto de una reforma que incluyó una redistribución de responsabilidades y del poder penal; por un lado, fortaleció a la Secretaría de Seguridad, cuando traspasaron la DGIC del Ministerio Público a dicha Secretaría. Pero, fundamentalmente, la DGIC, al haber visto reducido su personal, ha facilitado que la Policía Preventiva asuma más directamente la función de investigación, una situación que favorece por el mayor número de agentes investigando, pero de resultados negativos al momento de valorar la calidad de las pruebas que son obtenidas por una Policía que no fue preparada para investigar.

Cuando la DGIC estaba bajo la dirección del Ministerio Público, los límites entre la Policía de investigación y la Policía Preventiva estaban delimitados institucional y administrativamente; estos límites se han desdibujado y, hoy, ambas policías asumen labores de investigación. La DGIC plantea que la función de la Policía Preventiva debe llegar hasta la custodia del lugar del crimen.

Para los policías de investigación es importante recibir la colaboración de la Policía Preventiva; ellos estiman que les soluciona parcialmente el déficit de investigadores, debido a que sólo cuentan realmente con 328, de los 3,500 que necesitan, pero admiten las deficiencias de la Policía Preventiva para investigar, asegurando que su aporte más importante es en resguardar la escena del crimen, aunque en algunas circunstancias sucede que se contamina la prueba.

Existe claridad en los operadores de justicia y en organizaciones de la sociedad civil vinculados al tema de seguridad, acerca del por qué la DGIC debe estar bajo la dirección administrativa y técnica del Ministerio Público; pero esta posición no es la misma para otros sectores, incluyendo algunos legisladores y policías de

investigación, que consideran que su lugar está en la Secretaría de Seguridad. Dos razones pueden explicar esta posición: una de ellas es la insistencia legislativa en que todas las Policías deben estar concentradas en una sola institución, con lo cual desconocen la vinculación directa que debe existir entre policías de investigación y fiscales, sobre todo ahora con la aplicación del nuevo Código de Procedimientos Penales que adjudica un mayor peso a los fiscales en el proceso acusatorio; la otra razón es la creencia de los policías de investigación de que reciben mayores beneficios sociales al estar insertos en una instancia del Poder Ejecutivo.

b. *La Dirección de Servicios Especiales de Investigación.*

Esta Dirección se ocupa de algunos de los delitos económicos, fundamentalmente los delitos fiscales. Tiene como propósito la investigación del contrabando, la defraudación y evasión fiscal, el lavado de activos provenientes del narcotráfico y los casos internacionales de policía. De la Dirección depende la Policía Migratoria y de Fronteras. Esta Dirección nunca terminó de consolidarse dentro de la institución y una de las razones es la poca capacidad de los agentes para investigar delitos que suponen un alto nivel de conocimientos y de especialización investigativa.

c. *La Dirección General de Policía Preventiva.*

Esta es la dirección más desconcentrada de todas. Para su funcionamiento se han creado dos Jefaturas Metropolitanas, una para Tegucigalpa y Comayagüela y otra para San Pedro Sula; cuenta con 18 Jefaturas Departamentales, una en cada cabecera departamental, y de estas estaciones departamentales se trasladan a los diferentes municipios, en algunos con permanencia fija y en otros con patrullajes rotatorios. Además, se han creado las siguientes unidades policiales: Patrulla de Carretera, Policía Rural, Patrullajes en Bicicletas, Escuadrón Femenino Motorizado y Estaciones Policiales Móviles. Tiene como objetivo proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas; prevenir, disuadir, controlar y combatir toda clase de delitos, faltas e infracciones; mantener y restablecer la paz interna, la tranquilidad, el orden público, la seguridad y el respeto de los derechos humanos.

En el Cuadro No.2 se puede apreciar la distribución de los policías preventivos por escala (superior, ejecutiva, inspección, básica y auxiliar), de la cual se puede deducir que existe un oficial ejecutivo por cada 84 policías básicos y también 1 por cada 5 inspectores de Policía. Además, existe un inspector por cada 17 policías básicos. También se puede deducir que únicamente el 6.6% del personal policial es femenino, situación que se agrava conforme se asciende en la estructura jerárquica. Así, mientras a nivel básico, un 6.6% son mujeres, a nivel de inspectores es un 6.2% y a nivel ejecutivo, únicamente un 3.4%.

CUADRO NO. 2
Personal de la Policía Preventiva por grado y sexo

Escala	Grado	Femenino	Masculino	Total
Superior	Comisionado(a) General	0	0	0
	Comisionado (a)	3	4	7
Ejecutiva	Subcomisionado(a)	0	20	20
	Comisario(a)	0	61	61
Inspección	Inspectores	25	377	402
Básica	Sub Oficial III – I	2	15	17
	Policía Clase III - I	49	978	1027
	Policías	407	5,408	5,815
Auxiliar	Personal auxiliar	1	16	17
Total		487	6,879	7,366

Fuente: Policía Preventiva

d. Dirección General de Servicios Especiales Preventivos.

Es la responsable de atender la seguridad, administración y custodia de los centros penales, la seguridad de los centros de reinserción social de menores infractores y de conducta irregular, el control de los servicios privados de seguridad en materia de turismo, ambiente y otros similares que requieren de atención del Estado. Es importante mencionar que con la Ley Orgánica de la

Policía, aprobada por el Congreso Nacional en 1998, los legisladores consideraron conveniente sustraer el control sobre el sistema penitenciario, de la Secretaría de Gobernación y Justicia a la recién creada Secretaría de Seguridad, lo cual se ha comprobado que fue un error que debe ser subsanado a la mayor brevedad porque este hecho sólo ha servido para afectar negativamente la imagen de la Secretaría de Seguridad y de la propia Policía.

e. *Dirección General de Educación Policial.*

Es la unidad responsable de definir los objetivos, estrategias y políticas de desarrollo profesional de los policías en sus distintos niveles educativos, a fin de habilitarlos para el cumplimiento eficaz y eficiente de su función. La Ley Orgánica de la Policía dispone la integración de un Consejo académico integrado por las dos universidades estatales, la UNAH y la Universidad Pedagógica, pero, en la actualidad, ninguna de las dos instituciones está integrando el Consejo de Educación Policial, como manda la ley.

3. *El Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN)*

El CONASIN tiene funciones de asesoría, evaluación, supervisión, coordinación y articular las políticas de seguridad; también, garantizar la apoliticidad y el respeto a los derechos humanos, por parte de los policías. El CONASIN está integrado por:

- El Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad, quien lo presidirá.
- El Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia.
- El Fiscal General de la República.
- Un o una representante de la Corte Suprema de Justicia.
- El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.
- Un o una representante del Consejo Hondureño de la Empresa Privada.
- Un o una representante de las centrales obreras.
- Un o una representante de las centrales campesinas.
- Un o una representante de las organizaciones femeninas.

- Un o una representante de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON).
- Un o una representante del Comité para la Defensa de los Derechos Humanos.

En el Cuadro No. 3 se pueden analizar las atribuciones del CONASIN que son bastante amplias, las cuales, de ser asumidas con responsabilidad por sus integrantes, podrían ser la plataforma de una integración de esfuerzos entre el Estado y la sociedad civil para enfrentar los problemas de inseguridad que afectan a toda la ciudadanía hondureña.

CUADRO NO.3
Las atribuciones del CONASIN

• Formular, proponer y evaluar las estrategias generales y específicas para la seguridad de la población
• Ejercer la coordinación interinstitucional, supervisión, enlace, control, seguimiento y evaluación del sistema de seguridad pública
• Someter ante el Presidente un listado de candidatos para escoger a los Directores Generales
• Asesorar al Presidente de la República y al Secretario de Seguridad en temas de su competencia
• Conocer y pronunciarse sobre los Reglamentos y Manuales de la Policía Nacional
• Proponer al Presidente de la República la Creación de Cuerpos Especiales de Policía
• Contribuir a fortalecer y apoyar los sistemas educativos policiales en todos sus niveles
• Conocer el proyecto de presupuesto del Ramo de Seguridad
• Conocer las quejas presentadas contra los Órganos y el personal de la Policía e instar su investigación hasta su esclarecimiento
• Presentar iniciativas para garantizar la participación ciudadana en la seguridad pública
• Las demás que otorguen las leyes y que se le deleguen

Fuente: Ley Orgánica de la Policía

El CONASIN ha tenido, hasta ahora, al menos cuatro grandes debilidades que se han convertido en un obstáculo para el cumplimiento de sus funciones:

- La dependencia financiera de la Secretaría de Seguridad.
- La dependencia administrativa / funcional. Sólo se puede reunir a convocatoria del Secretario de Estado.
- La heterogeneidad de sus integrantes y la escasa vinculación de sus instituciones y organizaciones con el tema de la seguridad.
- La falta de obligatoriedad, para que tanto el Presidente de la República como el Secretario de Estado cumplan por lo dispuesto en la Ley, respecto a las funciones del CONASIN.

4. La Unidad de Asuntos Internos

La Unidad de Asuntos Internos (UAI) tiene una dependencia directa del Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad; su función es investigar los delitos cometidos por cualquier miembro de la Policía, incluyendo el personal técnico y administrativo, si hay caso, detenerlos y remitirlos a las instancias correspondientes.

La Unidad de Asuntos Internos está centralizada en Tegucigalpa, no tiene oficinas en ninguna otra ciudad del país, ni siquiera en San Pedro Sula; entre su personal cuenta con diez investigadores jurídicos, dos interventores en delitos contables, dos secretarías, un conserje, un jefe y un subjefe. Este es todo el personal con que cuenta la Policía para investigar las denuncias en contra de sus integrantes. Los casos que investigan son aquellos que les llegan de las diferentes Policías y los que conocen a través de las denuncias en los medios de comunicación.

La Unidad de Asuntos Internos en su parte financiera y funcional está en una situación muy similar a la del CONASIN. Existe en la UAI una dependencia directa del Secretario, tanto para la asignación de recursos financieros como para la ejecución de las funciones.

Tanto en el CONASIN como en la Unidad de Asuntos Internos, el Secretario tiene un alto poder discrecional que puede neutralizar y hasta detener la acción de estos dos órganos. La centralización y la concentración de poder en el Secretario deben ser equilibradas con otras instituciones y órganos, para evitar que una sola persona pueda detener el proceso.

B. LA FUNCIONALIDAD OPERATIVA

Entre la Dirección General Investigación Criminal y la Dirección de la Policía Preventiva, es en donde se da un mayor cruce de funciones, particularmente en la función de recepción de la denuncia, la investigación y la captura.

Entre 1995 y 1997, cuando la Policía de Investigación y la Policía Preventiva estaban separadas institucional, financiera y técnicamente, las contradicciones entre ambas policías eran evidentes, y no podía evitarse que algunas de las causas de la contradicción salieran al público. Con la adscripción de la investigación criminal al Ministerio Público, se minó el poder que en este campo tenía la Policía Preventiva, poder que se le restituye con la aprobación de la Ley Orgánica de la Policía en 1998. Para los legisladores la solución fue retornar la investigación criminal a la Secretaría de Seguridad.

La DGIC cuenta entre sus funciones: investigar los delitos, el descubrimiento de los responsables, la recepción de las declaraciones preliminares de los sospechosos y proporcionar a los órganos competentes información para el ejercicio de la acción penal.

A la Policía Preventiva se le han asignado una serie de funciones cuyos límites y fronteras se cruzan con las funciones de la DGIC, y aunque se habla de colaboración con la Policía de Investigación y con la Unidad de Asuntos Internos, la Policía Preventiva está autorizada para practicar las diligencias ante un hecho delictivo, previo a la intervención de la DGIC, como ser la recepción de la información relacionada con el delito, falta o infracción, protección de la escena del crimen, efectuar el levantamiento, embalaje, custodia y protección de los medios de prueba.

En el gobierno del ex Presidente Carlos Roberto Flores (1998-2002) y, más específicamente, en la gestión del entonces Secretario de Seguridad, Gautama Fonseca, se puso en práctica una división de la función de investigación que inclusive llegó al Congreso Nacional como parte de una propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la Policía. Según esta división, la Policía Preventiva podía investigar casos de delincuencia menor, aquellos cuya pena no excedía los cinco años de cárcel, mientras la Policía de Investigación podía dedicarse a investigar los delitos mayores que suponían un mayor nivel de especialización. Los argumentos de entonces, se orientaban

a destacar la incapacidad de la Policía de Investigación con su reducido número de integrantes, para sacar adelante todas las denuncias que le llegaban, además de la argumentación de que la Policía Preventiva tenía cobertura nacional, cosa que no ocurría con la Policía de Investigación.

Esta argumentación, que podía tener mucho de convincente, no se complementó con la capacitación de los policías preventivos en la investigación de casos menores, lo cual propició que las investigaciones de este tipo de delitos fueran realizadas por policías que apenas habían recibido un curso de capacitación muy corto en el Centro de Instrucción Policial (CIP) en el que, obviamente, la formación en técnicas de investigación criminal era nula.

La adjudicación de funciones de investigación a la Policía Preventiva proviene en parte de la mayor presencia de esta policía en el territorio nacional; además de la accesibilidad, priva un elemento de búsqueda de resultados en ambas policías. Inseguros de lograr resultados en una sola de ellas, por lo general las víctimas de los delitos acuden a las dos Policías para, así, obtener de cualquiera de ellas los resultados que buscan.

En este componente se ven a las dos policías en una misma actividad y con una misma responsabilidad. Esta situación requiere de una valoración respecto a si la Policía de Investigación pierde identidad y se reducen los niveles de profesionalismo; y si son más efectivas y oportunas las dos Policías funcionando en tareas de investigación, o si esta participación perturba, retrasa y debilita las pruebas que, en algunos casos, ya no es posible volver a recoger. En la primera parte, la reflexión proviene por el nivel de conocimientos, destrezas y formación que se debe exigir a un policía de investigación, comparado con el nivel que se exige al policía preventivo, y también por la mora de investigación que reclaman los fiscales.

Pero es la mora investigativa la que evidencia la disfuncionalidad institucional en este tema; los casos resueltos son aquellos más simples, los que son cometidos *in fraganti* o delitos simples que, para investigarlos, basta una inspección ocular o una declaración testifical.

La disfuncionalidad institucional trasciende la información estadística; la Secretaría no ha podido establecer un Centro de Cómputo Unificado. A cinco años de la creación de esta Secretaría y de haber

trasladado la Policía de Investigación a la Secretaría de Seguridad, cada Policía mantiene un centro de estadísticas con datos diferentes sobre la violencia y la criminalidad. Sin duda la coordinación puede resultar más fluida y directa, las acusaciones por los errores cometidos en un operativo ya no aparecen públicamente como en el pasado; pero hace falta valorar los resultados.

La Unidad de Asuntos Internos ha tenido un limitado funcionamiento; del total de denuncias que presentó el CONASIN en sus orígenes para que fueran investigadas, no hubo resultados. Causas como la falta de presupuesto y la falta de personal calificado para realizar la investigación, aparecían como razones comprobables; pero, más que ello, ha privado la falta de voluntad política para que esta unidad funcione. Más recientemente la Unidad de Asuntos Internos ha sido menoscabada, la ex Directora que hizo varias denuncias de policías implicados en ejecuciones extrajudiciales de menores, no pudo demostrar los casos que denunció, y la reacción institucional fue de un rechazo absoluto a la denuncia, sin que a la par se ordenara la investigación oportuna que devolviera la confianza a la ciudadanía.

El CONASIN es otra instancia que no funciona, aun con sus amplias facultades de formulación de políticas, de evaluación y de coordinación interinstitucional, su presencia ha sido reducida a coyunturas de conflicto, donde el CONASIN ha asumido posiciones frente a las crisis, como fue el caso de la denuncia de la Directora de la Unidad de Asuntos Internos y de la masacre en el centro penal de El Porvenir.

II. EL DESEMPEÑO DE LOS SECRETARIOS DE SEGURIDAD

La Secretaría de Seguridad fue creada por Decreto Legislativo No. 156-98 publicado en La Gaceta el día 18 de julio de 1998, iniciando funciones en diciembre de ese mismo año. Desde su creación, la Secretaría ha carecido de una Política de Seguridad que oriente y defina los programas y las actividades a los que se les de continuidad, independientemente de la persona que ostente el cargo y del partido que esté en el poder.

La falta de una Política Nacional de Seguridad ha acentuado la tendencia de que cada Secretario de Estado le imprima rasgos particulares a su gestión, que le dé mayor prioridad a unas direcciones más que a otras y que algunas decisiones vayan en detrimento de la institucionalidad que creó la Ley Orgánica de la Policía y del mismo sistema de seguridad en su conjunto.

Cuatro Secretarios de Estado han ocupado el cargo desde que esta Secretaría se creó como entidad encargada de la conducción civil del tema de la seguridad; se trata de la abogada Elizabeth Chiuz Sierra, el abogado Gautama Fonseca, el ex Coronel Juan Ángel Árias y el ex Subsecretario de Seguridad, Oscar Álvarez. En diciembre de 1998, cuando la Secretaría de Seguridad entró en funciones, se detuvo un proceso de depuración policial que se había iniciado con la Junta de Transición y que había separado a oficiales de Policía señalados por corrupción y violación a los derechos humanos.

Con la transición de la Policía, de la dirección militar a la dirección civil, se produjo el paso de la Dirección de Investigación Criminal, del Ministerio Público a la Secretaría de Seguridad; fue evidente el

debilitamiento de la DGIC en el ejercicio de la función de investigación y en su aspecto administrativo. Esta dirección, de 550 agentes de investigación que la integraban, se vio reducida a 328, lo cual representa una paradoja pues el crimen y el delito se han incrementado. Este hecho y el involucramiento de la Secretaría como institución en la creación de los Comités de Seguridad Ciudadana, fueron, quizás, dos de los rasgos que más caracterizaron esta gestión en sus inicios.

En esta administración se partía del principio de que la participación ciudadana en el tema de seguridad era su involucramiento directo en actividades de vigilancia, patrullaje y hasta detención de personas. A tal nivel se involucró la Secretaría de Seguridad en esta actividad, que entregó identificaciones que acreditaban a personas con funciones en los comités y para la cual se pedía colaboración a las autoridades civiles y militares. Esta política generó una variedad de comités de seguridad ciudadana, desde aquellos que realizaban patrullajes equipados con armas de alto calibre, hasta los que apoyaban a la Policía con equipo y combustible. La falta de claridad en las funciones de los comités, de regulación y de posibilidades de supervisión y control, por parte de la Secretaría, propició que estas organizaciones fueran penetradas por personas que tenían cuentas pendientes con la justicia, por antiguos colaboradores o informantes de la desaparecida Dirección Nacional de Investigación y por personas que vieron en los comités una posibilidad de asumir una posición de poder en las comunidades.

La creación, juramentación y acreditación de los Comités de Seguridad, por parte de la Secretaría de Estado en esta rama, fue quizás el primer acto oficial en el que el Estado delegó la seguridad de las personas y de sus bienes a particulares. Poco tiempo después de creados, fueron produciéndose los excesos y abusos de algunos de los miembros de los comités sobre la ciudadanía.

Un hecho excepcionalmente importante en esta administración fue el retorno de la Policía de Investigación Criminal (DGIC) a la Secretaría de Seguridad. La DGIC había surgido como un cuerpo técnico especializado que pedía, como requisito de ingreso para los agentes, el nivel de educación media y luego, un proceso de capacitación profesional que los remuneraba con salarios relativamente altos, y por encima de los miembros de la Policía Preventiva. Esta situación sufrió una reversión que produjo la salida de un significativo número de investigadores y una caída en la profesionalización.

El relevo en la dirección superior de la Secretaría en el año 2000, con el nombramiento del abogado Gautama Fonseca al frente de la misma, trajo cambios importantes en el estilo y en las políticas de seguridad. Rasgos significativos de este segundo momento fueron: la continuidad con la depuración de la Policía que había sido interrumpida, retirando aquellos oficiales que continuaban siendo sindicados como elementos corruptos; se dio prioridad a perseguir el crimen organizado, fundamentalmente el vinculado al narcotráfico. El país corría el riesgo de ser decertificado por Estados Unidos, por no evidenciar una lucha real contra este tipo de delito. El Secretario impulsó leyes de seguridad que no tuvieron el respaldo del Poder Legislativo y así se perdió una oportunidad de dar a la Secretaría un rol de seguridad pública; se buscaron opciones productivas de rehabilitación a los privados de libertad en granjas agrícolas y avícolas. Podemos decir que esta administración ha sido la que más confrontaciones produjo con otras instituciones del sistema de seguridad, como el Ministerio Público, el sistema judicial y la Dirección Ejecutiva de Ingresos.

El Secretario Fonseca reconoció la inconstitucionalidad de los Comités de Seguridad y pretendió su regulación, si no podía lograr su eliminación; por otra parte, intentó regular las empresas de seguridad privada. El auge de estas empresas son otra de las evidencias de la privatización de la seguridad pública; el Estado no había asumido hasta entonces la regulación, la supervisión y el control, una carencia que aun persiste, con el agravante que se agudiza por el nivel de dispersión, por la cantidad de empresas y de agentes empleados en este servicio, por el tipo de armas que emplean y por la imposibilidad de ejercer la verificación por parte del Estado.

La depuración a la que le dio continuidad el Secretario Fonseca, satisfacía una demanda ciudadana que había sido postergada; sin embargo, los criterios no siempre aparecían ajustados a Derecho y en la actualidad los agentes y oficiales retirados han logrado revertir aquella decisión cuando un Tribunal ordenó su reintegro. Sólo la DGIC perdió en esta época 150 agentes de investigación y sus plazas no fueron restituidas, debido a que se inició un largo pleito judicial; las plazas fueron "congeladas" para pagar los beneficios, si el juicio favorecía a los agentes despedidos.

El gobierno que asumió en enero del año 2002, el del Presidente Ricardo Maduro, dio un giro al desempeño de esta institución. El Presidente se comprometió con el problema de la seguridad durante

la campaña y puso en vigencia el concepto de *Cero Tolerancia*, el cual, en su parte esencial, se ha manifestado a través de los patrullajes conjuntos entre los militares y la Policía, proyecto conocido como "Honduras Segura" y la reforma del artículo 332 del Código Penal, conocida como "Ley antimaras". Enfrentar el problema de las pandillas juveniles o maras, ha sido lo más visible en acciones de seguridad en este periodo y, más recientemente, la lucha contra el narcotráfico ha tenido resultados visibles en captura e incautación de droga, después de severas críticas y de la demanda de resultados por parte del embajador de los Estados Unidos.

No obstante, la Secretaría de Seguridad tiene grandes déficit en lo referente a la investigación criminal y a la ejecución de las órdenes de captura. En lo primero, lo más evidente es la falta de resultados de investigación en la ejecución sumaria de jóvenes y en la masacre de la Granja Penal El Porvenir; en lo segundo, las órdenes de captura emitidas por los tribunales contra los responsables de delitos financieros, no han sido ejecutadas, pese a que ya transcurren varios meses de estos sucesos, y tampoco avanzan las acciones de investigación en los delitos y asesinatos en contra de activistas ambientalistas, campesinos y organizaciones étnicas.

Los dos Presidentes de la República que han asumido la dirección del país desde que se creó la Secretaría de Seguridad, también han asumido diferente nivel de involucramiento en el problema de la seguridad. El ex Presidente Flores no se refería al tema, ni al problema, y delegó en sus Secretarios esta responsabilidad, mantuvo una evidente distancia, quedando a criterio del Secretario una responsabilidad de Estado. El Presidente Maduro, en cambio, ha asumido el problema de manera directa; al día siguiente que tomó posesión, acompañó a los patrullajes conjuntos, y actualmente acompaña a los policías en la ejecución de la "Operación Libertad", nombre con el que se conoce la captura de los jóvenes involucrados en pandillas.

La Secretaría de Seguridad luce como una gran Secretaría de Policía; los operativos para capturar a los miembros de las pandillas han atraído a los funcionarios de la más alta jerarquía y ni el Presidente de la República se ha privado de esta experiencia. Queda la impresión que los límites entre el sector de planificación de políticas y estrategias y el de la operatividad cotidiana, se han desdibujado en esta institución. Es una particularidad de esta administración que cuando sucede un hecho criminal con un grado de

espectacularidad por la magnitud de las víctimas, por la forma de ejecución, o por el perfil social y económico de la víctima, los principales funcionarios de la Secretaría y hasta el Presidente de la República se hacen presentes en la escena del crimen.

Las diferencias en los énfasis de las administraciones pasadas y de la actual no implica que no haya entre ellas algún elemento en común; lo común ha sido la política de marginar al Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN) de las funciones que le competen. La marginación que los Secretarios de Estado han hecho al CONASIN, ha contado con la colaboración o la complicidad de los Presidentes de la República, en vista que hay decisiones que han tomado los Presidentes, que tienen implícita una violación a la ley, debido a que en dichas decisiones tuvieron que haber escuchado al CONASIN.

III. LA SEGURIDAD COMO PARTE DEL SISTEMA DE JUSTICIA

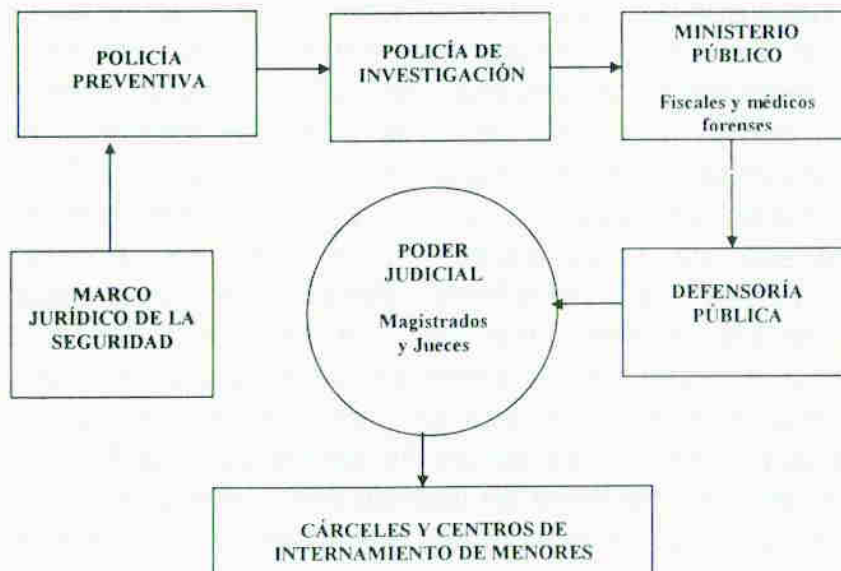
La asociación de la seguridad ciudadana con las diversas instituciones que conforman el sistema de justicia, es poco conocida por la ciudadanía y poco reconocida por las personas que toman decisiones en materia de seguridad, lo cual incluye desde los presidentes de los poderes del Estado hasta los Secretarios de Estado, los diputados y los alcaldes. La mayoría considera que lo del combate a la delincuencia es un problema exclusivo de los policías y que su erradicación está directamente relacionada con la fortaleza presupuestaria de la Secretaría de Seguridad. Lo anterior desconoce la forma en que se interrelacionan varias instituciones del Estado, llegando a conformar un sistema cuyo funcionamiento integrado y racional es condición indispensable para garantizar un avance en el control de la inseguridad.

El primer contacto con la criminalidad lo tiene la Policía Preventiva que es la primera que acude al lugar en donde se produjo un hecho criminal. Su función incluye prestarle asistencia a las víctimas y sus familiares y resguardar la escena del crimen para impedir su contaminación con la presencia de otras personas ajenas al hecho criminal. Posteriormente, le corresponde al Ministerio Público, con sus fiscales y médicos forenses, realizar las acciones necesarias para iniciar el proceso de investigación en el cual los policías de investigación tienen un importante papel que jugar bajo la coordinación de los fiscales. Una vez que se reúnen las pruebas científicas y testimoniales que le permitan a los fiscales constituir un caso, le corresponde al juez analizar las mismas, escuchar las pruebas y las argumentaciones de los fiscales y defensores, y tomar la decisión de dejar al imputado en libertad por considerarlo inocente o remitirlo a la cárcel correspondiente, por considerarlo culpable. En

este sentido, el sistema penitenciario y el marco jurídico en el cual actúan todos los operadores de justicia, son piezas fundamentales del sistema de Justicia. Si falla uno de ellos, todos los demás se verán afectados y si se sobredimensiona uno en particular en términos de recursos humanos y financieros, capacitación y actualización, todos los restantes operadores recibirán un impacto negativo.

Todos sabemos que faltan policías de prevención para garantizarle la seguridad a la ciudadanía, pero también se necesitan más y mejores policías de investigación, fiscales, jueces, cárceles y leyes. Todos los operadores de Justicia trabajan en condiciones de precariedad y de saturación de trabajo, lo cual impide una respuesta pronta y ágil de la Justicia ante las demandas de la ciudadanía, lo que nos lleva a concluir que la mora o el retardo de la acción de los operadores de Justicia, se puede aligerar por tres vías: una de ellas es incrementando la eficiencia, lo que quiere decir, intensificando la supervisión directa de su desempeño; la otra, aumentando sus capacidades vía actualización profesional, y la última, aumentando los recursos presupuestarios, de los cuales se sabe que son bastante escasos, razón por la cual un fuerte porcentaje de la mora que evidencian los operadores de justicia tiene que ser absorbida por la sociedad debido a la falta de presupuesto para atender sus requerimientos (ver Gráfico 1).

Gráfico 1
El Sistema de Justicia



A. UNA ENTREVISTA A PROFUNDIDAD CON PERSONAS CLAVE

Incluye la percepción de ex Secretarios de Estado, miembros de la Junta de Traspaso de la Policía, titulares de los tres Poderes del Estado, funcionarios y ex funcionarios de Estado en materia de derechos humanos y justicia, miembros del CONASIN, directores de la Policía y dirigentes de organizaciones de la sociedad civil.

1. Sobre la Política de Seguridad

a. Funcionarios y Representantes de Organizaciones

No hay criterios unificados entre los entrevistados acerca de si existe o no en la actualidad una política de seguridad. Entre los más altos funcionarios del Estado, el criterio es que sí existe una política de seguridad, que funciona, que está dando resultados y que, de repente, hay que mejorarla, pero que sí está funcionando. La respuesta de un alto funcionario del Estado refleja la situación de imprecisión sobre este tema: "Sí existe, tal vez no tan definida como quisiéramos, pero sí se están haciendo cosas. Del lado del Ejecutivo hay un claro interés por controlar la violencia y la delincuencia", "Yo creo que vamos afinando ese camino –de Estado de Derecho- para diseñar una verdadera política de seguridad" reflexionó otro funcionario. "Sí existe - contestó otro- no sabría si es la más adecuada..."

El criterio cambia entre los entrevistados vinculados a organizaciones de la sociedad civil y ex funcionarios defensores de los derechos humanos, para quienes no existe una política de seguridad en el actual gobierno, y donde lo que se ve son acciones aisladas y reactivas, visiblemente orientadas a la represión del delito menor, como es el caso de la política antimaras, donde el gobierno central y las autoridades de la Secretaría de Seguridad tratan de resolver el problema de la inseguridad buscando resultados en sus acciones hacia estas organizaciones de jóvenes y donde la Secretaría de Seguridad se percibe como un gran detective.

No hay institucionalidad que implique mecanismos, procedimientos y mando efectivo; existen pseudo estructuras, unidades y departamentos funcionando a discrecionalidad, unas veces administrando la crisis, otras, evidenciando el desorden y

la arbitrariedad, como se demostró en los sucesos del Centro Penal de El Porvenir, en las fugas y en las ejecuciones en los centros penales, casos evidentes donde acusados y sentenciados han relevado a la autoridad.

Por otra parte, este sector de entrevistados percibe en la Secretaría de Seguridad la concepción de que la seguridad es un asunto de fuerza; esta concepción se percibe en el Presidente de la República, en los miembros del Congreso Nacional y en la misma sociedad. El concepto "guerra a la delincuencia" afianza el sentido de la seguridad como un asunto de fuerza.

Se perciben dos tipos de acciones reactivas: 1) hacia los jóvenes integrados en maras y 2) hacia los delitos del narcotráfico; en el primer caso es para resolver un problema de demanda ciudadana de seguridad y de resultados; es más fácil la acción contra los pandilleros que frente a otros segmentos de infractores o de delincuentes; en el segundo caso los resultados son producto de la presión externa, fundamentalmente del Embajador de Estados Unidos. Hacia estos dos tipos de delitos y hacia los responsables de su ejecución es que la Policía ha orientado sus más grandes esfuerzos.

Resulta muy apropiado ver la forma en que el Presidente de la República opina sobre la existencia o no de una política de seguridad en su gobierno:

"Yo creo que hay más un programa de seguridad y hay más una política en desarrollo (que una política). Nosotros empezamos un programa claro en "Mi compromiso contigo", en la Visión de Honduras al 2021, y en su momento también era muy claro que el énfasis, más que un problema de percepción de inseguridad física era más bien un problema inmediato de control y, además, en vista a los reducidos recursos disponibles, lo que nos propusimos fue hacer más efectiva la labor del control y entramos por ahí. Inmediatamente después, básicamente lo que se hizo, que yo creo que no se había hecho efectivamente, fue la coordinación entre los diferentes actores de justicia del país. Yo percibí claramente cuando quería reunirme con el Fiscal, Ministerio Público, Poder Judicial, Seguridad y Defensa, porque también claramente me di cuenta que no había suficiente personal, que necesitábamos cooperación de las

Fuerzas Armadas, lo hice con cierta duda y con cierto riesgo, que asumí, porque los soldados no estaban entrenados para interrelacionarse con la población, pero resultó bien. Entonces, en ese momento nos enfocamos en la efectividad de la labor policial, como programa, no como una política de Estado.

Pero sí empezamos rápidamente a desarrollar en base a la experiencia que teníamos y el mecanismo del diálogo, cuando desarrollamos un diagnóstico del sistema penitenciario, un documento muy interesante donde se habla de la necesidad de crear un Instituto Penitenciario, eso, obviamente, va a ser una parte integral de la política de Seguridad, en el diálogo también salieron de ahí varias conclusiones de las mesas de trabajo y creo que servirán como materia prima para la creación de una política, ahora estamos empezando a pensar en una forma más efectiva sobre la parte de rehabilitación, la parte de prevención, tanto por el lado de la niñez, los jóvenes, el apoyo a la microempresa, la educación, todos los factores sociales, prácticamente todo está vinculado, si hay más desempleo habrá más violencia. Yo, por ejemplo, siempre he considerado que cosas muy sencillas como nutrición y el acceso a medicinas son cosas muy importantes, por lo tanto, el hecho de que, según las cifras que me da Elías, la cantidad de medicamentos disponibles en centros de salud es mayor, para mí es importante y es un aporte a la prevención de la inseguridad. Sí ha habido elementos importantes que se están juntando, de tal forma que ahora estamos avanzando lo que podría ser una política de seguridad, no como ejercicio teórico, sino que más bien nace de un proceso empírico, real, en el campo, junto con consultas a la sociedad civil, que creo que es la mejor forma de hacerlo, en mi opinión; algo que va a ser implementable" (Entrevista, enero 2004).

b. La perspectiva de la Policía

De acuerdo con funcionarios policiales de la Secretaría de Seguridad, las políticas de seguridad que están aplicando son la interpretación del compromiso que con la seguridad de las personas y sus bienes adquirió el Presidente Maduro durante la campaña presidencial y que aparece en "Mi Compromiso Contigo", documento de lineamientos generales que recoge las

prioridades definidas por el equipo presidencial. Estas políticas tienen la meta fundamental de reducir el índice delincencial en todos sus niveles, desde la delincuencia común hasta el crimen organizado. *Mi Compromiso Contigo* y *Cero Tolerancia* son los dos planteamientos dentro de los que se enmarcan las políticas siguientes:

- ***Comunidad Más Segura:*** Se desarrolla en 10 comunidades (barrios y colonias) y es capacitación ciudadana en prevención y convivencia. Las ciudades donde se están ejecutando son: Tegucigalpa, San Pedro Sula, Choluteca, El Progreso, Tela, La Ceiba y Choloma. Cubre una población potencial de 244,394 habitantes.
- ***Honduras Segura.*** Patrullajes preventivos realizados de manera conjunta entre la Policía Preventiva y las Fuerzas Armadas. Los criterios para definir las zonas de los patrullajes son los barrios más vulnerables a la inseguridad y las zonas comerciales, incluyendo la zona de los bancos, gasolineras y los mercados.
- ***Policía de Proximidad:*** La capacitación para la Policía de Proximidad se ha desarrollado con la colaboración española: se ha capacitado a policías de siete ciudades: Tegucigalpa, San Pedro Sula, Choloma, Chamelecón, La Ceiba, Puerto Cortés y Tela, y el número de policías capacitados es de 400. Las áreas en las que se ha desarrollado la capacitación son: Investigación policial, investigación de accidentes de tránsito, tratamiento y control de disturbios civiles, cursos de informática y Policía Comunitaria.
- ***Campaña de Educación en las Comunidades.*** Esta actividad depende de la Dirección de Operaciones y Adiestramiento y consiste básicamente en capacitar a los ciudadanos en medidas de seguridad.
- ***Campaña de Prevención en Maras:*** Cursos dirigidos a escolares, en los que se les explica los orígenes de las pandillas en Norteamérica, los riesgos y los problemas que generan las maras y las drogas. Esta unidad funciona desde 1995 y se ejecuta a través del DARE.

- **Educación Vial:** Depende de la Subdirección de Tránsito y se enseñan las normas, los derechos y los reglamentos de la vía pública.
- **Plan Liberación:** Es la reforma del Artículo 332 del Código Penal; esta reforma ha permitido la detención de los jóvenes vinculados a las pandillas, a quienes se les acusa de asociación ilícita. La reforma ha permitido los operativos combinados entre la Policía y las Fuerzas Armadas, para la captura de los jóvenes integrantes de las pandillas.

En el Cuadro No. 4 pueden verse los resultados del *Plan Liberación*, en relación con la detención de jóvenes integrantes de maras o pandillas. En este cuadro se señalan algunas cosas interesantes:

CUADRO NO. 4
Resultados de la aplicación del Decreto 332
(14 de agosto – 30 de septiembre 2003)

Lugar	Mara*	Total detenidos	Total liberados	Requer. Fiscal	Remit. a Juzgados	Sobre-seídos
Tegucigalpa, Comayagüela	MS/18	323	137	186	186	52
San Pedro Sula	MS/18VL	167	37	65	130	19
La Ceiba	MS	31	25	5	6	3
Puerto Cortés	18/VL	25	4	16	21	5
Tocoa	18	9	0	9	9	7
Comayagua	MS	46	32	14	14	0
Siguatopeque	MS	2	0	2	2	0
Choluteca	MS/18	35	2	16	33	4
Totales		638	237	313	401	90

*

- MS= Mara Salvatrucha
- M18= Mara 18
- MVL= Mara Vatos Locos

Fuente: Ministerio Público, Poder Judicial, Secretaría de Seguridad

- Que Tegucigalpa y San Pedro Sula son las ciudades en donde existen más jóvenes agrupados en maras y, consecuentemente, es en estas dos ciudades en donde se hizo la mayor cantidad de detenciones.
- Hay otras ciudades de menor tamaño en donde existen maras o pandillas y en las cuales se realizaron también algunas detenciones, como La Ceiba, Puerto Cortés, Tocoa, Comayagua, Siguatepeque y Choluteca.
- Del total de jóvenes detenidos (638), el 37% fue liberado por falta de pruebas (237).
- Del mismo total, el 63% (401) fue remitido a los Juzgados y, de ellos, el 22% (90) fue sobreseído.
- La cantidad de jóvenes liberados representa un porcentaje muy alto de las detenciones, lo que podría estar indicando detenciones arbitrarias y sin mayores indicios de su involucramiento en maras o pandillas, más allá de los tatuajes. Así, por ejemplo, en Tegucigalpa se liberó el 42.4% de los detenidos, en San Pedro Sula el 22.2%, en La Ceiba el 80.6 %, en Puerto Cortés el 16%, en Comayagua el 70% y en Choluteca el 5.7%.

2. La participación de otras instituciones del Estado en la Seguridad

Varios sectores de opinión no aprueban la presencia del Presidente Maduro en los operativos de la Policía, porque consideran que existe un involucramiento desproporcional de la Presidencia de la República. Señalan que la participación del Presidente Maduro en los operativos lo evidencia más como Secretario de Seguridad o como Director de Policía que como Presidente de la República; y que basta con que la Presidencia haya asumido directamente la ejecución del programa "*Comunidad Más Segura*" y que la Secretaría de Seguridad mantenga un perfil elevado en el combate de la criminalidad. Por otra parte, se señala que hay una ausencia notoria de la Alcaldía de Tegucigalpa en el tema de la seguridad, a diferencia de la Alcaldía de San Pedro Sula que sí ha asumido el problema frente a la ciudadanía.

Algunos entrevistados señalan que la Secretaría de Seguridad está asumiendo las tareas represivas con alta visibilidad y que la búsqueda de resultados los está llevando al límite de la violación a los derechos humanos y a ver la seguridad únicamente en su dimensión penal. Las Fuerzas Armadas han vuelto a ser involucradas

en el tema de la seguridad ciudadana, después que habían mantenido un bajo perfil, desfigurando la función militar y la función policial, lo que implica un alto riesgo para el gobierno.

Se percibe que existe una potenciación de la Policía Preventiva en detrimento de la Policía de Investigación, lo que perjudica de manera directa el trabajo de los Fiscales. Los operadores de Justicia, específicamente fiscales, policías y jueces, son los operadores que más visibilidad deben tener en el tema de la seguridad, pero los resultados de su lucha contra la criminalidad no son los adecuados, a pesar de que han iniciado la coordinación de sus esfuerzos a través de los Centros Integrados.

Todos los entrevistados identifican a las instituciones del Estado que están trabajando el tema de seguridad, Policías, Fiscales, Jueces, Defensores Públicos y Fuerzas Armadas. Para los directivos de las instituciones del Estado, ocupados del tema de la justicia, actualmente hay tanta presión por resultados que los están llevando a actuar sin suficientes pruebas: presionan los políticos, los medios de comunicación y la ciudadanía.

Para la Policía, existe hoy una mayor coordinación que los está llevando a mejores resultados. "Ahora nos coordinamos mejor con los fiscales" respondió un policía. Un alto funcionario del Estado comentó sobre el desempeño de las instituciones del Estado "A mí me parece bien, creo que ahora tienen un mejor desempeño que antes, es decir, hay más coordinación y ya no se ve tanto pleito. Creo que hay que potenciar ésto y mejorar lo que esté mal. Cada cual está cumpliendo la función que corresponde". El pleito al que se hace referencia en esta cita, hace alusión a los señalamientos y culpabilidad que sobre los fiscales hacía recaer la Policía. Los fiscales dejaban en libertad a los jóvenes pandilleros, aduciendo falta de pruebas, y la Policía argumentaba la desmoralización de sus agentes al no recibir la recompensa de una orden de reclusión para los pandilleros, por el esfuerzo, el riesgo y el tiempo invertido en la captura.

Para el Presidente de la República, la situación se presenta de la siguiente manera:

"El problema que yo siento es que hay mucha descoordinación todavía y que fraccionamos demasiado, por ejemplo: lucha contra el narcotráfico, tenemos nueve cuerpos o algo así, una cosa que me parece a mí que tenemos que

articularla mejor. Típicamente lo que pasaba es que cuando no funcionaba una cosa, creábamos otra, particularmente cuando procedía de recursos externos, y entonces al final quedamos con una serie de cuerpos que no están bien articulados; obviamente tiene que haber cierta independencia, me parece correcto que la parte de administración de justicia debe ser independiente, la Policía y el Ministerio Público, pero el problema es más grande. Yo puedo, en un momento dado, puntualizar y decir personalmente, yo creo que en un momento los jueces no estaban entrenados o suficientemente equipados para manejar tal cosa, los fiscales no hicieron bien su labor acusatoria o no hicimos bien la parte investigativa, pero el problema más grande que tenemos es que yo siento que no ha habido una aportación adecuada, ha mejorado, pero falta mucho" (Entrevista, enero 2004).

3. La participación de la Sociedad Civil

La participación de la sociedad civil en el tema de la seguridad es para los entrevistados una situación diversa, hay desde quienes la rechazan de manera absoluta, hasta quienes la ven en las tres situaciones que se exponen a continuación:

- En labores de colaboración con la Policía y en funciones de rehabilitación con jóvenes infractores y con jóvenes en conflicto con la ley.
- En funciones de autodefensa "pero con mucho cuidado" para no convertirse en grupos represivos que irrespeten los derechos de los demás.
- En vigilar el manejo gubernamental de la seguridad y proponer políticas alternativas en materia de seguridad.

Existe una visión crítica hacia las organizaciones de la sociedad civil, inclusive de ciudadanos civiles comprometidos con el tema de los derechos de las personas, quienes ven a las organizaciones defensoras de los derechos humanos con planteamientos similares a los de los años ochenta, opuestas a todo pero sin planteamientos propositivos que den cuenta de que la criminalidad y la violencia han cambiado y que deben hacer nuevos planeamientos. Consideran que la sociedad civil es dispersa y difusa y que no tiene planteamientos convergentes.

Plantean que no se ve en las organizaciones de los derechos humanos un esfuerzo sostenido y que hay unas organizaciones que se quedaron en un activismo institucional y, otras, que no han rebasado una postura de denuncia de la institución policial.

Se reconoce que San Pedro Sula ha tenido una situación diferente; los empresarios han estado interesados en comprar protección, lo que puede reeditar lo de los años ochenta, cuando la Policía daba protección a algunos empresarios en detrimento de otros y de la ciudadanía, y los criterios para proveer seguridad dependían del aporte que daba cada empresario a la Policía; esa experiencia no quieren que se reedite.

Dos situaciones más a las que se les reconoce un papel importante: a las Iglesias y a algunas ONGs, en materia de prevención y reinserción. Del FONAC señalan que debería asumir un rol más significativo, pero reconocen que el FONAC no es escuchado en el gobierno.

4. Los aspectos positivos y negativos de la Política de Seguridad

Igual que en los temas anteriores, los conceptos positivos y negativos no son percibidos de la misma forma.

a. Lo positivo:

- Haber levantado el tema de la seguridad como un asunto de interés nacional.
- Haber propiciado la coordinación interinstitucional.
- La presencia policial en las calles, en el ámbito preventivo, incluso la participación de las Fuerzas Armadas, con las reservas del caso.
- Sectorizar a la Policía por cuadrante.
- El aumento del número de policías y la protección social que hoy tienen.

b. Lo negativo:

- Minimizar al CONASIN.
- Debilitar y subordinar Asuntos Internos de la Policía.

- Falta de resultados, aun cuando hay investigaciones, como el caso El Porvenir.
- Están creando otro tipo de legalidad que violenta los derechos humanos.
- Está retornando un lenguaje militarista desde las propias estructuras civiles.
- Se está fomentando un lenguaje hostil a las organizaciones de derechos humanos.
- Hay un retroceso en el tema y visión de la seguridad porque lo reduce a la represión.
- El Presidente y el Secretario de Seguridad han debilitado la investidura de sus cargos, bajándole nivel a la Política, al involucrarse directamente en acciones de calle.
- Amenazar a las maras, la declaratoria de guerra es peligrosa porque ellos pueden contestar con su propia guerra.
- La falta de inteligencia policial hace que el trabajo padezca un alto grado de incertidumbre.

Los más optimistas, entre los que están varios funcionarios del Estado, consideran que no hay nada negativo en la política de seguridad; la respuesta específica fue: "Negativo, no, yo no veo nada negativo. Sinceramente que no, yo creo que todo anda bien". Nuevamente destacamos las respuestas del Presidente Maduro ante la evaluación de lo que se ha hecho en su gobierno en materia de seguridad:

Lo positivo: *"Coordinación institucional, algo que para mí nunca debe abandonarse y que desgraciadamente... bueno, todos recordamos la confrontación de Gautama con medio mundo, es casi imposible llevar a cabo así una política de seguridad, yo creo que ahora eso ha pasado. El otro aspecto ha sido que **hemos logrado el apoyo del Congreso Nacional** y yo creo que la ley antimaras en un momento en la sociedad en que estamos ha sido efectiva; yo creo que la **Comunidad Segura ha sido un programa super efectivo** y que debe ser para mí el pilar de las comunidades futuras, todo debiera ser así: policía cercana, asignada a un lugar específico donde la gente conoce y confía en la policía y viceversa. Los resultados han sido fabulosos. El hecho de crear esa confianza mutua para mí es de lo más importante, necesitamos hacer mucho más, necesitamos seguir depurando, fortalecer movilidad, información o sea*

inteligencia y comunicación porque nunca vamos a tener una policía grande, porque no tenemos los recursos...

Lo negativo: *"No hemos bajado todo tipo de criminalidad, nos falta mucho en la parte de depuración de la policía, por ejemplo, no tenemos una ley que me permita a mí hacer una depuración efectiva de la Policía. Deberíamos tener el mecanismo para depurar si hay duda razonable, pero no podemos. En ese sentido todavía estamos con herramientas poco efectivas para poder llevar a cabo la depuración rápida, yo creo que eso es lo primero. En coordinación interinstitucional todavía hace falta... A mí todavía me preocupa, que de los mil (pandilleros) capturados, sólo la mitad se quedaron en las cárceles, lo cual indica que algo está pasando, o los fiscales no agotaron las pruebas o se está abusando del criterio de oportunidad, estamos trabajando en eso porque hay algo que todavía no funciona, y obviamente en la parte de rehabilitación estamos en pañales, ahí todavía no hemos avanzado mucho. Estamos tratando de involucrar a otras instituciones, apoyamos a Fumero, a Emiliani y creo que debemos involucrar muchísimo más a la sociedad civil; todo lo que tiene que ver con programas de mediano y largo plazo requieren de una atención consistente y a veces de una vocación que en mi opinión es muy difícil que el Estado lo haga bien, yo prefiero mil veces poner el dinero en manos de otro. El INHFA, me impactó el otro día que estuve en Casitas Kennedy... Umm! 142 niños, sucios, mal atendidos y les pregunto ¿cuántos empleados tienen aquí? ¡92!, No podían ni siquiera atenderlos bien, es increíble, es una relación altísima entre empleados y niños, y la atención es muy mala. No hay vocación, se puede ver que no hay cariño natural, y yo siento que esas cosas así en rehabilitación, cuidado de niños, hay que tener involucrada a la sociedad no gubernamental y lo ideal es que se convierta el gobierno en normador, supervisor y financiador, pero no en ejecutor" (Entrevista, enero 2004).*

5. Las debilidades y carencias de la Política de Seguridad.

Igual que en los temas anteriores, existen sobre este tema dos posiciones claras. Para los Directores de Policía y para algunos funcionarios del Estado, las debilidades y carencias se limitan a falta de personal policial tanto de policías preventivos como de policías de

investigación, debido a que trabajan con grandes déficit, considerando la relación entre policías y número de ciudadanos. Otra carencia es de equipo de comunicaciones, de transporte y de otros medios de trabajo. Plantean el problema que el Congreso Nacional aumenta el presupuesto de seguridad, lo que incluye básicamente salarios, pero deja fuera de presupuesto uniformes, armas y equipo de trabajo y las instalaciones físicas para el trabajo y el descanso de los policías. En una visita realizada a dos postas policiales, la Cuarta Estación de Policía y la Posta de la Colonia La Peña de Comayagüela, el hacinamiento, las carencias y la precariedad pudieron constatarse. La calidad de vida que ofrece la Policía a sus agentes es lo más cercana a lo que se vive en las zonas marginales del país.

La inserción del agente en el barrio donde vive es una situación de riesgo, ya que, por los salarios y por su procedencia social, el agente vive en las zonas marginales, lugares donde también residen delincuentes. Si el agente sale uniformado desde su casa, es un blanco fácil de identificar. La Policía requiere de una estructura física y de instalaciones que procuren no sólo un mínimo de calidad de vida, sino también un mínimo de seguridad para el agente y su familia.

Por lo general la ciudadanía sólo ve a la Policía en el desempeño de su trabajo, pero esta visión no trasciende a las condiciones personales y familiares del agente, que es el que tiene contacto directo con la ciudadanía y con los delincuentes; o la visión policial es sobre los rangos superiores, un sector que es minoría en la composición policial, pero sobre el cual recae la responsabilidad de la funcionalidad institucional.

El resto de las personas entrevistadas valoran en su respuesta el funcionamiento de la Policía y la posición actual que el gobierno ha asumido sobre este tema. Ven en el gobierno el intento de imponer una sola forma de ver el problema y creen que ha desvalorizado los derechos humanos, considerando que son un obstáculo para enfrentar la inseguridad. Por otra parte, la Policía no ha logrado mejorar la confianza de la ciudadanía; se ha ocupado de la fase represiva, haciendo énfasis fundamentalmente en la captura de los pandilleros, existiendo un alto grado de improvisación. Aprueban leyes sin hacer las estimaciones en cuanto a requerimiento humano y costos financieros, continúan viendo el tema de la seguridad como un

problema de leyes y es por eso que continúan aprobando leyes sin hacer un balance de los resultados.

También destaca como una debilidad la desarticulación institucional, que no se sabe si es porque las leyes son incoherentes, confusas, o porque los funcionarios que ocupan los cargos no son realmente los más aptos. No hay confianza en que una investigación conduzca a una captura, y tampoco hay confianza en que las pruebas recabadas lleven a una sentencia ajustada a las leyes y a los derechos de los ciudadanos. La falta de confianza en las pruebas o el hecho de que las pruebas no aporten a un juicio, es una situación importante que provoca la duda ciudadana, ya que se valoran en esta situación dos causas: la deficiencia en formación y en equipo que haga efectivo el trabajo y la corrupción en la Policía, a la que se cree capaz de "sembrar" pruebas o de limpiar evidencias, dependiendo de si quiere perjudicar o beneficiar a un imputado.

Otro señalamiento especial que recibe la Policía es sobre la incapacidad, el desinterés o la falta de voluntad o de decisión política para ejecutar las órdenes de captura, en este caso sobre aquellas personas acusadas por los delitos financieros. Contrasta esta actitud con el empeño y los recursos que se emplean para la captura de jóvenes miembros de pandillas.

6. Las medidas para enfrentar el asesinato y el robo.

La Policía plantea que las acciones que han tomado para enfrentar esos dos delitos, que son los que más preocupan a la ciudadanía, son:

- Patrullajes preventivos bajo el programa "Honduras Segura".
- Captura de pandilleros obedeciendo al Artículo 332 del Código Procesal Penal reformado.
- Programas de Software de retrato hablado y de huellas dactilares en las oficinas de la DGIC.
- Base de datos en el ámbito nacional de la Dirección Ejecutiva de Ingresos sobre los vehículos.
- Convenios e intercambios con la Policía Centroamericana.
- Aprobación de la Ley que prohíbe la tenencia de armas de asalto.
- La aprobación de más presupuesto para la Policía.

- La capacitación que ha recibido la Policía con apoyo de los gobiernos de España, Estados Unidos y Chile, fundamentalmente.

La Policía admite que por la escasez de recursos y por la cantidad de casos que reciben, para atender o dar prioridad a un caso influye la frecuencia con que la víctima se presenta a preguntar por los resultados, la capacidad de la víctima para apoyar en la búsqueda de testigos, la distancia geográfica entre los victimarios y las víctimas, el grado de peligrosidad del caso y el tipo de delito.

Los entrevistados no policiales ni funcionarios del Estado consideran que no hay criterios institucionales para enfrentar estos delitos, y que depende de quien es la víctima y quien el victimario, ya sea que se trate de un asesinato o de un robo.

Pero entre las medidas que sugieren figuran:

- Mejorar los mecanismos de respuesta rápida.
- Depurar la Policía para restaurar la confianza y enviar mensajes claros a los policías corruptos.
- Mejorar la investigación, apoyar con presupuesto y delimitar más las funciones de esta dirección.
- Asegurar que la Policía esté libre de sesgo político, social o económico.

7. El desempeño de las instituciones del Estado respecto al tema de la Seguridad.

La divergencia de puntos de vista se mantiene entre los dos segmentos entrevistados: Para los Directores de Policía y funcionarios del Estado, las instituciones que están relacionadas para prevenir, combatir, reprimir, investigar y castigar el delito, observan un desempeño aceptable y con tendencias a la mejoría. Valoran de manera positiva haber superado la confrontación y haber logrado mejores niveles de coordinación interinstitucional, situación que ha tenido como efecto inmediato mejorar los niveles operativos, acciones judiciales más oportunas y acciones de equipo que hace más expedita la acción judicial penal.

Pero la opinión favorable de los responsables de las instituciones no coincide con la valoración que sobre este desempeño tiene el otro sector de entrevistados, que ve en las instituciones del Estado

descoordinación, ineficiencia y lentitud para resolver las demandas ciudadanas de justicia y de seguridad.

8. Los problemas más complejos de la Policía

Existe el reconocimiento de dos tipos de problemas, los de orden estrictamente institucional operativo, y los de tipo político institucional. En los primeros hacen referencia a la funcionalidad, carencias y limitaciones; en lo segundo, es la visión política sobre el problema de la seguridad y los vínculos institucionales de la Policía con sectores de poder que le impiden un desempeño transparente y equitativo hacia todos los ciudadanos. Los problemas enumerados por los entrevistados fueron los siguientes:

- La falta de la formación de una institucionalidad policial.
- Llevar a cabo la depuración.
- Establecer la estrategia de seguridad ciudadana.
- Fortalecer la Unidad de Asuntos Internos.
- Desarrollar una policía operativa y eficiente.
- Desarrollar un sistema de confianza en las unidades internas de la Policía.
- Formar a la Policía para que enfrente el crimen organizado, narcotráfico y la delincuencia común.
- Mejorar la transparencia para ganar confianza en el manejo de los recursos y en los resultados de su trabajo.
- Actuar en contra de los delitos económicos y en contra de los sectores de poder que delinquen.

Para mejorar los problemas antes planteados las sugerencias van en tres direcciones:

- Voluntad política.
- Dirección profesional y especializada.
- Fortalecimiento de la Secretaría de Seguridad y diseño de una política de seguridad en el marco de la seguridad humana.

Para el Presidente de la República, los problemas más graves en relación con la seguridad son: Financiamiento, depuración, adiestramiento, prevención y rehabilitación; y responde que para resolverlos se debe seguir haciendo básicamente lo que se está haciendo, aunque señala que:

"Hay alguna diferencia: en política penitenciaria siento que debemos crear un instituto independiente que incluya a la sociedad civil en el manejo, tenemos que encontrar fondos. Mi impresión es que si iniciamos con rehabilitación debemos conseguir fondos internacionales disponibles para esto, siempre trabajamos en un ambiente de escasos recursos locales, de eso no tengo la menor duda. En la parte de prevención tenemos que seguir atacando; el problema social, desempleo, salud y valores, para mí es importante, yo por eso ahora con el nuevo contenido curricular insistí que tuviera el contenido de valores y principios, y en la parte de efectividad lo que estamos haciendo, falta Inteligencia que tiene como un mal nombre en Honduras, aparejado con Investigación, es algo que tenemos que fortalecer. Yo creo que uno de los defectos que hicimos en el pasado al subordinar a la Fuerza Armada y los cuerpos de seguridad del Estado al poder civil, que es correcto y legítimo, pasó por un período de desprestigio donde desarticulamos algunas cosas que son necesarias, por ejemplo, la capacidad investigativa de inteligencia; no tenemos inteligencia y obviamente para hacer efectivo un recurso tan escaso tenemos que focalizarlo, sin inteligencia no podemos focalizarlo. Yo creo que tenemos que crear una ley, una institucionalidad de inteligencia para que no se pueda usar para propósitos políticos o sectarios o personales, pero al mismo tiempo que haya cierta continuidad de esto, eso es una cosa que toma tiempo para hacerla..." (Entrevista, enero 2004).

9. La ubicación de la DGIC y de los Centros Penales

Este es de nuevo un punto que genera posiciones opuestas. Para los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y para los funcionarios del Ministerio Público, la DGIC debe estar bajo la dirección administrativa y técnica del Ministerio Público. Los entrevistados de la Policía, tanto de la Preventiva como de la de Investigación, opinan que el lugar está en la Secretaría de Seguridad. Para la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia el problema es de efectividad, no importa donde esté ubicada cada policía. Para el Presidente del Congreso Nacional esta discusión es innecesaria, considera que debe estar en la Secretaría de Seguridad, inclusive, no ve la necesidad de la separación funcional y cree que la Policía debe ser única y no separada.

Por su parte, el Presidente de la República fue enfático al pronunciarse de la siguiente manera:

“Yo creo que debe estar en la Policía o por lo menos dividirse, yo creo que por lo menos algún tipo de delito menor se puede investigar desde la Policía”.

Respecto a los Centros Penales, exceptuando al Presidente del Congreso que planteó que si la Policía captura e investiga, entonces debe manejar también las cárceles, el resto de los entrevistados, incluyendo a los Directores de Policía, dieron una respuesta absoluta de que no continúe bajo la Secretaría de Seguridad, pero se manifestaron dos tendencias hacia donde debía pasar; por un lado, se planteó el retorno a la Secretaría de Gobernación, y por otro, se planteó la creación de una instancia descentralizada y colegiada, un Instituto Penitenciario, como planteó el propio Presidente de la República.

10. Requerimientos para que haya una Secretaría de Seguridad

La Secretaría de Seguridad, desde su creación a la fecha, no ha podido institucionalizar su función más allá de la acción policial, vinculada a los patrullajes y a la captura de delincuentes. Esta imagen se afianza por la debilidad institucional de la Secretaría frente a las Direcciones de Policía que funcionan con independencia y autonomía financiera y de administración de personal. Puede decirse que el Secretario de Seguridad no tiene Secretaría; pero también contribuye a esta imagen el desempeño de los Secretarios de Estado, cuya función aparece marcadamente visible dirigiendo las acciones de captura y cateos en las viviendas de los supuestos delincuentes. A la pregunta ¿Qué hace falta para que haya una Secretaría de Seguridad? La respuesta de los entrevistados contempla lo siguiente:

- a. Promover una institucionalidad que defina función, misión y estructuras de mando al interior de la Secretaría, estableciendo límites claros entre la dirección política de la institución y la dirección operativa.
- b. Un equipo de dirección política que defina las grandes líneas y que oriente la operatividad de la Secretaría.
- c. Personal calificado en temas de políticas de seguridad y en temas operativos.

- d. Una inteligencia interna que garantice el desempeño policial y la separación de los policías corruptos.
- e. Una inteligencia interna capaz de proveer información oportuna para prever conflictos.
- f. Un Secretario de Seguridad que inspire confianza, respeto, seguridad y conocimiento.
- g. Una Unidad de Asuntos Internos fortalecida y con autonomía y recursos para desempeñar su función.

B. UNA ENCUESTA POR REGIONES Y POR GRUPOS SOCIALES

Como parte de este proyecto, el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) realizó una encuesta a nivel nacional en los meses de mayo y junio del año 2003, denominada: **Percepción Ciudadana de la Inseguridad**. Los encuestados, en un número de 228, no fueron seleccionados al azar sino por zonas geográficas y grupos sociales, estatales y políticos predeterminados, lo que produjo las siguientes determinaciones:

- **Cinco zonas geográficas y 10 ciudades:** Zona central (Tegucigalpa), zona norte (San Pedro Sula, Choloma y El Progreso), zona sur (Choluteca y San Lorenzo), zona oriental (Juticalpa y Danlí-El Paraíso) y zona occidental (Ocotepeque y Santa Rosa de Copán).
- **Seis grupos sociales:**
 - Grupo 1:** Alcaldes, fiscales, jueces, policías, militares, magistrados, Comités de Seguridad y CONASIN.
 - Grupo 2:** Iglesias, maestros, Universidades y periodistas.
 - Grupo 3:** Empresarios, locatarios de mercados y vendedores ambulantes.
 - Grupo 4:** Organizaciones de derechos humanos, mujeres, jóvenes y Colegios Profesionales.
 - Grupo 5:** Obreros, campesinos y pobladores.
 - Grupo 6:** Dirigentes políticos, diputados y otros funcionarios.

1. Dos consideraciones iniciales

Antes de proceder a exponer las grandes conclusiones de la encuesta, es importante precisar algunas consideraciones sobre el carácter de la misma, para poder entender de mejor manera los

hallazgos que se presentarán. Una de ellas es la relativa a la *percepción de inseguridad*, la cual no siempre coincide con la realidad, pero constituye un indicador muy importante para saber qué cosas se están haciendo bien y qué cosas se están haciendo mal en una institución. La otra se refiere a la *integralidad* con que debe abordarse el problema de la inseguridad, recordando que la seguridad no es ni debe ser un asunto exclusivo de la Policía.

Sobre la percepción que tiene la ciudadanía de la inseguridad, podemos decir que la misma está influida tanto por las características de la institución como por las características del ciudadano o ciudadana que se forma una opinión con base en lo que vive, escucha y observa en su mundo cotidiano. La percepción de la inseguridad puede estar por encima de la realidad (sobredimensionada), coincidir o estar por debajo de la misma (infradimensionada), dependiendo de diversos factores entre los que se encuentran el conocimiento del contexto en que vive, el nivel de información que recibe y su condición de víctima real o potencial.

La imagen deteriorada de una institución se debe, fundamentalmente, a *tres razones*: *Experiencia directa o indirecta* del ciudadano en su contacto con las instituciones; *poca o deficiente información* sobre su desempeño y *deficiente o deformada actuación* de las mismas instituciones. Por lo anterior, es muy importante recordar la distancia que separa la imagen de la realidad y reconocer las mediaciones que interactúan para que una persona tenga una imagen positiva o negativa de una institución o de un funcionario. Lo anterior debe provocar una profunda reflexión en los que son objeto de la observación, evaluación y calificación por parte de una ciudadanía medianamente informada sobre lo que ocurre en el lugar en donde vive. Puede ocurrir que una institución esté haciendo las cosas bien pero no logra que esto sea conocido y reconocido por la ciudadanía, para lo cual habría que investigar las razones, o puede ocurrir que no lo esté haciendo muy bien y que el cuestionamiento ciudadano tenga un soporte empírico muy fuerte, para lo cual también habría que investigar más y realizar una auto evaluación del desempeño con mayores elementos de crítica. Puede ocurrir también que la institución arrastre una imagen deteriorada del pasado y poco de lo que se haya hecho puede ser tan fuerte como para mejorar sustancialmente esa visión.

La visión integral o de conjunto en torno a la seguridad se inserta en lo que planteamos al inicio de este capítulo, referido a la relación en

cadena de los diversos operadores de Justicia. Esto incluye el *desempeño y la funcionalidad* de:

- Policías Preventivos
- Policías de Investigación
- Medicina Forense
- Fiscales
- Magistrados y Jueces
- Cárceles y centros de internamiento de menores
- Legislación en seguridad.

Todos los elementos señalados forman parte del sistema de Justicia y cada uno desempeña un papel importante para garantizar la seguridad de la ciudadanía ante la criminalidad. De manera sintética podemos decir que:

- *La Policía Preventiva* se encarga de atender el llamado de la ciudadanía y garantizar su seguridad.
- *La Policía de investigación* responde al requerimiento fiscal, recoge la información necesaria y pasa los resultados a la Fiscalía correspondiente.
- *El Departamento de Medicina Forense* aporta la *prueba científica* que le permitirá a los fiscales sustentar o desestimar sus acusaciones en los Tribunales.
- *El Fiscal conduce la investigación, analiza las pruebas y decide si son suficientes* para sustentar un caso y, si es así, presenta el requerimiento fiscal ante los tribunales. En caso contrario, solicita una mayor ampliación de la investigación a la Policía respectiva.
- *El juez decide* si las pruebas presentadas por el fiscal dan lugar o no a un juicio y *aplica la medida cautelar* que corresponda.
- *Las cárceles y los centros de internamiento para menores* le garantizan a la ciudadanía que los delincuentes o los infractores sean retirados de la sociedad y paguen las consecuencias de su comportamiento con privación de libertad.
- *La legislación en materia de seguridad provee las herramientas necesarias* para que todos los elementos de la cadena en el

sistema de Justicia cumplan con sus funciones supeditando su actuación, de manera irrestricta, al Estado de derecho.

Lo anterior nos indica que si la Policía no hace bien su trabajo o se tarda mucho en hacerlo, los fiscales también se tardarán en presentar los casos a los Tribunales, y si los otros operadores hacen lo mismo transcurrirá mucho tiempo antes de que a un sospechoso se le declare culpabilidad o inocencia. Lo expresado nos permite hablar de tres tipos de mora, *Policial, fiscal y judicial*, dependiendo de cual es el operador de Justicia que actúa con retardo en el desempeño de su trabajo. Si los policías se demoran en ejecutar una orden de captura o si se demoran en iniciar o concluir una investigación, el saldo de denuncias presentadas y denuncias resueltas será muy grande. Lo mismo ocurre cuando un fiscal se demora en enviar el requerimiento a la Policía para que inicie la investigación sobre un caso denunciado o si se demora en presentarlo a los Tribunales después de que es investigado por la Policía o si, una vez en los tribunales, pierde términos o audiencias imputables al mismo fiscal. En este caso también la brecha entre las denuncias presentadas y las denuncias procesadas será muy grande. Lo mismo podemos decir de los jueces si, por causas imputables a ellos, la diferencia entre los casos presentados y los casos resueltos se va haciendo cada vez más grande.

La ciudadanía espera que cuando presenta una denuncia, ésta le sea resuelta a la mayor brevedad. Si pasan los meses y ni siquiera ha concluido la etapa de investigación policial, el desánimo, la frustración y el cuestionamiento serán tan fuertes que comenzará a calificar muy mal a las instituciones con las cuales ha entrado en contacto. De ahí que se vaya generalizando la idea de que la impunidad es muy fuerte en el país y de que los poderosos son capaces de parar juicios, engavetarlos o lograr sobreseimientos de jueces corruptos, ineficientes o desconocedores del Derecho.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos: ¿Qué puede causar la mora en los operadores de Justicia? Cuatro son las respuestas más comunes:

- **Ineficiencia:** falta de conocimientos, capacidad, interés o vigilancia.
- **Escasez de recursos:** demasiados casos y pocos recursos financieros y humanos.
- **Corrupción:** Reciben beneficios para "dormir" los casos.

- **Politización:** No avanzan por orden superior, particularmente de un político.

2. Elementos básicos del Diagnóstico

Hay cuatro elementos básicos en torno a los cuales se manifestaron los entrevistados, que son: Inseguridad, desempeño de las instituciones estatales relacionadas con la seguridad, procesos y actuación de las organizaciones de sociedad civil.

Gráfico No.2
Delitos más graves



Los lugares de mayor incidencia delictiva son la calle y la casa y, en menor medida, solares baldíos y autobuses. Entre los delitos más graves y amenazantes se destacan, en la calle, robos y asaltos personales y asesinatos y homicidios; y en la casa, robo y asaltos a viviendas, violaciones y violencia doméstica. Sin embargo, el robo y asalto a personas y los asesinatos y homicidios representan un poco más del 50% de la percepción ciudadana de los delitos más graves.

Ante la pregunta **¿Cómo evitar esos delitos?** Los encuestados contestaron privilegiando cuatro aspectos centrales:

- Mayor presencia y eficiencia policial
- Organización de la comunidad y colaboración de los vecinos
- Mayores conocimientos y mejores valores
- Mayor equidad

Gráfico No.3
Lugares de mayor incidencia delictiva



Resulta interesante destacar que ante la pregunta *¿Qué sabe de los delincuentes?*, los encuestados contestaron que saben quiénes son, inclusive con sus nombres (en un 62%) pero que saben también que no han sido llevados ante la Justicia (56%). Dentro de las razones que señalan para que esto ocurra, se encuentran las siguientes:

- Corrupción e ineficiencia policial
- Fallas en el sistema de justicia
- El temor de la gente a denunciar

Esta última razón revela una situación real en nuestras sociedades: La gente se queja porque los operadores no funcionan con eficiencia y rapidez pero no se atreven a denunciar a los presuntos criminales por temor expreso a que les vayan a hacer algo por venganza, lo que también nos indica la desconfianza en que la Policía sea capaz de proteger a la ciudadanía.

Para los entrevistados son diversas las causas y circunstancias que propician los delitos, entre las cuales se destacan las siguientes:

- La mala situación económica
- La débil formación en valores
- La desintegración familiar
- Mal desempeño policial
- Maleza, falta de iluminación

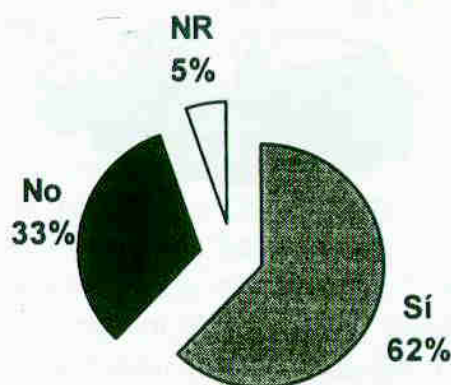
Gráfico No. 4
Acciones públicas o privadas que eviten los delitos



Resulta interesante destacar que el señalamiento de las **causas o circunstancias** nos conduce a especificar qué institución del Estado u organización de la sociedad civil debe jugar un papel más intenso para satisfacer las necesidades de seguridad que emanan de la misma sociedad; así, por ejemplo, la mala situación económica exige acciones más eficaces y eficientes de parte del Estado; la débil formación en valores y la desintegración familiar exigen una mayor efectividad de los agentes socializadores, entre los cuales destacan la familia, la iglesia, la escuela y los medios de comunicación; el mal

desempeño policial plantea un verdadero reto a las máximas autoridades de la Secretaría de Seguridad, específicamente de la Oficina de Asuntos Internos, y las circunstancias que agravan la percepción de inseguridad como la maleza, la falta de iluminación, la acumulación de basura y otros, exigen una intervención más decidida por parte de las alcaldías.

Gráfico No.5
¿Conoce los nombres de los responsables de los delitos?

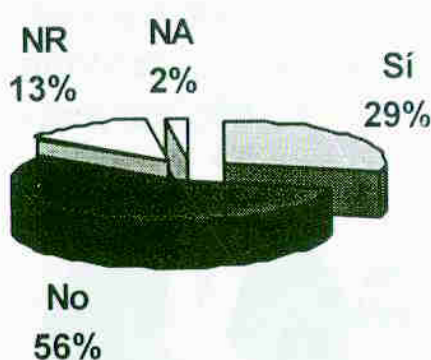


Lo anterior nos está planteando la necesidad de privilegiar un enfoque integrador de la seguridad, el cual se puede realizar en un doble sentido: por un lado, integrador de las instancias estatales involucradas directamente en el sistema de Justicia y, por el otro, en la integración de esfuerzos del Estado y de la sociedad civil orientados a la prevención.

Una pregunta obligada en materia de percepción es el **grado de inseguridad** que percibe el encuestado. Un 43.8% dijo sentirse inseguro o muy inseguro, en tanto un 13.6% dijo sentirse seguro y muy seguro. Un porcentaje bastante alto calificó la situación de regular. Tales resultados son, por un lado, optimistas porque la percepción de inseguridad no llega ni al 50%, lo cual es muy notorio si consideramos la situación de inseguridad que se ha vivido en los últimos años. Por otro lado, los resultados son pesimistas porque

apenas un porcentaje muy reducido dice sentirse seguro y muy seguro, aunque el hecho de que un porcentaje bastante elevado califique la situación de regular, constituye un indicador muy fuerte de que la situación se ha mantenido en lugar de empeorar.

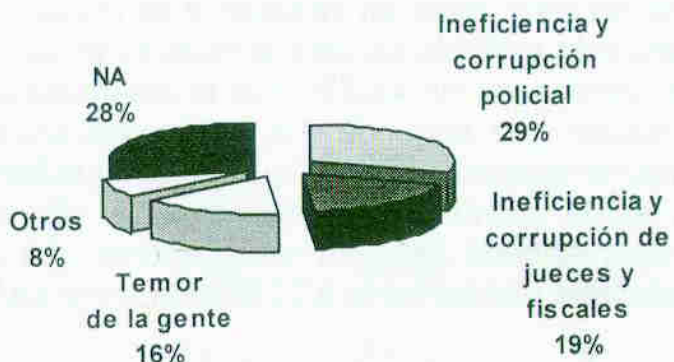
Gráfico No.6 ¿Los responsables han sido llevados ante la Justicia?



Si analizamos con detalle los grupos sociales que más se manifestaron en uno u otro sentido, podemos observar que el grupo que dijo sentirse inseguro y muy inseguro es el de los empresarios pequeños y grandes y los obreros y campesinos, lo que nos está indicando que es el robo y el asesinato lo que les motiva a sentirse de esa manera. Por otro lado, el grupo que dijo sentirse seguro y muy seguro es el de los alcaldes, jueces, fiscales, defensores, etc., lo cual no deja de ser tranquilizante porque es el grupo con conocimiento y experiencia directa en el combate a la inseguridad.

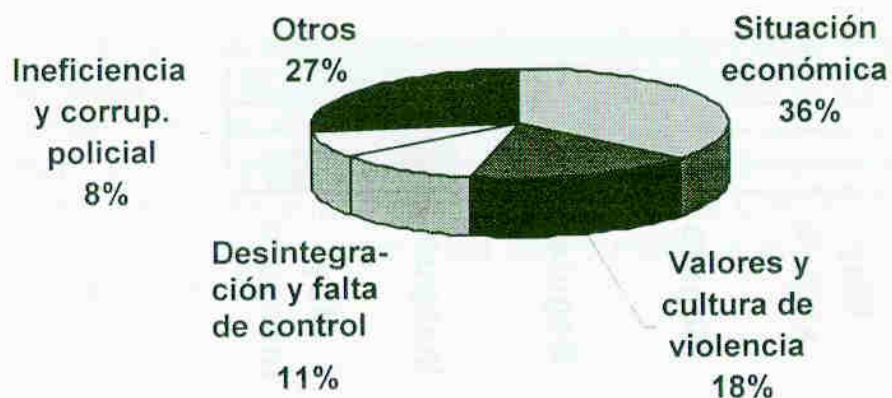
Otro aspecto interesante en el marco de la percepción es el relativo a las **horas de mayor inseguridad**, las cuales se concentran en las primeras seis horas de la noche (de 6p.m. a 12a.m.) en lo cual coinciden todos los grupos sociales encuestados. En cuanto a las zonas geográficas, resulta importante destacar algunas respuestas:

Gráfico No.7
Razones por las que los delincuentes no fueron llevados a la Justicia



en la zona norte el porcentaje de los que señalan este horario es muy superior al resto de las regiones (70% en comparación con el 50.4% que es el promedio de todas las zonas); en el caso de la zona occidental y sur, las horas de mayor inseguridad son las que van de las doce de la noche a las seis de la mañana, lo cual parece indicarnos el tipo de delito que consideran que más los amenaza. En el caso de la zona norte, pudieran estar pensando en los asaltos y secuestros que se producen en la calle (en la casa se sienten más seguros, apenas un 18.3% dijo sentirse más inseguro a esas horas).

Gráfico No.8
Causas de los delitos



En el caso de las zonas occidental y sur, podrían estar pensando en los asaltos y robos a viviendas, lo que les puede motivar a mover el horario de percepción de inseguridad.

Sobre el **movimiento delincencial**, los encuestados están enviando un mensaje no muy claro en relación a la comunidad (el barrio, la colonia) pero más definido de cara al resto de la ciudad. En relación a la primera señalan en un 44.7% que la inseguridad ha aumentado, pero en relación a la segunda ese porcentaje sube rápidamente al 63%. Lo mismo cuando perciben que la inseguridad se ha reducido: un 21.5% en la comunidad y apenas un 15% en la ciudad. La respuesta se mantiene igual es relativamente alta en la comunidad (30.7%) pero baja rápidamente a 22% en el resto de la ciudad.

Un punto clave para valorar la imagen de las instituciones es la confianza ciudadana en las mismas. La percepción aquí es bastante dura. Todas las instituciones obtuvieron calificaciones muy ilustrativas de la ausencia de confianza en las instituciones encargadas de velar por la seguridad. Si observamos la columna del NO en el Cuadro No. 5, podemos comprobar lo que se ha expresado, con algunos detalles complementarios: Las instituciones con los porcentajes más bajos de desconfianza son el Ministerio Público (los fiscales), la Policía de Tránsito y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, en ese orden. En cambio, la mayor desconfianza se concentra en los centros penitenciarios, la Policía, el Congreso Nacional y los Magistrados y Jueces.

Gráfico No.9
Grado de Inseguridad

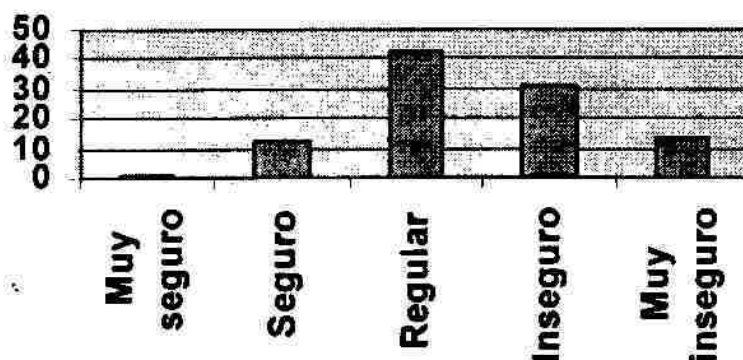
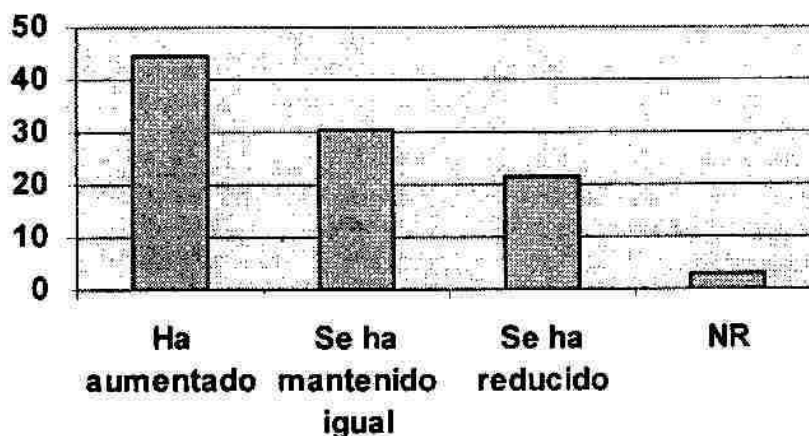


Gráfico No.10
Movimiento de la Delincuencia en su colonia



Si observamos la columna del SI, destacan dos instituciones con el mayor porcentaje de confianza relativa en su eficiencia para enfrentar la inseguridad; se trata de la Policía de Tránsito y el Ministerio Público. Lo que resulta de esta percepción es muy preocupante para el propio sistema de justicia y debe serlo para las máximas autoridades del Gobierno y de la Secretaría de Seguridad. El descreimiento de la ciudadanía en las instituciones puede llegar a ser tan grande que se estimulen las soluciones privadas para enfrentar la inseguridad, las cuales aligeran la presión sobre el Estado, pero pueden llegar a convertirse en una amenaza para el resto de la ciudadanía; se concentra en los que tienen recursos para pagar la seguridad privada; promueve el armamentismo social y cuestiona la esencia misma del Estado de derecho.

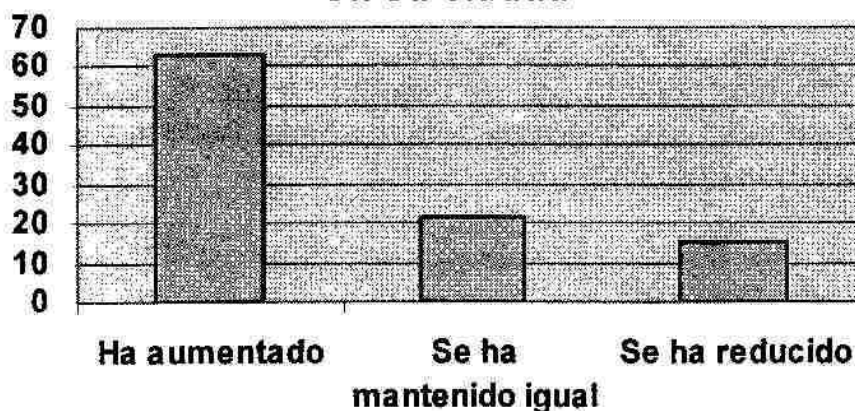
Dentro de las **razones de la desconfianza** planteadas por los encuestados, destacan las siguientes: En la Policía: Ineficiencia y corrupción; en los Fiscales: Ineficiencia, poco personal y mala atención; en los jueces: Corrupción e ineficiencia; en la Policía de Tránsito: Corrupción y falta de preparación; en el Comisionado de los DD HH: Ineficiente, protege a los delincuentes y se encuentra muy lejos de la población.

**CUADRO NO. 5
CONFIANZA EN LA EFICIENCIA
DE LAS INSTITUCIONES**

Instituciones	SI	NO	NR
Policía de Tránsito	45%	54%	1%
Ministerio Público	40%	50%	10%
Comisionado DH	30%	55%	15%
Magistrados y Jueces	28%	64%	8%
Policía	22%	76%	2%
Congreso Nacional	23%	72%	5%
Centros penitenciarios	10%	87%	3%

Fuente: Encuesta del CEDOH sobre Percepción Ciudadana de la Inseguridad, Realizada en mayo-junio del 2003 en Tegucigalpa, Honduras.

**Gráfico No.11
Movimiento de la delincuencia
en su ciudad**



En la encuesta se trató de establecer si existe una *percepción positiva del papel que están jugando algunas organizaciones de sociedad civil* en la prevención y control de la inseguridad. Resultó interesante ver que se reconoció como *vigilantes del desempeño de*

las autoridades a la prensa escrita, radio y televisión: con un involucramiento responsable en la prevención de la criminalidad a los Patronatos, Consejos Locales de seguridad y Juntas de vecinos; y con generación de conciencia ciudadana sobre la seguridad a las escuelas y maestros, iglesias evangélicas e iglesia católica.

Igualmente se trató de rescatar alguna **percepción negativa del papel de la sociedad civil en la prevención y control de la inseguridad**. Los entrevistados fueron muy precisos al señalar las características negativas que detectaron en algunas organizaciones en relación con la inseguridad. De esta manera se señaló que hay *indiferencia* en escuelas, maestros y patronatos; *ignorancia*, en los Patronatos, Juntas de vecinos, Consejos Locales de Seguridad, y escuelas y maestros; *deformación de su papel*, en la prensa escrita, radio y televisión; y *generación de antivalores* en la televisión, prensa escrita y radio.

Finalmente, es importante precisar la percepción que se tiene del **papel de la prensa en la prevención y el control de la inseguridad**. Vista de manera aislada, la prensa no sale muy bien librada de la evaluación ciudadana en materia de seguridad. Si sumamos la percepción de ineficiente y muy ineficiente, tendremos que el 41.3% le corresponde a la prensa escrita, el 40.3% a la televisión y el 32% a la radio. En cambio, la percepción de eficiente y muy eficiente mantiene niveles relativamente bajos que no pasan del 27.2% (ver cuadro No.6).

CUADRO NO. 6
Evaluación del papel de la prensa
En la prevención y control de la inseguridad.

Instituciones	Muy Efic.	Eficiente	Regular	Ineficiente	Muy Inefic.	NR	TOTAL
Prensa escrita	6.1%	14.0%	37.3%	30.3%	11.0%	1.3%	100.0%
Radio	7.5%	19.7%	39.9%	22.8%	9.2%	0.9%	100.0%
Televisión	5.7%	17.1%	34.6%	26.4%	14.9%	1.3%	100.0%

Fuente: Encuesta del CEDOH sobre Percepción Ciudadana de la Inseguridad, realizada en mayo-junio del 2003 en Tegucigalpa, Honduras

IV. TRES CUESTIONES FUNDAMENTALES EN EL TEMA DE SEGURIDAD

A. LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL¹

En este apartado se diagnostica y evalúa la relación existente entre fiscales y policías de investigación. En su desarrollo se busca dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿cuáles han sido las consecuencias positivas y negativas de la separación de la Policía de Investigación del Ministerio Público a partir de 1998, situación que se produce con la Ley Orgánica de la Policía Nacional?, ¿cuáles son los principales problemas y dificultades en la relación entre fiscales y policías de investigación? y ¿cuáles podrían ser las principales propuestas y/o recomendaciones para mejorar la relación entre fiscales y policías de investigación?

Esta relación es muy importante porque los fiscales y policías de investigación son dos pilares importantes de los operadores de justicia y necesitan trabajar estrechamente para que la ciudadanía

¹ El abordaje de este tema se realizó con base en una consultoría elaborada en agosto del 2003 por Eugenio Sosa, para el proyecto del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) "*Percepción, monitoreo e incidencia en el manejo gubernamental de la seguridad*", cuya coordinación estuvo a cargo de Víctor Meza, con la asesoría específica de Leticia Salomón. Debido a la inexistencia en Honduras de investigaciones previas sobre el tema que nos ocupa, el trabajo que se presenta se realizó teniendo como fuente principal entrevistas realizadas con fiscales del Ministerio Público, médicos forenses y policías de investigación de la Dirección General de Investigación Criminal.

víctima de los diferentes tipos de delincuencia pueda tener respuestas positivas en la aplicación de la justicia.

Tanto los fiscales del Ministerio Público como los policías de investigación de la Dirección General de Investigación Criminal (DGIC) reciben denuncias de la ciudadanía y les toca, de manera coordinada, ofrecer las mejores respuestas para que la misma no se sienta desprotegida e indefensa. Los fiscales, que son los que ejercen la acción penal pública, no podrían lograr resultados positivos en los tribunales de justicia si no es con el efectivo y eficiente desempeño de los policías de investigación, que tienen como responsabilidad principal aportar las pruebas científicas que incriminan a los imputados. Los fiscales, con pruebas deficientes o recolectadas violando los procedimientos y garantías constitucionales, no tienen posibilidades de sustentación de los juicios ante los jueces.

1. El marco legal de la relación entre fiscales y policías

El Ministerio Público tiene, por ley, como una de sus atribuciones la de "Dirigir, orientar y supervisar las actuaciones de la Policía de Investigación Criminal y de la Policía de Lucha Contra el Narcotráfico, así como de las actividades que tengan a su cargo los servicios de medicina forense". Para facilitar esta labor, el artículo 4 de la Ley del Ministerio Público establece que: "Son partes integrantes del Ministerio Público, la Policía de Investigación Criminal, la Policía especial de Lucha Contra el Narcotráfico, los servicios de medicina forense y los demás que se organicen de conformidad a la presente Ley y sus reglamentos", mientras que el artículo 41 de la misma ley establece que: "La Dirección de Investigación Criminal (DIC), es un órgano dependiente del Ministerio Público, que tendrá a su cargo en forma exclusiva e ineludible, investigar los delitos, descubrir los responsables y proporcionar a los órganos competentes la información necesaria para el ejercicio de la acción penal".

Los artículos anteriores fueron modificados en 1998, cuando se aprobó la Ley Orgánica de la Policía Nacional. La Policía de Investigación fue separada del Ministerio Público y fue adscrita a la Secretaría de Seguridad; así, el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional establece que: " La Dirección General de Investigación Criminal (DGIC), es un órgano que tiene por objeto, investigar los delitos, el descubrimiento de los responsables, la recepción de las declaraciones preliminares de los sospechosos,

proporcionar a los órganos competentes la información necesaria para el ejercicio de la acción penal, cumplir con las directrices que emita la persona nominada por el Ministerio Público, y poner a la orden de la autoridad competente a las personas indicadas como responsables... La Dirección General de Investigación Criminal (DGIC) dependerá jerárquica y administrativamente de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y actuará funcionalmente bajo la orientación técnico-jurídica del Ministerio Público en el proceso investigativo judicial". Las atribuciones de los fiscales y agentes de investigación pueden ser visualizadas en el Cuadro No. 7.

CUADRO NO.7
Atribuciones de Fiscales y Policías de Investigación

ATRIBUCIONES DE LOS FISCALES	ATRIBUCIONES DE LOS AGENTES DE INVESTIGACIÓN
* Hacerse presentes de inmediato en el lugar en que se haya cometido un delito, dentro del área en que ejerce jurisdicción el Juzgado para el cual se le hubiese asignado, con el fin de informarse en la escena del crimen, de las personas que pudieren haber intervenido en la comisión del mismo, de quienes pudieran haberlo presenciado y de todos los elementos que pudieran contribuir al esclarecimiento del hecho y a la identificación de sus responsables;	* Proceder, por iniciativa propia o por orden de autoridad competente, a investigar los delitos de acción pública y los de acción privada cuando se les solicitare o cuando legalmente procediere; identificar y aprehender a los presuntos responsables y reunir, asegurar, así como ordenar las pruebas, efectos, antecedentes y los elementos necesarios para la correcta, objetiva y eficiente averiguación de los hechos;

ATRIBUCIONES DE LOS FISCALES	ATRIBUCIONES DE LOS AGENTES DE INVESTIGACIÓN
<p>* Dirigir y supervisar las labores que, en su trabajo investigativo, realice el personal de la Dirección de Investigación Criminal y Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico;</p>	<p>* Relevar a los miembros de la Dirección General de la Policía Preventiva en la conservación en todo lo relacionado con el hecho punible y velar porque el estado de las cosas y el escenario no se modifiquen hasta que se hayan agotado las averiguaciones, a juicio del fiscal responsable del caso y de la autoridad competente. No obstante, cuando se tratare de heridos, deberán tomar las medidas necesarias para su urgente asistencia médica, ordenando su traslado inmediato a los lugares donde pueden recibirla y además, practicar las asistencias técnicas de su competencia, necesarias para el éxito de la investigación;</p>
<p>*Con base a la prueba recabada y siempre que existan elementos para ello, ejercitar la acción penal pública y, cuando proceda, la privada. En caso de no haber fundamento probatorio para ese efecto, deberá informarlo al Director, quien tomará la decisión procedente;</p>	<p>* Recibir denuncias e información por delitos, faltas o infracciones que le presenten personas naturales o jurídicas y, darles el trámite correspondiente;</p>

ATRIBUCIONES DE LOS FISCALES	ATRIBUCIONES DE LOS AGENTES DE INVESTIGACIÓN
<p>* Intervenir en todas las diligencias sumariales, debiendo velar porque dentro del término legal, se establezcan los elementos esenciales de esa etapa del proceso y éste sea elevado a plenario;</p>	<p>* Ordenar si fuere necesario, el cierre preventivo, total o parcial, hasta por veinticuatro (24) horas, del local en que se cometió el delito o en el que se suponga que alguno se ha cometido; si este término se considera insuficiente, se solicitará al Juez o Tribunal competente decrete el cierre preventivo por el tiempo que se considere necesario, esta resolución será inapelable; evitar que ninguna persona se aleje del local o ingrese al mismo o a los lugares inmediatos, antes de concluir las diligencias necesarias, pudiendo retener por un máximo de dos (2) horas a las personas cuyas declaraciones deben recibirse y que puedan ser útiles para el éxito de la investigación, debiendo anotar sus direcciones exactas y extenderles las citaciones del caso;</p>

ATRIBUCIONES DE LOS FISCALES	ATRIBUCIONES DE LOS AGENTES DE INVESTIGACIÓN
<p>* En la etapa de plenario aportar todos los medios de prueba que puedan servir al Juzgado para fundamentar el fallo que proceda. En este estado del proceso, deberá presentar toda aquella prueba que, por falta de tiempo u otras razones, no haya podido ser evacuada en el sumario;</p>	<p>* Hacer constar el estado de las personas, cosas y lugares mediante exámenes, inspecciones, planos, fotografías y demás operaciones técnicas aconsejables;</p>
<p>* Solicitar el respectivo sobreseimiento cuando de la prueba vertida en el proceso resulte que se da cualesquiera de las situaciones previstas en la ley procesal;</p>	<p>* Recoger y poner en custodia, bajo la supervisión del Ministerio Público, todas las pruebas y demás antecedentes que tengan importancia en el caso;</p>
<p>* Al formular conclusiones, según resultare del examen de toda la prueba allegada al proceso, pedir que se dicte fallo condenatorio o absolutorio; y, además,</p>	<p>* Proceder a la aprehensión de los presuntos culpables y ponerlos a la orden de la autoridad competente, debiendo informarles previamente de sus derechos constitucionales. Si en el transcurso de la detención se desvirtuare de cualquier forma los indicios de su culpabilidad, el detenido será puesto en inmediata libertad, previa decisión del funcionario de la Fiscalía a cargo del caso;</p>

ATRIBUCIONES DE LOS FISCALES	ATRIBUCIONES DE LOS AGENTES DE INVESTIGACIÓN
<p>* Interponer en tiempo y forma, cuando no tuviere instrucciones en contrario, los recursos procedentes de los negocios en que sea parte, sin perjuicio de lo que su superior resuelva acerca de su seguimiento.</p>	<p>* Cumplir la orden escrita de incomunicación de los presuntos culpables emitida por el funcionario de la Fiscalía responsable del caso y, cuando los indiciados fuesen varios, evitar que aquellos se pongan de acuerdo entre sí o con terceras personas, en forma que entorpezcan o distorsionen la investigación. La incomunicación no podrá exceder de veinticuatro (24) horas;</p>
	<p>* Recibir la declaración preliminar del inculpado con las formalidades y con el respeto a los derechos y garantías que establece la Ley para efectos de investigación;</p>
	<p>* Interrogar a las personas que puedan proporcionar información y datos de interés para la investigación así como para practicar los reconocimientos, reconstrucciones, inspecciones y confrontaciones que fueran necesarias;</p>
	<p>* Efectuar los exámenes y pesquisas que juzgue oportunas;</p>

ATRIBUCIONES DE LOS FISCALES	ATRIBUCIONES DE LOS AGENTES DE INVESTIGACIÓN
	* Participar en los allanamientos, registros y pesquisas ordenadas en su caso por la autoridad judicial con las formalidades prescritas en la Ley;
	* Solicitar colaboración de otras autoridades, quienes deberán prestarla so pena de incurrir en responsabilidad;
	* Colaborar con la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico, en el combate de la producción, procesamiento, posesión, uso, comercialización, tráfico de drogas, sicotrópicos y estupefacientes, así como la tenencia ilegal de los mismos y de los elementos e instrumentos necesarios para su elaboración;
	* Las demás que establezcan las leyes y sus reglamentos.[1]

Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes del Ministerio Público y de la Policía Nacional

De acuerdo a las atribuciones de fiscales y agentes de investigación, es clara la necesidad de que ambos operadores de justicia trabajen de manera coordinada y estrecha; sin embargo, la separación de la Policía de Investigación del Ministerio Público vino a crear una situación de ambivalencia y dualidad en la autoridad y mando hacia los agentes de investigación.

¹ Ley del Ministerio Público

2. El ciclo en las relaciones entre fiscales y policías

El ciclo de la relación entre fiscales y policías puede iniciarse por dos grandes vías: una, cuando se presenta un delito en situación de flagrancia y, dos, cuando el ciudadano presenta una denuncia, ya sea ante el Ministerio Público, Dirección General de Investigación Criminal o en la Policía Preventiva. Veamos cada uno de los casos:

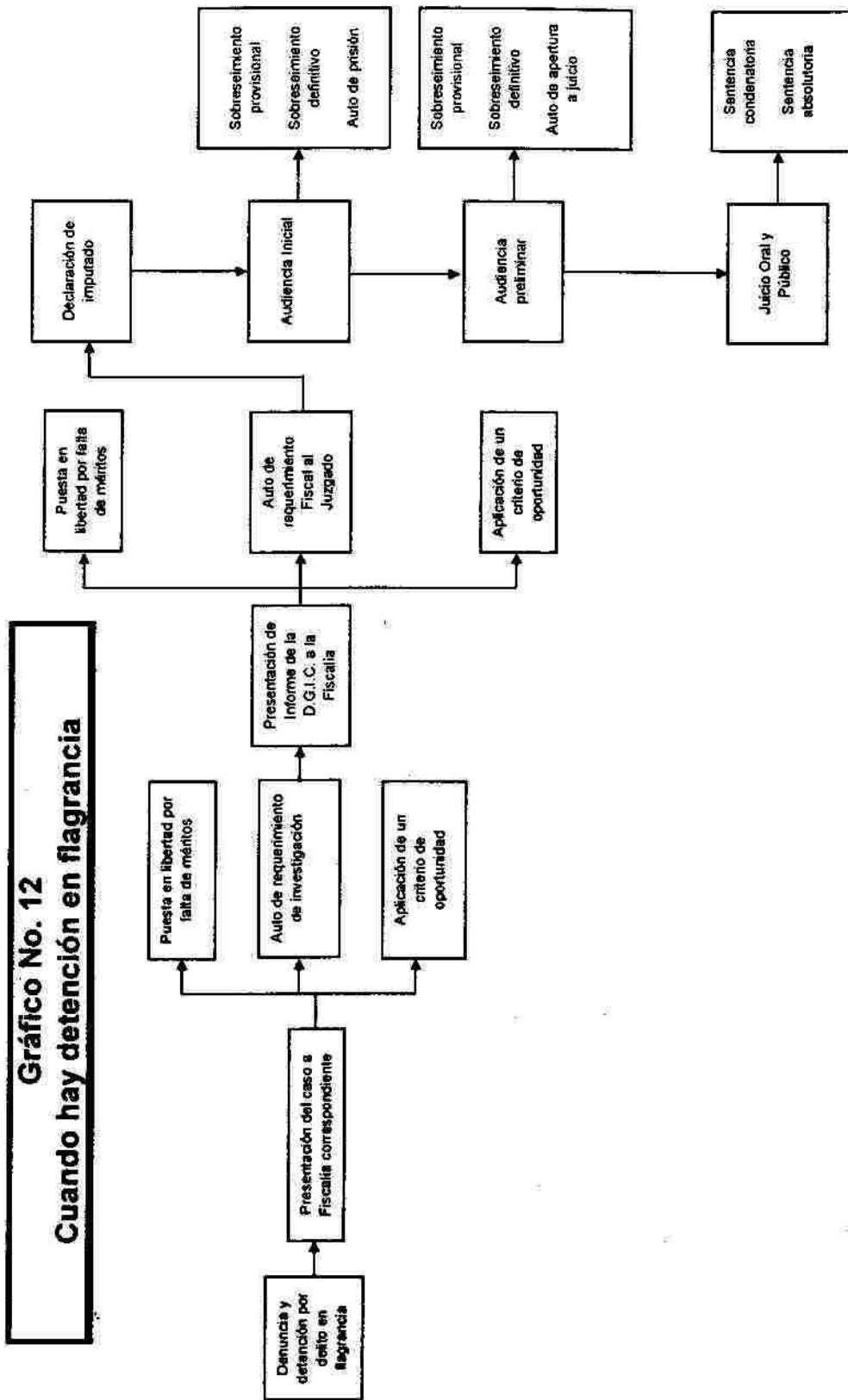
a. Caso 1: Cuando hay detención en flagrancia

En este caso se sigue el siguiente procedimiento (Ver Gráfico 12):

- Una vez que la Policía Preventiva ha realizado la detención, por encontrarse la persona en situación de flagrancia, tiene 6 horas para presentar el caso a la Fiscalía correspondiente.
- Si el caso amerita, el fiscal emite un auto de requerimiento de investigación, para que se asigne el caso a un agente de investigación.
- El agente de investigación, antes que se cumplan las 24 horas de la detención, deberá presentar al fiscal que lleva el caso un reporte investigativo.
- Con el reporte de investigación el fiscal puede actuar de la siguiente manera: aplicar un criterio alternativo para la solución de conflictos, presentar un requerimiento fiscal al Juzgado competente, solicitar detención judicial por considerar al imputado peligroso o mostrar indicios de fuga, y continuar la investigación.

b. Caso 2: Cuando la denuncia se presenta a la Policía Preventiva, DGIC o Ministerio Público

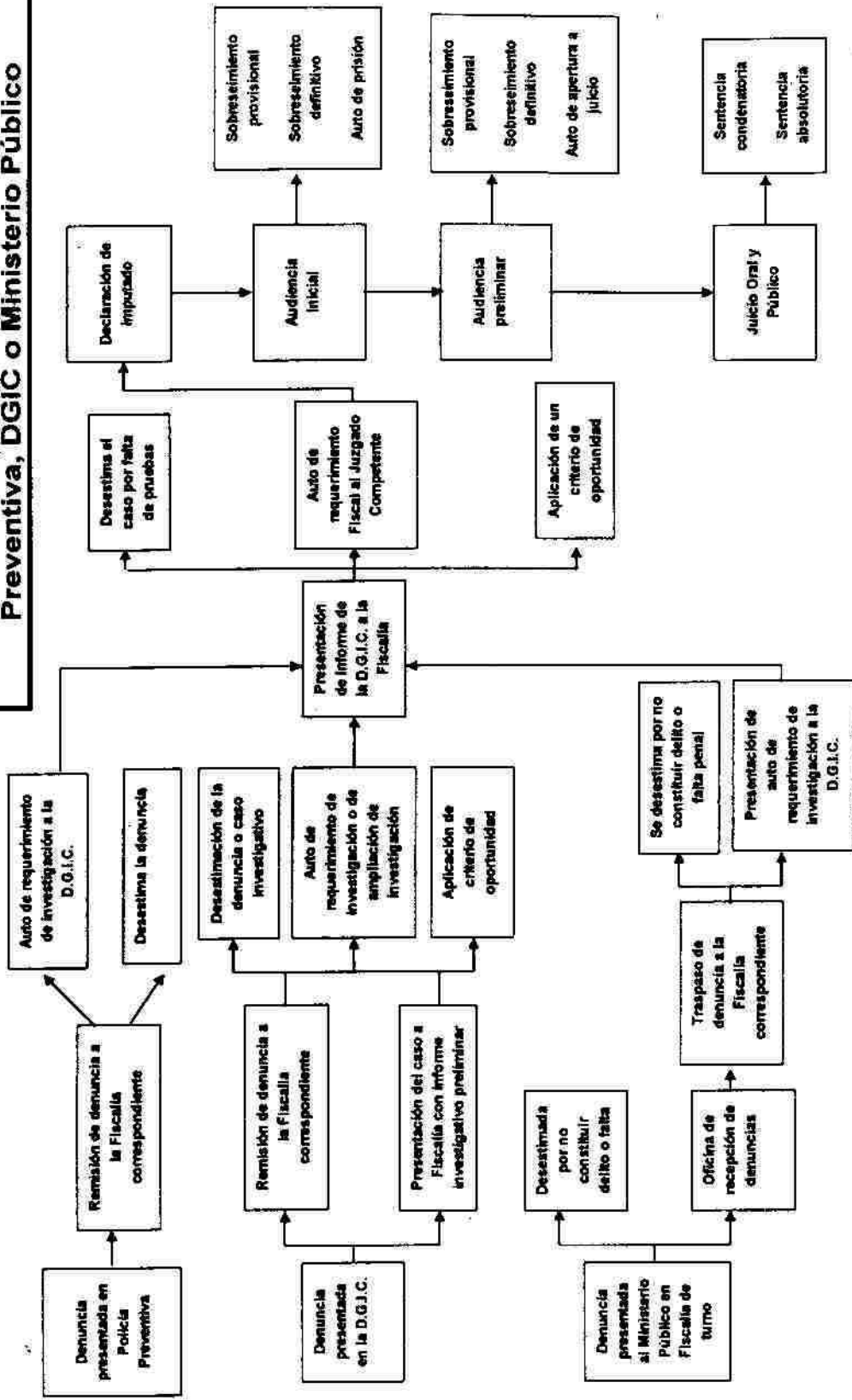
- Cuando la denuncia es presentada a la **Policía Preventiva**, ésta remite la misma al Ministerio Público, a la Fiscalía correspondiente. El Fiscal analiza el caso y, si amerita, emite un auto de requerimiento de investigación a la Dirección General de Investigación Criminal. La DGIC asigna el caso a un agente de investigación para que realice las diligencias indicadas. Realizadas las diligencias de investigación, el



agente entrega un informe del caso al fiscal. El fiscal analiza el informe, si va incompleto, ordena a la DGIC un auto de ampliación de la investigación, poniendo plazos de la fecha en que debe entregarse el informe de investigación. Con el informe de investigación completo, el fiscal presenta el caso ante los juzgados competentes con un auto de requerimiento fiscal. Durante el juicio, el fiscal y el agente de investigación continúan trabajando conjuntamente para ampliar las pruebas que sustenten el caso. En esta etapa, el fiscal continúa ordenando ampliaciones de investigación, hasta que haya un fallo del Juzgado.

- Cuando la denuncia se presenta directamente a la **Policía de Investigación**, ésta tiene la facultad de proceder directamente a realizar las diligencias de investigación y presentar a la Fiscalía correspondiente el caso con una investigación preliminar. El fiscal conoce el caso y puede tomar las siguientes opciones: solicitar la ampliación de la investigación, aplicar un criterio de oportunidad, presentar auto de requerimiento fiscal ante Juez competente o desestimar el caso por falta de méritos.
- Si la denuncia es presentada directamente al **Ministerio Público**, ésta es recibida por un Fiscal de turno que funciona como una especie de Fiscalía Filtro. Las denuncias que constituyen delito y que son de competencia del Ministerio Público son remitidas a la oficina de recepción de denuncias y, cuando no son delitos, sino faltas de diverso tipo, se orienta al denunciante sobre a qué instancia debe recurrir. De la oficina de recepción de denuncias se pasan a las Fiscaldas especializadas para cada caso. El fiscal coordinador asigna el caso a un fiscal auxiliar y éste analiza si se necesita un auto de requerimiento de investigación que es remitido a la Dirección General de Investigación Criminal. Luego se sigue el mismo procedimiento al igual que en el caso anterior (Ver Gráfico 13).

Gráfico No. 13
Cuando la denuncia se presenta ante Policía Preventiva, DGIC o Ministerio Público



3. El desempeño del Ministerio Público y de la Policía de Investigación ²

Para valorar el desempeño del Ministerio Público y de la Policía de Investigación, es necesario recurrir como primer indicador a la existencia tanto de la mora fiscal como de la mora de investigación.

La Supervisión Nacional del Ministerio Público ha dividido la mora fiscal en tres etapas: La Mora Fiscal en la etapa I, o también conocida como Mora Fiscal Global, consiste en la deficiencia de una Fiscalía en atender de manera eficiente e inmediata las denuncias que recibe. Esta deficiencia no necesariamente significa negligencia de los fiscales, sino que puede estar relacionada con otras causas como ser falta de apoyo logístico y de personal, saturación de carga fiscal, etc.

Lo que se espera de una Fiscalía es que tome una decisión pronta en cuanto a la denuncia que le presenta un ciudadano, ya sea desestimarla porque no constituye delito o falta; trasladarla a otra Fiscalía que debe conocer de la misma; hacer un requerimiento de investigación policial, si lo considera procedente; o aplicar algún criterio de oportunidad, cuando sea el caso. La acumulación de denuncias sin un estudio preliminar que determine el destino de la misma es, entonces, injustificable y, por consiguiente, constituye el primer tipo de Mora Fiscal.

La Mora Fiscal en la etapa II está definida por el retraso de la Fiscalía en recibir informes de investigaciones completos por parte de la Dirección General de Investigación Criminal, y no tomar una decisión inmediata en cuanto al destino de la denuncia. Después de finalizadas las investigaciones, el fiscal no debe atrasar las denuncias en la sede administrativa y, menos aún, cuando muchas de ellas son sujeto de acusación criminal.

La Mora Fiscal en la etapa III es la deficiencia o retrasos que refleja una Fiscalía en el proceso penal ante los Tribunales de Justicia. Esta es la Mora Fiscal más compleja por estar relacionada, primordialmente, con las actuaciones de los fiscales en cada uno de los expedientes que tienen asignados y está estrictamente relacionada con la libertad de criterio que la ley del Ministerio Público

² Los datos y cifras presentados en este apartado han sido obtenidos del Informe 2002 de labores del Ministerio Público y del Informe de la Supervisión Nacional del Ministerio Público 2003.

garantiza a los fiscales y con la supervisión inmediata que cada superior jerárquico debe ejercer sobre sus subalternos. Este tipo de mora se puede ver reflejada principalmente en pérdida de términos para solicitar audiencias, para interponer recursos, etc. (Ministerio Público, 2002: 161-162).

A nivel nacional, el Ministerio Público registra 158,165 denuncias recibidas, de las cuales tiene una mora global del 11.8%, o sea que a este porcentaje de denuncias la Fiscalía no ha realizado ninguna acción en respuesta a la ciudadanía. El otro 88.2% se distribuye así: desestimadas o concluidas 18%, sentencias absolutorias 1.3%, sentencias condenatorias 3.4%, sobreseimientos 4.2%, en juzgados 23.9% y en investigación por la DGIC o los mismos fiscales 37.3%.

Como puede observarse, la mora global a nivel nacional del Ministerio Público es relativamente baja, por lo que se califica con un desempeño alto. Sin embargo, no hay que olvidar que la mora global o de etapa 1, solamente refleja la actitud de la Fiscalía en dar una respuesta inmediata a la denuncia, pero todavía no significa que finalmente se logre una correcta impartición de la justicia, porque el caso puede quedarse atrapado o dormido en el proceso de investigación o en los Juzgados. Así, se puede observar que el 37.3% de esas denuncias se encuentran en investigación y que el 23.9% se encuentran en los juzgados; juntando los casos que están en investigación y los que están en los Juzgados, vemos que representan el 61.2% en espera de un desenlace positivo.

Veamos cuál es la situación por regiones:

- **Región Centro-sur-oriental**, de 62,517 denuncias recibidas, apenas tiene una mora fiscal global del 7.5% y el restante 92.5 por ciento se distribuye así: desestimadas o concluidas el 25.8%, sentencias absolutorias 2.6%, sentencias condenatorias 6.8%, sobreseimientos 8.3%, en Juzgados 22.1% y en investigación 26.9%. Aquí encontramos que entre los casos que están en investigación y en los Juzgados, suman el 49%.
- **Región Noroccidental**, de 54,351 denuncias recibidas, tiene una mora fiscal global del 16.3% y el restante 83.7 por ciento se distribuye así: desestimadas o concluidas el 12.9%, sentencias absolutorias 0.7%, sentencias condenatorias 1.4%, sobreseimientos 1.7%, en Juzgados 36.2% y en investigación

30.6%. Aquí encontramos que entre los casos que están en investigación y en los Juzgados, suman el 66.8%.

- **Región Litoral Atlántico**, de 41,297 denuncias recibidas, tiene una mora fiscal global del 12.2% y el restante 87.8 por ciento se distribuye así: desestimadas o concluidas el 13.0%, sentencias absolutorias 0.3%, sentencias condenatorias 0.9%, sobreseimientos 1.3%, en Juzgados 10.2% y en investigación 62.1%. Aquí encontramos que entre los casos que están en investigación y en los Juzgados, suman el 72.3%.

Las Fiscalías con mayor mora fiscal global y por tanto con desempeño medio o bajo son, en la región Centro-sur-oriente, la de Juticalpa con 33%; en la región Noroccidente, la de la corrupción SPS con 26%, la de Santa Rosa de Copán con 43%, la del consumidor y la tercera edad en SPS con 43%, la de Yoro con 38% y la de El Progreso con 55%; en la región Litoral Atlántico, la de Olanchito con 27%, y Puerto Lempira con 32%.

Podría existir la tendencia a pensar que donde hay mayor mora fiscal global, existe mayor carga promedio por fiscal, sin embargo eso no se refleja en los cuadros de la Supervisión Nacional, ya que las Fiscalías que tienen mayor carga promedio por cada fiscal no coinciden con las que tienen mayor mora fiscal global. Veamos a continuación qué Fiscalías por región tienen la mayor carga fiscal promedio:

- En la **región Centro – sur-oriente**, la de La Esperanza, que tiene una carga fiscal promedio de 526 casos y tiene una mora fiscal global de apenas el 3%; la de Talanga, con una carga fiscal promedio de 535 casos y una mora fiscal global de 1%; la de Danlí/Yuscarán, con una carga fiscal promedio de 537 casos y una mora fiscal global de 1%; y la de Nacaome con una carga fiscal promedio de 1,716 casos y una mora fiscal global de 6%. En esta región no hay ninguna coincidencia entre carga fiscal y mora fiscal global.
- En la **región Noroccidente** hay mayor coincidencia entre alta mora fiscal global y carga fiscal. Las Fiscalías con mayor carga fiscal promedio en orden ascendente son: la del Consumidor y Tercera Edad en San Pedro Sula (SPS), con 482 de carga fiscal y 43% de mora; la de Santa Rosa de Copán, con 531 de carga fiscal y 43% de mora; la de El Progreso, con 541 de carga fiscal y mora de 55%; la del Medio Ambiente en SPS, con una carga

fiscal de 767 y una mora del 0%; la de Delitos Comunes 2002 SPS, con una carga fiscal de 780 y una mora de 4%; la de Ocotepeque, con una carga fiscal de 1,188 y una mora de 4%; y la de Yoro con una carga fiscal de 1,461 y mora de 38%.

- **En la región del Litoral Atlántico** no hay ninguna relación entre carga fiscal alta y mora fiscal global alta. Las Fiscalías con mayor carga fiscal son: la Local de Tela, con una carga fiscal de 1,111 casos y una mora del 6%; la Regional de Ceiba, con una carga fiscal de 1,387 y una mora de 6%; y la Local de Tocoa, con una carga fiscal de 1,119 y mora del 19%.

Para valorar, en alguna medida, el desempeño de la Dirección de Investigación Criminal, un indicador lo es el porcentaje de expedientes que se encuentran en situación investigativa. A nivel nacional es del 37.3%; en la región del Litoral Atlántico, el 62.1%; en la de Noroccidente el 30.6%; y en la región Centro-sur-oriente, el 26.9%. Las Fiscalías que tienen expedientes investigativos arriba del promedio nacional son: Fiscalía Especial de Etnias y Patrimonio Cultural, con el 74.0%; Fiscalía Especial de Protección al Consumidor y la Tercera Edad, con el 44.8%; Fiscalía de Delitos Comunes Sección Causas 2002, con 39.3%; Fiscalía Local de Danlí/Yuscarán, con 39.8%; Fiscalía Local de Talanga, con 74.0%; Fiscalía Local de Nacaome, con 53.0%; Fiscalía Especial de los Derechos Humanos SPS, con 41.9%; Fiscalía Local de Ocotepeque, con 73.9%; Fiscalía de Delitos Comunes Sección Causas Código 2002 SPS, con 72.2%; Fiscalía Local de Roatán, con 45.4%; Fiscalía Regional de La Ceiba, con 84.9%; Fiscalía Local de Tocoa, con 50.6%; Fiscalía Local de Tela, con 67.1%.

Como puede observarse, el porcentaje de expedientes que se encuentran en poder de la DGIC es alto en varias de las Fiscalías y de los resultados investigativos depende que los fiscales puedan ejercer la acción penal pública en esos miles de casos.

En el informe de labores del año 2002 del Ministerio Público, se da a conocer que, de febrero de 2002, fecha en que entró en vigencia el Código Procesal Penal, a diciembre del mismo año, se remitieron a la DGIC para investigación 23,644 denuncias, de las cuales solamente 5,068 fueron devueltas por la DGIC a la Fiscalía, con investigación.

En el Cuadro No. 8 se presentan las denuncias recibidas, remitidas a la DGIC, devueltas y desestimadas por las Fiscalías regionales y las

CUADRO NO.8
Denuncias recibidas, remitidas a la DGIC, devueltas y desestimadas
Nuevo Código Procesal Penal

FISCALIA	DENUNCIAS RECIBIDAS	DENUNCIAS REMITIDAS A LA D.G.I.C.	DENUNCIAS DEVUELTAS POR LA D.G.I.C	DENUNCIAS DESESTIMADAS POR LA FISCALIA
Fiscalía Especial de Derechos Humanos	229	23	1	29
Fiscalía de la Mujer	271	94	1	28
Fiscalía Especial de Protección de la Niñez y Discapacitados	1,493	459	9	99
Fiscalía Especial de Protección al Consumidor	934	149	7	182
Fiscalía Especial de Etnias y Patrimonio Cultural	37	32	0	0
Fiscalía Especial Contra la Corrupción	431	4	0	229
Fiscalía Especial Contra el Crimen Organizado	214	109	12	0
Fiscalía Especial de Medio Ambiente	590	269	4	5
Fiscalía de Delitos Comunes	3,634	1,124	277	345
Fiscalía Regional de San Pedro Sula	15,979	2,078	774	340
Fiscalía Regional Zona Central	5,136	2,555	564	336
Fiscalía Regional Zona Atlántica	7,435	6,946	522	793
Fiscalía Regional Zona Oriente	1,590	1,801	478	221
Fiscalía Regional de Occidente	3,060	6,495	1,244	309
Fiscalía Regional Zona Sur	2,341	1,945	1,089	50
Totales	43,374	24,083	4,982	2,966

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe anual 2002 de labores del Ministerio Público.

Fiscalías especiales, en las cuales se hace evidente el bajo desempeño de la Dirección General de Investigación Criminal.

Según los fiscales entrevistados, no sólo regresan muy pocos casos investigados del total de los remitidos a la DGIC para investigación, sino que de los pocos expedientes investigativos que regresan, otro alto porcentaje viene mal investigado, con informes incompletos y deficientemente elaborados.

Importante es retomar también, en este apartado, una de las conclusiones del informe especial sobre muertes violentas de niños, niñas y jóvenes:

“La poca productividad de la Dirección de Investigación Criminal de estos casos, nos coloca en riesgo de ser identificados como un país tolerante de la violación al respeto de la vida y por consiguiente de los hechos calificados como supuestas Ejecuciones Sumarias”.

Sin embargo, el mismo informe concluye en relación a la acción de los fiscales que:

“La escasa presencia fiscal en los procesos judiciales y en el seguimiento de las investigaciones policiales, ha quedado evidenciado, a tal extremo que de los 1,542 casos revisados, únicamente se encontraron personamientos fiscales en 393 casos lo que corresponde a un 25.47%, siendo muy pobres las diligencias incoadas para impulsar los juicios en lo que ya están acreditados” (Ministerio Público, 2002: 16-17).

4. Los problemas en la relación fiscales- agentes

a. Los problemas desde la perspectiva de los fiscales

Desde la perspectiva de los fiscales, los principales problemas en materia de investigación criminal que enfrentan son los siguientes:

1) *Mal manejo de la escena del crimen*

El manejo de la escena del crimen es vital para una buena investigación, es el punto de partida donde se encuentran las primeras evidencias para el proceso investigativo. Uno de los primeros problemas que se presentan es que la Policía

Preventiva es la primera en llegar a la escena del crimen y es en primera instancia a quien le toca resguardar la escena para que ésta no sea contaminada. Su misión es sólo resguardar la escena para luego entregarla a la Policía de Investigación que es la responsable del proceso investigativo. En palabras de los fiscales, las principales deficiencias en la escena del crimen son las siguientes:

- “Antes de llegar a la escena no observan ni se formulan hipótesis y entran a la escena a recoger pruebas directa y evidentemente. No aprovechan los comentarios y murmullos de la gente”.
- “La primera que llega a la escena del crimen es la Policía Preventiva, manipulan todo, si encuentran ‘pisto’ botado fuera del banco lo tocan, se meten a la bóveda, tocan puertas y en general contaminan la escena del crimen. Luego hay que hacer la separación de las huellas de los agentes y las de los delincuentes”.

2) *Incorrecta recolección y decomiso de las pruebas y evidencias y rompimiento de la cadena de custodia.*

Las pruebas tienen que recolectarse correctamente para que no sean contaminadas, usar guantes para no borrar huellas; se debe levantar un acta de decomiso de las mismas y se debe garantizar el correcto manejo de la cadena de custodia, para que la misma no se rompa y no haya dudas sobre su validez. En este punto los fiscales identifican las siguientes dificultades:

- “Graves errores en la recolección de las pruebas, no las marcan ni las embalan correctamente”.
- “La Policía Preventiva no hace actas de decomiso de pruebas y manejan mal la cadena de custodia. Los agentes de la DGIC hacen actas de decomiso y cadena de custodia, pero no son muy eficientes en ello”.
- “Los formularios de cadena de custodia, no son llenados o son mal llenados”.
- “Problemas exclusivos con la Policía Preventiva: no levantan o levantan mal las actas de registro, las actas de

tener formatos, sólo para llenar. Hacen registros y hasta después quieren llenar las actas".

- * "Los agentes de la DGIC que trabajan en secuestros tienen experiencia, saben lo básico, son agentes con los que se trabajó desde 1998, cuando la DGIC nació junto al Ministerio Público. El problema con los agentes es que creen que su trabajo termina con un informe y con un detenido y no siguen realizando las investigaciones. En la unidad de análisis de la DGIC hay unos 6 a 8 agentes, pero el problema es que cuando hay un secuestro el Director mete a todos los agentes sin que sepan hacer bien el trabajo".
- * "El llenado de las actas es un problema generalizado en los agentes de la DGIC. La capacitación que reciben es básicamente manejo de armas y *trole*, y está bien que les den ese entrenamiento porque ya se han herido y matado entre ellos, pero lo que más necesitan es capacitación en investigación policial".
- * "Otro problema es que la Policía de Investigación recibe denuncias de extorsión y le informan al fiscal cuando ya han pasado hasta dos meses. A veces los informes vienen incompletos y les hace falta diligencias".

4) Débil formación en materia de investigación policial.

Según los fiscales entrevistados para el presente trabajo, muchos de los problemas se presentan debido a que los agentes de investigación tienen una débil formación en materia de investigación criminal, consideran que el tiempo de formación es demasiado corto y que la formación está más enfocada para la prevención del crimen que para la investigación. En este sentido, las observaciones de los fiscales son las siguientes:

- * "Son meros recolectores de investigación y no analizan la prueba científica. No tienen criterio perimuestral. Les falta investigación forense".
- * "Graves errores en la recolección de las pruebas, no las marcan ni las embalan correctamente".

- "Falta de apoyo logístico y de preparación de la Policía Preventiva y de Investigación".
- "Con la DGIC la relación en materia de droga es casi nula, inexistente, no investigan. Si se les pasan casos, no hacen caso al requerimiento de investigación y no devuelven los expedientes. En la DGIC, cuando los casos no son in fraganti, no hay resultados. La DGIC sólo se dedica a los casos in fraganti que detiene la Policía Preventiva. Los agentes de la DGIC hacen una labor mediocre de investigación y son incapaces de llevar una investigación prolongada".
- "A los agentes de la DGIC se les capacita unos dos o tres meses, con énfasis en "trole" y aspectos preventivos y no se da una capacitación completa en investigación. El entrenamiento más que investigativo está orientado a la prevención. Sólo les enseñan "trole" y a disparar. Se les da un entrenamiento militar de Policía Preventiva".
- "No hay academia de educación en investigación, muchos agentes no saben escribir a máquina, el 99% de los informes los presentan a mano y con una ortografía pasmosa, escriben Yo con LL. Son casi iletrados".
- "La DGIC es la institución más débil y problemática de todo el sistema. Su labor de investigación está supeditada a lo preventivo. La Policía Preventiva es la más grande y apoyada por la Secretaría de Seguridad".
- "Las purgas de Gautama Fonseca³ la terminaron de debilitar (a la DGIC). Mucho personal viejo y capacitado fue despedido".
- "Hay falta de capacidad en los agentes de la DGIC en la incautación de las pruebas, para la elaboración y redacción de informes, no hay iniciativa de los agentes en el proceso de investigación, falta de recursos logísticos".

³ Gautama Fonseca fungió como Secretario de Seguridad en el periodo presidencial de Carlos Roberto Flores (1998-2002), luego de la supuesta renuncia de la anterior Secretaria de Seguridad, Elizabeth Chiuz Sierra.

5) Dualidad o ambivalencia en la jerarquía de mando hacia los agentes de investigación.

El hecho que los agentes de investigación criminal dependan jerárquica y administrativamente de la Secretaría de Seguridad y funcional y operativamente del Ministerio Público, ha generado dualidad y ambivalencia en la jerarquía de mando y de manera específica ha perdido autoridad el fiscal ante el agente para guiar, dirigir y orientar el proceso de investigación.

Los fiscales entrevistados plantean este problema de la siguiente manera:

- "Existe apatía de los agentes para realizar su trabajo. El investigador no quiere dejarse dirigir por los fiscales. Hay poca colaboración".
- "Inconformidad de los agentes por recibir direcciones de los fiscales. No existe para ellos el concepto de policía civil. Hay agentes de la Policía Preventiva realizando investigación".
- "Los agentes son displicentes, hacen dos o tres declaraciones y ya envían el informe, que viene refrendado por su jefe de unidad".
- "El fiscal es orientador y da directrices al agente, pero éste no siempre obedece, dicen: Yo no le voy a hacer caso a ese fiscal".
- "Siempre ha existido la pretensión de independencia de los agentes de la DGIC con respecto a los fiscales, pero con el traspaso de la Policía de Investigación a la Secretaría de Seguridad, este problema se ha acrecentado".
- "A inicios del 2003, el Presidente Maduro anunció la Organización del Grupo Especial Antisecuestros (GEAS). Esta unidad policial fue integrada con agentes de la Policía Preventiva y la de Investigación, pero por rivalidades, los agentes de la DGIC terminaron retirándose. Un problema es que esta unidad depende de la Preventiva y no de la DGIC, como debe ser. Depende

más específicamente de la Unidad de Análisis ubicada en Casamata. Los agentes fueron capacitados por ICITAP, una unidad de capacitación policial que depende de la Embajada de Estados Unidos. Esta Policía tiene un bajo perfil y funciona en una casa exclusiva para la GEAS. En Tegucigalpa no hemos coordinado con esta unidad porque no tienen ninguna capacidad por falta de apoyo, les falta computadoras, vehículos y medios de comunicación. Ahora los secuestradores ya no llaman de cabinas telefónicas públicas, lo hacen de celulares y el rastreo de las llamadas es más complejo, requiere de más tecnología, los secuestradores se han sofisticado y la Policía se ha quedado rezagada. En la Policía siempre se trabaja por jerarquía y el problema es que el grupo está afuera pero su Director está en Casamata. El GEAS debe pertenecer a la DGIC, el Director y sus agentes deben estar juntos y contar con apoyo logístico. GEAS lo integran agentes seleccionados, les hicieron pruebas de confiabilidad, les dieron entrenamiento físico, la capacitación jurídica fue desarrollada por los mismos policías y por un "gringo". El Ministerio Público sólo participó en la capacitación unos dos días y la misma duró unos 5 meses".

- "El fiscal no tiene decisión sobre la disciplina real del agente, no hay una jerarquía de mando legal establecida, esto minimiza el interés del agente en su desempeño profesional y su obediencia al fiscal".
- "Falta de control sobre el comportamiento de los agentes. Aunque prima una relación de respeto, no hay una marcada subordinación del agente al fiscal".
- "La disciplina y la eficiencia de los agentes actualmente es menor a como era antes, igual sucede con su subordinación, ellos se deben más a sus jefes inmediatos que pueden ser policías de profesión que a los fiscales".

Hay coincidencia generalizada de que el traspaso de la Policía de Investigación criminal a la Secretaría de Seguridad ha significado un retroceso en materia de combate a la delincuencia y criminalidad. El abogado Mario Chinchilla lo expresa de la siguiente manera: "Desde el año 90 hacia acá

se ha pretendido ir modernizando el Estado y modificando las estructuras que funcionan en contra de la delincuencia. Ya había sido establecido el Ministerio Público, la Dirección de Investigación Criminal y la Dirección de Lucha contra el Narcotráfico; lastimosamente, luego se crea la Secretaría de Seguridad y digo lastimosamente porque eso al inicio produce una especie de detente de la DGIC, pasa a la Secretaría de Seguridad y como se pensaba que la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico iba a pasar a la Secretaría de Seguridad, se le dejó de apoyar financieramente y se estancó su crecimiento. Desde ese momento andan investigando desde la Policía Preventiva hasta la Dirección de Lucha, pasando por la Dirección de Servicios Especiales de Investigación y la Dirección General de Investigación Criminal, hasta los policías de presidio investigan droga, entonces está disipado todo el esfuerzo. En cierta parte es lo que ha permitido que quede impune la persecución de este delito y, además, también la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico es el órgano oficial del Estado de Honduras de Combate al Narcotráfico, no es la DGIC, no es la DGSEI, no es la Policía Preventiva..."(TVC/Frente a Frente/05/06/03).

Otro de los problemas que se presenta es que se crean nuevas estructuras que en vez de fortalecer a las ya existentes, las debilitan, como la creación de Policía de Fronteras para el Combate al Narcotráfico. Veamos que dice al respecto nuevamente el abogado Chinchilla: "Ya en tiempos del anterior gobierno existían las estructuras para el combate al narcotráfico, pero viene y se crea una nueva Policía, que es la Policía de Fronteras con apoyo y capacitación de los Estados Unidos y está asesorada por funcionarios de los Estados Unidos, pero ¿para qué crear una Policía de Fronteras Antidrogas cuando ya existía una?" (TVC/Frente a Frente/05/06/03).

6) *La corrupción y falta de depuración policial*

Otra situación que afecta el trabajo de investigación criminal es la infiltración de bandas del crimen organizado en los cuerpos policiales. Sobre el hecho de la fuga de dos narcotraficantes cuando eran trasladados de Choluteca hacia Tegucigalpa, el Fiscal General del Estado, Roy Edmundo Medina declaró: "Le plantearé al Ministro de Seguridad Oscar Álvarez, que tome las medidas necesarias para reestructurar

y sanear los Servicios Especiales Preventivos porque no están dando ningún servicio y más bien fomentan la impunidad" (El Heraldo, 03 de junio de 2003).

7) Falta de protección a testigos

En algunos delitos, como los del crimen organizado, el principal problema para el enjuiciamiento se presenta porque los testigos casi nunca quieren declarar.

- Un ejemplo es el de la *Cooperativa Chorotega*, que fue asaltada el 12 de diciembre del 2002, el informe final lo entregó la Policía el 14 de mayo del 2003. El informe identifica a los sospechosos y establece la identificación de testigos. Los testigos se niegan a comparecer a los juzgados, dicen no haber visto nada porque los delincuentes agacharon la cabeza... Este caso no tiene sustentación y será cerrado.
- *Caso Banco Promérica*: los sospechosos fueron agarrados con armas cerca de la escena del asalto, no llevaban dinero porque el asalto había sido frustrado porque tenían que esperar 15 minutos de retardo de la caja fuerte. No fueron juzgados porque la gerente no quiso declarar, dijo que prefería que la despidieran.
- Se perdió un *juicio contra "Sanchón"*, principal asaltante de Tegucigalpa, fue puesto en libertad porque un testigo clave no quiso declarar.
- El *caso de la Joyería Carvajal* tampoco puede prosperar porque la dueña no quiere declarar.

Por falta de testigos se desestiman muchos casos, los testigos tienen miedo y dicen que nadie les garantiza la vida, que nadie les va a ubicar un policía para que les cuide. La falta de protección a testigos también afecta el éxito del combate al narcotráfico. El abogado Mario Chinchilla, Fiscal contra el tráfico de drogas comenta que hay problemas porque la gente informa a la Policía de personas que están involucradas en este tipo de delitos, pero no están dispuestas a ir a declarar ante los tribunales, por temor a los narcotraficantes (TVC/Frente a Frente/ 05/06/03).

Este problema es tan serio que se afirma que "los delincuentes van de paseo a las cárceles del país por falta de personas que se atrevan a testificar en su contra". El artículo 237 del Código Procesal Penal indica que cuando el testigo esté en peligro debe ser protegido, ocultando totalmente su identidad, su domicilio y escondiéndolo al momento de su declaración testifical. Pero esa disposición sólo está en papel (El Heraldó, 29 de mayo del 2003).

Otro ejemplo ha sido indicado por el Secretario de Seguridad, Oscar Álvarez, al señalar: "Hemos hecho capturas como la banda de Los Luján, pero los malvivientes salieron en libertad porque los operarios de justicia colocaron frente a frente a los testigos, con los delincuentes más peligrosos que hemos visto. Entonces los testigos, por miedo, dijeron 'no los conocemos'. A los imputados se les capturó el 11 de abril pasado en La Venta, Sabanagrande, porque se supone que se dedicaban a robarles a los comerciantes que transitaban por la carretera del sur. En el momento de la detención, la Policía les encontró armas, pasamontañas y otras evidencias en un compartimiento especial del vehículo en el cual se transportaban. Por otro lado, el 26 de mayo pasado pereció Martha Isabel Gonzáles Valdivieso, la principal testigo de la muerte del gerente de Maya Cable. Se presume que, a pesar de su importancia, en la resolución de este juicio los encargados de su protección fallaron al no encubrir su identidad" (El Heraldó/ 29 de mayo de 2003).

8) Falta de laboratorios especializados

En el caso del delito ambiental hay problemas porque éste difiere de los delitos comunes, requiere más pericia, recopilación técnica y jurídica que pueda acreditar el delito. Si se falla, el fiscal no puede determinar la relación entre causa y resultados.

Hay limitantes en la parte pericial, no hay laboratorios para determinar la contaminación de agua y atmósfera. Hay dos agentes asignados e instruidos, pero en general los agentes desconocen la materia ambiental, entonces no hay identificación con el caso y no se arriba a una investigación favorable.

b. Los problemas desde la perspectiva de los médicos forenses

La relación entre forenses y agentes en el proceso de investigación criminal es muy importante, es complementaria. Los forenses se desplazan a la escena del crimen para recabar alguna evidencia, información e indicio, a la espera de orientar la autopsia. Desde el mismo levantamiento, el médico forense inicia el análisis de la muerte desde el punto de vista forense. Hay indicios que los recogen los inspectores oculares y otros que son recogidos por los forenses.

Lo ideal es que los agentes estén presentes cuando se realizan las autopsias, para recuperar evidencias del cuerpo como balas y drogas y sumarlas a la investigación. La relación entre forenses y policías es muy importante, en primer lugar, porque el forense, por definición, nunca va sólo a la escena del crimen y, por otro lado, el médico puede solicitar visitar la escena.

Según el Doctor Álvarez Rubio, Jefe de Patología Forense, uno de los principales problemas que se presenta es que, la cantidad de homicidios a investigar es demasiado alta y la cantidad de agentes que tiene la DGIC es muy baja. Cada agente maneja hasta 200 archivos, cuando no debería tener en investigación más de 4 o 5 casos investigativos. Esto significa que habría que triplicar o cuadruplicar el número de agentes investigadores.

Debido a lo anterior, las investigaciones que se priorizan son aquellas en las que la gente está presionando a las autoridades y constituyen escándalos en los medios de comunicación. ¿Qué pasa con los otros casos? Entre más tiempo pasa, las evidencias se van perdiendo. Porque así es, en los procesos de investigación criminal, entre más pronto se hace la investigación hay mayores posibilidades de resolver un caso.

Para el forense ya mencionado, la Policía uniformada y la de investigación, deberían estar totalmente separadas en sus mandos. La Policía más proclive a abusar del poder y solicitar sobornos es la Policía uniformada. La DGIC se contamina con la Policía uniformada y empieza a solicitar sobornos. Se cometió un error al separar la DGIC de los fiscales, agrega.

El papel de la Policía uniformada es claro, son los primeros en recibir las denuncias, porque tienen postas en toda la ciudad y

también patrullas móviles. Comprueban que hay una persona presumiblemente muerta, protegen la escena (casa, edificio, etc.), no dejan que nadie salga o entre, no tocan nada o no deberían tocar nada, notifican a la base que hay una persona muerta, el equipo técnico se hace presente al lugar; cuando el equipo llega, entregan la escena y siguen vigilando los alrededores. Son los policías uniformados quienes entregan la escena y dan protección y seguridad a la misma. (Doctor Álvarez Rubio, 2003).

Como ya se indicó, el trabajo que realizan los agentes de investigación también es muy importante para el trabajo que realizan los peritos forenses en los laboratorios criminalísticos del Ministerio Público, porque de la forma como recolecten y embalen, de eso va depender el análisis pericial. Además, es muy importante que tanto los agentes como los fiscales tengan claro el tipo de análisis que van a pedir y para qué les va a servir. Por ejemplo, ya ha sucedido que llega una sustancia amarilla y se solicita el análisis de la misma, en ese caso se envía a Toxicología para determinar el tipo de sustancia, pero lo que el agente y fiscal querían saber, era si la sustancia contenía sangre, y en ese caso se debió enviar a los laboratorios de Inmunología, pero ya pasando por Toxicología la muestra se altera y ya no se puede determinar la presencia de sangre.

El problema con el mal manejo de la cadena de custodia, no es tanto su desconocimiento, sino la falta de conciencia de la relevancia de la cadena de custodia para la seguridad y autenticidad de las pruebas. Por ello se está trabajando en un reglamento para el manejo de las evidencias. Por otro lado, se está trabajando un convenio con la Corte, para que los defensores puedan hacer uso de los laboratorios, solicitando pericias, informes y entrevistas con los laboratoristas.

También existe mora en el análisis pericial, debido a que, a excepción de dos laboratorios, se atiende a nivel nacional. Sin embargo el personal es poco, en Balística se tienen 8 peritos y cada uno carga con unos 50 casos; se atienden comparecencias a los juicios orales, lo cual implica un promedio de 3 días y en casos extremos hasta 15 días. Mientras los peritos están fuera de la ciudad, entran casos y se produce la mora en esos casos. Además de que apenas se tiene una secretaria por laboratorio y un sistema de cómputo obsoleto. Los casos se priorizan de acuerdo a las solicitudes de los fiscales de casos que van a

audiencias judiciales. A lo anterior hay que agregar que se acumulan dictámenes en control de evidencias, porque no hay vehículos para distribuirlos a nivel nacional (Doctora Mildre Alvarenga, 2003).

El trabajo que realizan los agentes de investigación criminal es fundamental; ni los más sofisticados laboratorios y tecnologías pueden sustituirlo. Por ello, de poco podrían servir adelantos tecnológicos como el laboratorio de Ácido Desoxirribo Nucleico (ADN)⁴ si persiste la incapacidad de investigación criminal. Mediante un análisis de ADN, un criminal puede ser descubierto por una gota de sudor o de su saliva, un elemento piloso o restos sanguíneos. Sin embargo, de acuerdo a la experta en criminología Olga Aceituno de Parham, quien dirigió los laboratorios criminalísticos del Ministerio Público de 1995 al 2000, la administración eficiente de la justicia en base a esta prueba científica, dependerá de la recolección de la evidencia y de la preservación de la escena del crimen. Agrega que cuando ocurre el delito, el técnico debe recoger la evidencia con precaución para evitar que un virus, un hongo, el sol o la humedad destruyan el ADN que va en la muestra. Ilustra que, a ésta se le asigna un código único y, desde ese momento, se inicia un proceso conocido como cadena de custodia⁵. Dicho proceso sirve para garantizar que en el curso del juicio las pruebas no sean alteradas accidentalmente o con intención para entorpecer la aplicación de la justicia. Del control de la evidencia y la cadena de custodia dependerá el resultado positivo o negativo de los análisis de ADN. La experta considera que la investigación científica, de igual forma, debe ir al mismo nivel, se debe investigar de igual forma una pizca de sangre, un documento o una bala (El Heraldo/ 19 de mayo de 2003).

Para el asesor en materia forense, Denis Castro Bobadilla, es un engaño hablar de resultados positivos en un laboratorio de ADN en el país porque el 90 por ciento de los resultados dependerá de

⁴ El ADN es una marca genética única, diferente en cada persona, compuesta por unidades más pequeñas llamadas nucleóticos, constituye el material heredado del padre y de la madre en el momento de la concepción.

⁵ La cadena de custodia es un proceso que va desde la recolección, embalaje, cuantificación y descripción de la evidencia. De nada sirven los análisis criminalísticos con las evidencias violentadas.

la preservación de la escena del crimen y de la cadena de custodia (El Heraldó/ 19 de mayo de 2003).

c. Los problemas desde la perspectiva de los policías

Para conocer los problemas desde la perspectiva de los policías de investigación, se entrevistó a agentes de la Dirección General de Investigación Criminal, quienes identifican los siguientes problemas.

1) La falta de capacitación y especialización de los agentes de investigación.

- "Hace falta más capacitación y especialización para los agentes de investigación. Se necesita más capacitación en la parte legal y en técnicas de investigación avanzadas. Se requiere investigación en el nuevo Código Procesal Penal".
- "A la Policía Preventiva y a la de Investigación no se les preparó, no se les capacitó para la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, como se les capacitó a los fiscales. El nuevo Código Procesal Penal exige tiempos más rápidos, exige que todo vaya correcto, que no vayan errores, porque si hay un error en una 'hojita', todo el proceso de investigación se viene abajo. Con la famosa cadena de custodia, con una tan sola firma que no vaya correcta, ahí *nomás* la cadena de custodia no sirve para ningún proceso, allí se nos fue el caso y se nos fue todo el trabajo de investigación".
- "En la DGIC no hay papelería y los agentes tienen que hacer hasta los formatos. Debe haber una inversión desde abajo, ampliando la posibilidad del tiempo de investigación y las unidades de análisis. Hay que seleccionar y capacitar de manera especializada de acuerdo a los tipos de delitos".

2) La carga investigativa de los agentes de investigación.

- "Cada agente de investigación lleva más de 100 casos. Y sólo somos 500 agentes a nivel nacional. En San Pedro Sula y La Ceiba no hay ni cien agentes".

- “La Policía de Investigación se ha ampliado porque ahora está en Marcala, las Islas, La Esperanza y Copán, sin contratar nuevo personal y con la misma logística”.
- “Falta tiempo para investigar. Miles de casos tienen indicios pero no las pruebas contundentes. No se le puede dedicar el tiempo necesario a cada caso. En este momento llevo 150 casos, 140 en investigación y 10 para remitir a la Fiscalía. No se han entregado los casos porque faltan pruebas de los laboratorios criminalísticos y de Patología Forense”.

3) *Policía Preventiva desarrollando funciones de investigación.*

- “Por la falta de personal hay policías preventivos haciendo investigación. Hay policías preventivos investigando delincuencia común, de un grupo de 5 agentes, 1 ó 2 son de la DGIC y 3 son de la Preventiva. Son policías que en algún momento se les ha entrenado para investigar. Ellos continúan perteneciendo a la Policía Preventiva y se les ha asignado tareas de investigación”.
- “Escena del crimen, cadena de custodia, embalado e informes. No es tan cierto lo que dicen los fiscales de los informes. Tienen la posibilidad de no aceptar algo incompleto, tienen normas para recibir un expediente. No hay ninguna dificultad para manejar la escena del crimen. A veces hay problemas cuando la Preventiva llega primero, no están capacitados y contaminan la escena del crimen”.
- “Cadena de custodia. El de inspecciones oculares maneja el traslado de las evidencias. Por desconocimiento hay investigadores que manejamos mal la evidencia. El problema casi siempre es con la Policía Preventiva, que no tienen la documentación cuando les entregan pruebas y evidencias. Faltan formularios con copia para cada instancia, igual para la conducción de los detenidos”.
- “Un problema es que la Policía Preventiva también ha entrado a investigar (caso de delitos comunes) y no tienen la experiencia y la verdadera capacidad”.

4) Falta de capacitación a la Policía Preventiva.

- "En la escena del crimen se cometen errores porque la Policía uniformada es la primera que llega al lugar donde se cometió el delito. Por ejemplo, encuentran un celular, lo agarran y lo manipulan y eso no se debe hacer porque se contamina la escena del crimen".

5) Deficiente comunicación entre fiscales y agentes.

- "Con la separación de la Policía del Ministerio Público se pierde la relación estrecha entre fiscales y policías y se pierde también la comunicación".
- "Ahora muchos casos se pierden por el alejamiento que hay entre fiscales y policías. Se mantiene la misma rapidez en el trabajo, pero se ha afectado la calidad del mismo".
- "Falta una red de información entre la Fiscalía y la DGIC. Hay casos que el fiscal no sabe qué agente le tiene el auto de requerimiento de investigación".
- "No hay un sistema único de denuncias a nivel nacional. No hay un centro centralizado de denuncias. No hay una secuencia...Falta mayor coordinación entre policías. Recelos entre DGIC y Preventiva se han superado. Falta mejorar la relación Fiscalía y DGIC".

6) Falta de orientación, seguimiento y negligencia por parte de los fiscales.

- "Los fiscales están fallando porque rechazan los trabajos a última hora y no orientan la investigación durante el proceso de la misma. No trabajan de cerca con los agentes de investigación".
- "No hay diligencias y preocupación de parte de los fiscales de los casos durante el proceso de investigación, si se durmió el investigador se durmió también el caso".

- "Sucede lo siguiente: se remite un caso a la Fiscalía, puede pasar uno, dos o tres meses, luego llega el ofendido a la Fiscalía, después de 500 veces lo encuentra. El fiscal cansado revisa el caso y empieza a decir que no está completo, que faltan diligencias de la DGIC. Pero ¿qué pasó, para que ese informe lo recibiera la Fiscalía? Tuvo que recibirlo un fiscal. Luego lo vuelve enviar a la DGIC y se tiene que retomar el caso. Esto se da constantemente".
- "Los fiscales son tan débiles que no leen los casos, les da pereza leer, les mandamos expedientes de 50 páginas y un resumen de unas tres páginas, y lo regresan porque le faltó fulana, zutana y mengana cosa y allí va en el expediente y se lo regresan sólo porque no han tenido tiempo de ojearlo y ver lo que realmente lleva el caso. Lo devuelven sólo porque la trabajadora doméstica no reconoce al fulano de tal y ¿cómo lo va a reconocer señora fiscal, si le vendaron los ojos?, ¿cómo quiere que lo reconozca?, no lo puede reconocer, se le encuentra la culpabilidad al caso por las huellas, pero la fiscal regresa el caso porque ella quiere que se lo reconozca".
- "Antes del Código Procesal Penal había un fiscal en la DGIC que se le podían hacer consultas. Los fiscales envían una 'hojita' como auto de requerimiento de investigación, dice unas cuantas cosas, y al final dice otras diligencias que considera convenientes. Eso no es muy claro, no es orientar la investigación".
- "Los fiscales devuelven los casos porque no quieren leer las 50 páginas del expediente. Sólo ven el nombre del imputado, de las víctimas y de los testigos. No van al detalle y no son acuciosos. En el auto de requerimiento de investigación sólo mandan la 'hojita' pidiendo la declaración del testigo y ofendido. La orientación de la investigación no sólo son las diligencias preliminares. Requiere de orientación legal, de acompañar los allanamientos, sólo dicen háganlo, pero no orientan. El sistema de los fiscales está viciado, al final lo que les importa es presentar la acción en el marco de las 24 horas. Los casos van con una o dos horas para que expire el periodo. El fiscal exige pero no coordina, falta

comunicación estrecha con Inspecciones Oculares. Los fiscales tienen un formato mecanizado de emitir el auto de requerimiento de investigación".

- "Los de inspecciones oculares⁶ llevan las evidencias a los laboratorios y el agente determina qué pedir. El agente no está claro ni puede determinar qué le sirve más al fiscal para la prueba acusatoria".
- "Después del auto de requerimiento de investigación, hasta el final se le informa al fiscal. En el proceso de investigación no se tiene la ayuda del fiscal. Los fiscales para lo que son anuentes es para los trámites legales y administrativos".
- "Que los fiscales se cambien los casos dificulta a la hora del juicio porque está menos familiarizado con el caso".

7) Duplicidad de funciones en diferentes instancias de la Policía Nacional.

- "La creación de la Dirección de Servicios Especiales de Investigación no tiene razón de ser, es una Dirección que sólo figura, porque los casos que les tocaría llevar los lleva la DGIC. Es increíble, hay unidad de análisis en la Policía Preventiva, hay unidad de análisis en la DGIC y hay unidad de análisis en CEINCO⁷. Debería haber una sola unidad de análisis preparada, equipada y con suficiente personal".

8) La diversidad de criterios entre los fiscales.

- Otro problema que identifican los agentes de investigación, es la "falta de criterios entre los fiscales, si se agarra una persona en flagrancia, un fiscal dice que se proceda a la investigación y luego toma otro el caso y dice que se le suelte".

⁶ Inspecciones oculares es una unidad de la Dirección General de Investigación Criminal, especializada en manejo de la escena del crimen y de evidencias.

⁷ Centro de Información y Comunicación (CEINCO).

9) Abuso de poder.

- “Hay algunos fiscales de turno que lo quieren tomar a uno (a los agentes) hasta de mandadero, lo consideran a uno mediocre y débil; por su mayor nivel educativo nos desprecian”.

En general los agentes de investigación coinciden en que el traspaso de la Policía de Investigación criminal a la Secretaría de Seguridad fue una decisión correcta, porque con ello han logrado mayor presupuesto, una jerarquía más clara, mayores posibilidades de hacer carrera policial y democratización de los cursos y diplomados para la especialización. Sin embargo, algunos, los menos, consideran que no fue una decisión acertada, y establecen una comparación entre el antes y ahora de la separación de la DGIC del Ministerio Público, lo que se especifica en el Cuadro No.9.

CUADRO NO. 9

**Diferencias Operativas
entre la DGIC como parte del Ministerio Público
y la DGIC como parte de la Secretaría de Seguridad**

ANTES	AHORA
* La selección de los agentes se realizaba con entrevistas previas y se investigaba el historial personal de los aspirantes.	* Actualmente no se hace énfasis en la investigación personal.
* Se desarrollaban capacitaciones especializadas con ICITAP ⁸ .	* Se ha perdido la capacitación. Solamente se mantiene la capacitación del CIP ⁹ y es proporcionada por profesionales nacionales.
* Las diligencias de	* El agente investiga de acuerdo

⁸ Unidad de Capacitación Policial de los Estados Unidos.

⁹ Centro de Instrucción Policial

investigación requeridas por los fiscales venían más completas.	a su decisión e iniciativa.
* Relación y diligencias entre fiscales y agentes eran inmediatas.	* Hay mayor distanciamiento y descoordinación entre agentes y fiscales.
* Siempre existía mora de investigación pero era menor.	* La mora de investigación ha aumentado.
* Había una clara idea de transparencia policial.	* Se ha perdido la idea de transparencia policial.
* La relación entre fiscales y agentes era más estrecha, era de equipo.	* No hay trabajo de equipo, de coordinación y acercamiento.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a policías de investigación.

5. El Centro Integrado de Procesos de Trabajo Interinstitucional

Con el objetivo de que los operadores de justicia funcionaran de manera coordinada e inmediata, frente a la investigación de los hechos punibles, por iniciativa del Ministerio Público se creó a finales de noviembre de 2002 el Centro Integrado de Procesos de Trabajos Interinstitucionales, conocido más a nivel público como C.I.P.

El Centro cuenta con 16 fiscales que están organizados en grupos de turno de cuatro fiscales. Realizan dos turnos, uno de 7.00 a.m. a 7.00 p.m. y otro de 7.00 p.m. a 7.00 a.m. Una semana turnan cuatro días y otra semana tres días. Hay un defensor público en cada turno, al frente del edificio está la DGIC y la sección de la DGIC de Comayagüela está en el mismo edificio del Centro Integrado. Permanecen dos médicos forenses, uno para el levantamiento de cadáveres y otro para la práctica de exámenes. Por la noche sólo hay un médico forense que realiza las dos funciones. Actualmente los fiscales se movilizan sólo para visitar los Juzgados. En cuanto a la logística, los fiscales tienen dos vehículos para ir a los Juzgados, y

para el levantamiento se trasladan en los vehículos de la Policía Preventiva.

El procedimiento general que sigue el Centro Integrado es el siguiente:

- Las personas ponen las denuncias y si el caso está en flagrancia se procede a la captura.
- El agente procede a la investigación y mientras tanto hace consultas jurídicas al fiscal. Se autorizan allanamientos si es necesario y el agente y el fiscal de turno revisan el caso.
- El agente presenta el informe final al fiscal y éste decide qué hacer: medida alterna de solución de conflictos, libertad, requerimiento fiscal.
- En el centro integrado están las dos policías. Con la DGIC se realizan las diligencias investigativas. La Preventiva trae denuncias, detenidos y evidencias preliminares. Con la Policía Preventiva también se realizan las primeras diligencias, como levantar actas de derecho, actas de decomiso y cadenas de custodia.

Antes de la creación de este Centro Integrado de Trabajo, los ofendidos o denunciados tenían que movilizarse hasta las instalaciones de Medicina Forense, ubicadas en el Barrio Guacerique y contiguo al Hospital Escuela, para que se le practicaran las evaluaciones del caso y trasladarse a las oficinas de la DGIC en Comayagüela; asimismo, los levantamientos de cadáveres se complicaban, ya que había que esperar al equipo forense y al de escena del crimen para acudir a los mismos. Ahora, toda esa movilización y consecuente uso del tiempo ha desaparecido.

Uno de los objetivos de este Centro es la recepción, documentación y registro de las evidencias que son levantadas en la escena del crimen. Este proceso está a cargo de un oficial de evidencias que identifica los objetos que deben ser periciados. Desde esta oficina se clasifican y envían las evidencias a la sede fiscal, así como al Almacén Central de Evidencias.

A los fiscales y demás operadores les corresponde depurar los hechos puestos bajo su conocimiento, a fin de separar los delitos de

las contraveniencias propias de la Ley de Policía y Convivencia Ciudadana. De esta manera se garantiza que las instituciones involucradas en el sistema penal concentren sus esfuerzos en los delitos que más daño hacen a la sociedad, sin que haya desperdicio de tiempo y recursos, con el fin único de fortalecer el sistema de justicia nacional.

Otra de las ventajas de este sistema es la prontitud con que se emiten y se da trámite a las órdenes de captura, allanamientos, evacuaciones de prueba anticipada, a través del juez de turno competente.

Poco a poco se va afianzando, por parte de los fiscales, el asesoramiento a la Policía sobre el estado de las investigaciones, previa presentación del caso en la sede Judicial, específicamente en los casos de flagrancia. De igual manera, con la ayuda de fiscales y demás operadores de justicia, la Policía se está fortaleciendo en dar un adecuado perfil a la investigación de denuncias interpuestas en sede policial (Ministerio Público, 2002).

Los fiscales asignados al Centro Integrado identifican otras ventajas:

- "Antes era difícil porque cada institución estaba en su lugar. La denuncia se presentaba en la DGIC, ésta enviaba el caso al Ministerio Público, del Ministerio Público se enviaba la víctima al forense para que la evaluara, el proceso era largo y mientras tanto la persona esperaba por largas horas".
- "Ahora se ha acortado el tiempo, por ejemplo, en los levantamientos tienen que llegar todos, agentes policiales, forenses y fiscales. Antes tenían que coordinarse para llegar y sucedía que se llegaba tarde y llegaban unos primeros y otros después, por ello los mismos levantamientos eran prolongados y los curiosos contaminaban la escena del crimen. Con el Centro Integrado hay posibilidades de dar respuestas prontas. Ahora, si hay un muerto, salen todos al mismo tiempo, las respuestas son más rápidas y llegan juntos".
- "Hay más garantía de preservar pruebas y de que los curiosos no contaminen la escena".
- "Los policías obtienen de manera rápida el auto de requerimiento de investigación. Los policías pueden hacer consultas fácilmente

y están en condiciones de levantar casos que no constituyen delitos”.

- “Los policías se avocan permanentemente a los fiscales o mandan a la víctima”.
- “Es una buena experiencia en el sentido que ha permitido mantener un mayor control sobre los detenidos y evitar el abuso de poder”.
- “Antes del Centro Integrado no había coordinación de criterios y los fiscales sólo llegaban para turnar. Ahora en el Centro Integrado hay comunicación inmediata, respuestas más rápidas y ha ayudado a la comunicación”.

B. LOS CENTROS PENITENCIARIOS¹⁰

1. Los Centros de Internamiento de Adultos

El problema de la inseguridad ciudadana y la percepción cada vez más creciente de los efectos que tiene para la vida democrática del país, ha hecho necesario el planteamiento de reformas a las instituciones del sector justicia y al sector de la Policía, no obstante el sistema penitenciario ha quedado al margen de las mismas, al grado que diversos sectores gubernamentales y no gubernamentales reconocen que las cárceles son en la actualidad el nicho de grandes deficiencias del sistema policial y del sistema de justicia, y en vez de aportar soluciones al problema de la inseguridad, se han constituido en un problema más que hay que resolver.

Con respecto a lo que sucede en los centros penales, la sociedad se maneja con mucha ambivalencia: la gente demanda que se mantenga fuera de circulación a personas que “representan una amenaza para la sociedad”. Eso conlleva la mayor demanda para el

¹⁰ Este tema se desarrolló en base al trabajo realizado por Mirna Flores, en julio del 2003, para el proyecto del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) “Percepción, monitoreo e incidencia en el manejo gubernamental de la seguridad”, cuya coordinación estuvo a cargo de Víctor Meza, con la asesoría específica de Leticia Salomón.

endurecimiento de penas y al uso mayor del encarcelamiento como forma de controlar el delito, sin que existan evidencias de la relación unívoca entre las altas tasas de encarcelamiento y las bajas tasas de delito. En el caso de los jóvenes, esta demanda de endurecimiento de penas es cada vez mayor, aun cuando exista plena conciencia de que los centros de rehabilitación de menores funcionan como verdaderas escuelas del delito.

El problema es sumamente preocupante en la medida en que la población privada de libertad va en aumento y la capacidad real de los centros penitenciarios y centros de internamiento para albergar a la población privada de libertad es muy reducida. A esta condición física se suman los problemas de corrupción y de las prácticas "administrativas" que han dejado en evidencia verdaderas fallas y un funcionamiento institucional permisivo de los abusos, de corrupción y de régimen de castigos que imponen ciertos privados de libertad a sus propios compañeros de recinto. Queda la impresión, al menos en algunos casos como el de El Porvenir, que el Estado ha perdido el control en la administración de estos centros, y que éste ha pasado a un segmento de privados de libertad que han adquirido un régimen de prebendas y de privilegios por encima de sus compañeros.

a. Población en los Centros Penitenciarios

Existen en el país 24 centros penales que concentran una población total de 10,545 privados de libertad. El 96% son hombres y el 4% son mujeres; el 98.6% son hondureños y 1.4% son extranjeros (ver Cuadro No. 10).

Los centros con mayor concentración de internos –superior a las mil personas- se encuentran en Támara (Penitenciaria Nacional), en Tegucigalpa, y en San Pedro Sula.¹¹

¹¹ La población penitenciaria restante se encuentra distribuida en las siguientes granjas penales: Comayagua; Santa Rosa de Copán; La Ceiba, Atlántida; El Porvenir, Atlántida; Tela, Atlántida; Trujillo, Colón; Puerto Cortés, Cortés; Choluteca, Choluteca; Danlí, El Paraíso; Puerto Lempira, Gracias a Dios; La Esperanza, Intibucá; La Paz, La Paz; Marcala, La Paz; Gracias, Lempira; Ocotepeque; Juticalpa, Olancho; Santa Bárbara; Nacaome, Valle; Yoro, Yoro; El Progreso, Yoro; y Olanchito, Yoro.

CUADRO NO. 10

**Población en los Centros Penales de Honduras
Año 2003**

Población En Centros Penales	Hombres	Mujeres	Total
Total de la población en los 24 centros penales	10,118	427	10,545
	96%	4%	100%

Fuente: Dirección General de Servicios Especiales Preventivos. Secretaría de Seguridad.

La sobrepoblación carcelaria alcanza hasta un 400% de la capacidad real de los establecimientos (CIPRODEH, 2002). El 51.68% de los privados de libertad están condenados con sentencia y el 48.32% se encuentran en prisión preventiva. Existen bartolinas que albergan de 60 a 120 personas, con un sólo baño y una sola letrina y en esas bartolinas se realizan las visitas conyugales.

La presencia de miembros de pandillas juveniles ha introducido un nuevo elemento de inestabilidad debido a que estos centros no están preparados para recibir masivamente a jóvenes involucrados en este tipo de organizaciones, situación que se manifiesta en las continuas desavenencias que se producen entre los miembros de las maras y los internos conocidos como "paisas" (ver Cuadro No.11).

CUADRO NO. 11
Privados de libertad miembros de Maras
en los Centros y Granjas Penales de Honduras

Enero-marzo 2003

Nombre de la Mara	Reos que pertenecen a estos grupos
Mara 18	378
Mara Salvatrucha	480
Vatos Locos	13
M 21	11
M 75	4
Los Suncery	3
Los Chinos	4
Total	893

Fuente: Dirección General de Servicios Especiales Preventivos.
Secretaría de Seguridad.

b. Motines y fuga: formas de expresión de la crisis del sistema penitenciario

En 1997, reos del presidio de Trujillo tomaron el control de esas instalaciones. Ese mismo año, en agosto de 1997, en el centro penal de Santa Bárbara se produjo una revuelta, los internos provocaron un incendio que tuvo como resultado la fuga de 380 reos; 80 de ellos se entregaron voluntariamente y 20 más fueron recapturados, pero al menos 280 quedaron prófugos. En 1998 el reclusorio de Gracias, Lempira, fue objeto de otro incendio. Ese mismo año, en San Pedro Sula, once reclusos resultaron muertos en una revuelta (EH/06/04/2003).

El hecho que recientemente conmocionó a la ciudadanía fue la matanza en la Granja Penal El Porvenir, en La Ceiba. Sesenta y ocho personas murieron como resultado de un conflicto que se inició entre "mareros" privados de libertad, pertenecientes a la M18, y "rondines" privados de libertad, a los cuales se les asigna responsabilidades administrativas y de seguridad dentro de los centros penales.

Sobre la masacre en la Granja Penal de El Porvenir, existe un informe del Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), que plantea los problemas siguientes:

- Irregularidades en los traslados de las personas privadas de libertad.
- Tráfico de drogas, corrupción y abusos en el interior del penal.
- "Mercantilización de servicios", algunos de los cuales son derechos de los privados de libertad que no pueden ser objeto de mercantilización.
- Traslado a un grupo de reos del control del centro penitenciario, quienes aplicaban castigos y cometían abusos contra otros reclusos.

c. Marco legal vigente

El ordenamiento legal que rige al sistema penitenciario se encuentra en varias leyes con diferentes rangos jerárquicos, que pueden ser agrupadas en la normativa internacional y la normativa nacional.

1) Normativa Internacional.

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).
- Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (1955).
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966).
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966).
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos (1969).
- La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas, Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984).
- Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquiera forma de Detención o prisión (1988).
- Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley (1990).
- Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre los Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- **Normativa Nacional**

- La Constitución de la República de Honduras (Decreto No 131 del 11 de enero de 1982).
- Ley de Rehabilitación del Delincuente (decreto No 173-84 del 13 de marzo de 1985).
- Ley del Reo sin Condena (emitida mediante decreto No 127-96 y reformada mediante decreto No 183-97).
- Ley de Indultos y Conmutas. (Decreto No 136, 1927).
- Ley especial sobre el VIH/SIDA (agosto de 1998).
- Ley Orgánica de La Policía.
- Ley del Ministerio Público.
- Código Penal.
- Código de Procedimientos Penales.
- Código Procesal Penal.
- Ley Especial de Transición y Seguimiento Interinstitucional del Sistema Penal.
- Ley para la Prevención y Rehabilitación de Maras y Pandillas.

d. Problema Institucional

Desde el ámbito de lo institucional, los problemas que destacan en el funcionamiento de los centros penales son los siguientes:

- ***El traslado de los Centros Penitenciarios de la Secretaría de Gobernación y Justicia a la Secretaría de Seguridad.*** El 17 de diciembre de 1996, mediante decreto No. 218-96 los centros penales fueron traspasados a la Policía Nacional, decisión que fue concebida inicialmente como una medida temporal. Con la creación de la Secretaría de Seguridad y la emisión de la nueva Ley de la Policía Nacional Civil, el sistema penitenciario queda integrado a la Secretaría de Seguridad, la fecha definitiva de la transición es el 31 de enero de 1999.

El recurso humano con que cuenta la dirección tiene formación policiaca y militar, esto contraviene las recomendaciones contenidas en Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos que explícitamente establecen que los centros penitenciarios no deben estar a cargo de personal policial y militar (Comisión de Reforma del Sistema Penitenciario, 2003).

- ***Las estructuras e instancias organizativas que contempla la ley, en la práctica, no funcionan:***

Las Juntas de Cooperación y Control penitenciario. Estas estructuras creadas el 29 de febrero de 1996, cuando todavía los centros penales dependían de la Secretaría de Gobernación y Justicia, mediante acuerdo 015-96, no funcionan; originalmente fueron concebidas como órganos auxiliares de los centros penitenciarios.

Estas juntas están integradas por el Gobernador Municipal, el Alcalde Municipal, el Juez de Letras o Seccional en materia penal de esa jurisdicción, un representante del Ministerio Público, El Comandante Regional de la Policía, un representante del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, un representante del Comité de Defensa para los Derechos Humanos, un representante de la Cámara de Comercio e Industrias del lugar, un representante del Club Rotario o de Leones.

La Comisión Jurídica del Sistema Penitenciario. Surge mediante acuerdo No 129-97, con el propósito de estudiar y proponer medidas de carácter legal para lograr la pronta excarcelación de las personas privadas de libertad, que no hayan sido sentenciadas en un tiempo razonable o que tengan derecho a la misma por otras circunstancias legales. La Comisión la integran las siguientes instituciones: Secretaría de Gobernación y Justicia, Poder Ejecutivo, Ministerio Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y el Comité de Defensa para los Derechos Humanos.

- ***Inexistencia de registros y estadísticas que posibiliten la coordinación entre Secretaría de Seguridad, Poder Judicial y Fiscalía.*** La inexistencia de sistemas informativos que contengan: información sobre los traslados, salidas y entradas de los internos; controles administrativos, control de personal, presupuestos, ejecución de fondos, inventarios de bienes; manejo de expedientes e información confiable que pueda ser integrada en una red informática con todas las instituciones del Estado y de la sociedad vinculadas al tema.

e. Problemas presupuestarios

El presupuesto para el año 2003 es de Lps. 148,381.799.00 (ciento cuarenta y ocho millones trescientos ochenta y un mil setecientos noventa y nueve lempiras exactos). El 72.44% del presupuesto se destina al pago de sueldos y salarios del personal; 1.82% se destinan al pago de servicios básicos; 25.73% al pago de alimentos, bebidas, papel, libros, utensilios que requieren todos los centros penales del país.

**2. Centros de Internamiento de Menores Infractores:
Reeducación y Reinserción Social**

a. Menores Infractores en Honduras

De 1996 a 1999 se presentaron ante la DGIC alrededor de 42,000 denuncias de delitos, de los cuales el 5.5% de los inculcados eran personas menores de 18 años. En 1998, de 5,000 personas que fueron halladas *in fraganti* al momento de cometer un delito o infracción, el 16% eran menores de 18 años. (CONADEH, Informe Anual, 2003).

La Corte Suprema de Justicia, en coordinación con el Ministerio Público (2001), establecen que desde la vigencia del Código de la Niñez y Adolescencia (septiembre de 1996) a mayo del 2002, son 12,320 casos de adolescentes infractores cuyo proceso judicial ha dado inicio; se encuentran en su fase preparatoria 5,909 expedientes (48.32%), en etapa de juicio 1,398 casos (11.43%) y en ejecución de medidas 4,922 (20.25%) (CONADEH).

Las principales infracciones cometidas por los adolescentes en el período en referencia (1996-2001) fueron el robo y el hurto en un 22.9%, lesiones en 11.4%, amenazas en 4.8%, daños a la propiedad en 6.5%, tráfico de estupefacientes 1.7% y a los asesinatos y homicidios corresponde el 10%. (CONADEH).

Las ciudades con mayor concentración de pobladores son las que presentan la mayor carga de procesos activos en los Juzgados de la Niñez (31% en el Distrito Central, 26% en San Pedro Sula, 13% en La Ceiba). El promedio de encausados por

proceso es de 1.42 lo que implica un promedio importante de adolescentes infractores ante los tribunales (CONADEH).

La Fiscalía del Menor en Tegucigalpa recibió en el 2002, 1,216 denuncias de infracción de menores y 707 denuncias en los 6 primeros meses de 2003 (Ver Cuadro No. 12).

CUADRO NO. 12
Denuncias de Infracciones cometidas por Menores
Fiscalía del Menor, Oficina Tegucigalpa
Años 2002-2003

DENUNCIAS	2002	2003*
Riesgo Social	780 64.1%	500 70.7%
Robo	261 21.5%	129 18.2%
Lesiones	92 7.6%	40 5.7%
Violación	44 3.6%	18 2.6%
Homicidios	39 3.2%	20 2.8%
Total	1216 100.0%	707 100.0%

Fuente: Elaborado en base a la información proporcionada por la Fiscalía del Menor en Tegucigalpa.

* Denuncias correspondientes a los primeros seis meses del año

Para el año 2002, la mayoría de las denuncias corresponde a conductas de riesgo social, 64.1% (vagancia, consumo de drogas y otras); las denuncias de robo constituyen el 21.5%; y las lesiones, violaciones y homicidios, acciones delictivas, que implican el uso de la fuerza, representan el 14.4%.

b. Marco legal vigente

En Honduras, los derechos de la niñez se vieron reforzados y fortalecidos en 1990 con la adhesión a la Convención sobre los Derechos del Niño. En materia de legislación penal de menores, la aprobación y entrada en vigencia del Código de la Niñez y la Adolescencia en 1996, vino a sustituir a la Ley de Jurisdicción de Menores de 1962. El Código establece una edad límite de 12 años por debajo de la cual no considera responsables a los niños y niñas; de 12 a 18 años sí los considera sujetos responsables penalmente.

- **Art. 180.** *Los niños no se encuentran sujetos a la ejecución penal ordinaria o común y sólo podrá deducírseles la responsabilidad prevista en este Código por las acciones u omisiones ilícitas que realicen.*

Lo dispuesto en el presente Título únicamente se aplicará a los niños mayores de doce (12) años de edad que cometan una infracción o falta.

- **Art. 181.** *Los derechos de los niños serán respetados en todo el procedimiento a que se les someta.*
- **Art. 182.** *Como en todos los procesos, en aquellos en que figure un niño se respetarán las garantías procesales consagradas en la Constitución de la República y en las leyes.*

Medidas aplicables según el Código de la Niñez y la Adolescencia:

- **Art.188.** *Cometida una infracción, la autoridad competente podrá aplicar las medidas siguientes:*
 - a. *Orientación y Apoyo Familiar*
 - b. *Amonestación*
 - c. *Imposición de reglas de conducta*
 - d. *Prestación de servicios a la comunidad*
 - e. *Obligación de reparar el daño*
 - f. *Residencia obligatoria en un lugar determinado*
 - g. *Libertad Asistida*

h. Régimen de semilibertad

i. Internamiento

El artículo 190 del Código establece que la orientación y apoyo sociofamiliar a que se refiere el inciso a) consistirá en la incorporación del niño y su familia a los servicios de atención y tratamiento estatales, comunitarios o de orden estatal.

- **Art. 220.** La conciliación procederá en cualquier etapa del proceso anterior a la apertura a juicio y será aplicable cuando en las infracciones cometidas no haya existido violencia contra las personas.

c. Centros de Internamiento de los Jóvenes Infractores

Conforme al Código de la Niñez y la adolescencia, es atribución del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia, la creación, sostenimiento y administración de los centros o establecimientos destinados a atender los casos de infracciones a la Ley. Los centros de internamiento para adolescentes encausados o en conflicto con la ley penal, dependen orgánica, administrativa y financieramente del Programa de Reeducción y Reinserción Social, del IHNFA; está dirigido a la población de 12 a 18 años de edad que haya sido remitida por los tribunales competentes, por encontrarse en situación de conflicto con la ley penal.

El programa cuenta con cuatro centros pedagógicos en el territorio nacional: El Carmen en San Pedro Sula; Renaciendo, Sagrado Corazón y Jalteva en Tegucigalpa (ver Cuadro No.13).

Renaciendo y el Carmen concentran el 80.2% de la población de internos y el 86.4% de los ingresos registrados durante los primeros seis meses del 2003. El o la adolescente que infrinja la ley penal hondureña puede ser sujeto de medida cautelar de internamiento, medida socioeducativa o medida de semilibertad. Sobre estas medidas, el Reglamento de Internamiento de los Centros de Internamiento del IHNFA establece:

CUADRO NO. 13
Centros de Reinserción Social para la Niñez y la
Adolescencia
Población e Ingresos
Enero a Junio 2003

Centro de Internamiento	Ubicación Geográfica	Población por sexo	Población promedio	Ingresos
Jalteva (semiabierto)	Cedros, Francisco Morazán	Mixto	28 10.1%	15 3.9%
Renaciendo	Aldea de Támara Distrito Central, Francisco Morazán	Masculino	166 60.0%	192 50.4%
Sagrado Corazón de María	Aldea de Támara Distrito Central, Francisco Morazán	Femenina	27 9.7%	37 9.7%
El Carmen	San Pedro Sula, Cortés	Masculino	56 20.2%	137 36.0%
TOTAL			277 100.0%	381 100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SIPI, IHNFA.

- ***De la medida cautelar***

La medida cautelar de internamiento es dictada por el tiempo que tomen las investigaciones para establecer la verdad en las infracciones presuntamente cometidas por el/la adolescente; la duración de la medida no podrá exceder del plazo máximo establecido por el juez, de conformidad con la Ley. Este plazo, sin embargo, no podrá exceder de sesenta días.

- ***Régimen de internamiento***

Los/las adolescentes recibirán en el centro una enseñanza adaptada a sus necesidades y capacidades, mediante un programa integrado al sistema educativo nacional, a fin de que cuando sean puestos en libertad, puedan continuar sus estudios sin dificultad.

- ***De la medida de semilibertad***

El régimen de semilibertad consiste en el cumplimiento de parte de el /la adolescente encausado, de la medida cautelar o sanción impuesta por el Juzgado de la Niñez, o el que haga sus veces, en el centro que determine la resolución o sentencia, y se caracteriza porque el adolescente debe gozar de la libertad de realizar actividades que contribuyan a su formación y desarrollo personal, fuera de las paredes de éste.

d. Funcionamiento de los Centros de Reeducción y Reinserción Social

El centro Renaciendo ubicado en Támara, Distrito Central, es el centro de mayor cobertura nacional y con mayores recursos de personal. El lugar de procedencia de los jóvenes que han recibido sentencia y los que están bajo medida cautelar es diverso: Siguatepeque, Distrito Central, Santa Bárbara, Comayagua, Choluteca, La Ceiba, El Progreso, Juticalpa, Nacaome, Tela, San Pedro Sula, Marcala, La Paz, Santa Rosa de Copán, la Mosquitia. La población llega a los 200 jóvenes, no obstante, el centro tiene capacidad para albergar 70 jóvenes como máximo. La seguridad del centro está a cargo de 25 policías penitenciarios, divididos en tres turnos, eso significa que de ocho a diez miembros de la Policía Penitenciaria tienen a su cargo la seguridad de 130

jóvenes. La relación Policía-jóvenes da como resultado 16:1, en momentos de mayor concentración de población la relación es de 25:1.

Hasta hace poco, la fuga masiva de menores era uno de los principales problemas, las exigencias continuas de personal de mayor seguridad han permitido que se resuelva parcialmente el problema. El personal de la Policía penitenciaria está sólo para garantizar la seguridad. La disciplina interna y el desarrollo de los programas educativos está a cargo del personal del IHNFA. El personal del centro está integrado por un psicólogo, un trabajador social, un médico, un odontólogo, una enfermera, un instructor de deporte, cuatro instructores de talleres, ocho orientadores que hacen las veces de maestros. Estas instituciones no cuentan con el personal que establece el reglamento, por lo que no están en la capacidad de garantizar la rehabilitación de los menores y menos aun de menores miembros de pandillas juveniles (ver detalles en el Cuadro No. 14).

CUADRO NO. 14
Población del Centro Renaciendo
Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia
Julio 2003

Clasificación de los internos	Población
Jóvenes que han recibido sentencia	53 40.5%
Jóvenes que están con medida cautelar	27 20.6%
Jóvenes miembros de las maras sentenciados	17 13.0%
Jóvenes mareros con medida cautelar	32 24.4%
S/I	2 1.5%
Población Total	131 100.0%

Fuente: Centro de Reeducción y Reinserción Social Renaciendo, julio de 2003.

Los jóvenes que se encuentran internos con medida cautelar se encuentran separados de los sentenciados. A pesar de que existe esta separación, entre ellos no se hace la separación por tipo de delito, de manera tal que en el mismo recinto se encuentran jóvenes que se les acusa de robo, violación, actos de lujuria, tentativa de homicidio, hurto, posesión y tráfico de drogas, asesinato, robo, secuestro.

Los que han recibido sentencia, son los jóvenes que permanecen por mayor tiempo en estos centros y son los únicos que reciben educación y capacitación. Estos jóvenes reciben talleres y clases por la mañana. Los delitos por los que se encuentran internos son: robo y violación, robo y homicidio, asesinato, robo de vehículo, homicidio, riña tumultuosa, asociaciones ilícitas, complicidad de asesinato, robo de ganado mayor, tráfico de marihuana, raptó y violación.

Si un joven miembro de la MS o M18 llega al centro, inmediatamente se identifica con la mara a la que pertenece y es recluido con su grupo de pertenencia. En el interior del recinto permanecen encerrados, sin recibir educación o preparación en algún oficio. En un sólo recinto, duermen, se bañan, lavan su ropa, reciben su alimentación. El personal de estos centros no tiene contacto o mantiene el mínimo contacto con estos jóvenes ya que los consideran de alta peligrosidad y carecen del personal necesario para hacer frente a situaciones de conflicto. En la práctica y debido a la carencia de recursos que hagan posible la rehabilitación, ellos establecen sus propias formas de convivencia, separados del resto de los internos.

El centro alberga aproximadamente a 49 mareros, cifra que aumenta en momentos de las "redadas". Esta población juvenil representa el 37.4% de la población total del centro. Estos jóvenes están separados en dos recintos.

En un recinto se encuentra un total de 30 jóvenes de la M 18, de los cuales el 16.6% han recibido sentencia y 83.3% que se encuentran con medida cautelar. Estos jóvenes son lo que generan mayor conflicto en el centro. En otro recinto se encuentran 19 jóvenes de la MS, 63 % han recibido sentencia, 37% se encuentran con medida cautelar.

La población total que no pertenece a las maras (o no se identifica con ninguna de las dos maras a las que hemos hecho referencia) es de 80 jóvenes, 66 % de los cuales han recibido sentencia, 34% no han recibido sentencia y se encuentran con medida cautelar.

Los jóvenes sentenciados, que no pertenecen a maras, 53% reciben educación a nivel primario; también se les brindan talleres de manualidades (elaboración de hamacas, pulseras, fajas).

En el proceso de aplicación de la ley y la forma en que llegan estos jóvenes a los centros se presentan diversas irregularidades: jóvenes que presentan una partida de nacimiento falsa (de un hermano o familiar) y que son sentenciados con documentos falsos; jóvenes que permanecen más de dos meses en medida cautelar aun y cuando el Código de la Niñez establece como tiempo máximo dos meses; jóvenes que cumplieron su mayoría de edad y que todavía permanecen en esos centros debido a la tardanza de las resoluciones en el Juzgado de Menores.

En resumen, el Programa de Reeducción y Reinserción Social opera con muchas limitaciones entre las que destacan:

- Deficiencia de los operadores de justicia que garanticen el debido proceso de los y las adolescentes.
- Falta de personal capacitado para la atención de los y las adolescentes infractores integrados a las pandillas.
- Falta de centros de internamiento y fortalecimiento de los ya existentes.
- Pocas oportunidades de los y las adolescentes que garanticen una efectiva reinserción social.
- Escasez de recursos, particularmente de un presupuesto para garantizar la atención integral de los jóvenes en conflicto con la ley.
- Falta desarrollar formas alternativas de tratamiento, metodologías abiertas de atención a los jóvenes infractores que involucren a la familia.
- Infraestructura física de los centros de internamiento inadecuada y obsoleta.
- Los jóvenes en los centros de internamiento permanecen en estado de ociosidad.
- Fugas frecuentes de los jóvenes infractores.

- Pocos jóvenes incorporados a procesos reeducativos, principalmente de los miembros de las pandillas juveniles.
- Poca importancia al programa de medidas alternativas, principalmente en lo que se refiere a logística y apoyo técnico.
- Problemas de aplicación e interpretación del Código de la Niñez, los jueces de la niñez siguen dando preferencia a medidas cautelares.
- Problemas de coordinación del Poder Judicial y Ministerio Público en la aplicación de medidas socioeducativas.
- Limitada participación de la familia y la comunidad en el proceso de rehabilitación del joven infractor.
- Crecimiento de la población interna producto de la agudización del problema de las pandillas juveniles.
- Carencia de un banco de datos con información sobre niñez infractora.

e. Ley de Rehabilitación de Maras

El 31 de octubre del 2001 se aprobó la Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Personas Integrantes de Maras y Pandillas, ley que no está siendo aplicada, lo que muestra que en el nivel del Poder Legislativo se toman decisiones sobre las cuales no hay voluntad política ni recursos para ponerlas en práctica.

La Ley aprobada contempla la creación del Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social como una unidad desconcentrada de la Presidencia de la República. Son órganos del programa:

- El Consejo Nacional: conformado por miembros de la Coordinadora General, miembros de confederaciones, redes y organizaciones sociales.
- Comisión Coordinadora Nacional: representante del sector gubernamental, empresarial, sector social de la economía, sector municipal, Iglesia Católica, Iglesia Evangélica, Sector de Juventud, ONGs.
- Secretaría Ejecutiva: encargada de ejecutar las políticas públicas de la materia, dirigida por un Secretario Ejecutivo.

La Ley contempla la creación de Centros Socioeducativos especializados en la rehabilitación y reinserción social. Clasifica estos centros en dos tipos: abiertos y cerrados. Establece que la Policía Preventiva garantizará la seguridad de estos centros.

f. La situación de los Menores Infractores y los Centros de Reeducción y Reinserción Social

Los problemas de funcionamiento de los centros de reeducación y reinserción de jóvenes se han agravado con el crecimiento de la población interna de maras o pandillas juveniles. La Policía Nacional Preventiva realiza "redadas" de jóvenes, la mayoría pertenecientes a las maras. Los jóvenes capturados por la Policía permanecen en las postas policiales durante 24 horas, son puestos en libertad después de ese tiempo.

En estos centros de internamiento del IHNFA, en los dos meses, para algunos hasta 6 y 7 meses, que permanecen en este lugar, no reciben ningún tipo de formación y capacitación. Estos jóvenes permanecen ociosos, relacionándose con los líderes más peligrosos de las maras, situación que provoca que, lejos de rehabilitarse, se vuelvan expertos en el delito.

Los Centros de Reeducción y Reinserción Social están en manos del IHNFA. La función de seguridad le compete a la Dirección General de Servicios Especiales y Preventivos. Estos centros no son parte del Régimen Penitenciario.

No existe un desempeño integrado entre Policía Preventiva, Ministerio Público, Poder Judicial, Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia. Aun y cuando se debe reconocer que se ha dado un paso importante en esa integración con la creación del Centro Integrado de Procesos de Trabajo Interinstitucional.

Además de que no existen los recursos necesarios para la aplicación de la ley, no existen criterios uniformes en las instituciones del Sistema de Justicia Juvenil sobre la aplicación de la ley. Existe una pugna entre una visión represiva del delito que entra en contradicción con leyes vigentes y la convención internacional. A manera de ejemplo:

- La ley da prioridad a las medidas alternativas antes que al internamiento; esas medidas están a cargo del IHNFA y

específicamente del Programa de Libertad Asistida. Este programa carece de los mínimos recursos para realizar esa labor. El personal no dispone ni siquiera de teléfonos para coordinar con otras instituciones las acciones propias de apoyo al menor en situación de conflicto.

- En la Fiscalía del Menor, tres agentes de la DGIC hacen la investigación de todos los casos de menores infractores. El número de expedientes por Fiscal de Menores es elevado.
- Según el Reglamento de Internamiento de Menores del IHNFA, debe haber un orientador por cada 14 menores internos en los centros. El Centro Renaciendo, el más importante a nivel nacional, tiene ocho orientadores que también hacen las veces de maestros, divididos en tres turnos para atender una población que fluctúa entre los 130 y 200 menores.
- Existen contradicciones que provocan una falta de coherencia, coordinación y formulación de objetivos comunes entre las diferentes instituciones encargadas de la aplicación de la ley.

La Policía demanda nuevas leyes que permitan hacer uso de la fuerza y el castigo; los jueces de menores se encuentran ante la presión de castigar con internamiento a jóvenes vinculados a "asociaciones ilícitas"; los defensores de menores reclaman que jóvenes estén siendo reclusos por tiempo prolongado por "asociación ilícita"; la Fiscalía del Menor, ante las iniciativas de endurecimiento de penas, insiste en la primacía que tiene el Código de la Niñez y la Adolescencia y las convenciones internacionales sobre cualquier ley nacional; las organizaciones de defensa de los derechos de la niñez denuncian el constante irrespeto a los derechos de los menores.

Tampoco existen programas que hagan posible la rehabilitación y la reinserción social de los menores. La población en los centros de internamiento crece, sobre todo por la presencia de jóvenes en maras. Esto crea una sobrepoblación que obstaculiza las tareas de rehabilitación social.

3. Perspectivas

Ha quedado expuesta la crisis de los centros de reclusión de adultos y los centros de reclusión de menores. Las fugas, los motines, los asesinatos y las masacres que se producen en el interior, revelan la peor parte de un problema que asoma con frecuencia, que existe conocimiento pleno del problema pero que no se han adoptado las decisiones de política penitenciaria y criminal que deben conducir a su solución.

Los centros penales estuvieron en el pasado reciente bajo la dirección administrativa de la Secretaría de Gobernación y Justicia y en la actualidad están adscritos a la Secretaría de Seguridad; en ambas experiencias acusan las mismas fallas y los mismos problemas, tanto en el aspecto físico, presupuestario y de prácticas administrativas que son señaladas de arbitrarias, ilegales y corruptas. El problema no es de la institución de la que dependen, sino de una forma administrativa arraigada que ha traspasado los límites de la institución y ha desarrollado una particular forma de funcionamiento que continúa vigente.

Dos situaciones están agravando las condiciones en las que funcionan los centros penales: la primera, es el incremento de los índices delictivos, y la segunda, es la aprobación de nuevas leyes penales como la cadena perpetua y la reforma al artículo 332 del Código Penal; esta última es la que más impacto ha tenido por la detención y reclusión de los líderes de las pandillas. Ambas situaciones aumentan la población privada de libertad y se están produciendo sin que mejoren la estructura y la capacidad física de los centros penales.

Para superar los problemas que han quedado expuestos, se ha planteado la creación de un instituto interinstitucional, integrado por instituciones del Estado y de la sociedad que tenga la función de definir y dirigir la política criminal y penitenciaria. Esta propuesta, que aparecía viable y de rápida aprobación, ha quedado a nivel de propuesta, aparentemente con poca posibilidad de ser aprobada en el corto plazo. Tampoco existe la opción de la privatización de los centros penales, como en otros países. Todo indica que continuarán siendo instituciones dirigidas y administradas por el Estado, aunque es un hecho el agotamiento del modelo actual y la necesidad de buscar una alternativa en la que el internamiento conlleve a la reinserción social y productiva y a la preparación para la vida futura.

La erogación que hace el Estado en el mantenimiento de los centros penales, se percibe como un esfuerzo orientado al sostenimiento de un problema que es constante y que sobrevive, pero sin opciones en el mediano o largo plazo. No hay políticas sostenidas de reinserción social, aunque en los centros se desarrollan algunas actividades productivas, que en la mayoría de los casos obedecen a iniciativas o inversiones personales de algunos privados de libertad con mayores opciones económicas. Tampoco existen políticas que dan seguimiento a los ex convictos, no se conoce si logran hacer su vida futura reinsertados en las estructuras sociales y productivas, o si continúan realizando acciones delictivas que puede llevarlos de regreso a los centros de reclusión. Lo que sí es claro es que el Estado realiza una erogación considerable en torno a los recursos que emplea, como para que no existan resultados concretos.

C. EL MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD¹²

En los últimos tiempos, la sociedad hondureña ha experimentado la necesidad de concertar políticas formales promovidas enérgicamente por el Estado, en relación a la alta percepción de inseguridad en el país, lo cual ha traído consigo las alertas tempranas que evidencian pocos resultados con el pasar de los años y que exigen propuestas eficaces y eficientes en el manejo de la situación actual.

Con el objeto de dirigir el escrutinio hacia aquella legislación que no se relacione forzosamente con las ya bastante discutidas leyes penales y procesales penales, este apartado pretende analizar aquella regulación que de una u otra manera contribuye a disminuir la percepción de inseguridad ciudadana, ya que no es, sino hasta una eficaz ejecución de dichas leyes, que se reduce la inseguridad ciudadana y no su mera percepción.

La parte primera se enfoca en dar un diagnóstico de la situación actual en materia de legislación, relacionada con la seguridad y la descripción general de lo que se ha hecho, la clasificación en categorías de lo que se ha hecho y la determinación preliminar de lo positivo y negativo que existe en términos generales en materia jurídica.

¹² De mucha utilidad ha sido el aporte de Miroslava Meza y José Medina que prestaron su colaboración en la estructuración de este apartado.

La segunda parte detalla lo que está bien o mal en la legislación actual y las razones, las contradicciones, omisiones, repeticiones o incongruencias encontradas en cada una de las leyes, haciendo una evaluación detallada de los artículos de la normativa crucial en temas de seguridad.

1. Diagnóstico

La legislación hondureña tiene varias facetas cuando se relaciona con los temas de seguridad ciudadana o seguridad pública. Existen leyes que regulan hasta la embriaguez habitual como leyes que definen la estructura institucional de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad. El grado de trascendencia de cada una de ellas, desde el punto de vista de la seguridad ciudadana, depende del nivel de la intervención reguladora del Estado sobre las conductas o actividades que define como peligrosas contra el bienestar social.

En una primera categoría se encuentra el tema que actualmente está en discusión y que pronto podría llegar al Congreso Nacional, que es la propuesta de una nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional, en la que un tema de mucha importancia es la institucionalidad de la Secretaría de Seguridad y las posibilidades de avance o retroceso en la reafirmación de la capacidad civil para conducir el tema de la seguridad, lo que nos permitiría evaluar los grandes avances democráticos que Honduras ha logrado con el traspaso de la Policía al poder civil.

No cabe duda que la ley actual de la Policía Nacional requiere de cambios necesarios para el mejor funcionamiento de la Secretaría de Estado, tales como la fusión de las dos Subsecretarías actuales en una sola, así como la separación definitiva de la Policía Preventiva y de Investigación respectivamente; sin embargo, la idea de frenar lo alcanzado hasta ahora por una propuesta que le otorgue a la Policía mayor independencia del poder civil y que no exprese con claridad la competencia de Asuntos Internos, Supervisión General y otras dependencias que sirven para garantizar el apego estricto a las leyes por parte de los mismos policías, puede ser uno de los grandes retrocesos que podría producirse en materia de seguridad.

En una segunda categoría se encuentran leyes como la de Policía y Convivencia Social así como la de control de armas de fuego, municiones, explosivos y otros similares, que se relacionan más con la regulación estatal sobre diversas actividades que van desde la

vagancia, prostitución, mendicidad, protección a menores de edad de las bebidas alcohólicas y otros, hasta la regulación de la cantidad y calidad de las armas permitidas a la ciudadanía. En esta etapa se han detectado, por un lado, excesos del Estado en perjuicio de las libertades y derechos ciudadanos, así como disposiciones de corto alcance que dejan lagunas fácilmente aprovechadas por los actores de la inseguridad en el país. Esta categoría de leyes está muy relacionada con la discreción policial en la toma de decisiones que sólo debe estar justificada en la medida en que el Estado cuente con órganos eficientes de protección a la ciudadanía contra los abusos que la discreción policial puede conllevar.

En una última categoría están leyes como la de rehabilitación al delincuente, reo sin condena y prevención, rehabilitación y reinserción social de personas integrantes de maras o pandillas, que tienen en común el sistema penitenciario y el proceso de preparación del delincuente para regresar a la sociedad. En este nivel se encuentran extremos radicales, desde una ley obsoleta y violatoria de los derechos humanos como la de rehabilitación al delincuente, hasta una muy buena propuesta para aliviar la mora judicial en las cárceles, dejando salir condicionalmente a algunos encausados que después de un tiempo determinado de estar privados preventivamente de su libertad, pueden recobrarla mientras concluye su proceso en los tribunales (Ley del reo sin condena). De la misma manera se ha detectado la necesidad de elaborar leyes de menor alcance pero fácilmente ejecutables, que ataquen la raíz del problema social de las maras de una manera indirecta, restando importancia a aquellas leyes que sólo enuncian y repiten el deber de todos de contribuir en la erradicación de las maras, pero que no proponen soluciones concretas en materia de familia, educación, salud, etc.

No cabe duda que si bien es cierto una sociedad más regulada a través de las leyes proporciona un sentimiento de seguridad jurídica en la ciudadanía, no deja de ser también cierto que esto sólo constituye la mitad del camino mientras el control, la ejecución y el seguimiento de esas leyes no tenga lugar en el país. A falta de estructuras estatales lo suficientemente fuertes como para afrontar los deberes que la misma ley le impone al Estado, la creación, reforma o derogación de las normas, por más necesario que sea actualizarlas, sólo constituirá parte del esfuerzo para combatir el flagelo de la inseguridad en Honduras.

2. Evaluación

a. Reformas a la Ley Orgánica de la Policía Nacional

Desde el gobierno anterior se planteó la necesidad de reformar la actual Ley Orgánica de la Policía, situación que se mantiene en el actual gobierno. Inclusive, han circulado algunas propuestas que han despertado mucha inquietud en los sectores que le dan seguimiento al tema de la seguridad, lo que nos lleva a plantear algunas preocupaciones que pueden servir para ilustrar un debate en torno a los aspectos que deben reformarse sobre la ley en mención, al margen de su inclusión o no en las iniciativas que han llegado o lleguen hasta el Congreso nacional.

La primera preocupación gira en torno a la necesidad de fortalecer la institucionalidad civil de la Secretaría de Seguridad y evitar que se siga reproduciendo el esquema concentrador de poder en la cúpula policial, situación que reduce la Secretaría de Seguridad a una Secretaría de Policía que funciona como apéndice de la misma.

1) Investigación de conductas irregulares cometidas por servidores de la Secretaría de Seguridad

- ***Multiplicidad y confusión de funciones investigativas sobre servidores públicos.*** Uno de los temas que más preocupan está relacionado con la determinación de responsabilidad penal y administrativa de los servidores públicos que laboran en la Secretaría de Seguridad, cuando han cometido una actividad irregular no apegada a las leyes.

En la Ley Orgánica de la Policía Nacional actual, el artículo 8 contempla la creación de un Departamento de Asuntos Internos como una dependencia directa del Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad, la cual tendrá como finalidad investigar preventivamente los delitos cometidos por cualquier miembro de la Policía, incluyendo al personal técnico y administrativo.

Un factor preocupante, que a simple vista puede ser falsamente considerado alentador en pro de la transparencia institucional, sería la propuesta de múltiples dependencias

con funciones confusas que tienden a multiplicar y difuminar el trabajo de lo que actualmente es Asuntos Internos.

Es muy importante señalar que cuando un servidor público incurre en una actuación irregular, entendiéndose por ésta aquella que no está amparada por la Constitución y las leyes, ilegal o arbitraria, el Estado debe proveer a la ciudadanía de los mecanismos suficientemente efectivos para deducirle la responsabilidad que en derecho corresponda. Es de conocimiento general que la responsabilidad administrativa está estrechamente ligada con el régimen disciplinario que implica sanciones a los servidores públicos hasta llegar al despido. Por el contrario, la responsabilidad penal implica un procedimiento distinto en relación a la comisión de un delito y los procedimientos penales para sancionarlo. Ciertamente, las consecuencias de la responsabilidad penal pueden llegar incluso a reclusión en un centro penitenciario, a diferencia de la administrativa que lo peor que contempla es el despido.

Una vez explicadas las diferencias entre una y otra responsabilidad, resulta sumamente peligroso dejar en manos de departamentos con jerarquías absolutamente diferentes la investigación de denuncias que se hagan contra servidores de la Secretaría de Seguridad, ya que muchas veces esto podrá ocasionar duplicidad o hasta triplicidad de actuaciones o simplemente omisión de actuaciones ante la ausencia de un órgano con funciones claramente definidas.

- **¿Civiles o policías de carrera al frente de Asuntos Internos?** La Ley Orgánica actual deja la posibilidad para ejercer el cargo de Jefe de la Unidad de Asuntos Internos tanto a un profesional con formación y experiencia en el área legal, social o investigación criminológica, o bien, un oficial de Policía clasificado en la escala superior.

Dado que la Policía ha sido tradicionalmente identificada con espíritu de cuerpo y lealtad manifiesta entre compañeros, la idea de dejar policías a la cabeza de cuerpos investigativos sobre policías, resulta peligrosa para la garantía de objetividad e imparcialidad que estas dependencias deben reflejar en pro de la transparencia institucional. Sin embargo, es muy importante recalcar que si bien no a la cabeza, los policías con experiencia en el trabajo pueden aportar

muchísimo a los entes investigativos en relación al quehacer cotidiano, costumbres, prácticas, etc., pero dichos policías deben contar al mínimo con la posibilidad de hacer carrera en dependencias como Asuntos Internos, que les garantice estabilidad y seguridad en sus actuaciones.

2) *La desconcentración de poder en las máximas figuras policiales*

Pese a la innecesaria diversificación de las Direcciones de la Secretaría de Seguridad, podemos señalar como un elemento de progreso en materia de reforma policial, la desconcentración del poder que radicaba antes en la máxima autoridad policial (Comandancia de la Fuerza de Seguridad Pública, por ejemplo). Es importante, para el fortalecimiento de la institucionalidad civil en la Secretaría de Seguridad, que se mantenga la desconcentración, aunque se hagan concesiones para reducir el número de Direcciones, cuya existencia duplica las funciones policiales.

Precisamente, uno de los elementos que propiciarían esa desconcentración y propiciarían una imagen transparente de la institución policial, es la dependencia directa de la oficina de asuntos internos con respecto al Secretario de Seguridad, siempre y cuando se establezcan con claridad los nexos entre Asuntos Internos y las Fiscalías correspondientes (Derechos humanos, corrupción, crimen organizado o delitos comunes, entre otras) y entre ella y el Comisionado de los Derechos Humanos, todo ello para evitar que, por cualquier razón, el titular de la Secretaría no promueva las sanciones correspondientes a los policías con conductas irregulares.

• ***Prevención e Investigación deben mantener su independencia***

Desde que la Dirección de Investigación Criminal pasó a formar parte de la Secretaría de Seguridad, se han detectado vanos intentos por justificar su separación del Ministerio Público. En un inicio, al crearse el Ministerio Público con la Dirección de Investigación Criminal, todo parecía indicar que el sentido de esa dependencia era precisamente llevar a cabo investigaciones criminales que condujeran a los fiscales, y posteriormente a los jueces, al indicio racional de la comisión del delito y de sus autores o cómplices. Actualmente, y más

aún con las prácticas que se han ido estableciendo, es peligroso que las funciones del órgano investigativo criminal se diluyan entre la policía Preventiva para que los investigadores puedan cubrir actividades meramente policiales y se deslegitime la posibilidad de contar con agentes preparados en el tema especialísimo de investigación criminal, y menos para que los policías preventivos, sin ninguna preparación al respecto, se dediquen a investigar delitos.

b. Ley de Policía y Convivencia Social

Esta ley se destaca en torno a tres temas relevantes: Toma de decisiones en manos de la Policía, disposiciones de corto alcance e intervención innecesaria o confusa del Estado.

1) Toma de decisiones en manos de la Policía

- ***En cuanto al uso de la fuerza y las armas de fuego***

Muchas situaciones de intervención policial requieren de procedimientos no violentos, particularmente antes de hacer uso de la fuerza, los cuales no se describen en la presente ley. Al no especificar los procedimientos no violentos en la ley, se deja indefinida la discreción policial para determinar el qué, cuándo y cómo en relación a tan importantes procedimientos pacíficos que deben constituir la regla general. Así, el artículo 39 establece:

"La Policía podrá hacer uso de la fuerza o de instrumentos coactivos cuando se hallan agotado o fracasado otros procedimientos no violentos, y solamente en los casos siguientes:..."¹³

También es sumamente preocupante dejar a la decisión policial el uso de un arma de fuego en el caso de la oposición de resistencia por parte de un detenido, ya que muchos niveles de resistencia son fácilmente contrarrestados con fuerza física, técnicas de defensa personal o el involucramiento de más de un elemento policial en la captura

¹³ Artículo 39, Ley de Policía y de Convivencia Social.

y sometimiento del sospechoso. El proponer de manera vaga la posibilidad del uso de un arma letal en cualquier caso de resistencia, da pie al abuso de esta prerrogativa en grave detrimento al derecho a la vida de las personas. En el caso del uso de armas de fuego para impedir la fuga de un detenido o sospechoso y habiendo agotado todos los recursos no violentos, la ley no especifica si el uso del arma debe ser no letal como el disparo a las extremidades inferiores para lograr detenerlo y no disponer de su vida de manera inmediata.

"Artículo 40.-...Las armas de fuego sólo se emplearán contra las personas, cuando se actúe en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida o con el objeto de detener a una persona que represente peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga. Y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos..."¹⁴

- ***En cuanto a la identificación de ciudadanos***

El uso del libre albedrío del policía para solicitar en cualquier momento, lugar y circunstancia, la identificación de cualquier persona, puede degenerar en una práctica que atente contra las libertades civiles, la tranquilidad de las personas y en detrimento de la relación cívico-policial, que son medidas generalmente identificadas con prácticas militares de la década de los años ochentas. No obstante, establecer la identidad de un sospechoso o detenido por la comisión de un delito, falta o infracción, sí es justificable, razón por la cual el artículo 45 que se describe a continuación debe limitarse a estos casos:

¹⁴ Ley de Policía y de Convivencia Social.

“Todos los ciudadanos de nacionalidad hondureña mayores de 18 años, deberán portar obligatoriamente el documento de identificación emitido por el Registro Nacional de las Personas”.

La autoridad de Policía podrá requerir a las personas para que se identifiquen; en caso contrario, podrán a su costo conducirlo a su vivienda o a sus oficinas inmediatas para el solo efecto de precisar su identidad.”¹⁵

- ***En cuanto a la vagancia***

Las frases contenidas en el artículo 100 “en forma sospechosa” y “en estado de peligrosidad social” deben ser sometidas a un estricto escrutinio para delimitar la discreción policial al momento de determinar el alcance de dichas frases. La especificación del significado de esas frases conlleva la uniformidad del criterio policial al aplicarlas, uniformidad que es necesaria cuando se pueden afectar derechos fundamentales como el de libre circulación.

“Artículo 100.- La persona que se encuentre vagando en forma sospechosa, si no da razón de su presencia, será conducido a la estación de Policía, con el objeto de ser identificado y será sometido a vigilancia en defensa de la sociedad.

Deberán ser sometidos a vigilancia policial, las personas vagas en estado de peligrosidad social, tales como los que no trabajen ni tengan modo de vivir conocido y tengan dinero para gastar.”¹⁶

¹⁵ Artículo 45, Ley de Policía y de Convivencia Social.

¹⁶ Ley de Policía y de Convivencia Social.

2) Disposiciones de corto alcance

- ***En cuanto a los registros de domicilios***

Una vez mencionado que la autoridad policial sólo podrá proceder a la entrada y registro del domicilio por causa legítima en los casos y en la forma permitidos por la Constitución de la República y en los términos que fijen las leyes, no es conveniente limitarse más adelante a un tipo específico de delito que obstaculice el accionar policial ante delitos flagrantes de toda especie, tipificados en el Código Penal y demás leyes aplicables. Hacer esto sólo lleva a la confusión de los términos en que la Policía podrá registrar el domicilio, ya que delitos como violencia doméstica, por ejemplo, quedarían erróneamente fuera de la descripción que da el artículo.

"Artículo 57. La autoridad policial sólo podrá proceder a la entrada y registro del domicilio por causa legítima en los casos y en la forma permitidos por la Constitución de la República y en los términos que fijen las leyes.

A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, se entiende por causa legítima para la entrada en domicilio por delito flagrante, el conocimiento fundado por parte de la autoridad policial que les lleve a la certeza de que se está cometiendo o se acaba de cometer alguno de los delitos, que en materia de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas señala la Ley, siempre que la urgente intervención de los policías sea necesaria para impedir la consumación del delito, la huída del delincuente o la desaparición de los efectos o instrumentos del delito..."¹⁷

¹⁷ Idem.

- **En cuanto a la protección de los menores de edad**

Los bares, billares, estancos, clubes nocturnos y discotecas son, en la mayoría de los casos, los negocios ligados a la venta de bebidas alcohólicas. Al tratarse de la protección de menores de edad, la ley no debe ser limitativa. Toda persona natural o jurídica que venda, facilite, distribuya o motive el consumo de bebidas alcohólicas u otras sustancias controladas por parte de menores, deberá ser considerada como objeto de sanción, indistintamente del giro comercial que pueda tener una empresa.

"Artículo 71.- Se prohíbe en los establecimientos de ventas al detalle, mini-mercados, supermercados y pulperías, la venta de bebidas alcohólicas a menores de edad."¹⁸

"Artículo 153.- Compete al Departamento Municipal de Justicia sancionar con multa en los casos siguientes:...11) Al dueño de salón de billares, bares, estancos, clubes nocturnos, discotecas y similares, casinos y juegos electrónicos de azar, que permita la presencia de menores o les vendan bebidas alcohólicas..."¹⁹

3) Intervención innecesaria o confusa del Estado

- **En cuanto a la prostitución**

Las casas de prostitución son negocios, como muchos otros, que para su funcionamiento necesitan un local, administración de recursos, selección y contratación de personal de servicio, etc. El artículo 4 contempla como una función policial y competencia de las municipalidades, la supervisión, control y regulación de casas de prostitución, asumiéndose así el funcionamiento amparado en ley de las mismas. Asimismo, el artículo 87²⁰ contempla castigos en

¹⁸ Idem.

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

base al Código Penal, a toda persona que mantenga y/o administre una casa de prostitución. ¿Cómo debe entenderse esta dualidad en la presente ley? ¿El funcionamiento de las casas de prostitución está permitido siempre y cuando nadie las administre ni mantenga?

El artículo 85²¹ manda a las Corporaciones Municipales conjuntamente con las autoridades de las Secretarías de Estado en los Despachos de Salud y Gobernación y Justicia, que reglamenten lo relativo a la prostitución dentro del más amplio respeto a la dignidad y derechos humanos de las personas que ejerzan esta actividad y con el solo propósito de preservar la salud, el orden y la seguridad; no obstante, después vuelve a prohibir la misma actividad de prostitución en el artículo 99²² que considera y sanciona como vagas a las prostitutas ambulantes.

La claridad en las leyes es sumamente importante para el sano ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos, así como para acatar las órdenes y prohibiciones pertinentes, por lo que las contradicciones entre artículos dan pie a la confusión en detrimento de la claridad del marco legal y el ejercicio o abstención de la voluntad de las personas.

- ***En cuanto a la mendicidad***

La prohibición de la mendicidad, condicionada a un permiso municipal, asume que, una vez otorgado el mismo, las personas con impedimento para trabajar tendrán como opción la mendicidad como medio de vida, sustituyendo así el deber que tiene el Estado de proveer los medios y proyectos necesarios y eficaces para resolver el problema social que esto conlleva. Si una persona está realmente impedida para trabajar, mental o físicamente, concederle un permiso para mendigar no hace más que poner en riesgo su propia seguridad.

“Artículo 119.- Se prohíbe la mendicidad sin permiso municipal el que sólo se concederá

²¹ Idem.

²² Idem.

por impedimento para trabajar, así como la mendicidad valiéndose de menores, lisiados, paralíticos, ciegos, ancianos, enfermos o fingiendo una enfermedad o impedimento, los mendigos serán conducidos a un centro de beneficencia, para disuadir de esta conducta antisocial, y los que se valieren de ellos, se les impondrá multa y se les procesará de conformidad con la legislación penal.”²³

c. Ley de Rehabilitación del Delincuente

Esta ley, además de tener más de 19 años de existencia, es una de las más controversiales en materia de seguridad. Dado que contempla muchas disposiciones que contrastan con los principios generales de la pena de privación de libertad, su revisión y adaptación a la legislación penal y procesal penal vigente es urgente.

1) Tratamiento pre-liberacional y salida de reclusos

Esta ley contempla en su artículo 37²⁴ un régimen penitenciario que tendrá carácter progresivo y técnico y constará, por lo menos, de periodos de estudio, diagnóstico y tratamiento, dividido este último en fases de tratamiento en clasificación y en tratamiento pre-liberacional. Es este último tipo de tratamiento el que sugiere la alarmante posibilidad de comprender permisos de salida de fin de semana o diaria con reclusión nocturna, o bien, salida en días hábiles con reclusión de fin de semana.

La encarcelación de toda persona condenada por un delito que implica la reclusión, tiene como finalidad la privación de la libertad por el tiempo justo que determina el juez, en base a la pena concreta que determine. Durante ese tiempo, no hay que perder de vista que la reclusión es un castigo por una conducta antisocial y que, si bien es cierto la reinserción de ese recluso a la sociedad es importante, este proceso no

²³ Idem.

²⁴ Ley de Rehabilitación del Delincuente.

puede ir en detrimento del mismo sentido coercitivo de la privación de libertad y de su mensaje desincentivador de conductas delictivas.

Para ilustrar la inquietante idea de permitir la salida de reclusos del centro penitenciario, los artículos 46 y 49 establecen:

"Artículo 46. La Dirección del establecimiento penal previo al informe favorable que levantará el personal psicopedagógico, podrá autorizar la salida de los reclusos en los siguientes casos:

- Para efectuar diligencias personales impostergables, como ser: Grave enfermedad o muerte de parientes cercanos;
- Cuando las salidas tengan por finalidad la preparación para la vida libre; y,
- Para actuar en lugares públicos como integrante de grupos culturales, artísticos o deportivos."²⁵

"Artículo 49. El tratamiento pre-liberación podrá comprender:...5) Permisos de salida el fin de semana o diaria con reclusión nocturna, o bien, salida en días hábiles con reclusión de fin de semana."²⁶

2) Privilegios de reclusos: Asociaciones y otros

• Asociación de reclusos

El artículo 5²⁷ de esta ley establece como función de la Dirección General de Establecimientos Penales, promover asociaciones de reclusos. Esta función puede ser peligrosa si no se define su alcance y propósito con detalle, ya que las asociaciones promovidas por el Estado pueden degenerar en

²⁵ Idem.

²⁶ Idem.

²⁷ Idem.

clasificaciones discriminativas entre reclusos en detrimento de sus derechos por razón de raza, edad, nacionalidad, etc.

- ***Violación a los Pactos Internacionales sobre derechos humanos***

Por respeto y cumplimiento estricto de los principios de derechos humanos de las convenciones internacionales de las que Honduras forma parte, los encausados no pueden, bajo ninguna circunstancia, convivir o socializar con condenados, por el respeto al principio de inocencia. El artículo 80 de esta ley permite que los encausados trabajen o reciban instrucción con los condenados por la débil justificación de que el Estado no cuenta con los medios adecuados en el departamento preventivo.

d. Ley de control de armas de fuego, municiones, explosivos y otros similares

La tendencia internacional en el ejercicio de las democracias, se inclina a pasos agigantados al desarme de la población civil. Licenciar a un particular para la tenencia y portación de hasta cinco armas, tal como lo contempla esta ley, atenta contra esa tendencia que impulsa un ambiente más seguro para el goce de los derechos ciudadanos. Las licencias de portación y tenencia de armas deben limitarse a una por persona, sin perjuicio de cualquier justificación suficiente que explique, sin lugar a duda, la necesidad de más armas, por ejemplo, dueños de grandes fincas con varios vigilantes. Asimismo, en países desarrollados, si bien se permite la tenencia de armas en el domicilio exclusivamente, se prohíbe el uso de armas letales para defender los bienes materiales. El artículo 17, a excepción de coleccionistas que pueden tener más armas, establece lo siguiente:

“Artículo 17. ...No se extenderá permiso de portación de armas, si no se efectúa previamente el registro balístico, y el pago de la matrícula, en la Municipalidad del domicilio del tenedor. Las personas naturales podrán registrar un máximo de cinco (5) armas, excepto lo previsto en el artículo 32 de la

presente ley. En lo referente a la compra de municiones y lo relativo a las personas jurídicas, un reglamento establecerá los límites y modalidades.²⁸

Todo ex-funcionario público, independientemente del cargo que haya desempeñado y una vez finalizado el ejercicio del mismo, vuelve a la vida privada con los mismos derechos y obligaciones que cualquier otro ciudadano común, razón por la cual, toda persona natural debe contemplar la misma obligación de registrar su arma y cancelar los costos contemplados para tal efecto, sin discriminación alguna. Una disposición en contrario puede interpretarse entonces de dos maneras: Que la ley pretenda favorecer de manera discriminatoria a ex funcionarios públicos simplemente por su condición de haber sido servidores estatales o que pretenda armarlos para que se defiendan personalmente por la inseguridad que el ejercicio de su cargo representó en algún momento. Cualquiera de las dos interpretaciones es inaudita y contraria a las tendencias que la misma ley promueve de desarme nacional. Para el caso, el artículo 28 establece:

"Artículo 28. No necesitarán licencia para portar armas de fuego, los Diputados, Jueces, Magistrados, Fiscales, Miembros del Cuerpo Diplomático y todos los restantes funcionarios que disfruten de inmunidad por mandato constitucional; sin embargo, sus armas deberán estar registradas y sujetas a la prueba balística.

Los ciudadanos que hayan desempeñado el cargo de Presidente de la República, Presidente del Congreso Nacional, diputados al Congreso Nacional, diputados al Parlamento Centroamericano y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, tendrán derecho a gozar de una licencia especial para portar arma de fuego enmarcada en la Ley, de vigencia indefinida con validez en toda la República, sin costo alguno y sólo podrá suspenderse temporalmente por haber sido condenado el

²⁸ Ley de Control de Armas.

beneficiado, por sentencia firme, por juez competente, por delitos que no puedan ser oídos en libertad bajo caución.”²⁹

e. Ley del Reo sin Condena

Esta normativa, en términos generales, ha sido un buen intento por garantizar a muchos procesados una medida alterna a la justicia tardía que ha predominado en los Tribunales hondureños, además de permitir acercarnos más a la idea de un Estado respetuoso de los derechos humanos. No obstante lo anterior, se destaca el siguiente comentario:

Sin perjuicio de la multa contemplada, se debe deducir también la responsabilidad administrativa del defensor público, fiscal o juez que retrase el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el decreto, cuya falta debe estar contemplada también dentro del régimen disciplinario de cada operador de justicia. De manera ilustrativa, el artículo 13 manifiesta:

“Artículo 13. Los miembros de la Defensa Pública, y en su caso, los fiscales de los Derechos Humanos o el correspondiente juez o tribunal que retrasen por malicia o negligencia el cumplimiento de las obligaciones que les impone el presente Decreto, serán sancionados con una multa igual al salario que les corresponda durante cinco (5) días y, en caso de reincidencia, con el doble de dicha multa. Esta será deducida del correspondiente sueldo por la Pagaduría del Poder Judicial.

La sanción anterior será también aplicable a los fiscales que no den estricto cumplimiento a lo prescrito por el artículo 7, precedente. El monto de la multa será deducido por la Dirección de Administración del Ministerio Público.”³⁰

²⁹ Idem.

³⁰ Idem.

f. Ley para la prevención, rehabilitación y reinserción social de personas integrantes de maras o pandillas

Sin perjuicio de los buenos intentos de esta normativa por legislar sobre el problema social de las maras o pandillas, al parecer su alcance resulta un tanto idealista para la realidad nacional que cuenta con una sociedad aún no sensibilizada para comprender las raíces sociales del problema. Es una ley muy integradora de diversos sectores de la comunidad que pueden, de una u otra manera, participar en el combate a este flagelo; sin embargo, contempla la creación de centros socio-educativos y la participación activa de todas las Secretarías de Estado y municipios en el desarrollo del Plan Nacional de prevención, rehabilitación y reinserción social de las maras, dejando una gran parte de su financiación al Presupuesto Nacional de Ingresos y Egresos de la República y a la capacidad financiera de cada municipio, que como es conocido, es sumamente restringida.

SEGUNDA PARTE: MONITOREO Y PROPUESTA

I. MONITOREO

A. VOLUNTAD POLÍTICA

La revisión del manejo gubernamental de la seguridad nos ha conducido a establecer tres fases de su desarrollo durante los dos primeros años de gobierno del Presidente Ricardo Maduro, tal como se detalla en el Gráfico No. 14.

Cada una de las fases presenta sus características particulares, las cuales se detallan a continuación:

1. Fase 1: Salir a las calles

La primera fase constituye la reacción inmediata del Presidente de la República a su oferta de campaña, en el sentido de hacer de la seguridad una prioridad de su gestión gubernamental. La iniciativa buscaba causar impacto en la población y generar confianza ciudadana en que el Presidente cumpliría con su palabra. De ahí entonces que esta fase tuviera cuatro componentes bien definidos: efecto disuasivo, aumento presupuestario, compromiso interinstitucional pasivo y guerra a la delincuencia.

Gráfico No.14
Fases del manejo gubernamental de la seguridad
Gobierno de Ricardo Maduro
2002-2003



a. Efecto Disuasivo

El primer componente tenía como propósito frenar, neutralizar y desactivar a la delincuencia con presencia disuasiva de policías y militares en las calles y en puntos estratégicos. Esta fue una medida muy arriesgada que daba pie a los críticos de su slogan de campaña ("Cero Tolerancia") para plantear un retroceso en el manejo del tema de la seguridad, particularmente en lo de la remilitarización del mismo. La presencia de militares en las calles lucía forzada e inadecuada, en tanto los militares no han sido entrenados para tratar con la ciudadanía, pero dicha acción fue bien recibida por una población desesperada por la indefensión en que la había dejado la despreocupación gubernamental sobre un tema de tanta importancia para la ciudadanía. Sin embargo, la presencia de militares en las calles implicó para el gobierno un

costo económico bastante alto porque las Fuerzas Armadas le pasaban una factura que incluía gastos de gasolina, alimentación y otros, que ascendía a varios millones de lempiras mensuales, por el tiempo que duró esta fase.

Estos operativos tuvieron la característica de concentrarse en sectores pobres y de clase media baja, los cuales, además de ser los más necesitados de protección, se ubican en los barrios y colonias de más alta concentración poblacional. De ahí entonces que el efecto disuasivo hacía que los delincuentes se trasladaran a otros puntos geográficos de menor presencia militar-policial o simplemente se dieran un descanso mientras duraban los operativos. La presencia militar-policial en las calles consiguió el objetivo de sacar a los delincuentes de las calles, situación que se producía a un costo económico bastante alto, pero únicamente por el tiempo que se mantuvieron en las calles, lo que se explica porque era una acción dirigida a los efectos y no a las causas del problema. Lo anterior nos permite plantear que la presencia disuasiva era positiva en el corto plazo pero negativa en el largo plazo; era positiva porque la gente se sentía protegida y satisfecha con el gobierno por proporcionarle esa seguridad, pero una solución como ésta no era, ni podía ser, sostenible en el largo plazo, por su enorme costo económico y por la imagen negativa de país militarizado que se proyectaba ante propios y extraños.

b. Aumento presupuestario

Otra medida de impacto fue la decisión gubernamental de aumentar el presupuesto destinado a la seguridad. Para ello, el Presidente ordenó ahorro máximo en todas las dependencias del Estado y, además, un aumento adicional del presupuesto en 200 millones de lempiras; inclusive, se llegó a hablar de un aumento de diez millones mensuales de los cuales se destinarían 5 millones para los policías y 5 millones para los militares:

“Poco a poco nos vamos haciendo cargo, en las medidas de nuestras posibilidades y de nuestros escasos recursos, de darle cumplimiento al deseo del Presidente de volver Honduras un país seguro, indicó. Agregó que para los operativos de lucha contra la delincuencia se gastan 10 millones de lempiras mensuales, de los cuales cinco son de la Secretaría de Seguridad y cinco de la Secretaría de Defensa”

(Juan Ángel Arias Rodríguez, Secretario de Seguridad (T/24/04/2002).

Es indudable que la voluntad política de enfrentar la inseguridad debía traducirse en aumento presupuestario y ésta fue una decisión tomada al más alto nivel gubernamental. Las graves deficiencias de los operadores de Justicia en general y de la Policía en particular, tienen sus raíces en las dificultades presupuestarias para contratar más y mejor personal, incrementar la capacitación y mejorar el equipo y la logística. La parte débil de esta iniciativa es que la acción se concentró en uno solo de los operadores, la Policía, descuidando los otros operadores que son parte integral del combate a la criminalidad, lo cual viene a evidenciar la tendencia generalizada de nuestros gobernantes a creer que la seguridad ciudadana es un asunto de los policías, igual que creyeron, y siguen creyendo, que la defensa es un asunto exclusivo de los militares.

c. *Compromiso interinstitucional pasivo*

En esta fase el papel del Poder Ejecutivo fue muy dinámico, lo cual es comprensible si se recuerda que el compromiso de enfrentar la inseguridad la adquirió el Presidente de la República desde su condición de candidato presidencial. El papel de otras instituciones vinculadas directa o indirectamente al tema de la seguridad, como los restantes operadores de Justicia (Ministerio Público y Poder Judicial) y el Congreso Nacional, jugaron un papel más bien pasivo, si se comparan con el dinamismo del Poder Ejecutivo, apoyado en la labor de la Secretaría de Seguridad. El papel de estas instituciones se limitó a la elaboración y presentación de proyectos de ley sobre el combate al crimen organizado y sobre la tenencia de armas.

d. *Guerra a la delincuencia*

En esta primera fase, el objetivo gubernamental se concentró en la delincuencia común y, en un lejano segundo lugar, en el crimen organizado. Dentro de la delincuencia común, la preocupación más grande se orientó a los delitos contra la propiedad. Para facilitar la acción policial-militar, el gobierno emitió el Decreto Ejecutivo que disponía la libertad de criterio de policías y militares para allanar las viviendas de las que se sospechaba que en su interior se estuviera cometiendo un delito.

Esta decisión fue fuertemente criticada por diversos sectores, incluidos diputados al Congreso Nacional, por considerar que se le adjudicaba una peligrosa discrecionalidad a las fuerzas represivas del Estado para allanar viviendas sin orden judicial, con lo cual se restringían algunas garantías fundamentales como el derecho a la privacidad. No obstante, este Decreto Ejecutivo no constituía ninguna novedad, puesto que ya estaba contemplado en la misma Constitución de la República, al estipular el derecho a allanar cuando se presume la comisión de un delito en el interior de una vivienda. La emisión de este decreto significó el compromiso gubernamental de apoyar a policías y militares que realizaran acciones de esta naturaleza, con el ánimo de evitar acusaciones posteriores en contra de las instituciones involucradas.

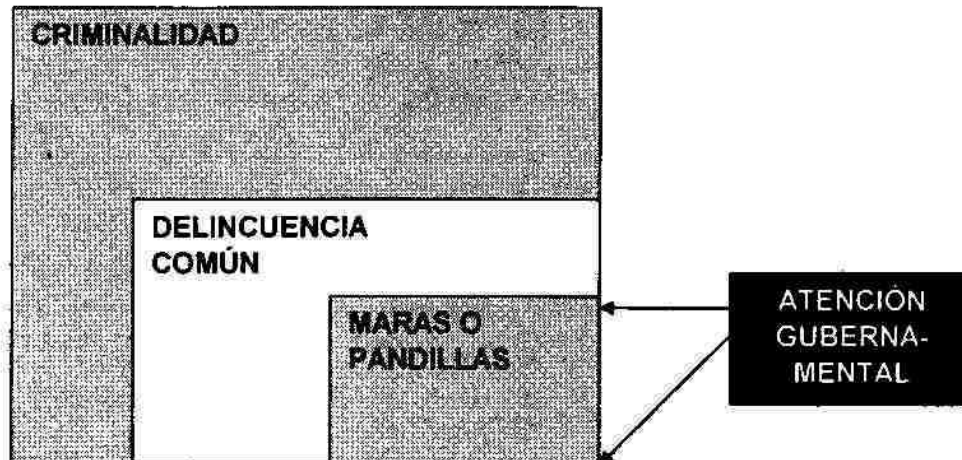
2. Fase 2: Enfrentar a las maras

En la segunda fase del manejo gubernamental de la seguridad, se observa un desplazamiento de la atención, de la delincuencia común a los pandilleros o mareros, concentrando en ellos casi toda la atención del Estado en materia de combate a la inseguridad. La publicidad gubernamental se concentró en destacar el avance en la lucha contra los mareros, minimizando la atención que seguramente le brindaban a los otros tipos de delitos. La situación era percibida por la sociedad y estimulada por el gobierno en la perspectiva que se detalla en el Gráfico No. 15.

El traslado de la atención hacia las maras perseguía un claro propósito de parte del gobierno, como era enfrentar un problema que abatía a las personas de barrios pobres y de clase media baja que constituían un fuerte sector poblacional. Con la atención a las maras se le daba atención a una necesidad fuertemente sentida por la población que era víctima real o potencial de los mareros, pero dejaba la impresión de que la lucha contra la criminalidad se reducía a la lucha contra los mareros, dejando de lado otros delitos asociados al crimen organizado, narcotráfico y corrupción, que tanto daño le han hecho a la sociedad.

Esta fase tuvo cinco componentes fundamentales: endurecimiento de las penas, ataque frontal a las pandillas, compromiso interinstitucional activo, control de armas y *Comunidad más Segura*. Veámoslos con más detalles:

Gráfico No.15
ÁREA DE CONCENTRACIÓN DE LA
ATENCIÓN GUBERNAMENTAL EN SEGURIDAD



a. Endurecimiento de las penas

Esta etapa se inserta en un clima de agitación que incluía la petición de cadena perpetua para los secuestradores, la solicitud de castigar con pena de veintiún años a los robacarros y la intención de ampliar de 48 a 72 horas la detención de un imputado, para disponer de mayor tiempo para recoger las pruebas necesarias¹. En ese contexto se replantea lo de la reducción de la edad punible, que había recibido atención estatal en el pasado cercano sin que se tomara ninguna decisión al respecto, y se plantea la inclusión de las pandillas en la asociación para delinquir, lo que implicó la reforma del artículo 332 del Código Penal, más conocida como ley antimaras.

Lo de la reducción de la edad punible se plantea en medio del desconocimiento generalizado de las estipulaciones legales en torno a los menores infractores, y al hecho de que aquellos infractores cuya edad oscila entre los 12 y los 18 años, pueden

¹ Esta iniciativa quedó en suspenso porque la Corte Suprema de Justicia emitió un Acto Acordado en junio del 2002, en el cual se instruye a los jueces a recibir a los sospechosos aunque no se haya completado la investigación, para dar un margen mayor a los fiscales y policías para obtener las pruebas correspondientes.

ser juzgados por los tribunales de menores y sentenciados a determinadas medidas que deben ser ejecutadas en los centros de internamiento y no en las cárceles. Esta iniciativa desconoce también la lamentable situación de los centros de internamiento en los cuales no se encuentran las condiciones de seguridad, orden y disciplina, y de atención psicológica, psiquiátrica y educativa, que se requieren para castigar y rehabilitar a los menores infractores, pertenezcan o no a las maras o pandillas.

El punto más conflictivo radica en la inclusión de las maras o pandillas en las asociaciones para delinquir que ya están estipuladas en el Código Penal y, particularmente, en el señalamiento que hace la Policía de los tatuajes como prueba legal de la pertenencia a una mara o pandilla. Este tema lleva al límite el respeto a las garantías constitucionales, en tanto ninguna ley puede ser retroactiva y toda persona tiene derecho a hacerse los tatuajes que desee, sin que esto suponga la posibilidad de ser encarcelado por una presunción de ser marero y, mucho menos, delincuente. El sólo hecho de plantear lo de los tatuajes y de incluir la pertenencia a una mara o pandilla como constitutiva de delito, se plantea como una clara violación a los derechos individuales, al margen de la desesperación policial por capturar a los mareros y ponerlos a la disposición de los restantes operadores del sistema de Justicia.

La situación anterior es tan irregular que los mismos fiscales y jueces tienden a desestimar el simple hecho de estar tatuados y buscan en los archivos la prueba necesaria para procesar a los detenidos por delitos que hayan cometido y evitar al máximo lo de la pertenencia a una u otra mara o pandilla. En consecuencia, el problema parece radicar en la debilidad de la Policía para aportar las pruebas necesarias que permitan procesarlos por delincuentes y no por mareros, lo que obliga a realizar una revisión total que va desde los servicios de inteligencia policial hasta el tipo de capacitación que está recibiendo la Policía de Investigación para enfrentar a la delincuencia en general y a los mareros en particular, todo ello sin perjuicio de evaluar el desempeño de los otros operadores de justicia, para ver si están cumpliendo con las funciones que les corresponde en la lucha contra los mareros.

b. Ataque frontal a las pandillas

El gobierno declaró una especie de guerra a los mareros, lo cual se expresó en persecuciones y detenciones masivas y en su remisión al Ministerio Público para iniciar los respectivos procesos. El punto central es que la Policía los detenía básicamente por los tatuajes, pero no aportaba las pruebas necesarias que le permitieran a los restantes operadores de Justicia realizar su trabajo dentro del Estado de Derecho. La guerra se expresó también en la realización de allanamientos de viviendas para capturar a los mareros, situación que suponía un trabajo previo de inteligencia que se evidenció bastante limitado y que, además, agudizó la crítica de sectores opositores a esta política de gobierno.

c. Compromiso interinstitucional activo

El Presidente de la República logró el respaldo verbal y presencial de los restantes operadores de Justicia, Ministerio Público y Poder Judicial, a las acciones en contra de los mareros, con lo cual se pretendía dar la impresión de que era una acción de Estado más que una acción de gobierno. La idea era hacer realidad las funciones de cada operador de Justicia en el sentido de que la Policía capturaba, los fiscales presentaban el respectivo requerimiento, los jueces condenaban y los mareros eran reclusos en las cárceles o, si eran menores, en los centros de internamiento. A pesar del compromiso público de los titulares de esas dos instituciones, el Fiscal General de la República y la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia, los fiscales y los jueces decidían en la práctica apearse a la ley y demandar más pruebas de parte de la Policía o, de lo contrario, los detenidos quedaban en libertad. Esta situación les costó el cuestionamiento público hacia la tendencia estatal a resolver los problemas de la inseguridad, obviando la obligatoriedad del respeto a la ley, repitiendo el viejo reclamo que hizo eco en el propio Presidente de la República, de que la Policía se esforzaba en capturar pero los fiscales y jueces los soltaban porque no sabían hacer su trabajo. No obstante, se vuelve necesario hacer una revisión del desempeño de fiscales y jueces y analizar si no están abusando de las medidas cautelares que contempla el nuevo Código Procesal Penal, para tratar de encontrarle algún sustento a las quejas de los Policías.

El logro más importante del gobierno en esta fase, es haber logrado el respaldo del Presidente del Congreso Nacional a las iniciativas del Poder Ejecutivo para enfrentar la criminalidad. Éste fue un logro muy importante, a pesar de la posterior manipulación del tema y de su inserción en la agenda preelectoral.

d. Control de armas

Un hecho que evidencia el apoyo del Presidente del Congreso a las iniciativas gubernamentales en materia de seguridad fue la aprobación de la ley que permitiría el control de armas y la penalización de la tenencia de AK-47. Con la primera se concedía el derecho a registrar hasta cinco armas por persona y con la segunda se daba un plazo de 90 días para entregarlas, ocho años de cárcel después del plazo y la realización de operativos a nivel nacional. Éste fue un intento coordinado entre los presidentes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, para frenar la proliferación de armas de grueso calibre entre la población en general y entre los delincuentes en particular.

e. Comunidad más Segura

El programa *Comunidad más Segura* adquirió su nombre luego de varias denominaciones que iban desde *Barrio más seguro* hasta *Comunidad segura*. Es un programa que depende directamente de la Presidencia de la República y que aspira a lograr la integración de los elementos de la comunidad con la Policía para prevenir la criminalidad en el espacio comunitario. Además de ello, pretende promover el acercamiento entre la Policía y la comunidad, para lo cual impulsó la idea de *Policía de acercamiento* con el fuerte respaldo de España, todo ello para obtener la legitimación del manejo gubernamental de la seguridad en las diferentes comunidades en donde se impulsaba el programa. Éste es uno de los esfuerzos más consistentes del Gobierno para prevenir la delincuencia a nivel comunitario, incorporando a los ciudadanos a labores específicas de complemento y apoyo a la labor policial.

3. Fase 3: Detener y rehabilitar

La tercera fase del manejo gubernamental de la seguridad incluía una combinación de represión con prevención en la que se terminó privilegiando la primera y evadiendo la segunda. Esta fase tuvo tres

componentes: aumentar las detenciones, rehabilitar mareros y transformar el sistema penitenciario, los cuales serán detallados a continuación:

a. Aumentar las detenciones

La fase tres significó un endurecimiento de la acción gubernamental en materia de seguridad. Se decidió arremeter con todos los recursos estatales en contra de los mareros. Las detenciones eran constantes e indiscriminadas, pareciendo a veces que importaba más el despliegue de policías, fiscales, Secretario y Subsecretario de Seguridad y hasta del propio Presidente de la República, que el resultado concreto de los operativos. Muchos mareros reales o supuestos eran puestos rápidamente en libertad por falta de pruebas, lo que dio lugar a pensar que la Policía carecía de una inteligencia de calle oportuna y eficaz, que le informara correctamente sobre la ubicación de los mismos.

La situación se complicaba más porque el sistema penitenciario de nuestro país era (y sigue siendo) tan deficiente que combinaba la saturación de población penitenciaria, con la incapacidad de los policías de servicios especiales preventivos para dirigir, custodiar y prevenir conflictos internos entre miembros de maras diferentes y entre éstas y el resto de la población privada de libertad. La situación era similar en los centros de internamiento de menores infractores, hacia donde se remitían los mareros que no llegaban a la mayoría de edad, causando problemas de saturación, incapacidad e intimidación entre los mismos custodios y los profesionales que trabajan en su interior.

El propósito de la arremetida en contra de los mareros fue claramente intimidar, disuadir y desarticular las pandillas, dispersando a sus integrantes, encarcelando a algunos miembros, particularmente a sus líderes más conocidos; todo ello con el objetivo de evidenciar voluntad gubernamental para enfrentar la inseguridad.

b. Rehabilitar mareros

La imposibilidad de continuar con las acciones de detención masiva de mareros, obligó al gobierno a adoptar

consecutivamente tres medidas. Una de ellas, concentrarse en la detención exclusiva de líderes, la otra, coordinar con las iglesias un trabajo de rehabilitación y reinserción de las maras en la sociedad y, la última, intentar prevenir y controlar la violencia en las cárceles. El involucramiento de las iglesias le permitió al gobierno un momento de respiro, pero no podía ser la solución al problema porque éste es un trabajo lento que supone la educación en valores diferentes a los que han poseído. Por su parte, el control de la violencia en las cárceles no pasó de la reclusión de los mareros en espacios diferentes y cierto incremento de los custodios. La situación hizo crisis en la cárcel de El Porvenir en La Ceiba, cuando se produjo una matanza de privados de libertad, la mayoría de los cuales eran integrantes de las maras o pandillas, lo cual vino a empañar el manejo gubernamental de la inseguridad, por las siguientes razones: a) la responsabilidad por las muertes recae directamente sobre la Policía, tal como ha sido señalado en varios informes sobre el caso; b) desde el momento en que una persona es recluida en las cárceles o en los centros de internamiento, el Estado se convierte en responsable por su seguridad; c) a pesar del tiempo transcurrido y del impacto nacional e internacional que este hecho provocó, no se le ha deducido responsabilidad a los involucrados, con lo cual se reafirma el sentido de impunidad que priva en el país, y d) no se conoce ninguna instrucción, y mucho menos los resultados esperados, a la Unidad de Asuntos Internos de la Policía, para investigar lo que realmente pasó y tener una posición oficial de la Secretaría de Seguridad sobre el hecho.

c. *Transformar el sistema penitenciario*

La incapacidad del sistema carcelario hondureño para recibir nueva población penitenciaria y garantizarle su seguridad, tal como quedó evidenciado en la denominada *Masacre de El Porvenir*, obligó al gobierno a constituir una Comisión Técnica Interinstitucional que concluyó su trabajo señalando las grandes carencias del sistema carcelario, la urgencia de encontrarle soluciones y la necesidad de que el control administrativo del sistema saliera lo más pronto posible de la Secretaría de Seguridad y se constituyera en un ente autónomo. A pesar de la gravedad de la situación, el Gobierno no ha girado las instrucciones del caso para hacer realidad las recomendaciones

de la Comisión, con lo cual existe la posibilidad de que tragedias similares se vuelvan a repetir en el futuro inmediato².

4. Una evaluación general

Las iniciativas del gobierno del Presidente Maduro para enfrentar el clima de inseguridad que se vive en nuestro país, pueden evaluarse en un sentido positivo y en otro negativo, lo cual nos permite realizar un balance sobre los resultados, de cara al futuro inmediato y a las perspectivas del manejo del tema de la seguridad en los gobiernos venideros.

a. Lo positivo

- ***El Gobierno ha evidenciado voluntad política para enfrentar la inseguridad.***

Es indudable que el tema de la seguridad es un tema muy sensible, provocador de controversias, de difícil obtención de resultados y de muy poco reconocimiento social. Pese a ello, el Presidente de la República ha evidenciado voluntad política para abordar el problema, ha apoyado a la Secretaría de Seguridad, ha realizado los contactos necesarios con todos los operadores de Justicia, ha conseguido el respaldo del Presidente del Congreso Nacional en la lucha contra la delincuencia y hasta se ha involucrado personalmente en las acciones gubernamentales. Lo anterior debe ser reconocido al Presidente de la República, al margen de las críticas que se le han señalado, empezando por la mala escogencia del slogan de campaña: "*cero tolerancia*", en lugar de "*cero impunidad*"³, continuando con la excesiva presencia militar en los operativos de calle y finalizando con la poca claridad sobre lo que debe ser una política integral de seguridad.

² En el mes de mayo del año 2004, más de un centenar de mareros murieron quemados y muchos otros fueron internados en estado de gravedad en los hospitales cercanos, luego de un incendio producido en el Centro Penal de San Pedro Sula, del cual no se sabe con precisión la magnitud de la responsabilidad directa, aunque la responsabilidad indirecta recae sobre el gobierno a quien le tocaba garantizar la seguridad de todos los privados de libertad.

³ La diferencia conceptual ha sido señalada por Víctor Meza en los diversos debates que se han realizado como parte de este proyecto.

- ***Se ha producido un esfuerzo de coordinación interinstitucional para enfrentar la inseguridad.***

Este ha sido uno de los mayores logros en materia de seguridad, pues raras veces se ha visto una visión de la seguridad que involucre a todos los operadores de Justicia, los cuales aparecen trabajando juntos y coordinando sus acciones en la Comisión Interinstitucional de Justicia Penal. Lo mismo puede decirse del apoyo del Presidente del Congreso Nacional en materia de Legislación sobre seguridad ciudadana, a pesar del enfoque represivo que se ha privilegiado. La presencia pública de los presidentes de los tres Poderes del Estado, unidos al Fiscal General de la República, dan la idea de una iniciativa compartida, aunque la misma se pueda ver afectada por la ausencia de resultados consecuentes con la dimensión de las figuras involucradas.

- ***La ciudadanía, particularmente los sectores pobres, creen que la inseguridad se ha reducido.***

Si pensamos la población hondureña en una dimensión estratificada con forma de pirámide, en la que la base está conformada por los sectores más pobres y la cúspide por los sectores más ricos, pasando por los tres niveles de la clase media (bajo, medio y alto), podemos decir que la acción gubernamental en materia de seguridad ha estado orientada, fundamentalmente, aunque no de manera exclusiva, hacia los sectores de clase baja y media baja, particularmente vulnerables ante los excesos de las maras o pandillas. Para estos sectores, el gobierno les está dando la seguridad y protección que esperaban, excluyendo de esta situación a los familiares de los mareros que han sido detenidos o perseguidos en los diferentes operativos.

b. Lo negativo

El manejo gubernamental de la seguridad tiene también su lado negativo, cuyo señalamiento debe servir para hacer un alto para la reflexión, corregir desviaciones y reelaborar las siguientes fases. Veámoslo con mayor detalle:

- ***Más énfasis en la represión que en la prevención.***

La inclinación de la atención gubernamental hacia uno de los aspectos del abordaje integral del problema de la seguridad, desnaturaliza el mismo y lo presenta ante la sociedad como un enfoque estrictamente policial y, por lo tanto, insuficiente. Hay que reconocer que la represión es un aspecto infaltable en el manejo gubernamental de la seguridad, pero la concentración de todos los esfuerzos en ella, deja un vacío que le impide garantizar la sostenibilidad de los resultados alcanzados, situación que se puede revertir rápidamente en cuanto se aligere la atención gubernamental sobre la represión. El énfasis represivo también conlleva el riesgo de volverse en contra de la misma Policía y, en consecuencia, del Secretario de Seguridad que la impulsa y del Presidente de la República que la avala, pues el mismo experimenta una fase de auge y aceptación, en el corto plazo, seguido de otra fase de crisis y cuestionamiento, en el mediano y largo plazo. La situación puede tender a pasar de la represión a los delincuentes o infractores a la confrontación con los críticos, lo cual tarde o temprano terminará con la imagen de funcionarios altamente comprometidos con una oferta electoral hecha gobierno.

- ***Poca previsión del impacto de las acciones gubernamentales.***

Quizás el aspecto más relevante tiene que ver con la detención masiva de mareros sin tener espacio y condiciones suficientes para recluirlos y garantizar su seguridad y la de los demás privados de libertad; pero también cabe destacar la irresponsabilidad de aprobar leyes que, en parte o en su totalidad, ponen en tela de juicio la capacidad del Estado para garantizar los derechos de todos los ciudadanos, ya sea que estén libres o privados de libertad. Lo mismo ocurre con la utilización de un lenguaje confrontativo, provocador, amenazante, violento o simplemente irresponsable, para referirse a los delincuentes y mareros, vivos o muertos, sin saber la reacción en cadena que pueden provocar. Frecuentemente nuestros dirigentes y funcionarios evidencian una ignorancia total de las implicaciones de un Estado de Derecho, y dicen cosas que no sólo los ponen en entredicho,

sino que también incitan reacciones violentas o inadecuadas en la ciudadanía que los escucha y que cree en ellos.

- ***Propensión a saltarse los “inconvenientes” del Estado de Derecho.***

La vigencia del Estado de Derecho es y debe ser la máxima aspiración de una sociedad que construye la democracia. En él se establecen con claridad las leyes que deben regular el comportamiento de los ciudadanos que cometen delitos o faltas y las penas con que deben pagar lo que hicieron. Un Estado de Derecho implica la existencia de abogados que defiendan a los inculpados, de fiscales que acusen y de jueces que evalúen las pruebas presentadas y tomen las decisiones más justas. Ninguna otra persona debe tomarse la Justicia en sus propias manos y quedar impune; y ningún operador de Justicia, mucho menos la Policía, debe saltarse la presunción de inocencia que estipulan las leyes para todos los ciudadanos, juzgar culpable a un detenido antes de someterlo a juicio y aplicarle la pena que consideren adecuada, incluyendo la de muerte. Los funcionarios de la Secretaría de Seguridad y los representantes de los Poderes del Estado deben enviar a sus subordinados mensajes claros e inequívocos al respecto y evitar al máximo discursos que estimulen la iniciativa, discrecionalidad y confrontación innecesaria entre el gobierno y los organismos defensores de los derechos humanos y entre los mismos operadores de Justicia.

- ***Colocación de los policías como protagonistas exclusivos de la lucha contra la inseguridad.***

El énfasis de la represión sobre la prevención y la inexistencia de claridad sobre la acción coordinada que deben mantener todos los operadores de Justicia para alcanzar resultados positivos en la lucha contra la delincuencia, puede llevar a este Gobierno y a cualquier otro, a privilegiar el papel de los policías por encima de los otros operadores, creyendo que la seguridad es un asunto exclusivo de los policías. Lo anterior ha conducido a que trascienda a la opinión pública una posición policial orientada a:

- Cuestionar a los fiscales y jueces, de quienes dicen que no hacen bien su trabajo porque dejan en libertad a los delincuentes.
 - Neutralizar los controles internos a la Policía, argumentando que la vigilancia sobre el desempeño es un obstáculo para la lucha contra la delincuencia.
 - Criticar el nuevo Código Procesal Penal, acusándolo de ser muy garantista.
 - Plantear cambios inadecuados en la Ley Orgánica de la Policía, insinuando la posibilidad de una vuelta al pasado con un alto nivel de concentración y monopolio en las autoridades policiales.
 - Neutralizar o debilitar la institucionalidad civil de la Secretaría de Seguridad, oponiéndose al nombramiento o fortalecimiento de personal civil en puestos clave de la Secretaría.
 - Confrontar a la sociedad civil que cuestiona sus excesos, utilizando un discurso inadecuado y extemporáneo.
-
- ***Tendencia a politizar el tema de la seguridad ciudadana.***

Uno de los grandes faltantes de nuestra democracia es encontrar la manera de separar el ejercicio gubernamental del ejercicio de campañas electorales, prohibiendo a cualquier funcionario público el lanzamiento de su precandidatura o candidatura a cargos de elección popular para el gobierno siguiente. Esta parece ser la única manera de evitar que se diluya la línea que separa al funcionario del candidato y que aquél comience a utilizar los privilegios de su cargo para hacer campaña política. Eso es, precisamente, lo que está ocurriendo con el Presidente del Congreso Nacional y el tema de la seguridad, cuando sale insistentemente en los medios de comunicación, particularmente en la televisión, haciendo propaganda electoral con lo de las armas AK-47 y la Ley Antimaras, con el agravante de que privilegia el aspecto represivo que puede llegar a provocar una reacción violenta en la ciudadanía. Lo anterior nos obliga a diferenciar entre la necesidad de que el tema de la inseguridad se incluya en la agenda electoral, lo cual es positivo, y el peligro de que su utilización irresponsable estimule los rasgos autoritarios y represivos de la ciudadanía, con el propósito

exclusivo de obtener su voto, lo cual es, evidentemente, muy negativo.

- ***Tendencia a la confrontación con grupos defensores de los derechos que contempla la misma Constitución de la República.***

Los grupos que defienden los derechos y garantías constitucionales deben merecer el respeto de toda la sociedad hondureña y del Estado, haciendo alusión a los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y a dos instituciones clásicas del Estado que, en ocasiones, pareciera que son instancias autónomas por la discrecionalidad, prepotencia e impunidad con que a veces se han manejado, como son la Policía y las Fuerzas Armadas. La guerra que el gobierno le ha declarado a los mareros, a través de la Secretaría de Seguridad, evidencia una voluntad política por enfrentar el problema, lo cual debe ser reconocido desde la sociedad, pero, por su complejidad, choca constantemente con el Estado de Derecho y crea fisuras que provocan una reacción natural en las organizaciones que luchan por la vigencia del Estado de Derecho. Uno de los pilares fundamentales de este Estado es la presunción de inocencia que es un principio universal que garantiza los derechos de los detenidos reales y potenciales, es decir, de toda la ciudadanía. Le corresponde a la Policía, y no a los fiscales ni a los jueces, aportar las pruebas que se necesitan para procesar a un sospechoso. Si la Policía no hace bien su trabajo, ningún fiscal responsable se atreverá a presentar un caso que sabe de antemano que será sobreseído en los tribunales. Pero, de la misma manera, si un fiscal no asume su responsabilidad de conducir a los investigadores para que hagan un mejor trabajo, los resultados de la pesquisa policial serán insuficientes y deficientes.

El Estado de Derecho debe garantizar la transparencia en la impartición de justicia y la aplicación de las leyes sin ninguna interferencia. Lo anterior garantiza también que los detenidos por sospechosos (que podemos ser nosotros mismos o nuestros hijos), reciban un trato correcto de parte de las autoridades, y si el juez los encuentra culpables, aplicarles la pena que está estipulada en nuestras leyes. Lo anterior debe quedar muy claro para los policías, militares, altos

funcionarios de Seguridad y Defensa y Presidentes de los tres poderes del Estado, pero también debe quedar claro para algunos organismos de defensa de los derechos y garantías constitucionales, que las cárceles no son ni deben ser hoteles de descanso para los condenados, sino lugares de castigo (por ello se les priva de la libertad) y lugares de rehabilitación (debe dárseles la oportunidad de cambiar sus actitudes y valores y recibir por ello un premio o un estímulo).

El hecho de que un alto funcionario de Estado presente un discurso confrontativo con grupos cuyo trabajo es necesario en una sociedad democrática para garantizarle a la ciudadanía que haya quien vigile los excesos de los órganos policiales y militares, es extremadamente peligroso para el Estado de Derecho, porque puede servir de estímulo a los excesos policiales, la intolerancia y la confrontación con y entre personas y grupos que piensan y actúan diferente a los que detentan el poder político. Por lo anterior y por lo que hemos visto y oído en los dos últimos años, podemos concluir que se está produciendo un profundo retroceso discursivo en el tema de la seguridad ciudadana, tanto a nivel de funcionarios de Estado, como a nivel de dirigentes de organizaciones de sociedad civil dedicadas a la defensa de los derechos humanos. Se evidencia una tendencia recurrente en ambos extremos, a volver al pasado y repetir viejos argumentos, como si el contexto nacional e internacional no hubiera evolucionado y como si la única manera de enfrentar la inseguridad fuera confrontando a la sociedad, como es el criterio de unos, o confrontando al gobierno y a la Policía, como parece ser el criterio de otros.

B. DESEMPEÑO POLICIAL

El desempeño de la Policía depende de una serie de condiciones necesarias para el funcionamiento, desde el equipo y los medios para el funcionamiento oportuno y expedito, hasta el proceso de formación y preparación que debe tener un policía antes de entrar en contacto con la ciudadanía. La percepción del desempeño es, en cierta forma, la imagen que percibe la ciudadanía de los actos policiales. Cuando se habla de desempeño de la Policía, se remite a la eficiencia en cuanto a resultados cuantitativos y, por lo general, la institución policial atribuye la falta de resultados a la relación

inadecuada e insuficiente entre el número de policías y la cantidad de población del país o de la ciudad donde se desempeñan, y a la falta del equipo necesario para enfrentar al delito y a los delincuentes.

Sin desestimar las carencias como una limitación real para el cumplimiento eficiente de la función policial, el desempeño también está vinculado a la formación y capacitación policial. Por lo general, la capacitación policial no ha trascendido su origen corporativista, como resultado de un entrenamiento para el control y represión autoritaria. Además, al interior de la Policía y desde sectores autoritarios externos, se percibe la demanda del respeto a los derechos humanos por parte de la Policía, como un obstáculo para el mismo desempeño policial. Desde este punto de vista, la Policía no es eficiente porque las organizaciones defensoras de los derechos humanos demandan a los policías por abuso de autoridad cuando se exceden en el uso de la fuerza. La conclusión que se extrae de este planteamiento es que la Policía no es culpable de la falta de resultados. Tres elementos más tienen que ver con el desempeño policial: La debilidad de los controles externos e internos, el creciente ascenso del crimen y el delito, y la presión por resultados en el corto plazo.

Hay en las estructuras del Estado tres actores clave que se relacionan de manera cotidiana y directa con el tema de la seguridad, tal como lo hemos explicado en los capítulos precedentes. Ellos son: la Policía, el Poder Judicial y el Ministerio Público. Más distante y aparentemente indirecta, existe la relación con el Congreso Nacional, quien provee las herramientas legales y asigna los recursos para la operatividad de estas instituciones. El desempeño de la Policía debe analizarse, por lo menos, vinculado a las dos primeras instancias del Estado, el Ministerio Público y el Poder Judicial. Respecto al Ministerio Público, su función no es luchar en contra de la delincuencia, que es privativa de la Policía Nacional, su función es luchar contra la impunidad, lo que significa lograr que todos los que cometan un delito sean condenados por los tribunales de la República, apegado a las leyes vigentes del país. Indirectamente, esta institución lucha contra la delincuencia, porque siempre que logra una sentencia condenatoria, logra que se mantengan en reclusión personas que, estando en estado de libertad, atentarían contra la seguridad de las personas y de sus bienes.

Al Poder Judicial, en cambio, le toca juzgar y ejecutar los asuntos sometidos a su conocimiento; para ello se vale de las pruebas obtenidas y remitidas por la Policía y solicitadas por los Fiscales. El soporte que sustenta el trabajo del Juez es aportado por los fiscales, auxiliados por los policías de investigación y los médicos forenses. La relación de estas tres instituciones es permanente, comienza desde que se comete un ilícito hasta que los responsables son capturados, continúa durante el juicio y termina con la sentencia. Es esta relación la que se expresa de manera continua entre los funcionarios públicos que rectoran estas instituciones, relación que a veces se manifiesta como relación de colaboración y de complementariedad, y otras, de reclamo y señalamiento mutuo por responsabilidades no cumplidas a cabalidad.

1. La eficiencia la Policía

El tema de la seguridad se mantuvo durante la campaña presidencial de las elecciones del año 2001 como uno de los planteamientos más vinculados a los intereses de los electores. Siendo la inseguridad y su manifestación en homicidios y otros hechos violentos y delictivos, una de las principales preocupaciones de la ciudadanía, el candidato del partido opositor realizó los planteamientos más permanentes y provocativos, tanto en la obtención de resultados como en los procedimientos para conseguirlos.

La participación directa del candidato presidencial primero y presidente después, tanto en la oferta electoral como en la ejecución de algunas actividades, colocaron el problema de la falta de seguridad como un problema de primera línea, lo que ha tenido dos tipos de resultados: El primero, positivo, pues el problema no había recibido atención del Estado más allá del Secretario de Seguridad, y se elevó a una categoría de mayor importancia, tanto por la presencia presidencial como por la participación de otras instancias del Estado en las acciones que ejecuta la Policía. El segundo, negativo, tiene que ver precisamente con la eficacia: si todo el aparato de Estado parece estar a disposición para la lucha contra la delincuencia, y el delito y la violencia no disminuyen sustancialmente, puede producir un estado de desesperanza, debido a la sensación que ésta es una "guerra" que está perdiendo la Policía e, inclusive, que la está perdiendo el Estado.

La Policía Nacional, de reciente creación e incompleta transición, desde un inicio se percibió que no estaba preparada para enfrentar

delito y a los delincuentes. El Presidente Maduro, un día después de juramentar su cargo, se reunió con el Secretario de Defensa, el secretario de Seguridad, el Fiscal General y el Presidente del Congreso Nacional para coordinar las medidas que se emprenderían e inmediato en el combate a la delincuencia y a la criminalidad, y así pasó “de las palabras a la acción”.

En este primer encuentro, dos posiciones quedaron claras: la del Fiscal General, que reiteró el apoyo, pero llamó a que las acciones emprendidas por la Policía estuvieran enmarcadas en la ley, porque es “importante que las acciones policiales no estén contaminadas por actos al margen de la ley. Los resultados de actuaciones ilegales no constituyen prueba en un juicio, y los responsables directos de los delitos quedan en libertad mediante resoluciones judiciales”, según les recordó el Fiscal. Por su parte, el Secretario de Defensa manifestó que las Fuerzas Armadas apoyarían de forma decidida todas las acciones que emprenda la Secretaría de Seguridad para reducir a la mínima expresión las actuaciones de la delincuencia: “la lucha será en el ámbito nacional, la Policía por si sola no tiene la capacidad para enfrentar la delincuencia que opera en todo el país, pero con el apoyo adicional de las Fuerzas Armadas, la capacidad de respuesta aumenta”, manifestó el funcionario (T/30/01/02/). La intervención del Fiscal General y del Secretario de Defensa se orientan, el primero, a los problemas de la Policía para recoger las pruebas y custodiar el lugar del delito, y el segundo, al viejo vínculo entre policías y militares, en el que la relación fue de subordinación de los primeros hacia los segundos, y la percepción militarizada para proveer de seguridad a las personas y a sus bienes.

a. La hora de la Cero Tolerancia

Cero Tolerancia se erigió en un concepto que se integraba a la política de seguridad del Presidente Maduro. La Cero Tolerancia fue el planteamiento más visible, y tuvo al menos dos connotaciones; desde la visión oficial se hacía referencia al combate a la delincuencia y a la intolerancia del delito; desde los sectores opositores y desde las organizaciones defensoras de los derechos humanos, el planteamiento se identificó como una política que violaba los derechos humanos y que atentaba contra el Estado de Derecho. La inadecuada selección de un slogan de campaña copiado de una campaña similar en una ciudad estadounidense, creó un contexto de animadversión hacia el esfuerzo gubernamental por impulsar la lucha contra la

delincuencia, situación que no pudo resolverse en los meses que siguieron a la toma de posesión del nuevo gobierno.

En Tegucigalpa y San Pedro Sula se iniciaron las actividades de patrullajes conjuntos entre militares y policías, pero las actividades se expandieron al ámbito nacional. Desde un inicio el Presidente Maduro se involucró, haciéndose presente en los barrios y zonas más conflictivas y escenarios de gran número de delitos; además, las reuniones de equipo se realizan en la Casa Presidencial, integrándose a estas reuniones el Secretario de Gobernación y Justicia, los Secretarios de Defensa y Seguridad y los Presidentes de los Poderes del Estado. En esta reunión el Presidente Maduro identificó los grupos a quienes "hay que hacerles la vida imposible: ladrones, secuestradores, roba carros y asaltantes, y todos aquellos acostumbrados a vivir al margen de la ley" (EH/30/01/02). En esta reunión también el Presidente se comprometió a un respaldo incondicional a la Policía en sus labores de combate a la delincuencia y anunció algunas acciones para mejorar la eficiencia, entre ellas:

- Solicitar al Congreso Nacional incremento de presupuesto.
- Ahorrar cantidades millonarias en alquileres, empleando las instalaciones donde funcionó la Fuerza de Seguridad Pública.
- Dotar de mejor equipo a la Policía.
- Incrementar el número de policías en dos mil.

No hay referencia en este ofrecimiento a mejorar la formación de los policías y continuar el proceso de depuración y fortalecimiento de la Unidad de Asuntos Internos, lo cual ha sido una demanda muy sentida y sostenida entre diversas organizaciones sociales. El Presidente hizo un llamado a la ciudadanía para que contribuyera con la lucha contra la delincuencia. Este llamado, con mayor precisión en cuanto al tipo de ayuda que se solicita, fue hecho por el Comandante de la 105 Brigada, quien planteó que en la segunda fase de la *Guerra contra la delincuencia* "buscará realizar el mayor número de detenciones, por lo que solicitó la colaboración ciudadana; si todos los vecinos que conocen a delincuentes que viven con nombres supuestos, los denuncian, estamos seguros que podemos llegar hasta ellos y llevarlos a los tribunales de Justicia. Muchos vecinos de los delincuentes los conocen y conviven con

ellos, pero los respetan porque saben lo que son; no obstante, los incito a denunciarlos anónimamente" (T/10/02/02).

Tanto el llamado del Presidente para pedir la colaboración de la ciudadanía, como el llamado del Comandante de la 105 Brigada para solicitar las denuncias anónimas, evidencia, por un lado, la falta de información generada por la misma Policía, una carencia que impacta en el combate al delito y, por otro, la necesidad de resultados rápidos, resultados traducidos en capturas y remisiones a los tribunales; esto, sin considerar la cantidad de delitos, cuyos responsables aun no están sometidos a la Justicia y la cantidad de órdenes de captura sin ejecutar.

b. La Efectividad de la Guerra a la Delincuencia.

En el cargo de Directora de Policía fue nombrada una mujer, Coralia Rivera, quien prometió luchar sin temor contra la delincuencia; señaló que tomaba posesión en un momento en el que la ciudadanía exigía un servicio más eficiente y eficaz, y por ello, ofreció privilegiar el uso de la tecnología sobre la contratación de más personal y focalizar los procesos educacionales en la profesionalización de los policías.

El optimismo de los funcionarios de Estado respecto al balance positivo que realizaron 100 días después de iniciado el operativo *Guerra contra la delincuencia*, contrasta con la percepción de inseguridad que continúa sintiendo la ciudadanía. En una exposición ante el Cuerpo Diplomático, el Presidente Maduro aseguró que está "ganando la guerra contra la delincuencia". Para este mismo período, el Secretario de Seguridad manifestó que la delincuencia se había reducido en un 61%, siendo los delitos comunes los que más se habían disminuido, y sobre las muertes violentas que se continuaron dando, fundamentalmente en las ciudades de mayor población, las explicó como parte de un problema cultural, que es la falta de valores en la mayor parte de la población.

Igual posición que el Presidente Maduro asumió la Directora de Policía, quien reiteró "hemos logrado que esas estadísticas bajen sustancialmente en aquellos delitos que mayormente inquietaban a la población; hemos logrado reducir esos índices en lo que es el delito común". Respecto a las muertes en Tegucigalpa y San Pedro Sula, indicó que "van ligadas a otros

factores imposibles de ser manejados por la Policía como es la conducta personal y los aspectos pasionales y emocionales" (T/18/IV/02).

Contra poniéndose a la posición de las autoridades, varios informes de investigación sobre "Costos y Magnitud de la Violencia", realizada como parte del Proyecto *Ciudadanos por la Paz y la Convivencia*, en San Pedro Sula, revelaban que las tasas de delito en proporción a la población permanecen estancadas; los asaltos, la intolerancia y las venganzas personales a causa de un sistema de Justicia ineficiente, aparecen como las principales motivaciones de los homicidios reportados en el Valle de Sula. Pero son las estadísticas de la Policía las que nos indican qué tipo de delito se incrementó y que tipo de delito se redujo (ver el Cuadro No.15).

Los datos para el año 2003 están incluidos en la Memoria Anual de la Secretaría de Seguridad; en este documento no se incluyó la cifra de los delitos en contra de la vida (Homicidios, suicidios, tentativa de homicidio, enfrentamiento armado etc.) y solamente aparecen otras categorías de delitos, aquellos en los que sí se registra una mejoría significativa. No fue posible obtener la información de los delitos contra la vida registrados durante el año 2003. Es evidente que los homicidios se incrementaron durante el año 2002, y que los éxitos de combate a la delincuencia se concentraron en lo que fue asalto a negocios, secuestros, robo a residencias y robo de vehículos y, en los últimos dos años, la incautación de drogas. Pero la seguridad para las personas continuó siendo la deuda más importante en materia de seguridad durante el primer año de gobierno. Si los datos de las muertes violentas para el 2003 hubiesen disminuido, no hay duda que aparecerían registrados en el reporte de la Secretaría para este año.

Si revisamos los datos de la Dirección General de Investigación Criminal, para los años 2002 y 2003, ratificamos que los delitos contra la vida y contra la propiedad se incrementaron y que el impacto de las medidas que se han puesto en práctica en el presente gobierno no se han traducido en una disminución del número de las víctimas y que, por el contrario, si aceptamos las cifras de la DGIC, los homicidios se incrementaron de manera alarmante durante el último año, tal como se expresa en el Cuadro No.16.

CUADRO NO. 15
ESTADÍSTICA SOBRE VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD
1999 – 2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Homicidios	2,563	3,176	3,488	3,252	
Tentativa de Homicidio	124	496	532	395	
Lesionados	1,876	3,436	3,635	3,150	
Abortos	18	40	34	27	
Suicidios	148	215	219	219	
Enfrentamiento Armado	49	218	164	107	
Secuestros	33	47	45	25	9
Robo a Residencias	287	577	607	730	
Robo a personas	837	2,747	2,824	2,008	
Robo a Empresas y Negocios	741	771	506	694	
Robo a Vehículos Repartidores		518	606	368	
Asalto a Gasolinera		74	86	81	65
Tráfico e Incautación de Cocaína*	1,283	181	85	6,186	7,735
Robo a Bancos		62	64	32	19
Robo de Vehículos	1,409	2,019	2,800	2,153	1605

*En Kilos

Fuente: Departamento de Planeamiento Estratégico. Policía Preventiva

**CUADRO NO. 16
INCIDENCIA DE DELITOS EN CONTRA DE LA VIDA Y LA
PROPIEDAD.
2002 -2003**

Delitos	Año 2002	Año 2003
Homicidios	4,167	6,231
Robos	12,633	17,433

Fuente: DGIC Departamento de Ingeniería en Sistemas. Febrero 2003

Los datos de la Dirección General de Investigación Criminal reportan un incremento en los homicidios superior al 50% entre los datos del 2002 y los datos del 2003. Para el año 2003 no fue posible conseguir la información de la Policía Preventiva sobre los homicidios. Pero la información de ambas instituciones es diferente para el año 2002, mientras la DGIC registra 4,167 homicidios, la Policía Preventiva registra 3,252, una diferencia de 915 casos, un dato relativamente alto, si consideramos que ambas Policías dependen de la Secretaría de Seguridad y que deberían tener estadísticas homologadas. Por la más amplia cobertura en el territorio nacional, se supondría que es la Policía Preventiva la que tiene la mayor capacidad de registro, pero la confiabilidad en los datos de la DGIC se fundamenta en que es esta dependencia policial la que investiga los delitos.

Los datos de la Dirección de Medicina Forense siempre están por debajo de los de la Policía Preventiva y de los de la Policía de Investigación, y ello se debe particularmente a que la información registrada en esta institución corresponde al levantamiento de cadáveres y autopsias. Al estar concentrada la Dirección de Medicina en Tegucigalpa y otras ciudades importantes del país, no cuentan con un registro nacional; en ciudades pequeñas, en municipios y aldeas el levantamiento y reconocimiento de cadáveres, los hacen los jueces auxiliares y los jueces de Policía. Para el año 2003 la Dirección de Medicina Forense realizó 1,784 autopsias y 1,936 levantamientos de cadáveres.

La *Guerra a la delincuencia*, concepto con el que el gobierno identifica las acciones orientadas a proveer seguridad a las personas y a sus bienes, requiere de ciertas condiciones en la Policía, tanto para la prevención como para la investigación criminal, pero también requiere de la Secretaría de Seguridad un efectivo funcionamiento para el control de los centros penales, para que estos cumplan con las funciones que la ley les señala. Los sucesos ocurridos en el mes de abril del año 2003 en la granja penal de El Porvenir en el norte de Honduras, evidenciaron las deficiencias y la corrupción del sistema penitenciario, y las deficiencias del sistema de investigación criminal. A más de un año de aquellos sucesos, todavía no hay resultados concluyentes para la Justicia penal.

c. La Masacre en la Granja Penal El Porvenir

Un hecho que provocó la necesidad de que el Gobierno informara a los representantes de los países cooperantes, fue el hecho acaecido en el mes de abril del año 2003 en la granja penal de El Porvenir. En esta oportunidad, el Presidente de la República se reunió en la Casa de Gobierno y dio algunas explicaciones al G – 15 sobre la masacre ocurrida en la granja penal, lugar en el que perecieron 68 personas; de éstas, 61 eran pandilleros, 2 realizaban visitas a parientes y 5 eran privados de libertad por otros delitos. El Presidente, además de solicitar apoyo financiero para mejorar el sistema penitenciario, se comprometió con una investigación profunda de las causas de esta matanza, para, por un lado, deducir las responsabilidades conforme a la ley, y por otro, buscar mecanismos orientados a evitar que se produjeran casos similares en cualquiera de los 24 centros penales del país, todos ellos en condiciones de funcionamiento precario, sobrepoblados y sin políticas de reinserción y ocupación del tiempo libre.

El caso de la masacre de El Porvenir revela de manera inequívoca el desempeño de la Policía, tanto en la administración de los centros penales como en la investigación criminal, después de sucedidos los hechos. Los sucesos de El Porvenir provocaron al menos tres informes: Un informe oficial, en el que intervino el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), un informe del Comisionado de los Derechos Humanos y un tercer informe producido por el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC) de la Compañía

de Jesús en Honduras, que se cita en este informe. La versión oficial de los hechos señala que el sábado 5 de abril se desarrolló en la granja penal de El Porvenir, uno de los motines carcelarios más trágicos de Honduras y América Latina y que tuvo como resultado 39 personas heridas y 68 personas asesinadas.

Según la versión que se maneja, el día miércoles 2 de abril, varios agentes cobras, junto a reos comunes que desempeñan funciones de vigilancia y disciplina, realizaron un operativo destinado a desarmar a los pandilleros o mareros de la granja penal. Como consecuencia, los días jueves y viernes, algunos de los mareros fueron encerrados en las celdas de castigo. Sin embargo, el sábado 5, el castigo fue suspendido en horas de la mañana. Minutos después, "El Boris", jefe de la pandilla 18, y sus compañeros, reclamaron al reo Edgardo Coca, jefe de los internos, y al jefe de disciplina, José Alberto Almendáres, por el operativo de desarme que se realizó contra los pandilleros y no contra todos los internos. En estos momentos, los mareros sacaron sus armas de fuego y dispararon contra la humanidad de ambos, hiriendo al primero y asesinando al segundo. Fue en este momento cuando comenzó la batalla campal en que se convirtió la granja penal. Los otros internos también sacaron sus armas y se unieron a las autoridades del centro penal. En medio de la pelea, 26 pandilleros se refugiaron en una de las celdas, en donde fueron encerrados con llave y les prendieron fuego.

De los hechos narrados surgen varios cuestionamientos:

- ¿Por qué el operativo fue dirigido solamente a desarmar a los mareros y no a toda la población carcelaria?
- ¿De dónde provenían las armas que portaban los internos?
- ¿Cómo es posible que las autoridades de la granja penal no se hayan dado cuenta del trasiego de armas?
- ¿Por qué algunos reos ejercen funciones de disciplina, las cuales son propias del personal penitenciario, de acuerdo a la ley?
- ¿Cómo es posible que de los 68 muertos, 61 pertenecían a la mara 18?

Entre las armas decomisadas estaban 6 armas de fuego calibre 38, 9 milímetros y 3.57. También fueron decomisadas otra cantidad de armas punzantes, tubos, palos y combustible. Lo más sorprendente del caso es que también hubo una explosión de granada.

Las investigaciones hechas hasta el momento evidencian que las autoridades penales estaban involucradas en el tráfico de armas que provocó esta matanza, ya sea por facilitar las armas o por tolerar y permitir el trasiego de las mismas. El mismo Subsecretario de Seguridad, Armando Calidonio, ha reconocido que existen indicios racionales sobre la complicidad de algunos policías (EH/07/04/03). El Fiscal General, Roy Edmundo Medina, expresó que "las autoridades del penal de La Ceiba son responsables por omisión y acción, al no haber prevenido la tragedia y por la existencia de armas en el interior... En este caso existen dos tipos de responsabilidades de las autoridades encargadas del penal, una, de acción, relacionada con las personas que hicieron uso de las armas y otra, de omisión, al no haberse prevenido la tragedia... De omisión porque las autoridades no previnieron esta tragedia y no tomaron las medidas adecuadas en su oportunidad, y esa omisión pasa por el control de los objetos que puedan ingresar a un centro de reclusión o internamiento de imputados y condenados" (LP07/04/03/).

El ofrecimiento del Presidente sobre una investigación que castigue a los responsables ha ido lento; a la fecha no se han aplicado responsabilidades penales a las autoridades de la granja penal de El Porvenir y recientemente la Fiscalía ha promovido acusación a más de 50 personas entre autoridades de la granja penal, agentes de policías y militares. Inmediatamente después de los hechos, las autoridades penitenciarias ordenaron la limpieza del lugar, destruyendo de esta forma las pruebas. La falta de resultados en la aplicación de la Justicia puede convertir este caso en uno de los de mayor impunidad en el país.

d. La Guerra contra las Maras

A los jóvenes integrantes de maras o pandillas se les ha señalado en los últimos tiempos como los responsables de la delincuencia y de la inseguridad. El problema de las maras y

pandillas, originalmente circunscrito al ámbito de los escenarios en los que circulaban y de efectos exclusivos entre sus miembros, rebasó esta percepción cuando hicieron víctimas de manera indiscriminada de los actos de violencia, a personas que no tenían o tienen relación con estas organizaciones.

En sus orígenes, la violencia de las maras recaía sobre miembros de otras organizaciones rivales; el apareamiento de cadáveres con signos de haber sido torturados, con indumentaria a la usanza de estos grupos y tatuada su piel, llevaba a la rápida conclusión que estas personas eran víctimas de la rivalidad entre grupos y de los ajustes de cuentas entre organizaciones. Hasta aquí, de esta situación no se ocupaba ni se preocupaba la ciudadanía, pues era un asunto entre maras y un problema de la Policía que tenía que investigar estos delitos.

Pero la percepción y la posición de la ciudadanía fueron modificándose en la medida que los actos de violencia y de delincuencia llegaron a convertir en víctimas a personas sin ninguna relación con estos grupos. Asesinatos masivos e indiscriminados en Tegucigalpa y San Pedro Sula, sin móvil aparente, provocaron una variación de la percepción sobre la relación entre las maras y los ciudadanos. La relación y la ejecución de actos violentos habían rebasado la relación entre maras e intra maras. Desde esta perspectiva, cualquier persona estaba en riesgo porque podía convertirse en víctima; las personas habían perdido, incluso, la capacidad de movilizarse en algunos puntos de la ciudad, pues los mismos habían sido "ocupados" por los mareros, tales como esquinas, plazas, parques y zonas de peatones en los barrios y colonias.

Los resultados de las medidas tomadas en materia de seguridad, durante el primer año de gobierno del Presidente Maduro, no arrojan una disminución de las muertes violentas ni de los homicidios; podemos decir que disminuyeron otros tipos de delito, pero no los asesinatos y los homicidios. La ciudadanía reclama resultados y la Policía está interesada en resultados rápidos para demostrar que es eficiente. En este contexto, las maras y pandillas se convierten en el centro de atención en esta nueva fase de lucha en contra de la delincuencia.

El Presidente de la República acudió al Congreso Nacional para entregar al titular de este poder el anteproyecto de reformas al

Código Penal. Esta acción concluyó con la reforma del Artículo 332 del Código Penal que se lee así:

"Se sancionará con la pena de nueve (9) años de reclusión y multa de diez mil (L.10,000.00) a doscientos mil (L.200,000.00) Lempiras a los jefes o cabecillas de maras, pandillas y demás grupos que se asocien con el propósito permanente de ejecutar cualquier acto constitutivo de delito. Con la misma pena de reclusión establecida en el párrafo anterior rebajada en un tercio (1/3), se sancionará a los demás miembros de las referidas asociaciones ilícitas. Son jefes o cabecillas, aquellos que se destaquen o identifiquen como tales y cuyas decisiones influyan en el ánimo y acciones del grupo".

Esta reforma no se limita a las penas cometidas, sino a la asociación misma. Y no define lo que debe entenderse como mara y lo que debe entenderse como pandillas, creando ambigüedad en los conceptos. El precedente al tratamiento de las maras y pandillas está en la Ley de Policía y Convivencia Social, que en su artículo 90 dispone:

"Se considera pandilla perniciosa al grupo de adolescentes de doce (12) a dieciocho (18) años, que se reúnen y actúen para agredir a terceras personas o entre sí, dañar bienes públicos o privados u ocasionar desmanes que alteren el orden público".

Y continúa el Artículo 91:

"Al adolescente que integrando una pandilla perniciosa porte cualquier tipo de armas, hostigue de modo amenazante a personas, utilice material inflamable o explosivo, consuma alcohol o drogas en la vía pública, se le detendrá de inmediato y pondrá a la orden del juez competente para la aplicación de la medida educativa que corresponde".

La iniciativa del Poder Ejecutivo provocó diferentes reacciones. Las organizaciones defensoras de los derechos humanos y de los derechos de la niñez, manifestaron su oposición a la reforma, expresando las razones siguientes:

- Se borra la presunción de inocencia, porque la ley tipifica la asociación como delito y no el delito mismo.
- La sospecha de pertenencia a una mara, habilita a la Policía para actuar en situación de flagrancia, para allanar, capturar o disparar.
- La condición de flagrancia no prescribe, porque la pertenencia es permanente y no hay forma de acreditar el retiro de una organización que no tiene un estatus formal.
- Esta reforma no puede modificar la legislación especial sobre menores, porque existe un cuerpo legal especial que los regula, cuando se trata de menores infractores.

El Fiscal General del Estado se limitó a plantear que las reformas debieron ser consensuadas con el Consejo Nacional de Seguridad Interior, CONASIN (T/02/07/03); pero el Fiscal del Menor consideró positiva la iniciativa del Presidente Ricardo Maduro de crear un instrumento eficaz en contra de la proliferación de las maras, aunque reafirmó que "la Fiscalía velará porque se respete y cumpla el tratamiento especial para menores de edad". El Fiscal reiteró que los jóvenes que incurran en actos delictivos deben ser sometidos a la Justicia, porque no es cierto que es imposible deducirles responsabilidades (LT/02/07/03). Las Iglesias católica y protestante se reunieron con legisladores para expresar sus puntos de vista sobre la reforma del artículo 332 y expresar preocupaciones en el trato que de allí pudiera aplicarse a los integrantes de maras; sobre todo les preocupaba un trato igual para quienes han cometido delitos y quienes no lo han hecho.

En el marco del Diálogo Nacional también fue tratado el tema, allí se planteó la necesidad de una política integral y no aislada, ver el tema de las pandillas como un problema de la juventud y se pidió el respeto a los derechos humanos; se pidió eliminar el término pandilla como asociación ilícita, pues la misma es un fenómeno social y no el equivalente a un grupo criminal. Por otro lado, el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH) entregó, a través de la Comisión de Enlace con la Cámara Legislativa, un documento con las observaciones a las reformas al artículo 332 del Código Penal. Finalmente, la reforma fue aprobada en un sólo debate por unanimidad de los representantes de los cinco partidos políticos.

¿Cuántos jóvenes están integrados en maras o pandillas? Ese es un dato sobre el cual no hay un parámetro uniforme. La Policía, cuando se refiere a estos grupos, estima un rango de entre 50 y 70 mil jóvenes; la prensa ha llegado a plantear hasta 140 mil y las organizaciones que trabajan con jóvenes infractores y jóvenes en conflicto con la ley estiman una cantidad de jóvenes involucrados en pandillas, entre diez y doce mil. En los Cuadros No.17 y 18, podemos ver los resultados cuantitativos de la aplicación del Artículo 332 reformado tanto en adultos como en jóvenes.

CUADRO NO. 17
Estadísticas de actividades realizadas en adultos
en aplicación del artículo 332 (reformado) del Código Penal
Del 14 de agosto al 31 de Diciembre del 2003

No.	Acciones realizadas con adultos en aplicación del Artículo 332	Totales
1	Total de Detenidos en Operativo	1,109
2	Total de Personas Libres por Decisión Administrativa	304
3	No. de Imputados Remitidos a los Juzgados por los Fiscales	805
4	Personas con Prisión preventiva	495
5	Otra Medida Cautelar	53
6	No. de Personas Libres por Sobreseimiento Provisional	160
7	No. de Personas Libres por Sobreseimiento Definitivo	61
8	No. de Personas Libres por ser Menores u otras Causas	36
9	Total de Personas Libres (líneas 2, 6, 7 y 8)	561
	Porcentaje de adultos libres después de la detención	50.6%

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Estadística DGIC. Febrero 2004

CUADRO NO. 18
Estadísticas de actividades realizadas en menores
en aplicación del artículo 332 (reformado) del Código Penal
Del 14 de agosto al 31 de diciembre del 2003

No.	Acciones realizadas con menores en aplicación del Artículo 332	Totales
1	Total de detenidos en operativos por la Policía Nacional	349
2	Total de personas libres por decisión administrativa	73
3	No. de infractores remitidos a los Juzgados por los Fiscales	276
4	Personas con internamiento	223
5	Otras medidas cautelares	34
6	Total de personas libres o remitidas por ser adultos	19
7	Total de personas libres	92
	Porcentaje de menores libres después de la detención	26.4%

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Estadística. DGIC Febrero 2004

Los datos de la Unidad Técnica de Reforma Penal (UTR) del Ministerio Público, son los mismos de la DGIC, un total de 1458 detenidos en operativos desde que el Artículo 332 se reformó y entró en vigencia el 14 de agosto del 2003 hasta el 31 de diciembre del mismo año. De este total, 1,109 son adultos, lo que equivale a un 76% y 349 son menores de edad, cifra que representa un 24%.

Los datos proporcionados por la Policía de Investigación y por el Ministerio Público revelan inconsistencia en la información original que proveía la Secretaría de Seguridad. Los datos revelados por la Policía hablaban de hasta más de 35 mil jóvenes involucrados en maras o pandillas; sin embargo, pese a esta cantidad, las detenciones de menores en operativos apenas alcanza la cifra de 349 y, de ellos, sólo 223 son personas con

internamiento. De esta información se llega a dos posibles conclusiones: O el número de jóvenes involucrados en maras es mucho menor de los datos que maneja la Policía, o la Policía es mucho más ineficiente de lo que se supone. Por otro lado, tenemos también la detención de los adultos; los adultos detenidos alcanzan la cifra de 1,109 personas; de esta cantidad quedaron en libertad 561, y 495 están en prisión preventiva. Quedan en libertad más del 50% de los capturados ¿Se equivoca la Policía y está capturando a personas a las que no se les puede imputar cargos, o la Policía no recoge las pruebas suficientes para someter a la Justicia a las personas que captura? Cualquier respuesta deja en evidencia un problema real de efectividad en la Policía.

Para entender de mejor manera los argumentos y los contra-argumentos expresados sobre la denominada *Ley Antimaras*, destacaremos algunas afirmaciones que pueden ilustrar de mejor manera la situación. Empezaremos por las declaraciones de los que se han manifestado a favor de la mencionada ley.

1) Ricardo Maduro, Presidente de la República

- “Ante los seis millones de hondureños que los pandilleros tienen manos arriba ¿Quién tiene más derechos humanos?, ¿El inocente que representa la gran mayoría del pueblo o el criminal que viola el derecho de los demás?”, respondió el presidente de la República, Ricardo Maduro, tras los cuestionamientos que sectores defensores de derechos humanos hacen a la *Ley Antimaras*. “Tan pronto salga publicada (la Ley Antimaras), vamos a ir inmediatamente a las calles a hacer lo que exige el pueblo hondureño, que es quitarles ese yugo (las maras) que tienen encima”: Maduro (LT/8/ VIII/03).
- “Es importantísimo notar que la percepción de inseguridad en este momento, en buena medida, viene de la acción de las maras. Estoy trabajando 14 y 16 horas diarias con especialistas en rehabilitación y en problemas de la juventud en riesgo y vulnerable, para diseñar las medidas necesarias”: Maduro (EH/28/I/03).
- “Debemos declararnos claramente ¿De qué lado estamos? ¿Del lado de la definición clara y el deseo de luchar frontalmente contra las maras o seremos un obstáculo en

esta lucha? Yo no me debo a los votos de los ricos sino de los pobres, que son los más afectados por las maras": Maduro (T/27/VII/03).

2) Porfirio Lobo, Presidente del Congreso Nacional

- "Hay tres millones de jóvenes hondureños, de los cuales más del 60 por ciento viven en condiciones de pobreza. Eso no justifica que todos integren maras, pues apenas solo unos 30,000 mil son pandilleros". Lo lógico es preocuparse por las condiciones de vida de la mayoría y no cómo y donde serán reubicados los delincuentes juveniles, razonó Lobo, en alusión a la capacidad que tendría el gobierno para albergar a tanto detenido (T/8/VIII/03).
- "Cuando los delincuentes violan los derechos del pueblo hay que frenarlos con mano dura", advirtió Porfirio Lobo Sosa, presidente del Congreso Nacional (EH /6/V/03).
- "Yo pienso que si es necesario, haremos una cruzada a nivel nacional en defensa de la ley que prohíbe la asociación ilícita, porque la misma ha dado mucha tranquilidad y por tanto tiene que seguir vigente", dijo el Presidente del Congreso Nacional, Porfirio Lobo Sosa (LT/6/I/04).
- "La Ley no tiene ninguna deficiencia; aquí lo que queremos es defender los intereses de la mayor parte de los hondureños y estoy claro que vamos a ganar, queremos que quede en evidencia que la ley está claramente respaldada por el pueblo hondureño y que no obedece al deseo de los poderes del Estado ni de los que aplican la ley... de manera que en este momento estamos iniciando una cruzada nacional en defensa de la Ley Antimaras", afirmó Porfirio Lobo (EH/14/I/04).
- "Quiero decir en esta cámara que no vamos a retroceder ni un centímetro con la Ley Antimaras. No vamos a permitir que los sectores interesados le arrebaten esa conquista al pueblo hondureño; es más, si es necesario la vamos a mejorar incluyendo en ella todos los elementos para hacerla más efectiva. Y a todos los que se opongan a ella, a todos aquellos que han amenazado con acudir a tribunales internacionales de derechos humanos, el mensaje es claro y directo, todo el que se oponga a esta ley se va a enfrentar al puño firme de nuestra determinación, la determinación de un pueblo que ha dicho no nos vamos a rendir, no vamos a

permitir que un grupo de delincuentes nos robe la seguridad y tranquilidad" (LT/26/ I/04).

3) Oscar Álvarez, Secretario de Seguridad

- "El problema de las maras no debe ser visto desde un punto de vista policial, ya que nosotros llegamos, capturamos a los jóvenes y a las 24 horas están libres, porque el Código de la Niñez no está al día con los requerimientos del tratamiento de estos jóvenes violentos y criminales. Se necesitan por lo menos 26,000 policías para cubrir a nivel óptimo todo lo que es el requerimiento policial de Honduras. En la actualidad, la institución cuenta con 8,500 policías, lo que significa que hay un déficit de 17,500 agentes del orden y de investigación": Oscar Álvarez, Secretario de Seguridad (EH/5/I/03).
- "Sólo falta que llevemos los cuerpos de los muertos encima de los pandilleros, ironizó el Secretario de Seguridad, Oscar Álvarez, al comentar las declaraciones del Fiscal del Menor, Mario René Alberto sobre la falta de pruebas" (LT/31/I/03).
- Un documento operativo de lucha contra las maras, que fue elaborado por los jefes de la Policía de Centroamérica y el Caribe, entregó el titular de la Secretaría de Seguridad, Óscar Álvarez, al Presidente Ricardo Maduro (EH/17/I/04).

4) La Tribuna, Diario de circulación nacional.

- "La ley que nos ocupa no es, como se ha dicho, represiva. Aunque parezca lo contrario, es eminentemente precautoria. Su objetivo principal no es castigar los delitos que cometan los mareros, esto es materia de otras leyes, sino prevenir o impedir que continúen con su orgía de sangre. Se trata de una acción de autodefensa social": Editorial La Tribuna (LT/09/VII/03).

5) Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia dio luz verde a la reforma del artículo 332 del Código Penal, que en adelante será conocida como la Ley Antimaras, ya que sanciona con una pena de ocho a diez años de reclusión a las personas que formen

parte de éstas, consideradas como asociaciones ilícitas (EH/07/VIII/03).

Sobre las personas e instituciones que se han pronunciado en contra de la Ley Antimaras, tenemos los siguientes:

1) Comisionado Nacional de los Derechos Humanos

“Con todo respeto le señalo al presidente Maduro que se precipitó con la Ley Antimaras: está pésimamente asesorado en esa materia. Por satisfacer a un grupito que le reclama “mano dura” está dejando de ser ‘maduro’. En río revuelto “ganancia de pescadores” y los violentos siempre ganan en esa pesca, dijo Ramón Custodio (LT/19/VII/03).

2) Bernardo Kliskberg

“El problema de las maras no se combate con represión. El problema de la delincuencia juvenil no es de represión ni de reducir la edad punible, sino de ocupación de los jóvenes”, dijo el consultor de Naciones Unidas, Bernardo Kliskberg (T/30/II/03).

3) Monseñor Rómulo Emiliani

- “Portar un tatuaje es un pasaporte a la muerte”, indicó el Obispo auxiliar de la Diócesis de San Pedro Sula y Director de la Fundación *Unidos por la Vida*, Monseñor Rómulo Emiliani Sánchez (T/22/II/03).
- “No se debe imponer la cultura de dar muerte a los pandilleros, porque muchos podrían ser rehabilitados”: Monseñor Emiliani (LT 8/IV/03).

4) Reverendo Mario Fumero

- “No se presentan opciones rehabilitativas en la Ley”, advirtió Fumero. El religioso teme que la ley cierre todas las alternativas y no permita la salvación de aquellos jóvenes que no han llegado a un estado de total deterioro (T/30/VII/03).

5) EI COFADEH

- “La Ley Antimaras promueve la intolerancia contra la vida”, dijo el Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras (COFADEH) (T/5/VII/03).

6) EI CIPRODEH

- “La figura de la asociación ilícita responde al tipo penal clásico, recogido en diversas legislaciones latinoamericanas, como un tipo penal de alarma colectiva. En países como Argentina, donde la existencia de dicha figura databa desde hace más de medio siglo, la misma fue declarada inconstitucional. El argumento más sólido para derogar esa normativa, fue “el escandaloso uso abusivo”, por parte de algunos jueces de la asociación ilícita, para ordenar o justificar detenciones sin hecho delictivo. El asociar un fenómeno social —como la pandilla— con las redes del delito, implica una “satanización” de un amplio sector de la población juvenil”, según un estudio del Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos, CIPRODEH (T/04/VIII/03).

7) Fiscalía de Derechos Humanos

- “Estamos frente a una ley que podría violentar los derechos humanos”, dijo Aída Romero, Fiscal Especial de Derechos Humanos, al evaluar los primeros 100 días de vigencia de la reforma del artículo 332 del Código Penal o “Ley Antimaras” (EH/15/XI/03).

8) EI CPTRT

- “Lo único que tenemos es la perspectiva represiva (de la Ley Antimaras), porque sólo están embodegando a los jóvenes en las cárceles; ya es tiempo que exista un plan integral de rehabilitación”, opinó la coordinadora del Centro de Tratamiento y Rehabilitación de Víctimas de la Tortura (CPTRT), Alba de Mejía (T/18/XI/03).

También resulta ilustrativo destacar la existencia de algunas posiciones intermedias adoptadas, entre otros, por el Director de Casa Alianza, José Manuel Capellán: "Ni me opongo ni lo apoyo, simplemente buscamos las ventajas y debilidades de ese proyecto" (Ley Antimaras: LT/02/VII/03).

En el contexto anterior, podemos señalar que el proceso de aplicación de la reforma constitucional que estamos considerando, resulta sumamente complejo. No se trata únicamente de impulsar operativos de redadas contra los mareros, sino de evaluar la capacidad real del Estado para hacerle frente a las consecuencias de incrementar abruptamente la población privada de libertad en las cárceles y en los centros de internamiento de menores, para evitar consecuencias negativas que podrían revertirse contra las personas e instituciones que promueven la aplicación de la Ley Antimaras. Por considerarlo oportuno, citaremos *in extenso* a la abogada Roxana Morales, Coordinadora de los Juzgados Unificados de Francisco Morazán, que se refiere al procedimiento que se le sigue a un marero desde el momento de su detención hasta el sobreseimiento o la sentencia absolutoria o condenatoria. Veamos:

"La mayor parte de los imputados están en calidad de detención preventiva en la Penitenciaría Nacional y en CEFAS, pero también hay muchos casos con medidas alternas; esto significa que ellos no están presos, están libres, ya sea porque una persona se ha hecho cargo de ellos, generalmente pastores de iglesias, o por arraigo de un familiar o un empleador que se ha hecho cargo de ellos. También tenemos casos en los que hemos dictado medidas sustitutivas, pero al ser recapturados, a algunos de ellos se les imputa peligro de fuga e inmediatamente se les dicta prisión preventiva...

Después de la detención por delito flagrante, la Policía pasa el informe de investigación al Ministerio Público, éste estudia el informe, luego decide si procede o no el requerimiento fiscal; si procede, lo presentan contra el imputado. Una vez en el despacho del juez de turno (de turno de día o turno de noche) éste recibe el caso, llama a un defensor público para que se entreviste con el imputado, o si desea un defensor privado, se le da el término necesario para hablar con él, para

plantear su estrategia de defensa; enseguida se pasa a una audiencia oral en presencia del fiscal, quien plantea al juez cuáles son los hechos, cuándo sucedieron, cuáles son los fundamentos de Derecho y cuáles son las pruebas para apoyar el ilícito que le está incoando en ese momento. El imputado tiene derecho a no declarar durante la audiencia, en la cual el juez le repite sus derechos (se supone que al detenerlos la Policía se los dice y se los ratifica el fiscal); muchos de los imputados se abstienen de declarar. Luego, el juez revisa la medida que aplicará: si dicta detención judicial o prisión preventiva. La prisión preventiva sólo la puede dictar el juez cuando el fiscal la solicita, el juez tiene prohibición de dictar detención sin petición del Ministerio Público...

Al solicitar el fiscal una detención judicial o una prisión preventiva, tiene que fundamentarla en cualquiera de los presupuestos que legitimen esa detención. En ese momento la defensa contrarresta los argumentos del fiscal y presenta los argumentos a favor del imputado. En estos casos, generalmente argumentan que el imputado tiene arraigo. El problema con la gente detenida por asociación ilícita no es que tengan arraigo, sino el peligro que representa su reinserción a la asociación a la cual pertenecen; por lo general, el alegato del Ministerio Público contiene tres presupuestos para justificar la detención judicial o preventiva, según sea el caso: peligro de fuga, peligro de obstrucción a la investigación (daño a fuentes de prueba como son los testigos) y el peligro de reinserción en la asociación ilícita...

La detención judicial se hace siempre que haya requerimiento fiscal, y prisión preventiva, si hay audiencia inicial y auto de prisión por asociación ilícita. Cuando ellos están en detención judicial, están aquí, en las celdas de los tribunales; cuando están en detención preventiva, están en la Penitenciaría Nacional o en el CEFAS, si son mujeres. Si se les ha dictado una medida alterna a la detención preventiva, como arresto domiciliario, están en sus casas o pueden estar bajo el cuidado de una persona responsable que se ha hecho cargo de ellos y reportarse periódicamente al tribunal. En este caso, ellos acreditan que se están borrando los tatuajes, que pertenecen y asisten a una iglesia. Así, tenemos pastores que se han hecho cargo de varios de ellos...

Podemos ver que en esta Ley hay un alto valor disuasivo, pues la pena es alta, de 8 a 12 años. Pero debe haber un componente de rehabilitación, poderlos rescatar, no mantenerlos en prisión sin hacer nada; debe haber un lugar de readaptación social para ellos, donde haya talleres, deportes y que se puedan adaptar de nuevo a la sociedad de la cual salieron. De esto todos somos responsables...

Para dictar auto de prisión por asociación ilícita, se considera un indicio público tener un tatuaje que vincule al imputado a una asociación ilícita: M18 o MS. El juez, no obstante, siempre se asegura que el imputado haya sido respetado en sus derechos: que si su detención se hizo por allanamiento y que el mismo haya sido ejecutado legalmente, y se le pide al imputado que muestre voluntariamente sus tatuajes; normalmente lo hacen, pero si no lo hacen el juez tiene la potestad de dar la orden a la fuerza pública para que lo haga. Pero el tatuaje no es la única prueba contra la asociación ilícita, también son prueba los libros de contabilidad que demuestran extorsión a particulares, las drogas decomisadas durante las detenciones, las armas prohibidas como AK-47, que nos permite presumir en base a la reforma del 332, que se trata de una asociación ilícita para delinquir. El problema que tenemos es cuando el individuo no está tatuado. Cuando tienen tatuajes no es difícil asociar su pertenencia a la mara, pero cuando no lo tienen y pertenecen a la asociación, es difícil probarlo. Si la Policía no logra acreditar el vínculo de pertenencia, inmediatamente deben ser puestos en libertad...

La prueba para acreditar el delito de asociación ilícita es muy diferente a los demás delitos, que tienen un resultado. No necesitamos que el imputado mate, que viole, que robe, porque está penalizado que pertenecer a una asociación ilícita es delito. Y todos sabemos que una mara es una asociación ilícita. En nuestro país tenemos asociaciones legales o ilegales, lícitas o ilícitas. No necesariamente una asociación legal es lícita, porque hay compañías que se constituyen legalmente pero con fines ilícitos; la base de este tipo de asociación es lícita, pero sus fines no son legales. En el caso de las asociaciones ilícitas entre pandillas, son de los dos casos: son ilegales y son ilícitas; ilegales, porque no tienen reconocimiento del Estado e ilícitas, porque no se dedican a ningún fin altruista. No tienen más fin que cometer

delitos. Es lo que nos enseña la experiencia. La asociación ilícita es un delito de peligro abstracto, que está penado con el fin de disuadir a sus integrantes”.

e. La efectividad frente a otros grupos de delincuentes

La Policía Preventiva, la Dirección General de Investigación Criminal (DGIC) y los miembros de las Fuerzas Armadas quedaron autorizados, mediante Acuerdo Presidencial Número 123 – 2002, para que penetraran a las viviendas donde hubiese indicios de secuestros u otros ilícitos, sin necesidad de orden de allanamiento y sin perjuicio de la hora. Según el Secretario de Gobernación y Justicia, este acuerdo se fundamenta en el Artículo 99 de la Constitución de la República que indica que, en casos de urgencia, el allanamiento se podrá efectuar a cualquier hora del día y no de las 6:00 de la mañana a las 6:00 de la tarde, con orden judicial, como es la práctica actual.

Amparada en esta disposición presidencial y atendiendo las demandas de resultados frente a un quintuple crimen en una colonia de Tegucigalpa, que cinco meses después de ejecutado no arrojaba resultados en la investigación, policías preventivos, agentes de investigación criminal y elementos cobras invadieron varias colonias de Tegucigalpa y Comayagüela para capturar a los sospechosos de esa masacre. Pocas horas después la Policía informaba de la captura de 25 sospechosos. Estas detenciones no arrojaron información que condujera a resultados concluyentes en el múltiple crimen que se investigaba y a los sospechosos, por disposición del juez, se les instruyó el sobreseimiento provisional, lo que significa la libertad por falta de méritos. El Director de Fiscales de ese entonces, Abogado Humberto Palacios Moya, explicaba la situación en los siguientes términos:

“Lo que sucede es que no se cuenta con agentes de investigación y policías adecuados; se perdieron muchas evidencias y se contaminó la escena del crimen, las pruebas que había en contra de los detenidos eran de tercera mano, en el sentido que estaban fundamentadas por comentarios que habían escuchado de terceras personas” (LT/28/10/02).

El caso anterior tiene al menos cuatro conclusiones: a) No es adecuada la legislación que da a la Policía potestad para allanar viviendas donde se supone hay sospechosos o víctimas de un delito, porque no se puede otorgar un poder discrecional a la Policía que, en cualquier momento puede salirse de control, b) Es necesario mayores niveles de profesionalismo, c) Ante una situación de esta naturaleza, crece la sensación de indefensión por la falta de los resultados de la investigación policial y, d) La Policía puede ser efectiva capturando a los supuestos implicados, pero si las pruebas no son recogidas de manera profesional y la escena del crimen no es protegida, la Policía no está contribuyendo a la aplicación de la Justicia.

El mismo Director de Fiscales se refirió a la lentitud de la DGIC, lo que provoca que los Fiscales no puedan tramitar los expedientes y que el 90% de las denuncias estén paralizadas. El funcionario explicó que en Tegucigalpa, de 1.100 expedientes sólo 200 casos han sido tramitados ante los Tribunales y están pendientes de investigación unos 900 casos (T/27/05/02). La explicación la hizo el funcionario contestando a los señalamientos de ineficiencia del Ministerio Público, ante lo que expresó "nosotros no engavetamos casos, estamos esperando que los investigadores se presenten a nuestras oficinas".

En el caso del secuestro de un empresario y ex Secretario de Estado que concluyó en asesinato, el empresario y político Jaime Rosenthal expresó: "Hay que revisar urgentemente la actuación de la Policía. En el caso de Panting, los allanamientos se retrasaron por filtración de información" (T/07/06/03). La declaración del empresario hace alusión a un problema más en la Policía, que es la falta de confianza en la institución. Y la confianza siempre ha sido un atributo difícil para la Policía, lo que limita, inclusive, que la población llegue a poner una denuncia o que aporte pruebas cuando se ventila un caso.

En este mismo sentido, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos presentó pruebas que según él evidencian la negligencia de la Policía al no poder evitar tres secuestros, aún teniendo conocimiento de ellos. La prueba remite a la declaración que obtuvo la DGIC de un detenido cuando al ser interrogado dio pistas sobre la situación de tres hondureños que posiblemente serían víctimas de secuestro. El Comisionado Nacional revela en su informe los nombres de las personas

mencionadas por el interrogado y el secuestro de estas personas fue ejecutado entre marzo y noviembre del año 2002.

La Policía ha efectuado numerosas capturas en los cateos a viviendas mediante la aplicación del Artículo 332 reformado. Alrededor de 1,500 personas han sido detenidas; estas capturas se han efectuado con la cobertura de un despliegue publicitario importante; pero, sin lugar a dudas, un indicador de efectividad es la ejecución de órdenes de captura emitida por los juzgados y que haya efectuado la Policía; en este tema, como lo podemos ver en el Cuadro No. 19, la Policía tiene un enorme déficit con el sistema de Justicia. Los datos son los siguientes:

CUADRO NO. 19
Control del cumplimiento de órdenes de captura
1995 - 2004

Descripción	Código 1984		Código 2002		TOTAL	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Recibidas	11,512	100.00%	5,529	100.00%	17,041	100.00%
Ejecutadas	3,176	27.60%	1,861	33.70%	5,037	29.60%
Pendientes	7,714	67.00%	3,351	60.60%	11,065	64.90%
Canceladas	622	5.40%	317	5.70%	939	5.50%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección General de la Policía Preventiva. Subdirección Operativa. Febrero 2004

Los datos proporcionados por la Policía Preventiva registran una mora superior a más de once mil órdenes de captura sin ejecutar, lo que lleva implícito un alto margen de impunidad que favorece a quienes cometen delitos y están fuera del alcance de la acción penal; por otro lado, tenemos a las víctimas y a sus familias que no reciben por parte del Estado respuesta a su demanda de aplicación de la Justicia. Esta situación impacta en la confianza institucional y se constituye en un desestímulo, no sólo para las familias y las víctimas, sino también para los demás operadores del sistema de Justicia que no logran resultados en los casos que llevan.

Respecto a la eficiencia, podemos ver dos problemas de gran magnitud: la falta de preparación técnica científica para recoger las pruebas y resguardar la escena del crimen, y la falta de

cumplimiento en la ejecución de las órdenes de captura que ya han emitido los jueces. Ambas circunstancias contribuyen a mantener un estado de impunidad y a una cantidad de implicados en delitos gozando de libertad.

Es importante destacar que la criminalidad incluye una diversidad de delitos que van más allá de las maras y sus actividades, tal como lo indica la Abogada Roxana Morales, Coordinadora de los Juzgados Unificados de Francisco Morazán:

"Cuando hablamos de criminalidad, debemos incluir narcotráfico, secuestro, robo, asaltos, pues no sólo es asociación ilícita; siento que respecto a esta figura la gente se siente satisfecha con su aplicación, se siente un poco más segura en su comunidad. Usted va a los sectores donde antes había maras, donde estaban entronizadas, observa que no han sido puestos de nuevo los grafitos que se borraron. Ha sido un buen disuasivo la reforma, pero no sólo hay que ver esta percepción, porque a veces nos podemos confundir. ¿Podemos decir que al acabarse los mareros se acabó la criminalidad? No, es falso, hay otros tipos de criminalidad aún más peligrosas. Mi percepción es que respecto a la asociación ilícita, sí hay una disminución de actividad, pero puede ser un bumerang: si no se implementan programas de rehabilitación y si el Ministerio Público no fortalece su prueba en los tribunales de sentencia, van a salir absueltos los imputados. Y esto puede ser muy peligroso. De repente tienen que estudiar qué pruebas son para determinados casos; todos los casos son diferentes. Hay mareros que no se tatúan y son los líderes de sus maras. El Ministerio Público tiene que buscar cómo asociar a esas personas y eso sólo lo podrá hacer con inspecciones en el sector, lo cual resulta difícil".

f. La Percepción del Desempeño

La percepción del desempeño de la Policía está vinculada a los resultados que tiene la institución en el ejercicio de sus funciones, ya sean resultados en el área de prevención, de investigación o de ejecución de las órdenes de captura. Existe, entre los altos funcionarios del Estado, la percepción de un desempeño deficiente por parte de la Policía. Al respecto, la

Presidenta de la Corte Suprema de Justicia se ha referido de la siguiente manera:

"La Secretaría de Seguridad ha sido incapaz de ejecutar más de 1,400 órdenes de captura, emitidas por diferentes Tribunales de la República, incluyendo los casos de las personas acusadas por delitos financieros. Nosotros ya presentamos un informe sobre órdenes de captura, tanto del año 2002 y 2003, las cuales sumadas entre sí equivalen a unas 1,400. Nosotros lo único que pedimos es efectividad de la Policía, sin embargo las autoridades están analizando las razones del porqué las órdenes de captura no se han podido ejecutar" (LT/19011/03/).

La denuncia la formuló la funcionaria en un encuentro en el Congreso Nacional en el que también participó el Presidente del Tribunal Superior de Cuentas, el Fiscal Adjunto y la Directora de la Policía Preventiva. El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos hizo una declaración que es una clara alusión a la complicidad de algunos policías con el delito:

"En ninguna sociedad el crimen organizado alcanza los niveles de impunidad que tiene Honduras, sin la tolerancia de los malos policías" (T/21/06/02).

El mismo funcionario, un año después, ratifica sus criterios respecto a la Policía:

"No estamos hablando de una persona, todo el sistema policial está en crisis, no sirve para nada y nos cuesta caro. Ellos siguen pidiendo más recursos, más rifles, y ahora quieren una nueva ley. ¿Cuándo van a empezar a dejar de pedir lo imposible para dar lo posible?... El pueblo está sin seguridad pública porque el gobierno de Honduras no tiene formulada una política criminal del Estado, nosotros ya elaboramos un diagnóstico criminal para proponérselo seriamente al Estado" (T/25/06/03).

El Secretario de Seguridad se refirió a la negativa de algunos policías de prestar testimonio en algunos juicios; coloca en la superficie no sólo el problema del desempeño de la Policía sino también la inseguridad con que desarrollan su trabajo los miembros de la institución. El Secretario justificó que algunos

policías no van a declarar como testigos a los Tribunales de Justicia porque temen que los acusados los ultimen al recobrar su libertad. Los fiscales del Ministerio Público se quejan que los pandilleros recobren su libertad porque los agentes nominados como testigos en los casos no se apersonan a declarar a los Tribunales. "Yo no culpo a los policías en su actitud" explicó el funcionario (T/03/03/03).

Respecto al desempeño, también se alude a la necesidad de que la Fiscalía tenga su propia Policía de Investigación, un problema que está planteado desde que la DGIC fue trasladada del Ministerio Público a la Secretaría de Seguridad. La relación entre jueces, fiscales y policías es una relación de recriminaciones y de reclamos. Se reclama a los jueces que dejan en libertad a los acusados, los jueces se quejan que los fiscales fallan por no aportar las pruebas y los fiscales se remitan a las pruebas contaminadas y al trabajo deficiente de los policías.

En respuesta a las demandas de eficiencia, la Secretaría de Seguridad plantea que requiere de 26,000 policías, si se considera que la población supera los seis millones de habitantes. La Policía argumenta que en la actualidad sólo tiene 8,500 agentes lo que arroja un déficit de 17,500. Pero la institución, cuando habla de eficiencia, no hace referencia a la calidad del servicio, al profesionalismo, ni a las medidas de controles internos para garantizar el servicio policial y proveer garantías a los ciudadanos beneficiarios del servicio.

Los empresarios de San Pedro Sula son el segmento de población más perjudicado por los delitos de secuestro; muchos secuestros, aun con el pago de rescate, han terminado en asesinato. Esta situación ha contribuido a que los empresarios de San Pedro Sula mantengan más relaciones de colaboración con la Policía y también más exigencia en el cumplimiento efectivo de sus funciones. La falta de resultados en la investigación, un año después del secuestro y asesinato del empresario Reginaldo Panting y el incremento de los niveles de inseguridad en la zona, provocó una reunión de los empresarios con la Policía; en esta reunión la Policía admitió las fallas y prometió reorientar la lucha contra la delincuencia.

Los empresarios, reunidos en los Comités de Apoyo, hicieron fuertes reclamos a la Policía. El empresario Carlos Rosenthal dijo que los "dirigentes de los Comités de Apoyo esperan que haya una respuesta muy positiva de parte de la Secretaría de Seguridad. Fuimos enérgicos, claros y bien puntuales en las demandas planteadas, pues en los últimos días la ciudadanía sampedrana se ha mantenido en un estado de zozobra ante el incremento de los asesinatos y los asaltos" (T/15/06/03).

g. La Percepción de inseguridad

En la percepción que sobre la inseguridad tiene la ciudadanía influye una serie de circunstancias que van desde los altos índices de violencia, el manejo oficial que hace la Policía y otros funcionarios del Estado del problema, hasta el manejo de la información que hacen los diferentes medios de comunicación.

Sobre los altos índices de violencia, hay un problema institucional que está vinculado a la fuente de información. La Secretaría de Seguridad no tiene centralizados sus recursos de informática, ni una unidad de registro de la denuncia que aporte la información precisa y creíble. En este sentido, tanto la Policía de Investigación como la Policía Preventiva reciben denuncias sin que se haga el proceso de cotejo que pueda arrojar cifras más ajustadas a la realidad. Podemos estar frente a registros dobles o triples en algunos casos, sobre todo en aquellos delitos en los que los ciudadanos quieren obtener resultados y acuden a ambas instancias policiales y al Ministerio Público para obtener de una u otra institución los resultados esperados; pero también pueden estar frente a subregistros, sobre todo de delitos menores que la ciudadanía no considera importante denunciar o que no confía en que la Policía pueda investigar, lo que nos remite a la llamada *cifra negra de la delincuencia*.

El clima de inseguridad en que vive la ciudadanía es real. Actualmente, casi todos los escenarios públicos son inseguros: calles, parques, autobuses y centros de estudio; casi todas las personas conocen o saben de personas que han sido víctimas de asaltos en calles, autobuses o en cualquier otro lugar público. Pero hace falta saber la relación entre la percepción de inseguridad y los niveles reales de victimización, para el caso, saber con exactitud qué porcentaje de la población ha sido víctima de la violencia y la delincuencia.

El desempeño de las autoridades de la Secretaría de Seguridad y de otros altos funcionarios de Estado abona a la percepción de inseguridad. La actuación y las declaraciones de los mismos, en algunas ocasiones, en vez de trasladar seguridad a la ciudadanía, contribuyen a un estado de psicosis colectiva; así se percibe en algunas circunstancias cuando, en comparecencia pública, ofrecen detalles del modo de operar de algunas pandillas, e inclusive de la forma de ejecutar a los rivales miembros de otras pandillas, y el posterior trato que dan a los cadáveres. Otro elemento que interviene en esta percepción es el despliegue publicitario con el que la Policía realiza los operativos, como el que a continuación se detalla:

"Ayer, el Presidente Maduro encabezó un operativo para capturar a los jefes de las maras. Además del Presidente participó con el Secretario de Seguridad, el Subsecretario, el Director de la DGIC, el Coordinador de la Fiscalía, el Coordinador de los Tribunales, el Director de Centros Penales y el jefe de la 105 Brigada de Infantería" (EH/21/VIII/03). Además de los funcionarios citados, participaron más de 1000 agentes entre policías y soldados. El resultado fue: 50 personas detenidas entre miembros y simpatizantes de pandillas".

Un operativo que involucra a funcionarios de tan alta investidura y a más de 1000 agentes policiales implica una gran movilización de personas y de equipo, el impacto en la ciudadanía es grande y las expectativas de reducir los niveles de violencia también deben ser grandes. Otro alto funcionario que se ha involucrado de manera directa en este tema, además del Presidente de la República, es el Presidente del Congreso Nacional. El primero, ratificando el compromiso que asumió con la ciudadanía frente a este problema. El Presidente cree que involucrándose directamente cumple con su compromiso de campaña, pero en su gobierno, pese a que reconoce que trabaja con una Policía infiltrada, muy poco se ha hecho para continuar con el proceso de depuración policial, ni se ha fortalecido la Unidad de Asuntos Internos, instancia básica para el control policial, que es lo que necesita la gente para poder confiar en la Policía. Queda la impresión que es un tema en el que prefieren no intervenir.

Respecto al Presidente del Congreso Nacional, involucrado directamente, igual que el resto de los diputados, a favor de la reforma del Artículo 332, está haciendo del tema de la seguridad un tema de campaña política en torno al cual desea aglutinar a una ciudadanía cansada de la criminalidad y con una marcada añoranza autoritaria. La seguridad se ha convertido en una veta a ser explotada por los políticos y en todos los canales de televisión aparece a diario este precandidato, recalcando su compromiso con este problema. En otras circunstancias, no vinculadas a aspiraciones presidenciales, el tema no aparecería con la frecuencia que aparece en los medios de comunicación. Con la frecuencia diaria de estos anuncios, es muy difícil que los hondureños se olviden del tema.

La evolución de la forma de operar de los delincuentes, ya sea que operen de manera independiente u organizada en diferentes asociaciones, es otro de los elementos que contribuyen a esta percepción. Las masacres colectivas han pasado de víctimas seleccionadas (llegar a una casa a media noche a ejecutar a una familia: asesinato múltiple en la Colonia Kennedy en Tegucigalpa y en la colonia Rivera Hernández en San Pedro Sula), o ejecución indiscriminada (asesinato a cinco jóvenes, entre ellos dos estudiantes de UNITEC, masacre en los autobuses *rapidito* de San Pedro Sula), o los últimos actos en los que aparecen personas asesinadas y desmembradas las partes de sus cuerpos, son actos que transmiten niveles de inseguridad mayor y de descomposición social y síquica que coloca el problema de la seguridad en una dimensión mayor que trasciende el campo y el tratamiento estrictamente policial.

Los índices de violencia y la percepción de inseguridad han llevado a que el Comisionado de los Derechos Humanos califique escandalosamente la situación "como de una guerra civil". "Los asesinatos múltiples que han sucedido en San Pedro Sula y Tegucigalpa son el reflejo que Honduras vive en una guerra civil". El funcionario cuestionó la participación directa del Secretario en las capturas que ejecuta la Policía: "No me puedo imaginar que un Secretario de Seguridad tiene que andar haciéndole de policía en las calles, en lugar de estar dándonos respuesta con una planificación estratégica, con una depuración de la Policía", manifestó el funcionario (T/08/08/03).

Los diferentes medios de comunicación: prensa escrita, radio y televisión contribuyen a dejar en evidencia un panorama generalizado de violencia. La televisión hace énfasis en el reportaje gráfico, sin censurar ninguna escena. La prensa escrita narra los pormenores de la escena del crimen y de las víctimas, y la radio, con la cadena de reporteros en el ámbito nacional, en muchos casos la única novedad de la zona es algún acto delictivo. Además, todas las mañanas transmiten el reporte policial – judicial. Toda esta información, aun cuando el escenario de los delitos esté a muchos kilómetros de distancia, contamina el ambiente más inmediato, haciendo sentir que la inseguridad está en todos lados.

FIDES, periódico de la Iglesia Católica, pidió que los operativos contra la delincuencia sólo sean una medida de emergencia, porque la única solución para la criminalidad es destinar recursos a pagar la deuda social al pueblo hondureño. Para FIDES, los operativos de Cero Tolerancia son muestra de la desesperación que invade al pueblo. Estos operativos son una decisión política de parar la actividad de los delincuentes de todo tipo, a cualquier costo, utilizando todos los recursos del aparato estatal (T/11/02/02).

h. El programa “Comunidad más Segura”⁴

Comunidad más Segura es un programa que se ejecuta desde la Presidencia de la República, con participación de la Secretaría de Seguridad, Gobernación y Justicia, y otras entidades del Estado que eventualmente tienen que ver en temas de seguridad; por ejemplo, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (alumbrado público), la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (con teléfonos). El énfasis de este programa es establecer un vínculo estrecho entre la ciudadanía y la Policía, para sumir de manera conjunta la responsabilidad de construir seguridad ciudadana sobre bases comunitarias y con trabajo preventivo. Este programa está funcionando desde diciembre del 2002, con carácter piloto en varios barrios y colonias de siete ciudades del país: Choluteca, Tegucigalpa, San Pedro Sula, Choloma, El Progreso, Tela y La Ceiba.

⁴ Este apartado se escribió con base en la entrevista sostenida con Ramón Romero, asesor presidencial en seguridad.

El Programa trabaja sobre bases comunales, apoyado en los liderazgos de patronatos, organizaciones de jóvenes, clubes deportivos, movimientos eclesiales, amas de casa y otras, vinculadas con la Policía Comunitaria⁵. Los policías comunitarios han sido policías especialmente entrenados para establecer relaciones horizontales y de colaboración con la ciudadanía; ellos se ubican territorialmente en forma permanente en cada comunidad; se presentan ante los ciudadanos vistiendo su uniforme, visitando casa por casa, presentándose con su nombre, sus funciones y medios de localización. Normalmente, los policías comunitarios están dotados de teléfonos celulares, cuyo número dejan a los vecinos, para ser contactados de inmediato.

La metodología de trabajo es la siguiente: Los policías comunitarios convocan a la comunidad a una reunión cuyo objetivo es realizar un diagnóstico comunitario de las condiciones de seguridad e inseguridad. En este diagnóstico, la Policía y los vecinos, identifican cuáles son los problemas fundamentales que se tienen en el barrio o colonia respectiva, y establecen una priorización de los problemas en cuanto a su seguridad; una vez que se cuenta con el diagnóstico, se formula un plan de trabajo, en el cual la Policía asume las funciones, tanto de prevención, como de sanción y control, y la ciudadanía asume las funciones exclusivamente preventivas. Esto quiere decir que, por ejemplo, en el Programa *Comunidad más Segura*, los ciudadanos que ejercen funciones en la seguridad, muchas veces organizados en Comités de Seguridad Ciudadana, en otras ocasiones a través de organizaciones ya existentes, no están autorizados para portar armas de ningún tipo, ni para realizar capturas u otra acción que sea propia y exclusiva de las autoridades; los comités y las distintas organizaciones comunales que participan en el Programa cooperan, más bien, estableciendo redes de vecinos vigilantes, conociéndose entre ellos y estableciendo mecanismos de comunicación, de manera que al suceder una situación anormal o extraña en algún sector

⁵ La Policía Comunitaria depende de la Secretaría de Seguridad, específicamente de la Subdirección de Policía Comunitaria, de reciente creación como parte de la Dirección de Policía Preventiva.

de su barrio, pueden comunicarse entre ellos y al mismo tiempo con la Policía. Además, pueden actuar unidos en algunas demandas como la del alumbrado público, pues las estadísticas nacionales demuestran que la delincuencia común en barrios y colonias opera de manera preferente en aquellos sitios donde hay penumbra; entonces, el alumbrado público constituye una tarea importante que se gestiona directamente por los ciudadanos que son vecinos. También participan en la limpieza de solares baldíos y casas abandonadas, de manera que no haya predios con montes crecidos que pudieran servir de refugios a los delincuentes. Asimismo, hacen patrullaje ciudadano para vigilar el estado del alumbrado público, la limpieza, el orden público, etc.

Por otra parte, el Programa incluye actividades en las escuelas con los maestros y con los estudiantes; para el año 2004 se pretende impulsar un Programa de Prevención de Drogas y Pandillas en las escuelas; para esto, se están estableciendo vínculos de cooperación con miembros de la brigada médica cubana, que ha desarrollado una metodología importante al respecto.

Esta es una experiencia que merece ser evaluada luego de un tiempo prudencial de estarse ejecutando. Reproduce a nivel local experiencias que se están impulsando en otros países de América Latina en las que el factor fundamental es la participación ciudadana en tareas preventivas coordinadas con la Policía. En el caso de Honduras, la experiencia es coordinada por la Policía; en otros países, la Policía es un actor más dentro del escenario en donde destacan las organizaciones sociales y las autoridades municipales. De todas maneras, el objetivo del trabajo conjunto es disminuir la delincuencia del barrio o de la colonia, lo que equivale a decir la micro criminalidad y ocasionalmente, la criminalidad intermedia. En palabras de Ramón Romero:

“Hemos estado produciendo reportes y estadísticas sobre el funcionamiento del Programa y, de hecho, ha habido de manera sostenida una reducción de la comisión de delitos en donde funciona el programa *Comunidad más Segura*, particularmente los delitos que sufren las personas en los

barrios pobres: violencia doméstica, robos, asaltos, y aún homicidios”.

Resulta lógico y creíble pensar que un programa preventivo como el de *Comunidad más Segura* esté produciendo resultados positivos en términos de reducción de la criminalidad, porque se realiza un esfuerzo coordinado entre Estado y sociedad a nivel micro, para eliminar las circunstancias que propician la comisión de delitos y para coordinar acciones preventivas con la Policía. Lo que resulta menos creíble es que toda la criminalidad se ha reducido como producto de la aplicación de la Ley Antimaras, como sostiene la Policía, porque se incluye una diversidad de delitos que no son monopolio de los mareros y otros delitos que no son realizados por ellos (ver nuevamente el Cuadro 15). En el fondo pareciera que existe un afán policial, expresado como propio por la Secretaría de Seguridad, de justificar la aplicación de la Ley Antimaras con resultados concretos que indiquen la reducción de la criminalidad en general, en una clara tendencia a asociar criminalidad con maras, minimizando el peso cuantitativo de los otros delincuentes que no son mareros. Es cierto que los mareros son infractores o delincuentes reales o potenciales y si no se aplican las acciones correspondientes, este fenómeno puede llegar a convertir las ciudades en escenarios de enfrentamientos entre pandillas o maras, entre éstas y la Policía o entre éstas y los vecinos, situación que puede conducir a una situación de ingobernabilidad que nos puede afectar a todos. Pero no es menos cierto que la represión sólo puede tener efectos inmediatos y que al aligerar la atención sobre el tema, nuevamente se reorganizarán las maras y volverán a actuar con el mismo o mayor dinamismo que tenían antes de la represión. El punto viene a ser nuevamente cómo se logra el equilibrio perfecto entre prevención y represión, y cómo se logra que los Presidentes de los poderes del Estado, las autoridades de la Secretaría de Seguridad y los policías que son sus subordinados, y las organizaciones sociales que trabajan con Justicia, derechos humanos, sistema de cárceles y centros de internamiento de menores, se pongan de acuerdo para impulsar programas y proyectos que evidencien una visión integral y de largo plazo, y se controle la maquinaria social que produce mareros y que va a seguir produciéndolos mientras no se cambien las políticas de Estado y se brinden oportunidades de educación, salud, empleo, vivienda y seguridad a tantos jóvenes de nuestro país.

2. Apego a la Ley

Existe una marcada tendencia a atribuir a las deficiencias de las leyes en materia de seguridad los problemas para enfrentar el delito. Existen al menos dos instituciones que manifiestan esta tendencia: una, es el Ministerio Público que cuestiona la reforma policial que creó la Secretaría de Seguridad y que le sustrajo la Policía de investigación, debilitando con ella la investigación y la acción de los fiscales; la otra tendencia se manifiesta desde la Secretaría de Seguridad, que atribuye a la legislación los problemas para enfrentar el delito y, por tanto, constantemente demanda reformas o nuevas leyes que le permitan mejorar los resultados. El primer planteamiento no tiene eco por el desconocimiento manifiesto de nuestros parlamentarios a ver la seguridad como parte integral del sistema de Justicia y no como un asunto exclusivamente policial; el segundo planteamiento ya ha obtenido algunos resultados, sobre todo en materia de reformas.

Las primeras acciones en este sentido, desarrolladas por el Poder Ejecutivo, se han orientado hacia un endurecimiento de las penas y dentro de ellas, el Presidente Maduro pidió apoyo a los partidos políticos en el Congreso Nacional para ampliar de 24 a 72 horas, el término para que un detenido sea remitido obligatoriamente a los Tribunales. Esta demanda generó reacciones de diferentes sectores, fundamentalmente de las organizaciones de derechos humanos. Finalmente no se aprobó la reforma constitucional que ampliaba el plazo de la detención, porque la Corte Suprema de Justicia emitió un Auto que obliga a los jueces a recibir sospechosos mientras se completa la investigación. Una medida como ésta, que podría tener alguna razón de ser por las limitaciones para conseguir las pruebas que se necesitan en circunstancias adversas, es rápidamente cuestionada por grupos y personas interesados en preservar los derechos más elementales, porque desconfían de una Policía con tradición de violación de estos derechos y sin instancias de control interno realmente efectivas, que le garanticen que se salvaguardará la integridad de los sospechosos, que pueden ser cualquiera, incluidos nosotros mismos.

En la búsqueda de resultados rápidos, y siempre creyendo que la legislación no es garantía para las personas, sino un obstáculo para la investigación, el Presidente Maduro emitió el Acuerdo Ejecutivo 123-2002 mediante el cual se instruye a la Policía Nacional Preventiva, a la Dirección General de Investigación Criminal y a

elementos de las Fuerzas Armadas, a que penetren en viviendas donde hubiere indicios de secuestros u otros ilícitos, sin necesidad de orden judicial. Este Acuerdo Presidencial generó el rechazo de las organizaciones defensoras de los derechos humanos, por las mismas razones anteriores, a pesar de que es una reafirmación de lo que ya establece la Constitución de la República, pero se emite como una manera de hacer sentir el respaldo presidencial a las actuaciones policiales en la lucha contra la delincuencia.

La reforma al Artículo 332 es una de las últimas acciones tomadas en materia legal; ésta es quizá la medida más publicitada porque se ha concebido como la posibilidad de enfrentar a las personas organizadas en maras o pandillas. Ha sido una disposición que ha generado aceptación entre la ciudadanía, y ningún diputado ni partido se atrevió a oponerse. La ley fue aprobada por unanimidad y recibió dictámenes favorables del Ministerio Público y de la Corte Suprema de Justicia; este mismo Poder del Estado rechazó un recurso de inconstitucionalidad sobre esta reforma.

En este sentido, la estrategia del Presidente de la República fue la de buscar el apoyo del Congreso Nacional para lograr la aprobación de las leyes, para que lo actuado por la Policía en materia de detenciones, estuviera apegado a la legalidad.

Otras disposiciones legales fueron aprobadas en el periodo, entre ellas figura como muy importante el Decreto Legislativo 101 – 2003 que daba un plazo de 90 días, a partir del 11 de julio del 2003 y hasta el 10 de septiembre del mismo año, para la entrega de armas prohibidas en posesión de las personas o de empresas de seguridad privada. Mediante esta disposición, la Secretaria de Seguridad compensaría con mil lempiras (1.000.00) cada arma entregada, excluyendo las fabricadas artesanalmente. Una vez cumplidos los 90 días, las personas a quienes se les encontrara un arma prohibida, serían castigadas con penas entre ocho y diez años de cárcel. Durante la ejecución de este decreto, la Policía recibió 1,100 armas, una cantidad muy por debajo de las expectativas. Se desconoce si hay personas a las que se les sigue proceso por no haber entregado sus armas en el tiempo señalado; también se desconoce si la Policía ha realizado registros a viviendas y a personas para cumplir con la disposición legal.

Existen dos claras situaciones en las que no se cumple con la Ley Orgánica de la Policía. La primera, es la exclusión del CONASIN y la

minimización de sus funciones, todas importantes, pero fundamentalmente aquella referida a la potestad del Consejo para proponer algunos nombres para funcionarios de la Secretaría de Seguridad, sobre todo a los Directores Generales. El segundo incumplimiento está vinculado al funcionamiento de la Secretaría de Seguridad; la ley dispone del funcionamiento de dos subsecretarías, una de Policía y la otra administrativa, en la actualidad sólo funciona un Subsecretario, que desempeña funciones de dirección de Policía en San Pedro Sula.

3. Rendición de Cuentas

Para efectos de este trabajo, por rendición de cuentas debe entenderse las comparecencias públicas que hace el Secretario de Seguridad en el Congreso Nacional, en eventos públicos convocados por organizaciones de la sociedad civil y la participación en diferentes programas de radio y televisión para dar cuenta del funcionamiento y de los resultados de la institución que dirige y para responder a las preguntas que sobre su desempeño hacen los ciudadanos. Hasta ahora no se incluye la rendición de cuentas en el manejo de los recursos financieros de la institución.

Durante la presente administración (2002 -2004) se han producido al menos cinco acontecimientos que debieron provocar de parte de la Secretaría de Seguridad informes a la ciudadanía con resultados creíbles:

- El continuo proceso de ejecuciones de jóvenes en los que supuestamente hay implicados policías.
- La masacre en la granja penal de El Porvenir.
- La denuncia de la jefa de Asuntos Internos, respecto al desempeño de algunos policías y la participación de éstos en actos ilícitos.
- La fuga de reos vinculados al tráfico ilícito.
- La alta mora en la ejecución de órdenes de captura, fundamentalmente contra personas vinculadas al delito financiero.

Tanto la ejecución de jóvenes como la masacre en la granja penal de El Porvenir, han provocado sendos informes, al menos hay tres por cada uno de los casos. En la ejecución de jóvenes, además del informe oficial, está la relatoría de la enviada especial de las Naciones Unidas y los informes de las ONGs que defienden los

derechos humanos. En el segundo caso existe también un informe oficial que reconoce el problema y dos informes más, el de la Compañía de Jesús y el del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. La cantidad de informes no ha sido suficiente para que la Secretaría de Seguridad y específicamente la Dirección de Servicios Especiales Preventivos y la Policía Preventiva y de Investigación, informen públicamente a la ciudadanía sobre los hechos sucedidos.

De ninguno de los casos mencionados existe un informe cuya responsabilidad recaiga de manera exclusiva en la Secretaría de Seguridad. Los temas antes señalados, probablemente los más polémicos junto a la denuncia de la ex Directora de la Unidad de Asuntos Internos, todavía no han tenido una respuesta institucional; se ha mantenido la estrategia de involucrar al Consejo Nacional de Seguridad Interior en momentos de crisis provocada por estos problemas. Durante esta administración, la visibilidad del CONASIN ha sido en circunstancias de crisis; al parecer, ha sido preciso apelar al CONASIN en coyunturas específicas. Los otros dos problemas (fugas selectivas y mora en la ejecución de capturas) no han sido objeto de investigación, ni de exigencia de cuentas.

Se percibe una amplia disposición del Secretario de Seguridad para asistir a eventos públicos, para participar en programas de radio y televisión, pero ello no puede entenderse exactamente como un proceso sostenido de rendición de cuentas, ya que, en la mayoría de las veces, estas comparecencias no son abiertas, sobre todo las que se da en los medios de comunicación, y más bien debe entenderse como espacios convenidos para dar a conocer los resultados de alguna actividad en especial. Sin embargo, vale destacar la anuencia de la Secretaría de Seguridad a participar en un acto de rendición de cuentas patrocinado por el Centro de Documentación de Honduras en el año 2002.

La Secretaría de Seguridad ha presentado informes de los resultados de la aplicación de algunas leyes o disposiciones; ha informado de los resultados de la política de Cero Tolerancia, de los resultados de la aplicación del Artículo 332 reformado, pero un informe de los resultados, no es rendición de cuentas, este es un concepto mucho más amplio que incluye balance cualitativo y cuantitativo del desempeño policial.

Comparada con la primera y segunda administración de la Secretaría de Seguridad (Secretarios Elizabeth Chiuz Sierra y

Gautama Fonseca), la gestión actual de la Secretaría de Seguridad pone en práctica una política muy cautelosa frente al hecho de proporcionar información que solicita la ciudadanía para conocer los niveles de violencia y criminalidad. No existe una actitud expedita para proveer información a quien la solicita y hay que recurrir a las relaciones personales para tener acceso a la información, cuando ésta debe ser una relación institucional y no personal, y en todo caso, un derecho de las personas. Es del concepto de algunos oficiales entrevistados que "para qué quiere información la ciudadanía, si quien la necesita es la Policía, porque es la que toma decisiones". Esta era la actitud de la Policía cuando estaba bajo la dirección militar. Esta negativa a proveer información es un retroceso que, en el mejor de los casos, puede ser explicada por el afán policial de manipular las estadísticas del crimen y la violencia y ocultar las verdaderas cifras a la ciudadanía.

El CONASIN no ha trascendido más allá de salir en momentos en que la Secretaría de Seguridad requiere de la participación de representantes de la sociedad civil en el Consejo, y no ha tenido capacidad para pedir cuentas del desempeño policial, aun y cuando ésta es una de sus funciones. El Congreso Nacional ha llamado al Secretario de Seguridad para que informe en momentos en que la inseguridad se ve desbordada. Como resultado de esta comparecencia, por lo general hay promesas de más presupuesto de este poder del Estado. Pero no ha existido una demanda de rendición de cuentas por parte del Congreso Nacional, ni en el caso de las ejecuciones de jóvenes ni en el caso de la masacre de la granja penal de El Porvenir, para mencionar dos de los casos de mayor impacto colectivo.

Hace falta en el Congreso Nacional un verdadero seguimiento al desempeño policial, por parte de la Comisión de Seguridad; la falta de especialización en el tema y de asesores adecuados en esta comisión influye para que este poder del Estado, con facultades para pedir rendición de cuentas, no mantenga una verdadera labor de seguimiento en el tema.

4. Imagen

La imagen es un problema de percepción, es una valoración subjetiva o, en el mejor de los casos, permeada e interferida por la visión de las personas, por el conocimiento de los vicios de las

instituciones, por las expectativas y por los resultados. La imagen, entonces, es diversa, tan diversa como los diferentes segmentos de la población.

Determinados sectores sociales, particularmente empresarios y especialistas en temas de seguridad, no favorecen con su opinión el desempeño de la Secretaría de Seguridad ni la de sus funcionarios. La imagen de estos funcionarios es la de policías, pero no la de rectores de la política de seguridad, y ello se origina en la participación de las máximas autoridades de la institución en ejecución de operativos y de captura de supuestos delincuentes. La participación de las máximas autoridades en funciones cotidianas e interminables, les sustrae de funciones de planificación y diseño de políticas de mediano y largo plazo. En el agitado contexto de las capturas cotidianas no hay espacio ni para la reflexión ni para el pensamiento. En todo caso, es probable que las personas valoren las acciones y los esfuerzos, más que los resultados y que no les preocupe el rumbo, la perspectiva y la sostenibilidad de los esfuerzos, sino la fascinación producida por los operativos policiales, lo que les permite llenar sus espacios y mantener el morbo de una ciudadanía cansada y aburrida de la indefensión en que la ha mantenido el Estado.

C. CONTROLES POLICIALES

El inicio de una política, estrategia o programa para enfrentar a la delincuencia supone la existencia de operadores de Justicia preparados, coordinados y compenetrados de las implicaciones de las iniciativas gubernamentales. El primer contacto con la criminalidad se produce en la Policía, Preventiva primero y de Investigación después, para continuar con el circuito de operadores de Justicia que culmina con la libertad de los inculpadados o con su reclusión en las cárceles o en los centros de internamiento de menores (Ver nuevamente el Gráfico No.1).

Cada uno de los operadores de Justicia debe contar con los mecanismos de supervisión, evaluación e investigación, que le permita a la ciudadanía saber que en cada instancia del circuito, se realiza un trabajo eficiente, transparente y consecuente con la

condición de servidores públicos. Si el ejercicio de la función estatal de garantizar la seguridad de las personas y sus bienes se concentra en los diferentes operadores de Justicia, la ciudadanía tiene derecho a confiar en que existen las instancias correspondientes a nivel interno y externo de cada una de las instituciones involucradas, encargadas de velar porque sus integrantes actúen conforme a lo estipulado por la ley y, si no lo hacen, tener la certeza de que recibirán un castigo administrativo o penal, de acuerdo a la magnitud de su falta.

Si lo anterior es válido para los fiscales y jueces, lo es mucho más para los policías, que son los que se encuentran en contacto permanente con la ciudadanía. De ahí que deba existir una relación directamente proporcional entre el incremento de recursos humanos, financieros y físicos, y el control interno del desempeño policial, fiscal y judicial. Lo anterior significa que, a mayores recursos, debe haber, necesariamente, mayores controles, todo ello para evitar que el fortalecimiento cuantitativo de cada institución se traduzca en fortalecimiento de la autonomía, prepotencia e impunidad individual e institucional, ante los sospechosos primero y ante los ciudadanos después.

Las instancias de control interno deben contar con autonomía, recursos y profesionalismo para realizar su trabajo. A su vez, los resultados deben servir para guiar la toma de decisiones sobre el tipo de operadores que pueden resultar beneficiosos o perjudiciales para el sistema de Justicia y para la ciudadanía. A continuación nos centraremos en los controles policiales, asumiendo que es la Policía la instancia que tiene mayor contacto con la ciudadanía y que, de su debilidad o fortaleza depende la imagen y la confianza que proyecte la misma sobre la ciudadanía.

1. Tipos de Controles Policiales

Hay dos instancias que asumen las funciones de los controles policiales; la primera, son los controles internos constituidos por unidades creadas por la Policía para ejercer la investigación y control del desempeño policial; estas unidades funcionan como "la Policía de la Policía"; en algunos lugares reciben el nombre de Oficinas de Responsabilidad Profesional y en otros reciben el nombre de Asuntos Internos. La segunda, son los controles externos, constituidos por instituciones y organizaciones que ejercen la función de vigilancia del desempeño policial; entre estas últimas

figuran los organismos que defienden los derechos humanos y los derechos de la niñez. Los controles internos tienen entre sus funciones investigar y sugerir a la autoridad competente un régimen de sanciones, cuando se trata de faltas que están tipificadas en los reglamentos. En el caso de las organizaciones externas, reciben denuncias que son trasladadas a la instancia correspondiente para que sean investigadas, y por lo general su función es de ejercer presión para que estas denuncias sean investigadas.

La unidad que ejerce los controles internos es fundamental dentro de la estructura policial; el desempeño de esta dependencia depende de la voluntad política de las autoridades superiores para ejercer el control sobre el desempeño policial y para depurar a la Policía de sus elementos más dañinos. Los niveles aceptables de credibilidad y confianza de la Policía dependen de la claridad, independencia y la asignación de recursos humanos capacitados y recursos financieros para el desarrollo de sus actividades.

Los vínculos que mantuvo la Policía con las Fuerzas Armadas durante más de treinta años la dotaron de una formación militar; estos vínculos y la dependencia administrativa y financiera, orientaron un tipo de desempeño en el que la Policía ejerció sus funciones mirando y tratando al ciudadano como enemigo, posesionado de un alto poder discrecional, ausente de medidas de control y de rendición de cuentas, un espíritu de cuerpo a imagen de la institución castrense, un fuero especial que impartía Justicia militar-policial y una dosis alta de delitos cometidos por oficiales y agentes de Policía que quedaban en la impunidad.

Dos grandes señalamientos abren el camino para la reforma policial: la violación de los derechos humanos y los señalamientos de corrupción, ineficiencia e involucramiento de policías en delitos comunes y en el crimen organizado. Pero la reforma no es suficiente para reorientar el desempeño policial, ésta, además de nuevos planes de estudio orientados a una formación policial que incluya los valores para la democracia, requiere de un proceso de seguimiento y monitoreo del desempeño policial para ejercer la supervisión y el control, y aplicar los reglamentos y la ley según corresponda. Además de la formación, el buen desempeño de la Policía requiere de un régimen claro de normas y sanciones y de un Código de Ética, pero todos estos instrumentos deben ser aplicados cuando corresponda, independientemente del grado o rango de quien

ejecuta la falta o el delito; de lo contrario, el policía ejercerá sus funciones sin evaluación ni control de su desempeño.

La estructura policial producto de la reforma, debió iniciar su funcionamiento con la creación de la unidad de control interno sobre el desempeño policial, el apoyo a esta unidad, los recursos asignados, el personal apropiado para su conducción y la dotación de los reglamentos aprobados, todo ello para dar posesión de las funciones e informar de las nuevas reglas del desempeño, lo cual hubiera sido un claro mensaje que la dirección de la Policía o el Secretario de Seguridad estaría enviando a la institución y a sus integrantes. Los primeros meses son definitivos, si en el transcurso de los primeros meses, el desempeño policial se desarrolla bajo las mismas prácticas anteriores a la reforma y no existen las disposiciones para castigar las faltas o enviar a los Tribunales a los que han cometido delitos, estaríamos entonces bajo la misma Policía, sólo que ahora bajo otra conducción.

Instalar y poner a funcionar una unidad de control interno del desempeño policial es un proceso que encuentra mucha resistencia, fundamentalmente de los oficiales de rango superior, acostumbrados a desempeñarse con un alto poder discrecional. La unidad de control interno siempre será un freno a este poder y éste es el motivo del rechazo, aunque la resistencia es explicada y fundamentada como un obstáculo para la eficiencia.

Hay que distinguir los niveles de control policial que pueden hacer diferentes instituciones: La Unidad de Control Interno es quien debe liderar un proceso de vigilancia, supervisión y control sobre el desempeño policial, porque está facultada para remitir a los tribunales a los policías que han cometido delitos, y es quien debe aportar las pruebas a los fiscales que conducen la causa penal cuando el policía comete delitos. Internamente, esta Unidad ejerce disciplina sobre el desempeño policial. De aquí la importancia de que esta unidad de control de la Policía desde dentro de la Secretaría de Seguridad y no dentro de la misma Policía. Otras instancias del Estado, como el Ministerio Público, puede procesar a los policías, pero si la misma Policía no aporta las pruebas la acción penal no da resultados; el Comisionado de los Derechos Humanos puede ejercer vigilancia del desempeño, pero sin resultados vinculantes. Esta es la misma situación de las ONGs que trabajan el tema de los derechos humanos y los derechos de la niñez; desde la credibilidad de sus informes y de sus denuncias pueden impulsar la investigación de las

faltas y delitos en los que incurren los policías, pero su trabajo es más en el ámbito de la presión que pueden ejercer sobre los órganos investigadores del Estado.

2. La Unidad de Asuntos Internos

La Unidad de Asuntos Internos es la heredera de la Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP) que funcionó en la última etapa cuando la Policía dependía de las Fuerzas Armadas; aquella institución continuó funcionando varios meses después que la ley que le daba vigencia fue derogada y operaba como un filtro que investigaba previamente las denuncias que posteriormente trasladaba a la recién creada Unidad de Asuntos Internos.

La Unidad de Asuntos Internos ha tenido tres directores, todas mujeres, dos de ellas de profesión civil, licenciadas en Derecho y una tercera directora, oficial de Policía, con grado de Comisionada.

a. La estructura legal

Por disposición de la Ley Orgánica de la Policía, la Unidad de Asuntos Internos es una dependencia directa del Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad, la cual tiene como finalidad investigar preventivamente los delitos cometidos por cualquier miembro de la Policía, incluyendo al personal técnico y administrativo; en su caso, detenerlos, siguiendo los procedimientos legales y ponerlos a las órdenes de las autoridades competentes.

La Unidad de Asuntos Internos está obligada a atender las denuncias y requerimientos que le presente la sociedad o el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), debiendo informar a este último, sobre los resultados de las investigaciones. Su organización y funcionamiento deberían establecerse en el respectivo reglamento (art. 8 Ley Orgánica de la Policía).

b. La estructura de funcionamiento

La Unidad de Asuntos Internos está ubicada fuera de las instalaciones de la Secretaría de Seguridad, esto, con el propósito de generar confianza en las personas que llegan a plantear denuncias sobre el personal de la Secretaría ya sea

personal administrativo o personal policial. La oficina de Asuntos Internos está centralizada en Tegucigalpa y no tiene oficinas en ninguna otra ciudad del país.

El personal adscrito a esta oficina está integrado por la Directora, catorce investigadores judiciales, de profesión licenciados en Derecho, dos pre-interventores, de profesión peritos mercantiles que investigan los delitos financieros y contables, un transcriptor de datos y una secretaria. Actualmente la Dirección de Investigación Criminal DGIC, en calidad de préstamo, ha trasladado a siete agentes de investigación. Esta oficina no maneja presupuesto y cualquier solicitud, incluyendo el combustible es solicitada a la Secretaría, debido a que es una dependencia directa del Secretario de Seguridad.

La Unidad de Asuntos Internos no cuenta con un reglamento aprobado, existe hace más de un año un proyecto de reglamento, pero aun no ha sido remitido a la Secretaría de Gobernación, instancia responsable de su aprobación.

c. La recepción de la denuncia y las denuncias más frecuentes

La Unidad de Asuntos Internos investiga las denuncias que recibe de las personas que llegan hasta sus oficinas; además, recibe denuncias de las organizaciones defensoras de los derechos humanos (CODEH, COFADEH, Casa Alianza), del Comisionado de los Derechos Humanos y del público en general, e investiga de oficio aquellos casos que salen denunciados en la prensa nacional. Pero no realiza actividades de investigaciones preventivas, o de alerta temprana; no hay una dependencia que esté ejerciendo funciones de seguimiento a policías que presenten indicios de un desempeño indebido, como ser niveles de consumo y estilo de vida no coherente con sus ingresos, etc. Esto equivale a decir que la Unidad de Asuntos Internos trabaja sobre los delitos o faltas que ya se han cometido, pero no trabaja para evitarlas.

Un hecho que deja en evidencia la estrategia de trabajo donde se privilegia la investigación, una vez que la falta o el delito se ha cometido, es la denuncia que por cinco días consecutivos publicó un periódico que se edita en Tegucigalpa, y que se refiere a una detallada descripción de cómo operan los distribuidores de cocaína en plena complicidad con agentes de

la Policía. La información destaca cómo la Policía deja operar por algunas horas a los distribuidores, les captura después que han realizado la venta, les incauta la droga y el dinero de lo que han vendido, y luego los deja en libertad. No queda registro en las oficinas de la Policía, ni de las detenciones ni del material incautado. El escenario donde operan los distribuidores, de acuerdo a la fuente del periódico, es en dos zonas de la ciudad a escasos 200 metros de dos postas de la Policía. Es muy poco probable que agentes de bajo rango actúen en casos como estos sin el conocimiento de los responsables de la Unidad Policial, y es menos probable que los ingresos que perciben por este ilícito, no incida en los niveles visibles de consumo. Asuntos Internos y autoridades superiores tienen en el desempeño policial una gran responsabilidad.

Los problemas denunciados con mayor frecuencia son: Abuso de autoridad, uso excesivo de la fuerza, tortura, cohecho, enriquecimiento ilícito, uso indebido del arma de reglamento, vínculos de agentes de Policía y de oficiales con el crimen organizado, específicamente robo de vehículos y tráfico de drogas. En la actualidad han trasladado a la Fiscalía 108 casos para que se deduzcan las responsabilidades respectivas; de estos casos alrededor de 35 corresponden a Oficiales de Policía, lo que corresponde aproximadamente a un 30%.

d. La Unidad de Asuntos Internos y la Secretaría de Seguridad

Ninguno de los Secretarios de Seguridad, desde que se nombró a un civil en este cargo, potenció a esta unidad con los recursos suficientes para que ejercieran sus funciones. Nació con una debilidad financiera, profesional y de mandato legal, que sólo ha contribuido a mantener un estado de impunidad, según la cual, la actuación de la Policía antes de la reforma y la actuación de la Policía después de la reforma, no ha presentado un cambio sustancial. El poco interés de las autoridades superiores de la Secretaría, específicamente del Secretario, para fortalecer esta Unidad en condiciones de poder ejercer un control real sobre el desempeño policial, puede estar vinculada a la decisión de no investigar la corrupción en la Policía y así evitar problemas con los policías, fundamentalmente con los oficiales, debido a que estos son el personal más permanente en la institución.

Por lo menos en dos de las tres administraciones civiles que hasta ahora ha tenido la Secretaría de Seguridad se ha percibido indiferencia, por un lado, y complacencia, por el otro, hacia el sector policial. No se habló y se abandonó el tema de la depuración policial, que había sido un objetivo de la Junta de Traspaso, pero más que abandonar el tema de la depuración, las autoridades de la Secretaría, ante los cuestionamientos de ineficiencia y de corrupción en el cuerpo policial, igual que el viejo estilo militar, los interpretan como ataques institucionales dirigidos por sectores inconformes.

Sin embargo, la Unidad de Asuntos Internos no es la única responsable del control policial; el CONASIN, integrado por instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil, también tiene entre sus funciones ejercer el control policial. Por los temas que trata, la Unidad de Asuntos Internos debe estar vinculada al CONASIN, a la Dirección de Educación Policial y a otras instituciones del Estado vinculadas al tema de Justicia; sin embargo, los vínculos son casi inexistentes.

La Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP) en el pasado y la Unidad de Asuntos Internos en la actualidad no han sido beligerantes en el desempeño de sus funciones. La reforma policial que se inicia en 1992 tiene como detonante más inmediato las denuncias de un policía de investigación que dio seguimiento al desempeño de sus compañeros en la ciudad de San Pedro Sula y que por sus indagaciones concluyó que eran responsables de varios delitos. Este policía planteó su denuncia ante el Comisionado de los Derechos Humanos, Leo Valladares, y solicitó la protección de esta institución.

La implicación de policías en la comisión de ilícitos trasciende al público por la información que los medios de comunicación transmiten; al parecer éste es el mecanismo que las mismas autoridades de la Secretaría tienen para informarse de los actos en los que está involucrado parte de su personal, como sucedió recientemente con la publicación de diario El Heraldo, ya citada. La remisión de oficiales y agentes de Policía a los Tribunales por su participación en el tráfico de armas, organizaciones que se dedican al robo de autos y al tráfico de drogas, se produce hasta que la información trasciende a los medios de comunicación.

Con el nombramiento de la Comisionada Maria Luisa Borjas como Directora de Asuntos Internos, se produjo el primer nombramiento de un policía en este cargo. La Comisionada informó que investigaba a 90 policías y que tres de ellos ya habían sido remitidos a los juzgados. "Yo no tengo restricciones para investigar a oficiales de cualquier rango o cargo, porque mi dependencia está directamente bajo la jurisdicción del Secretario de Seguridad", declaró en su oportunidad la Comisionada. Probablemente atribuido a ese apoyo, la primera denuncia de mayor magnitud desde el interior de esta unidad la hizo esta funcionaria; la denuncia se refirió a la participación de policías en la ejecución de menores y la manipulación de armas con la que oficiales de Policía habrían ejecutado a supuestos delincuentes.

La Comisionada fue cuestionada por sus compañeros y superiores por el procedimiento empleado para plantear la denuncia (convocó a los corresponsales extranjeros para informarles), fue separada de su cargo y sin derecho a participar en ninguna reunión; una Junta de Directores, que no existe como estructura de mando en la ley y que fue integrada por los directores de Policía, directores de centros penales y de educación policial, condenó lo actuado por su colega. En un comunicado que leyeron en una conferencia de prensa, informaron que 307 funcionarios por faltas graves cometidas en actos del servicio habían sido cancelados y que 27 expedientes habían sido enviados a Asuntos Internos, entre ellos de oficiales, escala básica y personal auxiliar.

La directora de Asuntos Internos fue ratificada en su cargo por el CONASIN; en los orígenes del conflicto el Secretario la separó de su cargo aunque no de la Policía; según sus declaraciones públicas, también le habían retirado el apoyo de los investigadores para continuar las indagaciones y no se le permitía asistir a las reuniones de los directores. Posteriormente fue cancelada como miembro de la Policía. La Comisionada Borjas, cuando se desempeñó como jefa de Policía en Tocoa, Colón, y en Choluteca, tuvo una destacada participación en la captura de dos coroneles de las Fuerzas Armadas, uno de ellos vinculado al narcotráfico y el otro en el robo de furgones.

El Secretario Álvarez, quien reconoció que están bajo proceso dos oficiales de Policía que, al parecer, están involucrados en ejecuciones extrajudiciales, se sintió sorprendido por las

declaraciones de la jefa de Asuntos Internos, Comisionada María Luisa Borjas, en el sentido de que el Secretario protegía a los policías involucrados. Para este funcionario, la Directora de Asuntos Internos violó los artículos 8 y 22 de la Ley de Policía, ya que no siguió los procedimientos que se deben seguir cuando se investiga un caso.

El tratamiento que los funcionarios de la Secretaría de Seguridad dieron a la denuncia de la Directora de Asuntos Internos y la separación de la Policía de la que fue objeto esta funcionaria, no envía un buen mensaje, ni para la actual Directora de Asuntos Internos, que puede ver el peligro de correr el mismo camino si actúa con diligencia, ni para los oficiales y agentes de Policía, que ven en esta acción una actitud de rechazo y de castigo para quien investigue el desempeño de los policías. Si la falta de la Comisionada Borjas fue administrativa, la sanción debió ser de ese mismo orden, y no se debió detener, por ninguna circunstancia, el proceso de investigación.

Pero la actitud defensiva de los funcionarios de la Secretaría de Seguridad trasciende a otras instituciones del Estado y a otros funcionarios; para el caso, el Comisionado Nacional para los Derechos Humanos, planteó públicamente que la delincuencia estaba mejor preparada que la Policía, que había que evaluar a cada jefe policial, de acuerdo a los resultados que obtenía. "No existe un don de mando, hace falta un buen jefe, sea policial, militar o civil que conozca en detalle su recurso y que tenga la inteligencia de aplicarlo en la forma más efectiva posible. Incluso, creo que los cuerpos policiales tienen más recursos que los que dicen tener".

El Subsecretario de Seguridad, que en ese entonces era el actual Secretario, Oscar Álvarez, le respondió al Comisionado: "No vamos a despedir a nadie por rumores ni chismes, hemos logrado reducir la incidencia delictiva en un 50%; le recomiendo a Custodio y otras personas que han hablado de seguridad en los medios de comunicación, que si no conocen del tema, se abstengan de hacer comentarios, porque lo que logran es confundir a la ciudadanía" (T/06/06/02).

Las demandas de investigación sobre las ejecuciones extrajudiciales y el reconocimiento de la incapacidad de Asuntos Internos para responder a esta demanda de la ciudadanía,

llevaron a que el Presidente de la República nombrara una Comisión Especial para investigar las ejecuciones. La Comisión la presidió el Secretario de Gobernación y Justicia y contó entre sus integrantes a personal de los derechos humanos, de la Fiscalía General y de organizaciones que protegen y defienden a la niñez.

La Comisión arriba señalada reveló la ejecución de 574 menores, desde 1998 hasta junio del año 2002; el informe detalla que en un 4% de esas muertes están involucrados policías; en un 64% no se han identificado responsables, en un 16% han sido cometidos por pandilleros y el resto por particulares. El informe establece que es difícil determinar la participación de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o de personas particulares que sean responsables o cómplices del asesinato de niñas y niños, ya que en la mayoría de los casos no se aportan pruebas, ni se cuenta con testigos que ayuden a esclarecerlos.

El punto clave en todo esto parece estar en el reforzamiento de los controles internos de la Policía, para evitar problemas de corrupción y de violación a las garantías individuales, situación que, combinada con la ineficiencia para darle respuesta rápida a las denuncias, parece ser una característica de todo el sistema de justicia, tal como lo señala la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia, Abogada Vilma Morales:

“A nivel del Consejo Nacional Interior de Seguridad (CONASIN), que integramos nosotros como Corte Suprema, hemos venido viendo toda la problemática de seguridad: centros penales, mora judicial, depuración interna, que es un tema importantísimo; si bien es cierto, hoy podemos hablar ampliamente, porque la Sala Constitucional decretó la inconstitucionalidad de un decreto de depuración, que evidentemente había transgredido preceptos constitucionales, no es menos cierto que necesitamos una depuración profesional, científica, que no quede al arbitrio de abusos o equivocaciones. Es necesario que la actual Ley Orgánica de la Policía Nacional sea sometida a un proceso de reformas.

Creo que es necesario hacer más claro el procedimiento administrativo para depurar, con potestades más claras para el Ministro de Seguridad, y eso es lo que se está proponiendo en las reformas a la Ley Orgánica. Por otro lado, debe fortalecerse la relación institucional entre el Ministerio de Seguridad y el Ministerio Público, pues el éxito de las investigaciones depende de esa estrechez de vínculos; es decir, los órganos de investigación y prevención, que dependen de la Secretaría de Seguridad, y el órgano requirente, deben fortalecerse, porque de allí depende mucho la expectativa en los resultados a nivel del Poder Judicial, pues finalmente, la frustración de la ciudadanía es que cuando denuncia determinado hecho que le afecta y no ve la acción final o se dilata en exceso en la cadena institucional, se frustra. ¿Cuántas denuncias recibidas obtienen respuesta al final? La ciudadanía no precisa tanto en el rol de cada institución, sino en el resultado".

3. El Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN)

El CONASIN es un órgano colegiado integrado por instituciones del Estado vinculadas al tema de Justicia y seguridad, por organizaciones de la sociedad civil, por el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y por la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). Las funciones asignadas al CONASIN y la forma como está integrado, preveía una garantía de representación y de participación ciudadana y de cumplimiento de las atribuciones que la Ley Orgánica de la Policía le atribuyó, y entre estas funciones figura la *"supervisión de las actividades policiales y de las actuaciones de los integrantes de la Policía Nacional y conocer de las quejas presentadas contra los órganos y el personal de Policía e instar su investigación hasta su esclarecimiento"*.

El CONASIN no funcionó como una instancia de participación ni asumió la representación de los sectores que son parte del Consejo, desde un inicio tuvo dificultades para lograr insertarse en la estructura de seguridad y no logró institucionalizarse ni como una instancia de formulación de políticas, de planificación, o de seguimiento y control. A pesar de la poca presencia y visibilidad en el tema de la seguridad, el CONASIN conserva todavía un grado de credibilidad, reconocida por el Estado y evidenciada cuando sus miembros son llamados a integrar alguna comisión de investigación

ante hechos como la masacre de la granja penal El Porvenir y las denuncias de la ex Directora de Asuntos Internos.

En sus orígenes el CONASIN mantuvo una mayor participación; para ese periodo presentó a la Unidad de Asuntos Internos una lista de policías a los que se debía investigar por delitos cometidos. No hubo resultados de las investigaciones, y la causa señalada por esta unidad fue la falta de recursos financieros y de investigadores. La falta de resultados y la incapacidad del CONASIN para hacer prevalecer la ley, debilitó tanto al CONASIN como a la Unidad de Asuntos Internos. Ambas dependencias vieron disminuidas sus posibilidades de institucionalizarse y de legitimarse tanto hacia el interior de la Secretaría de Seguridad como hacia la sociedad.

Dos intervenciones públicas ha tenido el CONASIN durante este gobierno; la primera fue en la Comisión Interinstitucional que investigó la masacre de El Porvenir, y la segunda fue a raíz de la denuncia que hizo la jefa de la Unidad de Asuntos Internos, respecto a la participación de policías, oficiales y agentes, en la ejecución de menores y en la manipulación de armas con las que supuestamente se habían ejecutado a delincuentes. Ante la respuesta de las autoridades de la Secretaría hacia la funcionaria, el CONASIN se pronunció porque se le mantuviera en el cargo.

La participación del CONASIN en la investigación de la masacre en la granja penal de El Porvenir lo llevó a conocer un caso que impactó en la opinión pública y en la comunidad internacional. Y es en seguimiento de los implicados en este caso en que el CONASIN ha tenido algún nivel de presencia, pero sin llegar a hacer planteamientos públicos sobre este problema.

4. El Comisionado Nacional para los Derechos Humanos

Del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos se conocen señalamientos públicos sobre el desempeño de la Policía, acusaciones de corrupción, juicios valorativos sobre las acciones que ejecuta la Policía, dudas acerca de las declaraciones del Secretario de Seguridad y de otros funcionarios acerca de los logros de la aplicación de la política "antimaras", cuestionamientos a las medidas que ha tomado el gobierno y la orientación a enfrenar el delito a través del endurecimiento de las leyes y la ausencia de políticas de reinserción social.

El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos elaboró un informe sobre la masacre de El Porvenir y ofreció un documento en el que sugería una propuesta de Política Criminal del Estado. Los cuestionamientos del Comisionado también se han dirigido al CONASIN, una instancia de la que esta institución es parte. Sobre esta instancia el Comisionado expresó: “El CONASIN no hace nada, no ha cumplido con todas sus atribuciones, se acabó la cortesía, es tiempo de decir las verdades” (T/03/06/02).

A pocas semanas de haber asumido sus funciones el Comisionado Nacional visitó de manera sorpresiva las instalaciones de la Policía Metropolitana en momentos en que esta institución estaba siendo fuertemente criticada por no poder rescatar con vida a un empresario secuestrado; el funcionario se limitó a decir a los periodistas: “Quiero enterarme de cómo está trabajando la Policía en este sector, porque el buen funcionamiento de esta institución es mi deber como defensor del pueblo. El pueblo nos exige respuestas, quiere saber porqué están pasando esas cosas”. Para el Comisionado, no es aumentando el número de policías, ni incrementando los recursos en forma ilimitada, como se va a lograr tener un verdadero órgano de seguridad; a su criterio, es necesario crear un organismo contralor dentro de la Policía para que esté pendiente del buen uso de los recursos (T/04/06/02).

La entonces Sub Comisionada de los Derechos Humanos, Ana Pineda, manifestó el mismo punto de vista de otros defensores de los derechos humanos sobre el riesgo que corre Honduras de ser demandada y condenada por las ejecuciones sumarias: “No hay duda que si ahora no tenemos resultados efectivos en materia de investigación es porque ésta no se ha querido hacer. El Estado debe actuar de manera inmediata y buscar los mecanismos en el orden nacional para que esta situación cese, si no, estaríamos nuevamente expuestos a una condena internacional, lo que nos está creando la fama de un Estado violador de los derechos humanos”. Para esta funcionaria, un buen plan de investigación arrojaría los resultados necesarios (T/25/09/02).

5. Los organismos defensores de los derechos humanos

a. *El CODEH*

El Comité para la Defensa de los Derechos Humanos de Honduras (CODEH), a pocos meses de tomar posesión el

Presidente Maduro, le envió una carta pública en la que le hacía llegar una serie de recomendaciones de corto y mediano plazo sobre la seguridad. Este planteamiento lo hizo el director del CODEH, en compañía del presidente de la Confederación Unitaria de Trabajadores; el planteamiento tiene el propósito de generar una discusión para elaborar un “plan nacional de seguridad de la vida y los bienes”, tal como se expresa a continuación:

1) Medidas de corto plazo

- Decomiso general de todas aquellas armas de fuego que no hayan sido compradas en la Armería.
- Un registro municipal de armas compradas en la Armería en poder de particulares y que cuentan con su respectivo permiso.
- Suspender la venta de armas hasta que esté funcionando el registro balístico.
- Separar la Secretaría de Seguridad de las instalaciones donde funciona la Policía Preventiva y que la Secretaría asuma su papel de ente rector de la seguridad.
- Redactar y aprobar el reglamento de las empresas privadas de seguridad.

2) Medidas de largo plazo

- Preparación y lanzamiento de un plan nacional de seguridad y derechos humanos para cinco años, en el que se vinculen todos los sectores de la sociedad, orientado a la definición de estrategias y políticas locales de seguridad.
- Montaje de un banco de registro balístico de armas y la autorización de permisos mediante exámenes que permitan contar con un cuadro psicológico de quien está usando el arma.
- Una reforma institucional en la currícula de formación de los agentes y oficiales de Policía.
- Crear una oficina para que funcione el Consejo Nacional de Seguridad Interior.

Después de este primer momento de propuestas hacia la política de seguridad del gobierno, el CODEH denunció la ejecución de jóvenes. Según el CODEH, más de 30 jóvenes han sido

ejecutados extrajudicialmente y siete lograron escapar de una muerte segura al fugarse de un escuadrón de la muerte dependiente de la Policía Nacional Preventiva. Dos vehículos, uno color rojo y otro color gris, son denunciados frecuentemente como el medio en el que se transportan y desde donde disparan a las personas. El CODEH en su denuncia reitera las características de estos vehículos como los empleados por los policías miembros de estos escuadrones de ejecución. Sólo para el mes de abril del 2002 el CODEH denunció la muerte de 30 jóvenes y siete sobrevivientes.

Existe un rechazo para que la Policía Preventiva tenga una unidad de inteligencia; esto, por las consecuencias que tuvo esta unidad de inteligencia en los años de la guerra fría, y es sobre esta unidad que recae la sospecha de que está ejecutando a personas. Además, se considera que ésta es una usurpación de las funciones de la DGIC. Las características de las personas ejecutadas siguen un mismo patrón y una logística que supone un nivel de apoyo y complicidad de sectores vinculados a proveer seguridad, porque el número de ejecuciones es demasiado alto como para que la Policía no arroje resultados en las investigaciones que realiza.

El CODEH también ha dado seguimiento a las ejecuciones extrajudiciales; en un documento que resume los diez años de ejecuciones extrajudiciales manifestó que en los gobiernos de Carlos Flores y de Carlos Roberto Reina se registró una alta incidencia de muertes extrajudiciales, 377 en el gobierno de Flores y 157 en el gobierno de Reina, para hacer un total de 524 en los dos gobiernos; mientras en los primeros seis meses del gobierno de Maduro se han registrado 72 ejecuciones.

Para el CODEH, durante el gobierno de Flores no se reconoció la existencia de este problema y se marcó una alta tendencia a la impunidad que fue acompañada de una campaña destinada a culpar a las pandillas de estarse ejecutando entre ellas. Esta tendencia para el CODEH comienza a partir de 1994 que es cuando se reporta una cantidad de muertes con tendencias de ejecuciones arbitrarias, y es en el último año de Gobierno de Rafael Callejas cuando se registraron los primeros 23 casos de muertes con características de ejecuciones.

b. El COFADEH

El Comité de Familiares de Detenidos- Desaparecidos de Honduras (COFADEH), ha mantenido planteamientos en el tema de la seguridad pública en dos dimensiones:

- Denuncias por la violación de los derechos humanos y
- Demandas para que se continúe con la depuración de la Policía y sean destituidos aquellos oficiales que desempeñaron cargos en las estructuras represivas y de tortura en los años de la guerra fría.

Sobre el primer nivel, el COFADEH reveló que en los primeros seis meses del año 2002 se produjeron 384 violaciones a los derechos humanos; la mayor incidencia es la violación del derecho a la vida y la libertad personal, con 93 casos de asesinatos a supuestos delincuentes y 128 detenciones ilegales. Para el COFADEH, existen otros casos, como las ejecuciones por autorías sospechosas, homicidios por abuso de autoridad, atentados contra personas y bienes y amenazas a muerte, que suman 130 casos. Las violaciones al derecho a la integridad ascienden a 22 casos y 11 a la libertad de expresión.

El COFADEH acusa al gobierno de estar más preocupado por dar seguridad a la clase social con la que gobierna que a respetar los tratados internacionales en materia de derechos humanos; señala que las medidas adoptadas son inútiles para enfrentar la delincuencia, pero útiles para fortalecer el poder militar, la militarización de la Policía, el uso excesivo de la fuerza para dispersar manifestantes y la pérdida de la vida de muchos jóvenes, como parte de la *limpieza social* en la que la Policía es una de las presuntas responsables.

En el segundo nivel de demandas, el COFADEH pide expulsar de la Policía a ex miembros del Batallón 3-16 y de la ex Dirección Nacional de Investigación, que actualmente forman parte de la Policía. Una carta enviada al Presidente de la República, recoge los nombres de los oficiales de Policía cuya destitución se pide: Comisionado Napoleón Názar, Director de la DGIC; el Sub Comisionado Salomón Escoto Salinas; el Comisario Juan Carlos Bonilla, denominado el "Tigre Bonilla" y el Sub Comisionado Luis Beltrán Arias Ramos, Director de Servicios Especiales Preventivos.

c. Otras Organizaciones de la Sociedad Civil

Las medidas tomadas desde que inició el gobierno del Presidente Maduro han sido motivo de preocupación para organizaciones que han trabajado el tema de la seguridad y la defensa y protección de los derechos humanos. *Honduras Segura* sacó de sus cuarteles a los militares y los puso de nuevo al alcance de un problema del que se habían logrado sacar años atrás con la reforma policial. Ha habido diferentes formas de manifestar estas preocupaciones; para el caso, el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH) organizó un Foro al que asistieron funcionarios de Estado, Presidentes de Poderes Legislativo y Judicial y Secretarios de Estado. Los planteamientos en este foro fueron los siguientes:

- El Estado no debe militarizar la vida cotidiana.
- El Estado no debe delegar a los militares su participación permanente en tareas de seguridad.
- Las políticas de seguridad ciudadana deben de brindar seguridad a todos los ciudadanos y posibilitar un clima para el desarrollo humano y la vigencia de los derechos básicos de la población.
- El Estado debe garantizar el respeto por los derechos humanos y los tratados internacionales, como garantía de que los valores serán salvaguardados por el Estado.
- El legítimo uso de la fuerza para mantener la seguridad debe ser ejercida por la institución preparada para ello; mantener la seguridad requiere del ejercicio civil de la fuerza.
- Debe mantenerse un efectivo sistema de contrapesos sobre las medidas de orden policial, pues el uso de la fuerza debe garantizar los mecanismos de control.
- La participación de la comunidad es necesaria siempre y cuando se mantengan los límites de no involucramiento ciudadano en tareas de orden público.

Casa Alianza en Honduras es una de las instituciones que mantiene una permanente vigilancia sobre el desempeño de la Policía, específicamente sobre el abuso que en contra de los menores de edad cometen las autoridades y especialmente la Policía. Periódicamente presenta informes de la ejecución de menores y, ante la falta de respuesta de las autoridades,

traslada las denuncias y las demandas a las instancias internacionales.

La vigilancia permanente de Casa Alianza sobre los abusos policiales y la falta de seguridad del Estado hacia los menores, le ha creado el rechazo de las autoridades y de personas que ven en estas organizaciones no la garantía del cumplimiento de las leyes, sino obstáculos para que las autoridades policiales realicen su trabajo; más recientemente, en esta administración, el Gobierno ha integrado esta institución a las Comisiones que se han constituido para investigar la ejecución de personas y otros problemas vinculados a la seguridad.

C. GÉNERO Y SEGURIDAD⁶

1. El contexto

En octubre de 1994 se acordó el llamado Compromiso de Desarrollo y Paz en Tegucigalpa, la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centro América, cuyo objetivo era que el istmo centroamericano fuera una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, definiendo como áreas prioritarias las siguientes: Deuda externa, desarrollo fronterizo, compromisos en materia social, inversión en la persona humana, tratado de integración social, superación de la pobreza y acciones contra la discriminación. En esa oportunidad, los mandatarios centroamericanos afirmaron:

“Nos comprometemos a continuar la eliminación en la sociedad centroamericana de todas aquellas acciones que puedan propiciar la discriminación por razones de género, etnia, nacionalidad, edad, enfermedad, creencia religiosa y política. A este respecto, reiteramos nuestro compromiso para que se establezcan las condiciones necesarias para que cualquier forma de discriminación tienda a eliminarse por completo en nuestras sociedades”.

⁶ El abordaje de este tema se realizó en base a una consultoría elaborada en octubre del 2003 por Sara Elisa Rosales, para el proyecto del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) “*Percepción, monitoreo e incidencia en el manejo gubernamental de la seguridad*”, cuya coordinación estuvo a cargo de Víctor Meza, con la asesoría específica de Leticia Salomón.

En el apartado 2.7 de la Declaración en mención, se establece la integración de la mujer al desarrollo:

“Continuaremos impulsando la plena igualdad entre el hombre y la mujer al progreso y desarrollo social. Asimismo, promover políticas destinadas a la eliminación de los obstáculos que impiden dicha igualdad e impulsar así la plena participación de la mujer en el mejoramiento de la sociedad y en el proceso de toma de decisiones.”⁷

Por su parte, Ana Isabel García y Enrique Gomariz ⁸ plantean que relacionar de manera sinérgica las temáticas de género y seguridad representa dificultades tanto teóricas como metodológicas. La primera dificultad reside en que esa relación es todavía en buena medida *terra incógnita* en el ámbito de las ciencias humanas. Si existe algún consenso entre los autores preocupados por esta materia es precisamente que sólo recientemente se está iniciando la producción de conocimiento en cuanto a esta relación, al menos en términos estrictos y actuales.

Puede afirmarse que la responsabilidad acerca de esta laguna cognitiva procede tanto de los estudios sobre paz y seguridad como de los estudios de género. Desde los estudios sobre paz hay coincidencia en cuanto a que ha existido una persistente ceguera a la dimensión de género de ese aspecto de la realidad social. Una ceguera tan obtusa que a veces parece como si fuera deliberada.

Desde los estudios de género, la responsabilidad en cuanto al vacío de la relación entre género y seguridad es de menor grado si se toma en consideración la reflexión sobre género de una manera amplia... Se hace necesario recordar que hace más de 100 años la teoría feminista ha trabajado sobre el binomio paz y conflicto. Es necesario

⁷ Ministerio de Defensa y Seguridad Pública de Honduras -UNESCO. Oficina Sub-Regional para Centroamérica y Panamá. Cultura, Democracia y Desarrollo. Repensando la Seguridad y la Defensa ante el Siglo XXI. Tegucigalpa, Honduras, octubre de 1994, páginas 21, 24 y 63.

⁸ García, Ana Isabel y Enrique Gomariz: *Género y Seguridad Democrática*. Conferencia Centroamericana y del Caribe, Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género. Managua, Nicaragua, 28,29 y 30 de agosto 2002, páginas 1, 2 y 5.

no olvidar el legado del feminismo pacifista que se desarrolló en Europa desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX.

Estos antecedentes no impiden la constatación de una ausencia en términos más precisos. Cuando tiene lugar el fenómeno del surgimiento de lo que en sentido estricto denominamos estudios de género, es decir, desde los años setenta del siglo XX, hay una fuerte descompensación entre el rápido crecimiento de la producción cognitiva que se produce en esta materia (principalmente respecto de las mujeres) y el segmento que se ocupa de la relación entre ésta y los estudios de paz y seguridad.

La producción más reciente sobre la relación entre género y seguridad, no está exenta de problemas teórico-metodológicos. Dos de estos problemas nos parecen los más importantes: a) la tendencia a introducir la temática de género como un apéndice de los estudios sobre paz y seguridad, sin lograr un verdadero cruce temático entre ambas áreas del conocimiento; y b) la dificultad por integrar los cambios paradigmáticos que se han producido tanto en el ámbito de la seguridad como en el de los estudios de género, lo que implica, con frecuencia, una asimetría en la actualización de enfoques (enfoques actualizados sobre seguridad con planteamientos de género sin actualizar, o viceversa).

Todo parece indicar que es la perspectiva género-inclusiva (democracia de género) propuesta por minorías feministas, hombres y mujeres en espacios mixtos y el masculinismo autónomo, que busca superar el conflicto y/o estancamiento, para reimpulsar el avance hacia la equidad de género y utiliza el enfoque de género para mujeres y hombres, haciendo compatible la promoción de la mujer con la inclusión de los hombres.

a. La Policía Preventiva de Honduras

Según datos oficiales, el personal de la Policía Preventiva está compuesto por personal de la carrera del servicio policial (6,663) y personal administrativo, técnico y de servicio (567) para hacer un total de 7.230. Si consideramos el personal de la carrera del servicio policial por sexo, tenemos que el personal policial

masculino es de 6,266, equivalente a un 94.04%, y el personal policial femenino es de 397, equivalente a un 5.96%⁹.

b. La inserción de la mujer en la Policía Nacional de Honduras

En la década de los 70s existía una gran inquietud en el alto mando policial, producto de la poca sensibilidad y falta de atención a ciertos problemas, debido a que la Policía estaba formada militarmente y, por lo tanto, no estaba preparada para suplir en términos de capacidad y sensibilidad, otras funciones policiales, como ser: la atención a las mujeres agredidas, niños y niñas infractores y en riesgo social, adolescentes y adultos (as) mayores. Por tal razón, el 3 de enero de 1977, la Comandancia General de la Fuerza de Seguridad Pública (hoy Policía Nacional), creó el Escuadrón de la Policía Femenina, mediante acuerdo No. 059, de la Jefatura de las Fuerzas Armadas, comenzando el mismo con 30 aspirantes, a cargo de una oficial con el grado de Teniente de Sanidad del Ejército.

En ese mismo mes se firma un Convenio de Cooperación con los Carabineros de la República de Chile, para formar oficiales en la Escuela de Carabineros "General Carlos Ibáñez del Campo"; después de un proceso de evaluación fueron becados 6 aspirantes (4 damas y 2 caballeros). En el año de 1984, ingresaron las primeras damas a los cursos de formación de policías de la escala básica, en el Centro de Instrucción Policial, con sede en la ciudad de La Paz.

En el año de 1995, se abre la oportunidad para que aspirantes de ambos sexos se formen como oficiales en la Escuela Nacional de Policía. En el año de 1996, asisten tres oficiales femeninas con el grado de Mayores (actualmente es el grado de Comisarias) a la formación superior, para optar a la licenciatura en Ciencias Policiales, en el Instituto Superior de Educación Policial.

En diciembre de 1998 egresaron de la Academia Nacional de Policía, 6 Sub Inspectoras de Policía, constituyéndose la Primera Promoción de Oficiales Femeninas graduadas en nuestra academia nacional (cuatro hondureñas y dos de nacionalidad panameña).

⁹ Las cifras señaladas expresan claramente que el personal y la concepción policial es un espacio tradicionalmente considerado masculino.

c. La incorporación del enfoque de género en la Policía Nacional de Honduras

El primer paso para la incorporación del enfoque de género en la planificación estratégica de la institución policial de Honduras, constituyó la voluntad política de la Dirección General a través del Comisionado General Manuel Álvaro Flores Ponce, quién en su calidad de Presidente *Pro-témpore* de la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe, aprobó el Proyecto Regional "*Enfoque de Género en la Modernización de las Instituciones Policiales y en la Seguridad Ciudadana*", con el auspicio del Proyecto Promoción de Políticas de Género, impulsado por GTZ de la Cooperación Técnica de la República Federal de Alemania y con la asesoría de la Policía Nacional de Nicaragua.

En febrero del 2001, se aprobó el Plan Piloto para Honduras, 2001-2002, para desarrollarlo con la Cooperación Alemana GTZ y la Policía Nacional de Nicaragua, con el objeto de iniciar un proceso de trabajo para disminuir los sesgos de género a lo interno de la institución policial y, a lo externo, para dar respuesta a las necesidades de seguridad ciudadana de la población.

Dentro del Plan Piloto se contemplaron cuatro aspectos fundamentales: capacitación, estudio y discusión interna, coordinación y el fortalecimiento organizativo.

d. Principales retos y propuestas para la continuidad del enfoque de género en el trabajo policial

Dentro del proceso de modernización policial se busca adoptar, a través del enfoque de género, los siguientes beneficios:

- Aportar al desarrollo de una institución eficiente, profesional, democrática, más cohesionada y más competitiva, con la eliminación de todas las formas de discriminación y el respeto integral a los derechos humanos.
- Contribuir a corregir los desbalances de género, así como a las políticas y prácticas discriminatorias en lo interno de la institución, como en la actuación policial.
- Incidir en la producción de información, al analizar los factores de género que están presentes en la incidencia de la violencia y la criminalidad; con lo cual se pretende mejorar el

desempeño del personal policial en las tareas de prevención, protección, investigación y en facilitar el acceso de las mujeres a la justicia.

- Fortalecer al Consejo Consultivo y Comité Coordinador como protagonistas para el impulso del proceso del enfoque de género en la institución policial.
- La creación de una oficina de género, a fin de realizar un abordaje más integral e interdisciplinario, que permita desarrollar una labor de asesoría, monitoreo y seguimiento al proceso.
- Profundizar los conocimientos desarrollando una labor de sensibilización, con el fin de fortalecer el liderazgo y el compromiso de todos y todas en la institución policial.
- Promover y apoyar activamente la incorporación de la mujer policía en los procesos de planificación estratégica y operativa de las instituciones policiales. Por consiguiente, aportar al desarrollo de políticas más justas para hombres y mujeres, mejorar la calidad de la actuación policial y convertirla en una acción pública que esté en correspondencia con las exigencias modernas, en cuanto al servicio eficiente de la comunidad.¹⁰

2. La situación actual

En este apartado se pretende dar cuenta de las principales percepciones, comentarios, experiencias, avances y restricciones identificadas por las personas entrevistadas, la revisión bibliográfica y el análisis de las estadísticas que fueron recopiladas en el transcurso de la investigación sobre el tema de inseguridad y violencia desde la perspectiva de género.

En lo relacionado con la información desagregada por sexo, se encontró que las estadísticas que procesa la Unidad Técnica de Reforma Penal (UTR) del Ministerio Público, están relacionadas con datos de las personas que cometen delitos, es decir las imputadas.

¹⁰ Rivera Ramos, Coralia. Incorporación del Enfoque de Género en la Modernización de la Policía Preventiva de Honduras. Conferencia Centroamericana y del Caribe "Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género." Managua, Nicaragua 28, 29 y 30 de Agosto 2002. Páginas 2,3,6,7,8,9,11,12

a. Percepciones sobre la seguridad y violencia contra las mujeres

En opinión de las y los entrevistados, los delitos contra las mujeres han aumentado (¿o son más visibles?) en los últimos años, situación que parece estar asociada con la divulgación y aplicación de la Ley contra la Violencia Doméstica, que es la más conocida, en relación a la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, que es de más reciente aprobación.

Al respecto, la UTR reporta cifras proporcionadas por la Fiscalía Especial de la Mujer para el año 2002, con un total nacional de 1.801 denuncias, en tanto que, en el primer semestre del año 2003, el número de denuncias ascendió a 5.093 en todo el país.

De acuerdo a los diez delitos con mayor frecuencia (ver Cuadro No.20), la fuente señalada indica que para el período correspondiente a los meses de enero-septiembre del 2003, de un total de 28.044 delitos, en 24.041 los imputados fueron hombres, respecto a 4.003 mujeres imputadas. La misma fuente señala que, según el tipo de delito, las diez primeras causas de denuncias recibidas entre enero y agosto del año 2003, aparecen las siguientes: robo, amenazas, lesiones, violencia doméstica, hurto, homicidio, daños, investigar delito, estafa y robo de vehículos.

Los homicidios y lesiones infringidas intencionalmente por otra persona, son las causas de muerte que presentan una abrumadora mayoría masculina, desde los adultos jóvenes hasta la tercera edad, pues mueren 750.4 hombres por cada 100 mujeres. La tasa de muertes por homicidios, con relación al total de población de 15 a 64 años es de 38 por 100.000 habitantes; en los hombres de 15 a 64 años es de 67.7 y en las mujeres de estas edades es de 8.8.

Las diferencias entre las tasas son sumamente alarmantes; los hombres, desde temprana edad, están involucrados en la violencia, lo que genera muchas veces, actos repetitivos de

venganza en cadena. No debe descartarse el uso de bebidas alcohólicas que favorece la agresividad en algunos casos.¹¹

CUADRO NO. 20
Tipo de delitos más comunes
Enero-Septiembre del 2003

Tipo de Delito	Número	Porcentaje
1.Robo	6,701	24.05%
2.Amenazas	4,235	15.20%
3.Lesiones	3,713	13.32%
4.Violencia Doméstica	3,069	11.01%
5.Hurto	2,469	8.86%
6.Homicidio	2,410	8.65%
7.Daños	1,658	5.95%
8.Investigar delito	1,430	5.13%
9.Estafa	1,261	4.53%
10.Robo de Vehículos	919	3.30%
Total	27,865	100.0%

Fuente: Ministerio Público. Unidad Técnica de Reforma Penal (UTR) enero – septiembre 2003

En el Informe de delitos por departamentos, para el período enero-agosto del 2003, los departamentos con mayor incidencia delictiva son: Cortés, Francisco Morazán, Atlántida, Comayagua, Choluteca, Copán, Olancho, Yoro, Colón, La Paz y Valle respectivamente (ver Cuadro No.21).

¹¹ OPS/OMS, Programa Mujer, Salud y Desarrollo. La Salud-Enfermedad de las Mujeres Centroamericanas a inicios de la Década de los Noventa Un Enfoque de Género. San José, Costa Rica, 1994, página 115.

CUADRO NO. 21
Delitos por departamentos seleccionados

Departamento	Número de delitos	Porcentaje
1. Cortés	11,865	33.2%
2. Francisco Morazán	6,627	18.6%
3. Atlántida	4,399	12.3%
4. Comayagua	2,649	7.4%
5. Choluteca	2,028	5.7%
6. Copán	1,671	4.7%
7. Olancho	1,532	4.3%
8. Yoro	1,454	4.1%
9. Colón	1,306	3.7%
10. La Paz	1,162	3.2%
11. Valle	1,005	2.8%
Total	35,698	100.0%

Fuente: Ministerio Público. Unidad Técnica de Reforma Penal (UTR). Septiembre, 2003.

Algunas de las entrevistadas opinaron que en el resto de legislación y políticas, las mujeres están ausentes pues siguen persistiendo las "prácticas sociales complacientes"; hay inconformidad y coacción hacia las mujeres cuando hay allanamientos y captura de hijos y familiares de ellas. Se está incrementando el número de las denuncias, el 88 por ciento de las denuncias que han sido recibidas en la Fiscalía Especial de Derechos Humanos es contra la Policía Preventiva y la Policía de investigación, por maltrato y detención ilegal de jóvenes; también hay mayor número de denuncias de mujeres privadas de libertad que de parte de los hombres privados de libertad. En el mes de septiembre del año 2003 se han denunciado dos detenciones y violaciones a mujeres por parte de miembros de la Policía Preventiva en Tegucigalpa, por lo que algunas de las personas

entrevistadas coinciden en que “la Policía no representa ninguna seguridad para las mujeres, ya que las ven como objetos sexuales y como provocadoras”.

En opinión de algunas profesionales del Ministerio Público entrevistadas, la violencia e inseguridad hacia las mujeres ha existido siempre, pero aparentemente en los últimos años las mujeres están más dispuestas a denunciar tales actos. Entre los factores incidentes para este incremento identificaron el machismo, la crisis económica y los medios de comunicación, entre otros. Agregan que en la Oficina de Asuntos internos de la Policía no atienden denuncias interpuestas por violencia doméstica y abuso sexual relacionados con policías bajo el “argumento” de que no son de su competencia por que no son cometidos en el ejercicio de sus funciones, situación que en las dos denuncias a las que se ha hecho referencia en el párrafo inmediato superior ha ocurrido por policías que estaban en el ejercicio pleno de sus funciones.

El 85 por ciento de las y los entrevistados consideran que la política de seguridad implementada por el gobierno carece de enfoque de género y que la violencia e inseguridad contra la mujer está a todos los niveles. En la política de cero tolerancia no se consideró el enfoque de género, todo lo contrario, se está minimizando el tema; para el caso, se han acrecentado los niveles de violencia e inseguridad hacia la mujer, no se ha fortalecido la Policía Femenina, se ha bajado el perfil, la política de seguridad se ha orientado al combate de la criminalidad común, a “lo visible” y lo del hogar no es prioridad.

Un buen porcentaje de entrevistadas (os) expuso consideraciones como las siguientes: “Es una política bastante represiva, especialmente contra los jóvenes mareros, niega el principio de presunción de inocencia por el hecho de portar tatuajes”. “Es represiva e invasiva de la conciencia del ser humano y de las libertades fundamentales, y por ende vulnera el principio de la autonomía de la voluntad de las personas.” “No se atacan las causas: pobreza, analfabetismo, desempleo y el alza constante de los precios de los productos y servicios básicos”.

Desde 1999, las investigadoras Leticia Salomón, Julieta Castellanos y Mirna Flores planteaban que “el Estado parece no estar preparado para enfrentar el fenómeno de la violencia social

y la delincuencia juvenil. Al Estado le tiene sin cuidado si los jóvenes se auto-destruyen, su preocupación central surge por la alarma que las acciones de los jóvenes provocan en la población y la capacidad de autoorganización que manifiestan. Las respuestas estatales se constriñen al castigo y al internamiento en las instituciones de control social el cual es presentado en algunos casos, como instrumento de protección y en otros, como mecanismo de represión, dejando por fuera las causas del problema".¹²

Un porcentaje menor de las personas entrevistadas opinó que "el manejo de la seguridad del Estado a través del gobierno es positiva y está orientada a combatir la criminalidad organizada y común, implementando actividades tendentes a mitigar el avance de la delincuencia." "Están viendo el aspecto macro, están haciendo acciones para atacar la delincuencia". Uno de los fiscales entrevistados indicó que "El gobierno está haciendo actividades, va con buen norte, pero no con la rapidez del caso; y agregó que el impacto delincencial entre hombres y mujeres es indistinto".

b. Avances y limitaciones de la acción estatal en el cumplimiento de disposiciones legales sobre protección a la mujer

La Fiscalía Especial de la Mujer, dependencia del Ministerio Público, con relación al ejercicio de la acción penal, orienta su quehacer en dos áreas:

- **Área de delitos**

Tiene bajo su responsabilidad los delitos que señala el Código Penal, en los que la mujer es el sujeto pasivo, tales como violaciones, homicidios, parricidios, violencia intra familiar, asesinatos y otros. Con la entrada en vigencia del nuevo proceso penal, el fiscal adquiere un papel preponderante dentro de este proceso oral y público y la instauración de instrumentos de simplificación procesal, como los principios de oportunidad, procedimientos abreviados, suspensión de la persecución penal, conversión de las acciones públicas. La Fiscalía Especial de la

¹² Salomón, Leticia, Julieta Castellanos y Mirna Flores: DELINCUENCIA JUVENIL EN HONDURAS, CEDOH-ASDI, Tegucigalpa, Honduras, 1999, página 34.

Mujer, FEM ha tenido logros significativos en la obtención de sentencias condenatorias, por delitos graves como parricidios.

- **Área de Violencia Doméstica**

Se encarga de representar a la mujer ante los Tribunales especializados de Violencia Doméstica en la ciudad de Tegucigalpa y en los Juzgados de Letras, Departamentales y de Paz en el resto de la República. En este proceso la FEM recibe las denuncias, impone medidas de seguridad al ofensor, mismas que se encuentran establecidas en la Ley contra la Violencia Doméstica, interviene en el proceso de presentar las pruebas en el período probatorio, hasta la emisión de la sentencia.

c. Avances en el área de violencia doméstica

Respecto a los avances obtenidos en el período comprendido entre los meses de enero a septiembre del año 2002 se recibieron 1,320 denuncias por violencia doméstica, se realizaron 389 audiencias con la comparecencia de la FEM. Se logró, por parte de esta Fiscalía, que se decretaran 425 sentencias condenatorias, se presentaron 403 apersonamientos y 904 escritos.

Seguidamente se presenta un recuento de datos correspondientes al año 2001, procesados por el Ministerio Público.¹³ Se recibieron 2.648 denuncias por violencia doméstica. Se impusieron 1,751 medidas de seguridad, se representó a 593 mujeres en las audiencias celebradas en los Juzgados de Familia y se presentaron 273 medios de prueba. Los obstáculos identificados en el ejercicio de la acción penal y violencia doméstica fueron los siguientes:

- En el proceso por delitos, la audiencia inicial se ha convertido en un mini juicio, en donde se requiere la presencia de varios testigos para que declaren sobre los hechos acontecidos.
- En las audiencias iniciales se ha tenido el obstáculo con relación a las citaciones, ya que, por una parte, el juzgado no

¹³ Ministerio Público, Fiscalía General de la República. Informe "La Violencia Doméstica. Problema de Derechos Humanos y de Violencia Social". Tegucigalpa, M.D.C., diciembre del 2002, páginas 27,28, 29,35,36,37,38,39

entrega las citaciones y, por otra, es poco el porcentaje de los citados que se presentan a la audiencia inicial.

- En el caso de violencia doméstica, hay múltiples situaciones que van desde el escaso personal con que cuentan la FEM y los Juzgados para atender la gran demanda de audiencias, hasta el problema presentado por falta de transporte para el envío de las citaciones.
- La poca atención a la mujer en las postas policiales, que depende de la sensibilización y conocimiento que tenga el policía que recibe la denuncia por violencia doméstica, especialmente al imponer las medidas de seguridad.
- La falta de denuncia en hospitales públicos, cuando la mujer manifiesta que ha sido agredida por su esposo o compañero de hogar.
- La falta de casas-refugio para la mujer agredida en caso de emergencia
- La falta de conocimiento por parte de las Juezas y Jueces en áreas rurales, mismas que llegan a obviar el procedimiento establecido en la ley, por un arreglo conciliatorio que mantiene a la mujer sin protección.
- La deserción de la mujer en el proceso legal interpuesto por la FEM.
- Después de varios años de aplicación de la Ley en mención, las y los operadores de justicia y las organizaciones de mujeres concluyen en que se requiere reformar la misma.

Según datos procesados por la Dirección de Medicina Forense, para el año 2001 se realizaron 5,219 evaluaciones en la Clínica Médico Forense del Distrito Central, de las cuales 1,097 (21%) correspondieron a casos de agresiones y violencia contra la mujer y sobre denuncias interpuestas en las postas policiales.

Del total de casos evaluados (1,097), solamente 699 obtuvieron dictámenes, es decir el 63.7%, los que fueron distribuidos como sigue: 263 al Juzgado Primero de Familia y 436 al Juzgado Segundo de Familia. De los 699 casos dictaminados, solamente en 91 de esos expedientes se concluyó el proceso de violencia doméstica, mediante sentencia definitiva, lo que corresponde al 13% de los casos.

La mayor cantidad de casos se encontró entre las edades de 26 - 30 años, con 257 casos (23.4%); de 21-25, con 239 casos

(21.7%) y de 31-35, con 215 casos (19.6%). En el 98.5% de los casos la mujer evaluada manifestó haber sido agredida en varias ocasiones, presentando lesiones en la cara y en las extremidades.

Geográficamente el mayor número de casos se encontró en el Distrito Central y en la ciudad de San Pedro Sula, situación que podría relacionarse con la concentración de población existente y el acceso institucional. En la mayoría de los casos, la agresión fue provocada por el compañero de hogar en unión libre (53%) y por el esposo con un 27.6%; estas cifras podrían estar relacionadas con la prevalencia de unión libre respecto al número de matrimonios existentes en el país. El objeto más utilizado en las agresiones registradas en el Distrito Central corresponde a puños, manos, (fajas, palos), arma blanca y otros.

Contrario a los frecuentes justificativos de que la violencia contra la mujer es ocasionada por el consumo de alcohol y drogas, por parte del esposo o compañero de hogar, el estudio citado indica que solamente en un 0.18% de los casos estaba relacionado con consumo de marihuana y el caso restante no consigna el tipo de droga ingerida.

En la casuística de violencia contra la mujer, el mayor número de evaluadas tenía una escolaridad baja (educación primaria completa, 25.15%), seguido de secundaria incompleta (24.06%). En cuanto a la profesión u oficio con mayor incidencia en la violencia contra la mujer es la de oficios domésticos con un 45.8%, seguido de comerciante con 14.4% de los casos; lo que no significa que mujeres de otros segmentos sociales no sufran violencia, lo que ocurre es que por razones de condicionamientos culturales y sociales no denuncian.

Respecto al lugar donde ocurrió la agresión con mayor frecuencia, fue en la casa de habitación, que representó el 77.3% de los casos atendidos. Sobre los días de la semana con mayor número de casos de agresiones contra la mujer, fue el domingo y el sábado, con un 18.5% y un 15.6% respectivamente. En términos generales, no se advierten mayores diferencias con el resto de días de la semana. La hora con mayor número de casos de violencia contra la mujer fue entre las 19:00 y las 19-59 horas, con un 11.2% de los casos. Al analizar la distribución según el lugar donde se interpone la denuncia, se encontró que en el

64.9% de los casos fue interpuesta en la Dirección General de Investigación Criminal y, en segundo lugar, en la Fiscalía Especial de la Mujer, con un 29.9% de casos.

En cuanto a los departamentos en los que se encontró mayor cantidad de evaluaciones realizadas por violencia doméstica se encuentran: Atlántida, Comayagua, El Paraíso, Choluteca y Yoro (ver Cuadro No. 22).

CUADRO NO. 22
Evaluaciones de violencia doméstica
por departamentos de mayor incidencia

Departamento	Nº de casos	Población / habitantes
Atlántida	83	329.787
Comayagua	42	297.533
El Paraíso	36	346.468
Choluteca	34	394.958
Yoro	25	459.158

Fuente: Ministerio Público. Dirección de Medicina Forense, Tegucigalpa, Honduras, 2001

3. Consideraciones generales

- La percepción de la mayoría de las personas entrevistadas apunta a que, en términos generales, el manejo gubernamental de la política de seguridad ha tenido algunos avances en el corto plazo, se ha focalizado en el combate a la delincuencia común y las maras, pero con menor intensidad en las causas generadoras de la violencia, lo que dificulta el manejo y el logro de los resultados esperados.
- En Honduras, tanto los hombres como las mujeres sufren diversas formas de violencia, la que tiene como resultado daños a la salud y a la integridad física de las personas; es claro que las mujeres están expuestas a formas de violencia que, debido al proceso de socialización patriarcal y androcéntrico predominante,

se continúan considerando "normales", y no obstante los avances logrados en materia legislativa, subsisten actitudes permisivas y complacientes por parte del Estado y la sociedad en general.

- Existen ciertas desventajas de las mujeres en temas de seguridad, situación que se encuentra asociada a factores antes indicados, que condicionan la forma en que las mujeres deben pensar, actuar y reaccionar ante determinadas circunstancias, es decir, lo que se considera que debe ser "masculino" y "femenino".
- Actualmente se ha incrementado (visibilizado) la violencia contra las mujeres, lo que provoca lesiones físicas graves y daños emocionales complejos muy difíciles de superar y, frecuentemente, incapacidad temporal y hasta la muerte. Al respecto cabe señalar, que se han desarrollado procesos de sensibilización y divulgación, lo que ha propiciado mayor conocimiento y ejercicio de la Ley contra la Violencia Doméstica con relación a otras leyes favorables a la mujer.
- Existen varias limitaciones en el manejo estadístico de la criminalidad, lo cual se expresa en dos hechos concretos: las diferencias en el conteo de las denuncias recibidas, tanto entre las Policías de prevención y de investigación, como entre éstas y el Ministerio Público, y la falta de un registro más preciso sobre el número de mujeres, adultas, adolescentes y niñas, que son víctimas y victimarias en los diferentes hechos delictivos.

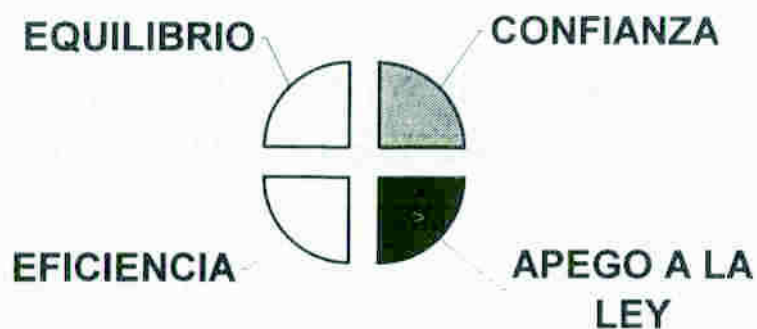
Derivado de lo anterior, la relación entre género y seguridad parece limitarse a los casos de violencia doméstica y a la respuesta policial, fiscal o forense ante la misma, descuidando una diversidad de áreas que necesitan ser investigadas con mayor precisión

II. PROPUESTA DE POLÍTICA ESTATAL DE SEGURIDAD

Este capítulo contiene elementos para la estructuración de una política de seguridad ciudadana como política de Estado, cuyos ejes fundamentales sean: **eficiencia, equilibrio, confianza y apego a la ley**, y en cuya formulación, ejecución y seguimiento participen los diferentes operadores de Justicia, el Congreso Nacional, los gobiernos municipales y la sociedad civil (Ver Gráfico No. 16). El eje de la *eficiencia* hace referencia a la conveniencia de que la ciudadanía perciba avances importantes en el control de la inseguridad y conozca estadísticas confiables que confirmen esos avances; el *equilibrio* se refiere a la combinación adecuada de prevención con control, lo cual impide el privilegio de una en menoscabo de la otra, y nos permite recordar que el control es de rápido impacto pero de poca sostenibilidad y que la prevención es garantía de permanencia pero de impacto retardado. La *confianza* ciudadana en el sistema de Justicia es un eje fundamental que supone disposición de los operadores de justicia en fomentar la transparencia y en vigilar y sancionar las conductas irregulares, para garantizarle a la ciudadanía su desempeño como servidores públicos; finalmente, el *apego a la ley* es la garantía de que toda la actuación de los operadores por enfrentar la inseguridad, estará enmarcada dentro del respeto a la ley, que es la única manera de garantizar que los culpables paguen por sus delitos las penas que establece la ley, y que los inocentes no sean castigados por delitos que no cometieron.

Gráfico No. 16

EJES FUNDAMENTALES DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD



A. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS¹

1. Integralidad

Que la política de seguridad posea una visión amplia que interrelacione los diversos factores que inciden en la prevención y combate de la criminalidad y que, además, esté dirigida y supervisada por un grupo colegiado, interinstitucional, estatal y civil, y multidisciplinario.

2. Competencia clara

Definir, establecer y crear la institucionalidad de la Secretaría de Seguridad, desde la cual su titular y el equipo de dirección que lo acompañe, asuman con propiedad cuatro iniciativas fundamentales:

¹ Esta parte se elaboró en base a las recomendaciones formuladas en la encuesta realizada por el CEDOH a nivel nacional y focalizada en sectores estatales y sociales, cuyo detalle se especificó en capítulos anteriores.

- La dirección de la política de seguridad.
- El planeamiento institucional.
- La definición y ejecución del presupuesto de la institución.
- Los ejes básicos de la educación policial.

3. Profesionalismo y Autonomía

Hay tres instancias que requieren de capacidad profesional (manejo y conocimiento del tema y del problema) y de autonomía financiera y de gestión:

- La inteligencia interna de la Policía (Asuntos Internos).
- La instancia de planificación y dirección de la política de seguridad
- La supervisión de la eficiencia policial

4. Incorporación de las Municipalidades

- A los esfuerzos de coordinación local para combatir la inseguridad
- Asumiendo un papel más activo en la solución prejudicial de los conflictos entre vecinos
- Coordinando planes y proyectos con la Secretaría de Seguridad
- Incentivando la creación de Comités Locales de Seguridad
- Elaborando planes de prevención en las alcaldías
- Capacitando a las autoridades locales en temas de seguridad

5. Especialización policial

- Que la Policía se capacite y especialice en diversos tipos de delito, los comunes y los especializados.
- Que las diferentes Fiscalías sean dotadas de agentes de investigación altamente especializados, que proporcionen calidad a las investigaciones que necesitan los fiscales.

6. Mejor calidad en el Ministerio Público

- Mejor coordinación con policías y jueces
- Mejor atención al público
- Mayor eficiencia

- Mayor supervisión y sanción
- Reafirmar su papel de defensores de los ciudadanos
- Más profesionalismo
- Mejorar el proceso de selección del personal
- Dar a conocer sus funciones a la sociedad

7. Mejor calidad en el Poder Judicial

- Imparcialidad
- Despolitización
- Eficiencia
- Transparencia
- Depuración
- Supervisión
- Más acercamiento a la sociedad

8. Mayor beligerancia del Comisionado Nac. de los DDHH

- Promover y no sólo proteger los derechos humanos
- Mayor participación en la emisión de leyes sobre seguridad
- Mayor y mejor coordinación con los operadores de Justicia

9. Controles internos y externos

- Desde adentro, con el fortalecimiento de Asuntos Internos y de otras instancias de supervisión y evaluación del desempeño policial, fiscal y judicial.
- Desde afuera, con la creación de un sistema coordinado de instancias estatales y de sociedad civil, para darle seguimiento al desempeño policial, fiscal y judicial.

10. Coordinación Interinstitucional

- Que los tres operadores establezcan la coordinación necesaria en todos los niveles, alto medio y bajo, para que la Justicia sea mejor y más eficiente

11. Desinstitucionalización

- La dirección de centros penales debe salir del ámbito de la Secretaría de Seguridad. La experiencia ha demostrado que fue un error incluirla como parte de la función policial.

12. Marco jurídico

- Revisar todo el marco jurídico vinculado a la seguridad, para evitar incongruencias, repeticiones y violaciones de garantías individuales.
- Legislar sobre los servicios de inteligencia civil, policial y militar, para regular su existencia, funciones y actividades y evitar que se conviertan en una amenaza a la ciudadanía y al Estado de Derecho.

13. Evitar duplicidad

- Si los recursos son escasos, la racionalización de gastos se impone. No deben duplicarse organismos e instancias, como la pretensión policial de tener sus propios laboratorios forenses, existiendo ya el Departamento de Medicina Forense en el Ministerio Público, el cual debe fortalecerse con recursos, independencia y supervisión constante de su eficiencia.

14. Depuración

- Todos los operadores de Justicia deben iniciar o continuar procesos de evaluación de desempeño y comisión de delitos, con el objetivo de sancionar o deshacerse de los elementos que le hacen daño a las instituciones y al sistema de Justicia.

15. Participación de sociedad civil

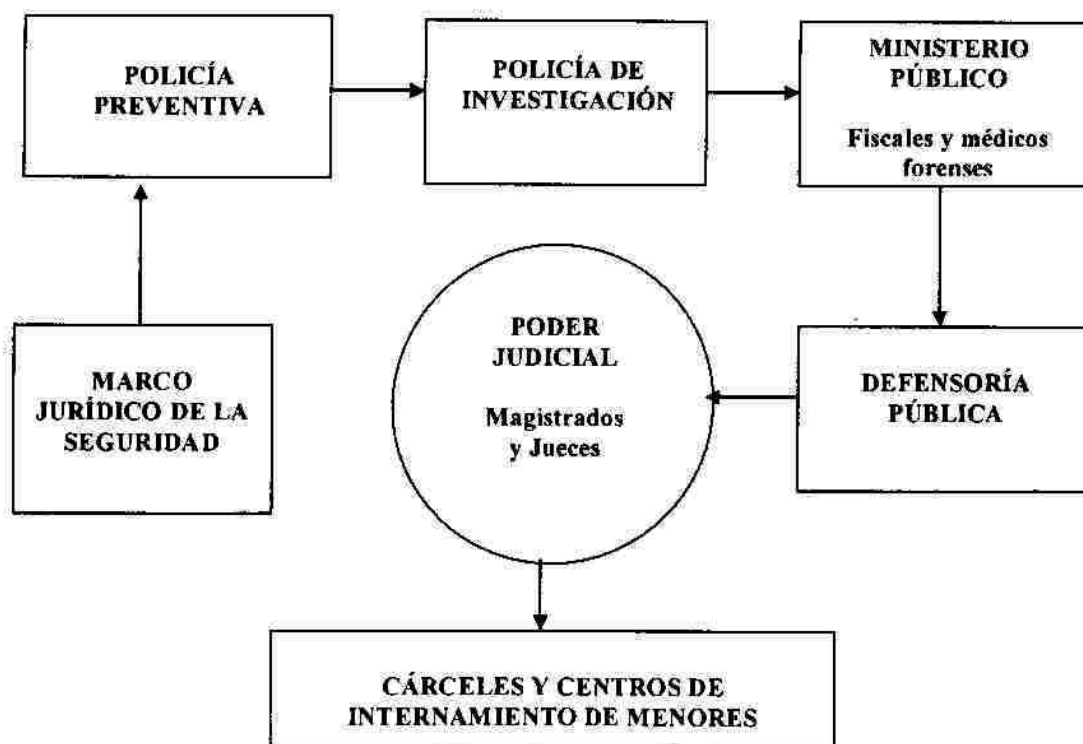
- Incorporarla a la toma de decisiones y a la conducción de programas específicos.
- Darle seguimiento al desempeño de todo el sistema de Justicia, garantizar la seguridad jurídica de todos los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país y que los operadores de Justicia rindan cuentas a la sociedad sobre desempeño y resultados en materia de seguridad.

B. COMPONENTES FUNDAMENTALES²

1. Estructura, funciones e interrelaciones

- a. **Coordinación interinstitucional del Sistema de Justicia.** La coordinación entre policías, fiscales y jueces debe realizarse en todos los niveles de la jerarquía y plasmarse en resultados positivos.

Gráfico No. 17
Coordinación interinstitucional del sistema de justicia



² Este apartado fue elaborado por el equipo de investigación del CEDOH.

- b. **Institucionalidad Civil en la Secretaría de Seguridad.** La estructura jerárquica de la Secretaría debe estar constituida por personal civil, no policial, para reafirmar la subordinación de los policías y enviar el mensaje a la sociedad de que la seguridad es mucho más que un asunto policial.

Gráfico No. 18
Institucionalidad civil
en la Secretaría de Seguridad



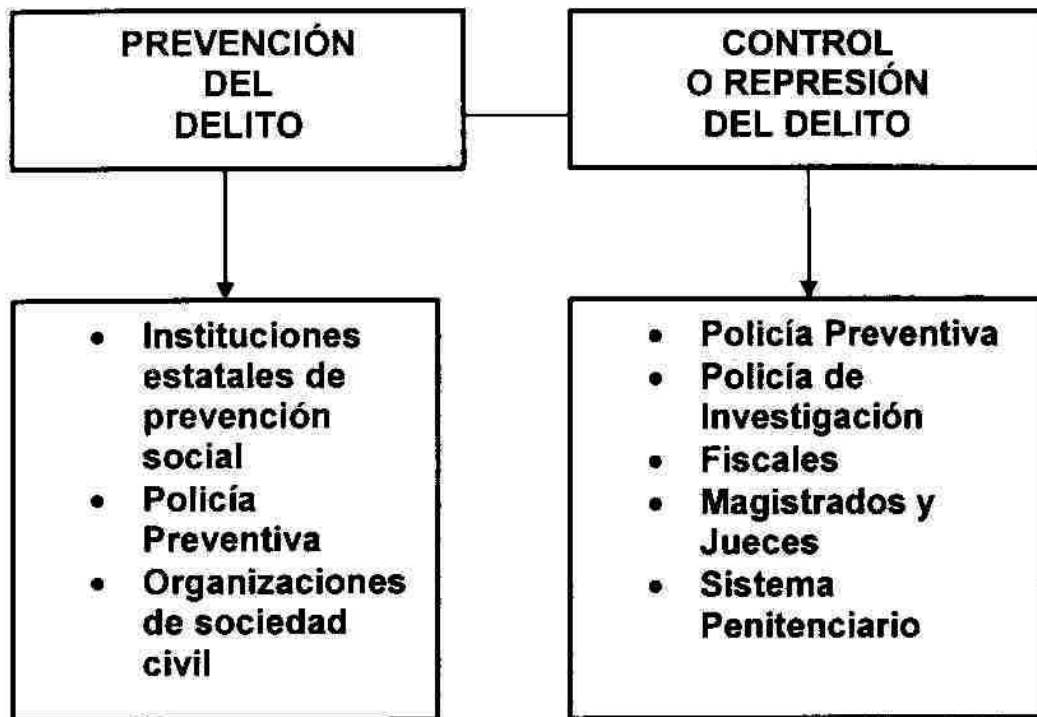
- c. **Controles internos dirigidos por civiles.** La estructura superior de las instancias de control interno de la Policía debe estar encabezada por civiles, para garantizar la objetividad, la voluntad de investigar y la transparencia en el proceso, además de impedir los resentimientos y la hostilidad de los policías hacia los que los investigan.

Gráfico No. 19
Controles internos
dirigidos por civiles



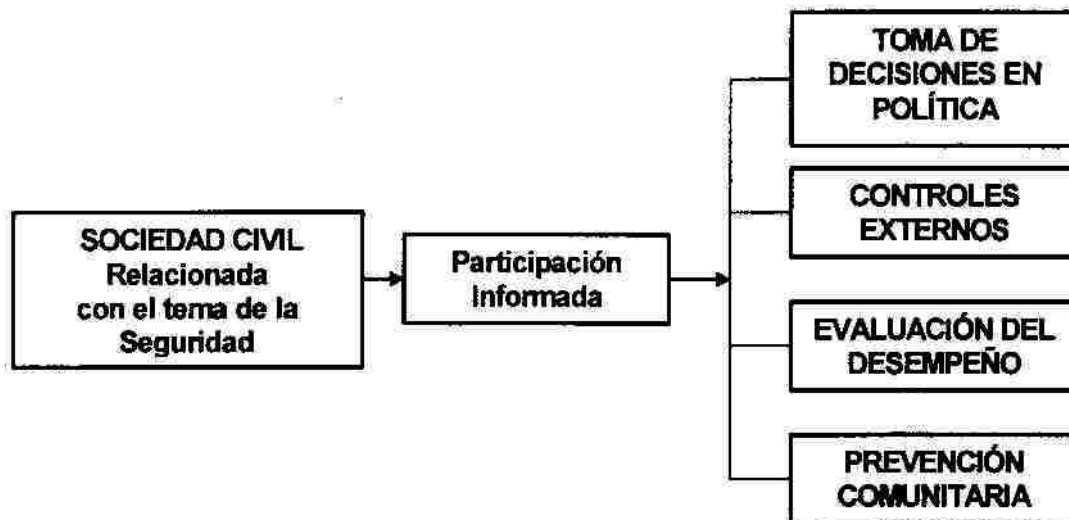
- d. **Equilibrio entre prevención y control.** Es importante asumir la legitimidad del control o represión del delito, privilegiar la prevención inmediata de la inseguridad y demandar esfuerzos estatales vinculados a la prevención mediata, asociada a las bases del desarrollo humano.

Gráfico No. 20
Seguridad = Prevención + Control



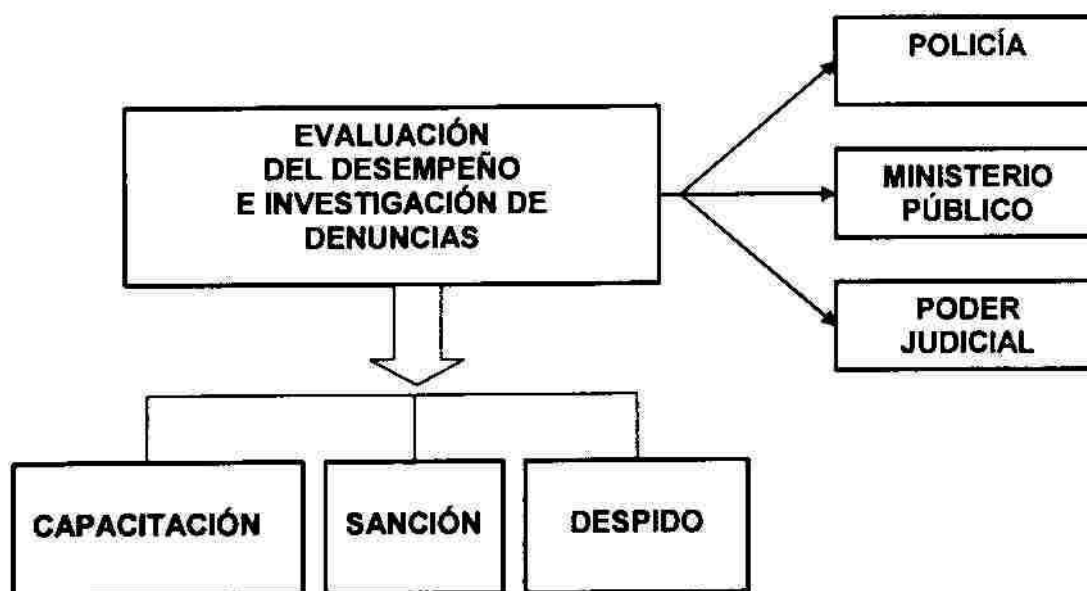
- e. **Participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, monitoreo y evaluación.** Esta participación es fundamental para garantizar el éxito de una política de seguridad, lo que demanda directrices claras y precisas que vengan directamente del Presidente de la República.

Gráfico No.21
Participación de la sociedad civil
en toma de decisiones, monitoreo y evaluación



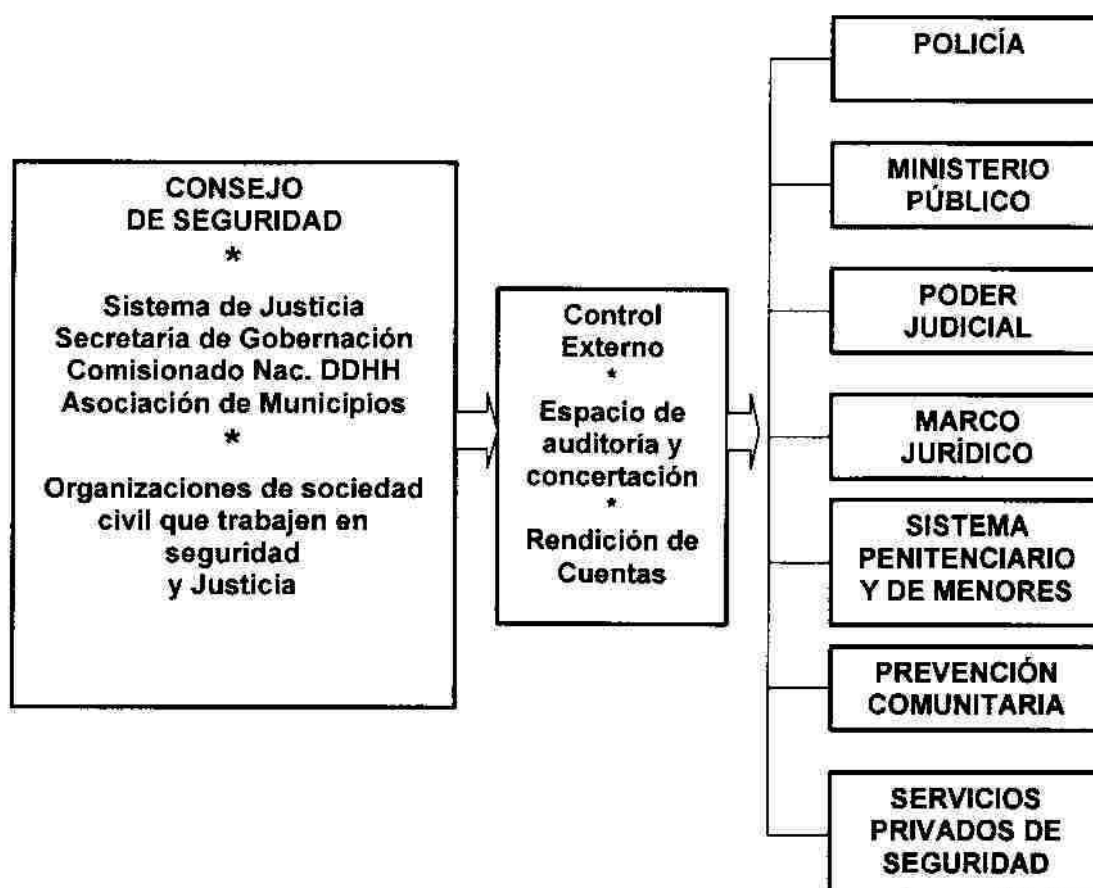
- f. **Proceso constante de evaluación y depuración policial, fiscal y judicial.** La sociedad necesita confiar en las personas encargadas de la seguridad y justicia en el país. Esto no es posible si se tolera, consiente y propicia la existencia de operadores ineficientes, corruptos, politizados y violadores del Estado de Derecho.

Gráfico No.22
Proceso constante de
evaluación, investigación y depuración
policial, fiscal y judicial



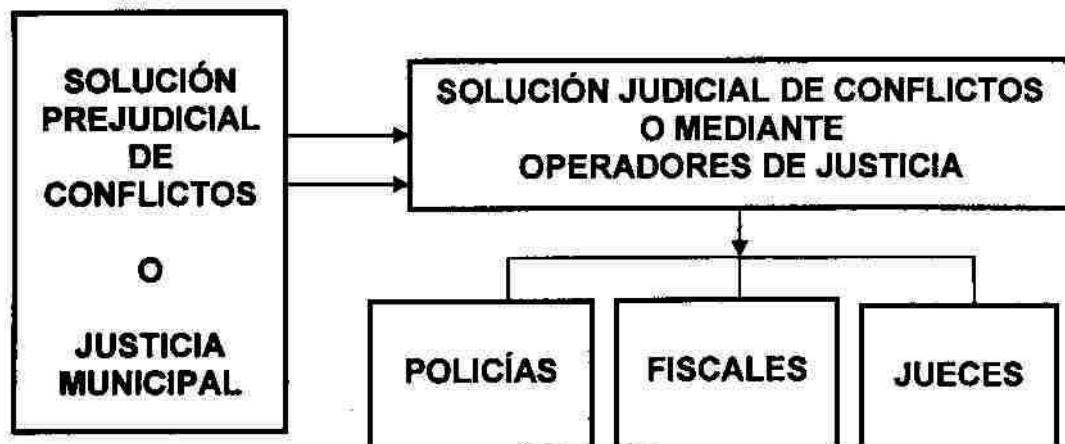
- g. **Control externo, transparencia y rendición de cuentas.** La conformación de una instancia externa de control a todas las instituciones relacionadas con seguridad y justicia, conformada por sectores del Estado y de la sociedad que trabajen el tema, es una garantía de transparencia, voluntad política y compromiso con la política de seguridad.

Gráfico No.23
Control externo,
transparencia y rendición de cuentas



- h. Disminución de la presión sobre los operadores.** La mora que presentan los operadores de justicia, policías, fiscales y jueces, podría verse sustancialmente reducida, si se logra que muchas faltas y delitos *bagatela*, se resuelvan antes de entrar a la dinámica del sistema de justicia, aprovechando las instancias municipales que ya existen en las leyes de Policía y de Convivencia Social.

Gráfico No. 24
Disminución de la presión
sobre los operadores
de justicia



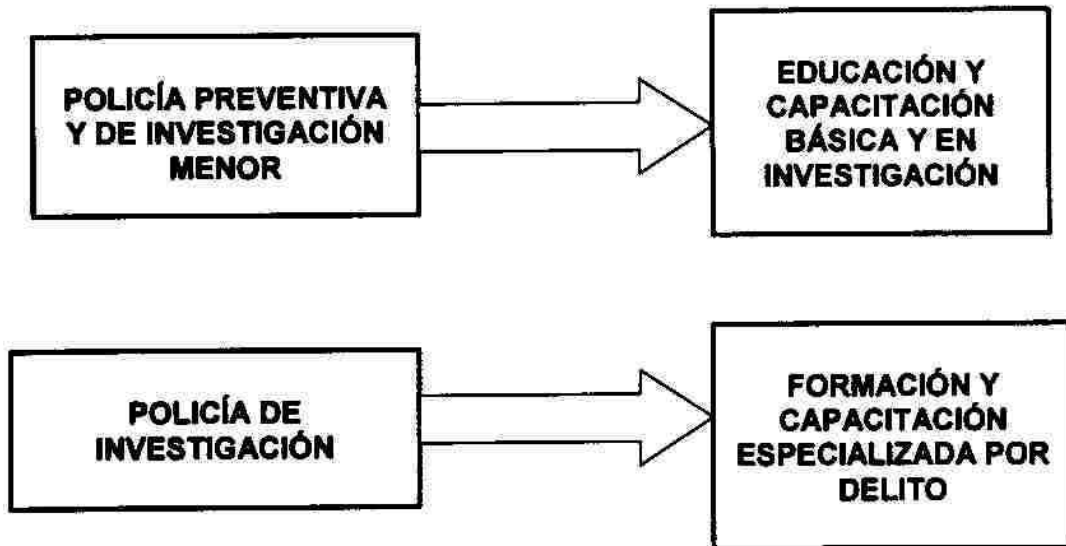
- i. **Investigación de delitos menores y mayores.** La Policía de Investigación no tiene capacidad cuantitativa ni cualitativa para resolver todas las denuncias que son presentadas por la ciudadanía. De ahí la importancia de dividir los delitos en delitos menores (aquellos cuya pena es menor a los cinco años) cuya investigación podría recaer sobre la policía preventiva, debidamente capacitada, y los delitos mayores cuya investigación debe ser responsabilidad de la policía de investigación, reintegrada al Ministerio Público, para asegurar un trabajo más estrecho y mejor conducido.

Gráfico No. 25
Investigación de delitos
menores y mayores



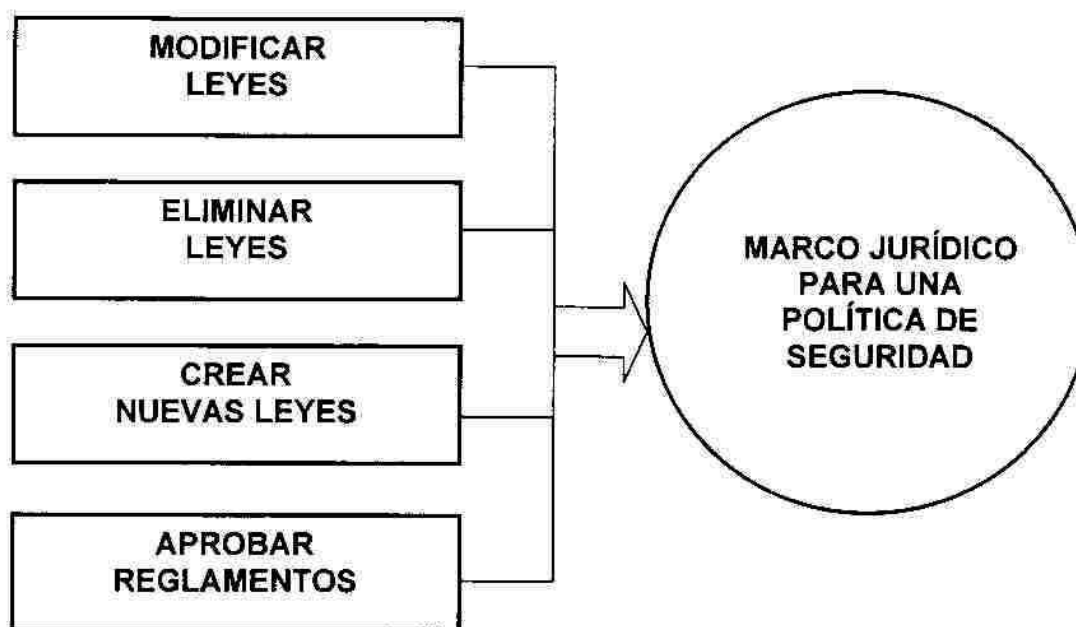
- j. **Más y mejor educación y capacitación.** Estos elementos son fundamentales para una política de seguridad y deben producirse en cada uno de los operadores de justicia. Los mismos deben atender las necesidades de la investigación, empezando por el resguardo de la escena del crimen y la cadena de evidencias y llegando hasta los delitos especializados y el nuevo Código de Procedimientos Penales.

Gráfico No.26
Más y mejor educación y capacitación



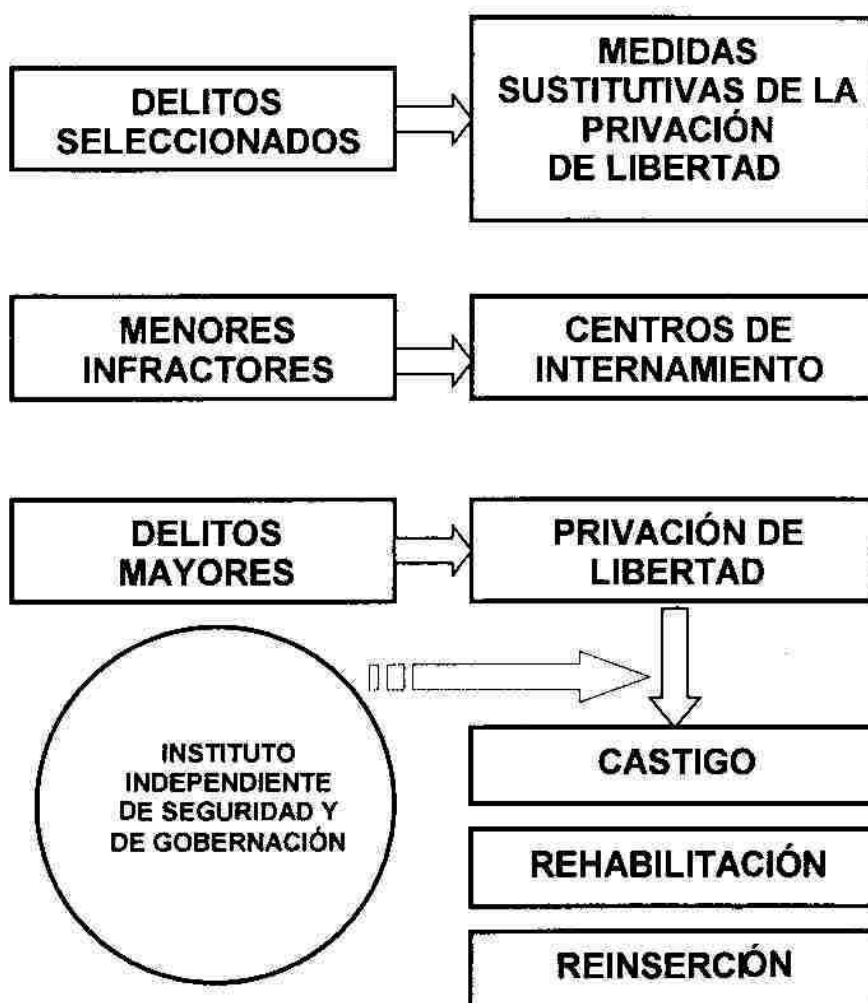
- k. **Creación del marco jurídico para una política de seguridad.** La definición de una política de Estado en materia de seguridad, parte de una revisión exhaustiva de lo que se tiene en materia de legislación, para ver cuales son sus faltantes y sus excesos, y para ver si es la más adecuada para la política que se quiere impulsar.

Gráfico No.27
Creación del marco jurídico
para una Política de Seguridad



1. **Estructuración de un sistema penitenciario.** Lo anterior incluye dos cuestiones fundamentales: disminuir la presión poblacional sobre las cárceles con medidas sustitutivas de la privación de libertad, debidamente controladas, y asumir el significado exacto de la reclusión, resumido en tres aspectos clave: castigo, rehabilitación y reinserción.

Gráfico No.28
Estructuración de un sistema penitenciario



- m. **Reestructuración del sistema de internamiento de menores.** El actual sistema es obsoleto, descuidado e ineficiente, por lo que urge una reestructuración completa que asuma el problema de manera integral: sin las limitaciones de las cárceles, pero sin el libertinaje de ahora; sin castigos ni tratos crueles, pero sin la indisciplina en que se manejan; y con mucho énfasis en la rehabilitación y la reinserción social.

Gráfico No.29
Reestructuración del
sistema de internamiento de menores



- n. **Estricto control sobre servicios privados de seguridad.** Estos servicios, incontrolados y descuidados, como han estado hasta ahora, constituyen una amenaza más para la inseguridad ciudadana. De ahí la importancia de impulsar su control para garantizar la tranquilidad de la sociedad y prevenir cualquier tipo de irregularidad que atente contra la vida y los bienes de los ciudadanos que no pueden pagar estos servicios.

Gráfico No.30
Estricto control sobre
servicios privados de seguridad



2. Acciones para enfrentar la inseguridad

- **Combatir los delitos que más afectan a todos los sectores sociales:** a los de bajos ingresos (robos a viviendas, asaltos, homicidios, violencia doméstica y violaciones); a los sectores medios y altos (asaltos a viviendas, robo de vehículos, secuestros, asaltos a negocios y empresas, etc.) y a todos los sectores (corrupción, narcotráfico, lavado de activos y delitos financieros).
- **Impulsar una estrategia de seguridad para cada región del país,** estableciendo para ello una priorización de los delitos que conforman el cuadro de inseguridad en cada una de ellas.
- **Incluir a la mayor cantidad de sectores sociales en la prevención comunitaria de la inseguridad.** Éste es un punto de mucha importancia para generar confianza y obtener el apoyo de la comunidad.
- **Demostrar la capacidad investigativa en general y en particular, en los casos de mayor impacto social.** Es importante eliminar la percepción ciudadana de ineficiencia de los policías de investigación, fortaleciendo la formación y capacitación en investigación; por ello, es importante la solución exitosa de los casos en general y de los casos más sensibles para la ciudadanía, en particular.
- **Evidenciar con hechos concretos la voluntad política de enfrentar la impunidad** de los que tienen poder económico y político (en casos de corrupción, quiebra de bancos y otros). La percepción de que los únicos que son apresados y encarcelados son los pobres, le hace un inmenso daño a la credibilidad del sistema de Justicia.
- **Asumir el respeto al Estado de Derecho como política de la Secretaría de Seguridad.** La debilidad del Estado de Derecho es una fuente de inseguridad para todos. Son varios factores los que contribuyen a mantenerla, pero se evidencia con mayor crudeza cuando los operadores de Justicia en general y la Policía en particular deciden obviar, cuestionar y minimizar el peso de la ley. De ahí la importancia de que la Policía, con tradición de violencia contra el Estado de

Derecho, atienda instrucciones precisas, claras e inobjetables de que todo su desempeño debe ser conforme a Derecho.

- **Promover acercamientos con los diversos sectores sociales** y firmar *Pactos por la Seguridad* con cada uno de ellos, en los que se especifiquen los compromisos de ambas partes en el combate a la inseguridad. Esto puede hacerse con las municipalidades, empresarios, iglesias, organismos de derechos humanos, organizaciones que trabajan temas de seguridad y justicia, mujeres y otros.
- **Mantener informada a la ciudadanía de los avances en materia de seguridad**, señalando los logros, fracasos, correctivos y obstáculos. Para ello es importante diferenciar entre una estrategia de comunicación y una estrategia de publicidad, lo cual se relaciona con la importancia de la transparencia informativa en el manejo del tema de seguridad. La ciudadanía debe ser partícipe de lo bueno y de lo malo, siempre que se aprecie voluntad para aplicar los correctivos del caso.
- **Realizar los mejores esfuerzos para trabajar con el esfuerzo óptimo, asumiendo la escasez de recursos financieros.** Resulta sumamente perjudicial para la imagen de una institución escuchar a sus integrantes lamentarse de la falta de recursos y excusarse en ello para justificar la escasez de éxitos. Al margen de las carencias y los problemas, y de todas las gestiones que puedan hacerse, la institución debe transmitir una imagen dinámica y de mucha iniciativa.

C. ELEMENTOS DE APOYO

1. Institucionalidad

- La Secretaría de Seguridad necesita hacer un gran esfuerzo en tecnología y profesionalización de su personal para poder procesar la información a nivel nacional y homologar la información, tanto de la Policía Preventiva como de la Policía de Investigación. Esta información es importante para planificar la política de prevención de la seguridad pública.

- La Secretaría de Seguridad debe realizar una evaluación periódica de la experiencia y la efectividad de las actividades que está realizando para reducir los delitos y proveer seguridad a los ciudadanos, todo ello para realizar los cambios de orientación que sean necesarios.
- La Secretaría de Seguridad debe mantener un equipo interdisciplinario que contribuya a un enfoque integral, que informe a la ciudadanía sobre la complejidad de este problema y que plantee opciones de un enfoque multidisciplinario e interinstitucional; ello contribuirá a dejar de percibir la seguridad como un planteamiento estrictamente policial y, consecuentemente, cuestionable y criticable.
- La Secretaría de Seguridad debe saber que el problema de la seguridad de las personas y sus bienes es de interés nacional y la información debe estar disponible a las personas que la soliciten. La transparencia en la información es un requisito indispensable para la confianza institucional, siempre que se respeten los límites aconsejables en materia de investigación.
- La Secretaría de Seguridad debe privilegiar la conducción de una política y la planificación estratégica en materia de seguridad, contando con un equipo policial-civil altamente especializado, para evaluar constantemente las acciones, realizar los cambios que sean necesarios, evaluar el impacto del discurso y la argumentación oficial, enfrentar los cuestionamientos con argumentos convincentes y reconocer las fallas cuando sea pertinente.
- La Unidad de Asuntos internos necesita de una evaluación macro y micro policial que detecte los problemas y proponga una estructura administrativa y legal adecuada, y que precise con claridad la relación institucional con el Ministerio Público y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.
- El CONASIN necesita también ser evaluado en el marco de su potencialidad para participar en la elaboración y ejecución de una política de seguridad. La evaluación incluiría al componente de sociedad civil y la demostrada incapacidad institucional para asumir las funciones que le otorgaron los legisladores.

- Las organizaciones de la sociedad civil que defienden los derechos humanos y las que trabajan el tema de la seguridad, deben demandar el funcionamiento de instancias internas de control en cada uno de los operadores de justicia (Policías, Ministerio Público y Poder Judicial) y que supervisen y evalúen el desempeño institucional de cada uno de ellos para enfrentar la inseguridad.
- El desempeño policial debe ser evaluado por lo menos cada dos años, desde una instancia externa a la Policía, para detectar los problemas de formación profesional. La evaluación del desempeño contribuiría a poner en práctica las medidas que mejoren el servicio que la Policía brinda a la ciudadanía.
- Los organismos defensores de los derechos humanos, las organizaciones que trabajan el tema de la seguridad pública y el Comisionado para la Defensa de los Derechos Humanos no han tenido capacidad para hacer propuestas puntuales ante el avance de la violencia y la criminalidad. La participación de estas organizaciones ha sido de propuestas generales contentivas de principios y de doctrina, de rechazo, de crítica, pero ha habido ausencia de propuestas de solución para este problema.
- Desde otras instancias del Estado y de la sociedad debe crearse el sistema de pesos y contrapesos que resten autonomía plena a la Policía ("vigilar a los que vigilan").
- Respecto a los Centros Penales, deben sacarse de la Secretaría de Seguridad y debe mantenerse dos esferas separadas, la de los privados de libertad adultos y la de los privados de libertad menores. Ambos estratos requieren de una redefinición que incluya fundamentalmente políticas de reinserción social y productiva.

2. Investigación Criminal

- Reformar el pensum de capacitación básica que reciben los candidatos a policías de investigación, profundizando en el bloque criminalístico y de técnicas de investigación, como la formulación de hipótesis, manejo de la escena del crimen,

manejo de la cadena de custodia, recolección y manejo de pruebas.

- Desarrollar, con apoyo de la cooperación internacional, un módulo de especialización en investigación criminal para el manejo de la escena del crimen y en investigación especializada para diferentes delitos como narcotráfico, secuestros, asaltos a instituciones financieras, robo de vehículos, etc.
- Fortalecer a la Dirección de Investigación Criminal y a la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico, suprimiendo la existencia dual de unidades de investigación para los mismos delitos con mandos diferentes. Por ejemplo, fortalecer en agentes y logística a la DLCN, para que sea una instancia especializada en el combate al narcotráfico y quitar esa función a la DGIC; suprimir la Policía de fronteras que también fue creada para el combate al narcotráfico y que asuma esa función la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico. Otro ejemplo, sería la supresión del Grupo Especial Antisecuestros (GEAS) que está fuera del control de la DGIC y fortalecer la Unidad Antisecuestros de esta Dirección.
- Capacitar masivamente a la Policía Preventiva en los nuevos procedimientos del Código Procesal Penal, en el manejo de la cadena de custodia, en su rol específico de protección de la escena del crimen y en el manejo de formularios para el decomiso y secuestro de pruebas, acta de derechos del detenido y formulario de remisión de detenidos.
- Que se apruebe el reglamento de Ley para la protección a testigos, capacitar a los policías de investigación, fiscales y jueces en el manejo del reglamento y crear las condiciones logísticas básicas para su real puesta en práctica.
- Fortalecer con más agentes de investigación y apoyo logístico en transporte, comunicación y logística en general a la Dirección General de Investigación Criminal y proceder a su reinserción en el Ministerio Público con la responsabilidad de investigar los delitos mayores y especializados.

- Suprimir la duplicación de esfuerzos con diferentes unidades de análisis y crear una sola unidad de criminología, capacitada para los diferentes análisis criminalísticos.
- Replicar la experiencia del Centro Integrado en las principales ciudades del país y en donde se registran los mayores niveles de criminalidad como San Pedro Sula.
- Fortalecer la unidad de Inspecciones Oculares de la DGIC con más agentes especializados y con tecnología para lograr mayor eficiencia y efectividad en el manejo de la escena del crimen y de las evidencias y pruebas.
- Desarrollar capacitaciones y establecer los mecanismos para un trabajo en conjunto entre fiscales, policías de investigación y médicos forenses.
- Crear un correo interno propio del Ministerio Público para el traslado de dictámenes y evidencias.
- Crear una sección de análisis de casos en los que intervengan e interactúen peritos y médicos forenses, fiscales y agentes de investigación, como una metodología para elevar la experiencia en el análisis criminalístico.
- Aumentar el número de peritos forenses, para que no sólo sean productivos, sino que puedan estimular y desarrollar las actitudes analíticas e investigativas.
- Realizar un proceso de depuración de la DGIC mediante un real proceso de investigación a través de la unidad de asuntos internos.
- “Establecer una política de trabajo, a nivel de las diferentes Fiscalías, que permita la revisión y seguimiento de los casos, definiendo estrategias y acciones concretas como medio de hacer frente a la ola de violencia y criminalidad que vive el país”.
- “Siendo que el trabajo de la DGIC es más afín al del Ministerio Público, debe considerarse la inclusión de esta Dirección, dentro de la organización del Ministerio Público,

por corresponderle la coordinación, orientación y supervisión de las investigaciones y lo que posibilita más el esclarecimiento de muertes en las que se vean involucrados Agentes del Estado”.

- “Que se mantengan activos y permanentes los procesos de depuración de los cuerpos policiales”³.

3. Centros penitenciarios

La responsabilidad estatal de velar por la seguridad de los habitantes y prevenir el delito, no debe conducir a que personas que están privadas de libertad, ya sea que estén sometidas a proceso o bajo sentencia, vivan hacinadas en las cárceles, que se les exponga al exterminio por conflictos entre ellos, al contagio de una enfermedad, o que se vean sometidas a penas crueles, inhumanas y degradantes.

Se requiere de una Política Criminal que fomente al máximo una relación interinstitucional entre Ministerio Público, Poder Judicial, Policía Nacional, Sistema Penitenciario y Poder Legislativo.

En las organizaciones no gubernamentales que atienden este tipo de problemas, se requiere de un nivel de profesionalización y de instalaciones físicas que amplíen la visión del problema, de la forma como enfrentarlo y de las políticas de solución que en el mediano plazo aporten la sistematización de formas y de procedimientos que contribuyan a un tratamiento integral.

Una política criminal moderna debe proveer un tratamiento diferenciado a los privados de libertad, y debe dejar de ver en la privación de libertad la única forma de sancionar a los infractores. Demasiada gente en prisión debe evitarse por diversas razones:

- Personas que incurrir en delitos menores se mezclan con otros delincuentes y aprenden más sobre otras formas delictivas. El peligro es particularmente mayor en el caso de los jóvenes que son sometidos a maltratos y abusos por otros internos.

³ Los últimos tres puntos, expuestos entre comillas, son algunas de las recomendaciones hechas en el informe especial sobre muertes violentas de niños, niñas y jóvenes, Ministerio Público, 2002: 19.

- La rehabilitación y reinserción se vuelven virtualmente imposibles ya que los pocos recursos de que se dispone se destinan a suplir necesidades básicas.
- El encarcelamiento es costoso para la sociedad; las personas en prisión se vuelven una carga para la sociedad y para sus familias.
- Evitar que mucha gente vaya a la prisión propicia un uso más racional de los escasos recursos ya que permite: proteger más a la ciudadanía asegurando que los prisioneros que son una verdadera amenaza para la sociedad, no escapen; mantener el orden en las prisiones; administrar las prisiones de manera justa, decente y humana; brindar oportunidades a los prisioneros de desarrollar sus capacidades; estimular a los privados de libertad a que enfrenten las consecuencias de sus acciones; preparar a los prisioneros para su libertad (Andrew Coyle, ILANUD, 2001).

Una Política Criminal y Penitenciaria, en los niveles Legislativo y Ejecutivo, debe:

- Evitar que ingresen a la Justicia penal, los casos cuyo tratamiento puede hacerse en otras instancias.
- Introducir en las legislaciones múltiples alternativas a la prisión preventiva y a la pena de prisión, reservando la cárcel sólo para los delitos violentos y para los que causen graves daños sociales o personales.
- Lograr que las personas privadas de libertad lo estén en las condiciones de respeto a sus derechos fundamentales.
- Debe promover el control judicial de la ejecución de la pena, facilitando el acceso a la libertad condicional, el trabajo extramuros, los regímenes de confianza, los egresos administrativos y a otros beneficios libertadores que eviten restringir la libertad más allá de lo necesario y contribuya a reducir la sobrepoblación y el hacinamiento (Carranza, ILANUD, 2001).

En el nivel de las Direcciones del Sistema Penitenciario se debe procurar:

- La asignación de recursos humanos y materiales para alcanzar una mayor eficiencia para hacer frente al crecimiento de la población penitenciaria y a los recursos escasos.
- La clasificación de presos y presas, según categorías. El poco espacio genera tensiones y posibilidades de victimización de presos y presas y del personal penitenciario. Los problemas de sobrepoblación penitenciaria conducen a utilizar el espacio físico disponible sin respetar las normas que establecen la separación de categorías de internos: menores de adultos, sentenciados de indiciados.
- El respeto a la salud e integridad física de los privados de libertad. Se debe garantizar las condiciones de atención de salud no sólo dentro del penal sino que también fuera de éste, cuando razones médicas lo justifiquen.
- En materia de integridad física, se deben evitar abusos de la Policía, el uso de la fuerza debe darse sólo en casos justificados y sólo para reducir a la impotencia al recluso, no como forma de castigo físico.
- Si el principal objetivo del sistema de Justicia penal es reducir la amenaza a la seguridad pública, es mejor concentrarse en la prevención del delito que en la penalización del mismo.
- Fiscales y jueces tienen que involucrarse en el reconocimiento de la realidad de las prisiones, ya que frecuentemente las desconocen.
- La comunidad debe involucrarse en lo que sucede dentro de las prisiones. Las prisiones funcionan como instituciones secretas; quienes las dirigen, no desean por lo general que se sepa demasiado sobre lo que sucede adentro. Las prisiones y centros de internamiento deben ser instituciones particularmente abiertas al escrutinio público.

4. El Marco Jurídico de la Seguridad

a. Propuesta de la Ley Orgánica de la Policía Nacional

- ***Oficinas distintas para conocer de las actuaciones irregulares de los servidores, una en materia penal y otra en administrativa, dependientes ambas del Secretario de Seguridad.***

Para garantizar la transparencia y la fiel aplicación de las leyes y normas éticas de la institución policial, ambas oficinas, Asuntos Internos y Supervisión General, deben coexistir y depender directamente del Secretario y Subsecretario de Seguridad. Debe existir una sola oficina de recepción de quejas y denuncias que atienda a la población, funcionarios públicos y personal policial, dando entrada y clasificación a las quejas y denuncias provenientes de los diferentes sectores, de manera que la oficina de Asuntos Internos y Supervisión General no se vean involucradas en el proceso de decisión del lugar competente para conocer de cada denuncia que ingresa. Así, Asuntos Internos se dedicará exclusivamente a recibir y dar trámite a aquellas denuncias que constituyen delitos tipificados en el Código Penal como abuso de autoridad, cohecho, violación a los deberes de los funcionarios, etc. y la oficina de Supervisión General, a recibir y dar trámite a aquellas que conforman faltas administrativas tipificadas en el régimen disciplinario de la normativa interna de la institución, por ejemplo, faltas leves como la pérdida o destrucción de documentación oficial, la grave de trato descortés o inculto con el público o la muy grave de ebriedad en servicio con o sin uniforme.

Es sumamente importante recalcar las funciones de evaluación para la Supervisión General, a fin de crear instrumentos de supervisión del quehacer cotidiano de cada una de las dependencias de la Policía y que permita a las autoridades competentes tomar decisiones estudiadas de traslados y movimientos internos en base a reportes profesionales y objetivos de los resultados del proceso de evaluación de la Supervisión General.

Ambas oficinas, Asuntos Internos y Supervisión General, deben ser dirigidas por profesionales civiles de las Ciencias

Jurídicas, Sociales y/o Criminológicas, que no sean policías. Dado el alto grado de espíritu de cuerpo y sentido de impenetrabilidad del cuerpo uniformado, es muy peligroso que un policía, como jefe de estas dependencias, pueda limitar el accionar investigativo y debilitar la correcta toma de decisiones contra servidores al interior de la Policía.

A su vez, es importante mantener la idea de que los equipos de trabajo de ambas oficinas sean integrados por policías, entre otros, que puedan aportar sus conocimientos y experiencia de campo y hacer carrera en cualquiera de las dos oficinas, garantizando su estabilidad y asegurando que la capacitación recibida en materia investigativa, supervisora, legal y criminológica, sea aprovechada y puesta en práctica de manera permanente y continua.

- ***Modificación institucional: Policía sometida al poder civil representado por el Secretario y Subsecretario de Estado.***

Entre los más valiosos adelantos democráticos en Honduras se encuentra la subordinación de la Policía al control y dirección civil, para que garantice un funcionamiento apegado a las leyes y particularmente a los derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas. No se debe permitir una propuesta de ley orgánica que centre el poder en un Director General de la Policía Nacional con autonomía para la toma de decisiones organizacionales, ejecutivas, operativas y financieras, excluyente del poder civil representado por el Secretario de Estado.

Por el tiempo que continúe la Dirección General de Investigación Criminal bajo la Secretaría de Seguridad, se recomienda urgentemente la conservación de la investigación criminal, Policía Preventiva y educación policial, independientes entre sí, como direcciones subordinadas exclusivamente al Secretario y Subsecretario de Estado.

- ***Investigación criminal con independencia de la Policía Preventiva.***

La Dirección General de Investigación Criminal necesita ser un cuerpo especializado y altamente profesional, de conocimiento científico y técnico, que de manera eficiente y con las pruebas suficientes en cantidad y calidad, logre sustentar lo que será la persecución penal del Ministerio Público contra uno o más imputados en los Tribunales de Justicia.

Completamente distinto a la labor policial preventiva, el cuerpo investigativo no debe fungir bajo un mismo Director General de Policía, dado que esto da paso a que se mezclen y confundan aún más las labores de ambos cuerpos policiales, generalmente en detrimento de la calidad y celeridad de las investigaciones criminales, por encontrarse el *policía investigador*, efectuando actividades conjuntas de orden preventivo.

Una manera de escalonar a lo largo de la carrera policial debe ser, como en países desarrollados, de la Policía Preventiva hacia la Policía de Investigación, colocando esta última por encima, con carácter funcional, para que la preventiva siga instrucciones de los detectives o investigadores en la realización de su trabajo, por ejemplo, arresto de particulares, enfrentamiento con delincuentes, entrada y despeje del peligro en allanamientos, etc.

Es precisamente por la diferencia abismal que existe entre las funciones de ambas Policías, que la investigación criminal debe regresar como una herramienta del Ministerio Público. Con el nuevo Código Procesal Penal, el fiscal reafirma más su posición de acusador público, lo cual también conlleva la carga de la prueba. Con una Policía de Investigación que confunda sus funciones con la Preventiva y que dependa de un Director General, el Ministerio Público se verá, como hasta ahora, en la preocupante necesidad de suplir esa deficiencia investigativa y reducir la calidad y tiempo invertido en los Tribunales de Justicia.

Elevar el nivel funcional del cuerpo investigativo para que pueda dirigir y exigir a lo largo de una investigación la calidad, especialización, profesionalismo, nivel académico y técnico requerido para un buen investigador, es prioritario para la clara y eficiente impartición de Justicia en el país.

b. Ley de Policía y de Convivencia Social

○ Toma de decisiones en manos de la Policía

- ***En cuanto al uso de la fuerza y las armas de fuego***

A pesar de contar con los amplios conceptos de las convenciones internacionales y demás leyes sobre uso de la fuerza por parte de la Policía, no está de más definirlos dentro de la misma ley orgánica, para evitar discrecionalidad policial innecesaria en el futuro. Especificar claramente que el uso letal del arma de fuego será exclusivamente para preservar la vida propia del policía y de terceros que se vean amenazados únicamente en su integridad física. Proponer y enmarcar en la ley el uso de armas no letales como spray paralizante, armas con proyectiles de hule y artefactos electrónicos para los casos de resistencia de arresto y huida, es una buena forma de describir procedimientos no violentos antes del uso de la fuerza letal por parte de la Policía.

- **En cuanto a la identificación de ciudadanos**

Otra de las propuestas en materia de respeto a los derechos humanos, es que la Policía pida identificación de las personas solo y exclusivamente en caso de la comisión de un delito o la sospecha fundada de la comisión de un delito y en caso de operativos especiales como aquéllos para detectar drogas. La intervención policial innecesaria como pedir documentos a cualquier ciudadano sin ningún motivo aparente, es una práctica que debe ser erradicada por el bien de la interrelación policial con la sociedad hondureña.

- **En cuanto a la vagancia**

Se sugiere que en el proceso de revisión de frases como “en forma sospechosa” y “en estado de peligrosidad social”, se tomen

en cuenta factores como estar a la expectativa de una oportunidad para infringir la ley u obstaculizar la vía pública o el paso peatonal, en riesgo de ser lesionado accidentalmente, sin estar haciendo uso de la libertad de circulación y convirtiendo la vía pública en el lugar y modo de vida.

⊗ **Disposiciones de más largo alcance**

• ***En cuanto a los registros de domicilios***

Si bien los delitos relacionados con drogas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, son relevantes y merecen énfasis en la ley orgánica de la Policía, no se recomienda hacer especificaciones de delitos particulares en la descripción de la causa legítima de la Policía para la entrada en domicilio por delito flagrante, a fin de no entrar en pugna o confusión con las leyes procesales penales que establecen la manera de hacer los registros. Hacer estas limitaciones innecesarias excluye, por ejemplo, la intervención policial en caso de violencia intrafamiliar contra mujeres o menores de edad.

• ***En cuanto a la protección de los menores de edad***

Toda ley en contra de la venta y facilitación de alcohol, cigarrillos, material pornográfico y demás materiales y productos controlados, a menores de edad, debe ampliar sus sanciones a toda persona natural o jurídica que lo realice, indistintamente del giro comercial al cual se dedique, a fin de evadir lagunas de la ley y restringir las salidas legales posibles al proveedor de sustancias, productos o material prohibido para menores.

c. Ley de Rehabilitación del Delincuente

Esta es una de las leyes que más urgentemente necesita ser revisada, mejorada y adaptada a las políticas actualizadas de seguridad ciudadana. Dado que la rehabilitación del delincuente está sumamente relacionada con el sistema penitenciario, es muy recomendable erradicar de la ley los permisos de salida de los privados de libertad por sentencia condenatoria firme, bajo ninguna circunstancia que no sea aquella que implique riesgo a la salud. El espíritu de la reclusión para los condenados por la comisión de un delito es precisamente el aislamiento de la vida

en sociedad por lo grave de las acciones cometidas mientras se rehabilita para regresar, siempre y cuando el proceso de esa rehabilitación no vaya en detrimento del aislamiento social que constituye un castigo.

Se sugiere tener mucho cuidado con no confundir a los condenados con los procesados que no deben ser objeto de rehabilitación social, precisamente por el principio de inocencia que garantiza que esa persona no sea tratada como delincuente hasta que no exista sentencia condenatoria firme. El hecho de estar detenido preventivamente, no autoriza al Estado a invertir fondos en su rehabilitación si aun no se ha comprobado que haya cometido delito alguno.

d. Ley de control de armas de fuego, municiones, explosivos y otros similares

En todo lo que esta ley se refiere, se propone reducir el número de armas de fuego permitidas a una por persona y detallar, en esta misma ley, la prohibición de su uso para la defensa de bienes materiales, de manera que si alguien tiene bienes que están siendo objeto de robo, por ejemplo, la ley le prohíba hacer uso del arma de fuego, salvo exclusivamente en aquellos casos en que su integridad física personal corra peligro, circunstancia en la cual los requisitos ya establecidos de legítima defensa aplicarán si resulta alguien sin vida.

Asimismo, es muy importante hacer hincapié en erradicar de esta ley todos aquellos privilegios de ex funcionarios que parecen ir en contravención de lo que la ley busca fomentar en un futuro, que es precisamente la reducción en la tenencia y portación de armas de fuego y, por consiguiente, el aseguramiento de la seguridad ciudadana.

e. Ley del Reo sin Condena

Dado que esta es una herramienta sumamente útil para los operadores de Justicia en general y, en particular, para aquellos específicamente protectores de los derechos humanos, se recomienda considerar siempre la responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos si niegan o desobedecen las normas establecidas en esta ley, a fin de

ampliar las consecuencias a que están sujetos los servidores y no limitarlo exclusivamente a multas.

f. Ley para la prevención, rehabilitación y reinserción social de personas integrantes de maras o pandillas

En esta área se propone la creación de leyes colaterales que siempre ataquen la raíz del problema social de las maras o pandillas pero de una manera indirecta, es decir, no se trata de hacer una ley que repita la raíz del problema y relate los ya conocidos deberes de todos de contribuir a solventarlo.

Asimismo, sería útil estudiar proyectos como los recién implementados en Brasil, que garanticen un primer trabajo a todos aquellos jóvenes que por su condición social y económica en desventaja, se encuentre en riesgo inminente de iniciarse en maras. Este tipo de ley puede utilizar principios de acción afirmativa aplicada en países desarrollados para las minorías en desventaja social, a fin de dar prioridad a estos jóvenes tanto en el Estado como en la empresa privada, para ser contratados para diversos oficios básicos.

5. La Perspectiva de Género

- a. La idea no es formular una política de seguridad dirigida especialmente a las mujeres, sino crear una política nacional de seguridad con perspectiva de género, que permita realizar procesos diferenciados que van desde el momento de la denuncia hasta la privación de libertad.
- b. De igual manera, es importante incorporar el componente de género en el registro y análisis de la criminalidad, para establecer la cantidad de mujeres y hombres que son víctimas y victimarios, y establecer la tendencia en relación al tipo de delitos, las circunstancias, la hora, el tipo de arma utilizada, etc., todo ello para establecer los mecanismos de prevención y control que sean los más adecuados.
- c. Una situación similar debe propiciarse en todo el sistema de justicia, lo cual nos permitiría conocer la cantidad de mujeres y hombres que trabajan como policías, fiscales, defensores, forenses, jueces y otros, los obstáculos que enfrentan, la ubicación o no en puestos de dirección, las características

diferenciadas del desempeño, etc., para tener un diagnóstico adecuado de la situación y proponer las medidas que sean necesarias.

- d. Un análisis especial deben merecer las cárceles de mujeres y los centros de internamiento para mujeres menores de edad. En ellos se debe prestar especial atención a los componentes de rehabilitación y reinserción.
- e. Es necesario proceder al fortalecimiento y la capacitación en temas de género a personal de instituciones como el Centro Integrado de procesos de trabajo interinstitucional, la Fiscalía Especial de la Mujer y la Dirección General de Investigación Criminal, por ser los lugares donde acude la mayoría de mujeres a interponer las denuncias.
- f. Fortalecer los laboratorios de ADN en Medicina Forense, para proporcionar en forma oportuna la base científica en casos de denuncias por violación.
- g. Es urgente la actualización y aplicación de programas educativos (formal y no formal) y la sensibilización de los propietarios y personal de los diferentes medios de comunicación social, para incidir en la prevención de la violencia y el cambio de actitudes y patrones socioculturales hacia una cultura de derechos, para avanzar en la materialización de la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres.
- h. Estimular a los centros académicos, civiles y policiales, y a las organizaciones de mujeres, a trabajar para conocer mejor el tema de género y seguridad, y contribuir con propuestas adecuadas a realizar los cambios que sean necesarios.

TERCERA PARTE: BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS

I. BIBLIOGRAFÍA

- Carranza, Elías. *Sobrepoblación Penitenciaria en América Latina y El Caribe: Situación y Respuestas Posibles*, en **JUSTICIA PENAL Y SOBREPoblación PENITENCIARIA. RESPUESTAS POSIBLES**, Siglo XXI Editores, s.a. de c.v. en coedición con el ILANUD, México, 2001.
- Castellanos, Julieta, Alcides Hernández y Mario Posas: **GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y SEGURIDAD CIUDADANA EN CENTROAMÉRICA: EL CASO DE HONDURAS, CRIES/CEDOH**, Honduras, 2,000.
- Centro de Prevención Tratamiento y Rehabilitación de las Víctimas de la Tortura y sus Familiares. *Modelo de Trabajo Humanitario en la Cárcel*. Tegucigalpa MDC. Honduras, 2002.
- CIPRODEH. *Ley de Régimen Penitenciario*. Propuesta elaborada por la primera promoción del Post Grado en Derecho Penal y Procesal. Actualizada por CIPRODEH, 2002.
- CODEH. *¿Cuáles son mis derechos? Los Derechos de las Personas Privadas de Libertad*. Proyecto de Derechos Humanos y Población Carcelaria.
- CODEH. *De las Rejas ¿Qué? Informe Población Carcelaria en Honduras*. Periodo Octubre 2000- Abril 2001. Tegucigalpa MDC, 2001.

- CODEH. *Diagnóstico del Sistema Penitenciario Hondureño*. Versión Resumida. Tegucigalpa MDC, Honduras, Marzo de 1999.
- CODEH. *La Población Carcelaria y la Situación del Sistema de Justicia Penal en Honduras. Lineamientos para la Formulación de Políticas y Estrategias*. Tegucigalpa, Honduras, Enero, 1999.
- **CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y DE LA ADOLESCENCIA**. Decreto 73-96. Editorial Guaymuras. Tercera reimpresión, Honduras, octubre 2002..
- **Código Procesal Penal**, Decreto # 9-99-E, Ministerio Público, República de Honduras.
- **COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE REFORMA PENITENCIARIA**. Secretaría de Gobernación y Justicia, Secretaría de Seguridad, Fiscal General de la República y Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. Tegucigalpa MDC 9 de mayo de 2003.
- CONADEH. **INFORME ANUAL 2002**. *Informe Especial y Recomendaciones sobre la Matanza ocurrida el 5 de abril de 2003 en la Granja Penal El Porvenir, Atlántida*, Tegucigalpa, Honduras.
- CONADEH. **INFORME ESPECIAL. SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL**. San Pedro Sula, Cortés, 30 de marzo de 2000.
- CONASIN. *Informe de los hechos acaecidos en la Granja El Porvenir*. Tegucigalpa MDC, 09 de Mayo de 2003.
- **Consejo Nacional de Prevención de la Criminalidad**, Decreto Ejecutivo No.7-93, Tegucigalpa, Honduras, 15 de enero de 1993.
- Coyle, Andrew. *La Sobre población en las Prisiones: La Prisión y la Comunidad*, en **JUSTICIA PENAL Y SOBREPOBLACIÓN PENITENCIARIA. RESPUESTAS POSIBLES**, Siglo XXI Editores, s.a. de c.v. en coedición con el ILANUD, México, 2001.
- García, Ana Isabel y Enrique Gomáriz: *Género y Seguridad Democrática*. Conferencia Centroamericana y del Caribe, Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género. Managua, Nicaragua, 28, 29 y 30 de agosto 2002.
- IHNFA. *Evaluación de Programas, año 2002*. Unidad de Planificación. Tegucigalpa, MDC, Honduras, 2003.

- IHNFA. *Programa de Reeducción y Reinserción Social para Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal*. Tegucigalpa, MDC, Honduras, 2001.
- *Ley de Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Similares*, Decreto No. 30-2000 del Poder Legislativo, Tegucigalpa, Honduras, 11 de abril del 2000.
- *Ley de la Penalización de la Embriaguez Habitual*, Decreto No. 100-2000 del Poder Legislativo, Tegucigalpa, Honduras, 28 de julio del 2002.
- *Ley de la Policía Nacional*, Decreto No. 156-98 del Congreso Nacional, Tegucigalpa, Honduras, 30 de junio de 1998.
- *Ley de Policía y de Convivencia Social*, Decreto No. 226-2001 del Poder Legislativo, Tegucigalpa, Honduras, 23 de enero del 2002.
- *Ley de Rehabilitación del Delincuente*, Decreto No. 173-84 del Poder Legislativo, Tegucigalpa, Honduras, 31 de octubre de 1984.
- *Ley del Ministerio Público*, Decreto # 228-93, República de Honduras.
- *Ley del Reo sin Condena*, Decreto No. 127-96 del Poder Legislativo, Tegucigalpa, Honduras, 19 de agosto de 1996.
- *Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Personas Integrantes de Maras o Pandillas*, Decreto No. 141-2001 del Poder Legislativo, Tegucigalpa, Honduras, 31 de octubre del 2001.
- Meza, Miroslava, **INFORME ANUAL 2002-2003** de la Supervisión Nacional del Ministerio Público, junio del 2003, Tegucigalpa, Honduras.
- Ministerio de Defensa y Seguridad Pública de Honduras. UNESCO. Oficina Sub-Regional para Centroamérica y Panamá. *Cultura, Democracia y Desarrollo. Repensando la Seguridad y la Defensa ante el Siglo XXI*. Tegucigalpa, Honduras, Octubre de 1994.
- Ministerio Público - Dirección de Medicina Forense. *Casística de Violencia contra la Mujer*. Tegucigalpa, Honduras. Enero- diciembre del 2001.
- Ministerio Público. **INFORME ANUAL DE LABORES 2002.**

- Ministerio Público: Informe "La Violencia Doméstica. Problema de Derechos Humanos y de Violencia Social", Tegucigalpa, Honduras, diciembre de 2002.
- Mora, Luis Paulino. *Sobrepoblación Penitenciaria y Derechos Humanos: La Experiencia Constitucional*. en **JUSTICIA PENAL Y SOBREPoblación PENITENCIARIA. RESPUESTAS POSIBLES**, Siglo XXI Editores, s.a. de c.v. en coedición con el ILANUD, México, 2001.
- OPS/OMS, Programa Mujer, Salud y Desarrollo: *La Salud-Enfermedad de las Mujeres Centroamericanas a inicios de la Década de los Noventa*. Un Enfoque de Género. San José, Costa Rica, 1994.
- Periódicos Nacionales: El Heraldó (EH), La Tribuna (LT), La Prensa (LP) y Tiempo (T).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **INFORME SOBRE EL DESARROLLO HUMANO, HONDURAS 2002**.
- **Reglamento de la Ley del Reo sin Condena**, Acuerdo No. 160-97 del Poder Ejecutivo, Tegucigalpa, Honduras, 19 de diciembre de 1997.
- Rivera Ramos, Coralia: *Incorporación del Enfoque de Género en la Modernización de la Policía Preventiva de Honduras*. Conferencia Centroamericana Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género, Managua. Nicaragua 28, 29 y 30 de Agosto 2003.
- Salomón, Leticia y Julieta Castellanos. **HONDURAS: REFORMA POLICIAL Y SEGURIDAD CIUDADANA**, Foro Ciudadano, Tegucigalpa, Honduras, 2002.
- Salomón, Leticia, Andrés Serbin y Carlos Sojo: **GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA**, CRIES, Nicaragua, 2001.
- Salomón, Leticia, Julieta Castellanos y Mirna Flores: **LA DELINCUENCIA JUVENIL EN HONDURAS**, CEDOH-ASDI. Tegucigalpa, Honduras, 1999.
- Salomón, Leticia: *Ejes para la formulación de una política de seguridad*, Diálogo Centroamericano No.36, Costa Rica, febrero de

1999.

- Salomón, Leticia: *El desempeño policial y la satisfacción de la ciudadanía*, Consultoría para el PNUD/Honduras, 2003.
- Salomón, Leticia: *El Nuevo Papel de las Fuerzas Militares y de Seguridad en las Democracias de Centroamérica*, Consultoría para la Universidad para la Paz/ONU, 2003.
- Salomón, Leticia: *La propensión cultural al uso de armas pequeñas en Honduras*, Consultoría para el PNUD/ El Salvador, 2004.
- Salomón, Leticia: *La seguridad ciudadana en Centroamérica: Un debate contemporáneo*, PENSAMIENTO PROPIO No.11, CRIES, Nicaragua, 1999.
- Tífer, Alejandro y Carlos Rojas. *La apuesta al futuro: Las oportunidades sociales para la niñez y la adolescencia*, en **EL ESTADO DE LA NACIÓN**. Capítulo 10. Costa Rica, C.A.

ENTREVISTADOS

Sobre el manejo gubernamental de la seguridad

<i>Ricardo Maduro</i>	Presidente de la República.
<i>Porfirio Lobo Sosa</i>	Presidente del Congreso Nacional
<i>Vilma Cecilia Morales</i>	Presidenta de la Corte Suprema de Justicia.
<i>Roy Edmundo Medina</i>	Fiscal General de la República.
<i>Edmundo Orellana</i>	Ex Fiscal General de la República.
<i>Leo Valladares Lanza</i>	Ex Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.
<i>Diputado Mauricio Oliva</i>	Presidente Comisión de Seguridad, Congreso Nacional.
<i>Diputado Mamillio Rodas</i>	Vicepresidente Comisión de Seguridad, Congreso Nacional.
<i>Roxana Morales</i>	Coordinadora Juzgados Unificados de Francisco Morazán.
<i>José Cano</i>	Secretario General de la Secretaría de Seguridad.
<i>Coralía Rivera</i>	Directora de la Policía Preventiva.
<i>Napoleón Názar</i>	Director de la DGIC.
<i>José María Palacios</i>	Asesor del Ministerio Público y ex Magistrado de la CSJ.
<i>César Elvira Sierra</i>	Ex Canciller y ex miembro de la Junta de Traspaso de la Policía.
<i>Jaime Banegas</i>	Ex Director de Centros Penales y actual Director de Fiscales, MP.

<i>María Luisa Borjas</i>	Ex Jefa de Asuntos Internos de la Policía.
<i>Ramón Romero</i>	Asesor Presidencial en Seguridad.
<i>Jorge Gómez Bonilla</i>	Representante del COHEP en CONASIN.
<i>Carmen Castro</i>	Representante de las Organizaciones de Mujeres en el CONASIN.
<i>Juan Ferrera</i>	Director Ejecutivo del FONAC.

Sobre la relación fiscales, policías y médicos forenses

Fiscales

Henry Salgado	Fiscal de la Unidad Contra Robo de Vehículos de la Fiscalía Contra el Crimen Organizado del Ministerio Público.
Alda Romero	Fiscal Especial de los Derechos Humanos del Ministerio Público.
Gina Ramos	Fiscal de la Unidad Contra Asaltos a Instituciones Financieras y Bancarias, de la Fiscalía del Crimen Organizado del Ministerio Público.
Sandra Martínez	Fiscal de la Fiscalía de Delitos Comunes del Ministerio Público.
Ricardo Matute	Fiscal de la Unidad Antidrogas de la Fiscalía del Crimen Organizado del Ministerio Público.
Iveth Gómez Valdés	Fiscal del Centro de Trabajo Profesional Interinstitucional.
Aldo Santos	Fiscal de la Fiscalía del Medio Ambiente del Ministerio Público.

Ismael Ordóñez	Fiscal de la Fiscalía del Medio Ambiente del Ministerio Público.
Soraya Cálix	Fiscal de la Unidad Antisecuestros de la Fiscalía del Crimen Organizado del Ministerio Público.
Jonathan Almendáres	Fiscal de la Fiscalía Regional de Intibucá.
Humberto Palacios Moya	Ex Director de Fiscales del Ministerio Público.

Policías de Investigación

Carmen Gómez	Agente de Investigación de la DGIC.
Dunia (Apellido no identificado)	Jefe del Departamento de Archivo Criminal de la DGIC.
No identificado	Jefe del Departamento de Homicidios de la DGIC.
Fany Barahona	Agente de Investigación de la DGIC.
Miguel Rosales	Agente de Investigación de la Sección de Homicidios de la DGIC.
Yolani	Agente de Investigación de la Sección Contra Robo de Vehículos de la DGIC.
No identificado	Jefe de la Unidad Contra Asaltos de la DGIC.
No identificado	Agente de Investigación de la Unidad Contra Asaltos de la DGIC.
Ricardo Álvarez	Supervisor Nacional de la Unidad Especial de Investigación de la Muerte de Menores de la DGIC.

Forenses

Doctor Álvarez	Jefe de Patología Forense del Ministerio Público.
Doctora Mildre Alvarenga	Jefa de los Laboratorios Criminalísticos del Ministerio Público.

Policía Preventiva

Insp. Henry Amador Jefe de la Posta de la Policía Preventiva de la Colonia Kennedy de Tegucigalpa.

Sobre la relación género-seguridad

Aída Romero	Fiscal Especial Derechos Humanos, Ministerio Público.
Alma Reyes	Asistente Medicina Forense, Ministerio Público.
Fausto Ramírez	Unidad Técnica de Medio Ambiente, Ministerio Público.
Humberto Figueroa	Encargado de Estadísticas, Unidad Técnica de Reforma Penal del Ministerio Público.
Lucy Marder	Asistente de Patología Forense, Ministerio Público.
Marco A. Cruz	Fiscal de Delitos Comunes, Ministerio Público.
María Antonia Martínez	Centro de Derechos de Mujeres.
Mario Chinchilla	Fiscal del Medio Ambiente, Ministerio Público.
Miroslava Meza	Ex Supervisora Nacional, Ministerio Público
Sara Sagastume	Fiscal Especial de la Mujer, Ministerio Público.

II. ANEXOS

ANEXO A PRESIDENTE RICARDO MADURO (2002-2006)

ENTREVISTA SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA¹

P. Dígame, señor Presidente ¿Existe en su gobierno una política de seguridad?

R/ Yo creo que hay más un programa de seguridad y hay más una política en desarrollo. Nosotros empezamos un programa claro en *Mi compromiso contigo*, en la *Visión de Honduras al 2021*, y en su momento también era muy claro que el énfasis, más que todo sobre un problema de percepción de inseguridad física, era más bien un problema inmediato de control y, además, en vista a los reducidos recursos disponibles, lo que nos propusimos fue hacer más efectiva la labor del control y entramos por ahí. Inmediatamente después, básicamente lo que se hizo, que yo creo que no se había hecho efectivamente, fue la coordinación entre los diferentes sectores de justicia del país. Yo percibí claramente cuando quería reunirme con el Fiscal, Ministerio Público, Poder Judicial, Seguridad y Defensa, porque también claramente me di cuenta que no había suficiente personal, que necesitábamos cooperación de las Fuerzas Armadas, lo hice con cierta duda y con cierto riesgo, que asumí, porque los soldados no estaban entrenados para interrelacionarse con la población, pero resultó bien. Entonces, en ese momento nos enfocamos en la efectividad de la labor policial, como programa, no como una política de Estado.

Pero sí empezamos rápidamente a desarrollar en base a la experiencia que teníamos y el mecanismo del diálogo, cuando desarrollamos un diagnóstico del sistema penitenciario, un documento muy interesante donde se habla de la necesidad de crear un Instituto Penitenciario, eso obviamente va a ser una parte integral de la política de Seguridad. En el diálogo también salieron varias conclusiones de las mesas de trabajo y creo que servirán como materia prima para la creación de una política, ahora estamos empezando a pensar en una forma más efectiva sobre la parte de rehabilitación, la parte de pre-

¹ Realizada para el CEDOH por la periodista Thelma Mejía el 28/enero/2004.

vención tanto por el lado de la niñez, los jóvenes, el apoyo a la microempresa, la educación, todos los factores sociales, prácticamente todo está vinculado, si hay más desempleo habrá más violencia. Yo, por ejemplo, siempre he considerado que cosas muy sencillas como nutrición y el acceso a medicinas son cosas muy importantes, por lo tanto el hecho de que, según las cifras que me da Elías, la cantidad de medicamentos disponibles en centros de salud es mayor, para mí es importante y es un aporte a la prevención de la inseguridad. Sí ha habido elementos importantes que se están juntando, de tal forma que ahora estamos avanzando a lo que podría ser una política de seguridad, no como ejercicio teórico, sino que más bien nace de un proceso empírico, real, en el campo, junto con consultas a la sociedad civil, que creo que es la mejor forma de hacerlo en mi opinión; algo que va a ser implementable.

P. ¿Qué otras instituciones del Estado considera que deberían estar involucradas en esa política de seguridad?

R/ En forma directa, las que están conmigo casi todas las semanas: Ministerio de Seguridad, Ministerio Público, Sistema Judicial, Presidencia de la República y cuando es necesario traemos a Hacienda porque tiene que ver con el tema fiscal, al poder Legislativo, cuando entramos en algo que tenga que ver con cambio de leyes, y también el Comisionado de los Derechos Humanos, cuando tenga que ver con una metodología o legislación que de alguna forma creemos que tendría que ver con cosas de derechos humanos; eso son por lo menos los que deberían estar. Pudiera surgir que realmente la política de seguridad pudiera ser complementaria del gabinete social, verdad, porque hay una interrelación cercana en mi opinión entre los problemas sociales y la prevención de la inseguridad. Bueno, uno pudiera ser muy amplio, pero yo creo que esos son los más directamente involucrados. En el caso de Honduras, Defensa está involucrado- que no es normal- y con bastante efectividad, el ejercicio ha sido mucho mejor de lo que esperábamos.

P. Además del CONASIN ¿Qué otras organizaciones de sociedad civil cree usted que podrían participar en una política de seguridad?

R/ Bueno, tenemos una Unidad Especial de Investigación de Menores. Recuerda que este gobierno tomó la decisión, en base a las denuncias internacionales, en vez de darle la espalda al problema y tratar de esconderlo, hacer transparentes las cosas y entonces le pido

al fiscal que lo hagamos público y creamos esta unidad. No ha sido tan efectiva como pensábamos pero si se han investigado e incluso hay algunos policías en las cárceles por estos hechos. Son cerca de 43 casos, me dice Ramón Romero. Y es un avance importante. Ahorita estamos tratando de cambiar la articulación y objetivos del Consejo Anticorrupción y creo que pudiera también servir. La idea nuestra es hacerla más independiente del Estado, yo creo que eso pudiera servir en alguna medida, siempre hay la posibilidad o percepción de corrupción en algunos de los actores de justicia, de seguridad.

P. ¿Cuáles son los elementos más positivos de la política de seguridad de su gobierno?

R/ Coordinación institucional, algo que para mí nunca debe abandonarse y que desgraciadamente, bueno, todos recordamos la confrontación de Gautama con medio mundo, es casi imposible llevar a cabo así una política de seguridad, yo creo que ahora eso ha pasado. El otro aspecto ha sido que hemos logrado el apoyo del Congreso Nacional y yo creo que la ley antimaras en un momento en la sociedad en que estamos ha sido efectiva; yo creo que la *Comunidad más Segura* ha sido un programa súper efectivo y que debe ser para mí el pilar de las comunidades futuras, todo debiera ser así: Policía cercana, asignada a un lugar específico donde la gente conoce y confía en la Policía y viceversa. Los resultados han sido fabulosos. El hecho de crear esa confianza mutua, para mí es de lo más importante, necesitamos hacer mucho más, necesitamos seguir depurando, fortalecer movilidad, información o sea inteligencia y comunicación porque nunca vamos a tener una Policía grande, porque no tenemos los recursos.

P. ¿Cuáles son a su juicio las cosas negativas de su política?

R/ No hemos bajado todo tipo de criminalidad, nos falta mucho en la parte de depuración de la Policía; por ejemplo, no tenemos una ley que me permita a mí hacer una depuración efectiva de la Policía. Deberíamos tener el mecanismo para depurar si hay duda razonable, pero no podemos. En ese sentido todavía estamos con herramientas poco efectivas para poder llevar a cabo la depuración rápida, yo creo que eso es lo primero. En coordinación interinstitucional todavía hace falta, fijate que a mí todavía me preocupa, que de los mil (pandilleros) capturados, sólo la mitad se quedaron en las cárceles, lo cual indica que algo está pasando, o los fiscales no agotaron las pruebas o se está abusando del criterio de oportunidad, estamos trabajando en eso

porque hay algo que todavía no funciona, y obviamente en la parte de rehabilitación estamos en pañales, ahí todavía no hemos avanzado mucho. Estamos tratando de involucrar a otras instituciones, apoyamos a Fumero, a Emiliani y creo que debemos involucrar muchísimo más a la sociedad civil, todo lo que tiene que ver con programas de mediano y largo plazo requiere de una atención consistente y a veces de una vocación que en mi opinión es muy difícil que el Estado lo haga bien, yo prefiero mil veces poner el dinero en manos de otro. El INHFA, me impactó el otro día que estuve en Casitas Kennedy... Ummm! 142 niños sucios, mal atendidos y les pregunto, cuántos empleados tienen aquí: 92, no podían ni siquiera atenderlos bien, es increíble, es una relación altísima entre empleados y niños, y la atención es muy mala. No hay vocación, se puede ver que no hay cariño natural, y yo siento que esas cosas así en rehabilitación, cuidado de niños, hay que tener involucrada a la sociedad no gubernamental y lo ideal es que se convierta el gobierno en normador, supervisor y financiador, pero no en ejecutor.

P. Si la ciudadanía percibe el robo y los asesinatos como los delitos más frecuentes ¿Qué medidas...?

R/ Bueno, el asesinato... Todas las acciones que hemos hecho van encaminadas a disminuir en ese sentido, pero además, bueno, violencia doméstica no va necesariamente a asesinatos, pero ése es otro problema que a mí me preocupa en nuestra sociedad, será que no se percibe o que no lo reportan. Aquí tenemos un problema de violencia doméstica serio. Y la ley antimaras tiene que ver directamente con asesinatos, más de lo que creíamos, inclusive, todo lo que tiene que ver con los diferentes programas de Policía, los diferentes tipos de Policías, la estrategia, la ley de maras, las AK47, está relacionada con ambas cosas... y en el caso del robo, sólo te digo que también tiene que ver con lo mismo.

P. ¿Cómo valora el desempeño de instituciones como el Ministerio Público, la Policía Preventiva, el Poder Judicial...?

R/ El problema que yo siento es que hay mucha descoordinación todavía y que fraccionamos demasiado, por ejemplo: lucha contra el narcotráfico, tenemos nueve cuerpos o algo así, una cosa que me parece a mí que tenemos que articularla mejor. Típicamente lo que pasaba es que cuando no funcionaba una cosa, creábamos otra, particularmente cuando procedía de recursos externos, y entonces al final quedamos con una serie de cuerpos que no están bien articula-

dos; obviamente tiene que haber cierta independencia, me parece correcto, la parte de administración de justicia debe ser independiente, la Policía y el Ministerio Público, pero el problema más grande... Yo puedo en un momento dado puntualizar y decir personalmente, yo creo que en un momento los jueces no estaban entrenados o suficientemente equipados para manejar tal cosa, los fiscales no hicieron bien su labor acusatoria o no hicimos bien la parte investigativa, pero el problema más grande que tenemos es que yo siento que no ha habido una aportación adecuada, ha mejorado, pero falta mucho.

P. ¿Cuáles son para usted los tres problemas más complejos en materia de seguridad?

R/ Financiamiento, hay tantos que no puedo priorizarlos, pero creo que también depuración y adiestramiento y lo otro la parte social y de prevención, o sea atacar las causas sociales y mejorar la capacidad de rehabilitación y prevención.

P. ¿Cómo podría ayudar a resolverlos?

R/ Lo que estamos haciendo básicamente, aunque hay alguna diferencia, en política penitenciaria siento que debemos crear un Instituto independiente que incluya a la sociedad civil en el manejo, tenemos que encontrar fondos. Mi impresión es que si iniciamos con rehabilitación debemos conseguir fondos internacionales disponibles para esto, siempre trabajamos en un ambiente de escasos recursos locales, de eso no tengo la menor duda. En la parte de prevención tenemos que seguir atacando, el problema social, desempleo, salud y valores, para mí es importante, yo por eso ahora con el nuevo contenido curricular insistí que tuviera el contenido de valores y principios, y en la parte de efectividad lo que estamos haciendo, falta, yo creo que Inteligencia que tiene como un mal nombre en Honduras, aparejado con Investigación, es algo que tenemos que fortalecer. Yo creo que uno de los defectos que hicimos en el pasado al subordinar a la Fuerza Armada y los cuerpos de seguridad del Estado al poder civil, que es correcto y legítimo, pasó por un periodo de desprestigio donde desarticulamos algunas cosas que son necesarias, por ejemplo, la capacidad investigativa de inteligencia, no tenemos inteligencia y obviamente para hacer efectivo un recurso tan escaso tenemos que focalizarlo, sin inteligencia no podemos focalizarlo, yo creo que tenemos que crear una ley, una institucionalidad de inteligencia para que no se pueda usar para propósitos políticos o sectarios, o personales,

pero al mismo tiempo que haya cierta continuidad de esto, eso es una cosa que toma tiempo para hacerla ¿verdad?

P. Señor Presidente, si la DGIC está vinculada con la investigación del delito ¿Considera que debe mantenerse en el Ministerio de Seguridad o en el Ministerio Público?

R/ Ese es el argumento más largo que existe, personalmente yo creo que debe estar en la Policía o por lo menos dividirse, yo creo que por lo menos algún tipo de delito menor se puede investigar desde la Policía.

P. ¿Por qué cree usted que debe estar ahí?

R/ Porque es casi artificial el límite que se pone. Por ejemplo, un policía comunitario, conoce la zona y si está investigando un robo menor, no tiene mucho sentido que a él le denuncien o capture a una persona, y tiene el vínculo de información y todo y se desvincule y diga: 'eh, venga alguien de la Policía investigativa', además, hay muy pocos policías investigativos, unos 400 o 450 a nivel nacional, entonces a mí me parece que descargaríamos un poco de la carga a la DGIC, para que se dedicara a casos más complejos, usamos el recurso que está ahí presente en ese momento y que no le veo ningún problema, y tendríamos más efectividad.

Ciertas cosas, por ejemplo, como el grupo de narcotráfico, yo siento que debería contar con cierta independencia. A mí en lo personal, te lo digo, en el futuro el problema más grande que tenemos nosotros es el narcotráfico, porque la cantidad de dinero que se maneja y el potencial para corromper el sistema es espantoso, es una cosa impresionante. Yo uso la cifra, de que un avión de droga contiene a precio de mayoreo, en promedio, el costo de tres campañas presidenciales, un avión, y se manejan cifras de vuelos no identificados por Centroamérica, de varios diarios, que obviamente vienen del sur con la idea de cambiar método de transporte en Centroamérica para entrar a Estados Unidos donde es el mayor mercado de consumo.

P. ¿Está pensando usted en diseñar o hacer efectiva una política antidrogas?

R/ En eso estamos, varias cosas ya. Ya estamos profesionalizando la DLCN, fortalecerla, el intercambio de información con otros países, las órdenes de captura regionales y una serie de otras cosas, a mí en

lo personal, me preocupa mucho que tenemos diputados involucrados en estos actos de narcotráfico, me preocupa mucho...

P. ¿Usted cree que la conducción y ejecución de una política penitenciaria debe estar en manos de la Secretaría de Seguridad?

R/ No, yo creo que debe estar en manos de un Instituto Penitenciario, obviamente tiene presencia la Secretaría de Seguridad, pero no debe manejar eso. Hay un diagnóstico interesante en eso y yo lo expuse hace como un año y medio.

P. Se dice que la Secretaría de Seguridad es realmente una Secretaría de Policía y no de Seguridad ¿Qué cree usted que le hace falta para que sea una Secretaría de Seguridad?

R/ Es muy interesante, no había pensado en eso, primera vez que lo escucho. Yo creo que más bien el tema de Seguridad es un tema de coordinación interinstitucional, no sabría decirte, no he pensado en esos términos, obviamente hay otros elementos que no están ahí, pero vuelvo y repito, para mí lo más importante es lo que yo tengo, yo tengo una Comisión Ad Hoc que se llama Consejo Nacional de Seguridad, pero como el sistema norteamericano, pero sí donde está la Corte Suprema de Justicia, el Comisionado, Ministerio Público, Ministerio de Defensa, Seguridad y Presidencia de la República y cuando es necesario, traemos al de Hacienda, eso es para mí la instancia coordinadora de seguridad, debiera de ser eso, especialmente en nuestros países en donde hay problemas sociales tan enormes que impulsan la inseguridad y todo, yo creo que no hay alternativa, si realmente quieres impulsar una política de seguridad integral.

P. ¿Siente usted que esa concepción que tiene, esa visualización se aplica en este momento a la Secretaría de Seguridad, que hay una claridad en esa conducción y esa línea de la que usted habla?

R/ Nuestra acción ha sido más pragmática que conceptualmente integral y completa. Nosotros entramos con problemas de control enorme, y lo que estamos haciendo es aumentando la efectividad de control y, en la medida de lo posible, en la parte de rehabilitación y preventiva, involucrando a otros actores, pero ha sido más una cosa empírica y pragmática que una cosa teórica. Da la casualidad que estamos ahora integrando una serie de elementos, yo creo que la

Secretaría de Seguridad como funciona actualmente para el rol principal de control que está ejerciendo, está bastante bien, pero obviamente le falta muchísimo en todo sentido.

P. ¿Piensa usted que ese pragmatismo del que habla lo pueda centrar en una política de seguridad que quede antes de finalizar su periodo?

R/ Sí quisiera dejar una política, ahora tú sabes que no es tan fácil, la complejidad del gobierno, pero que la continúe otro gobierno, eso es complejo, pero yo obviamente voy a dejar la política y creo que vamos a dejar la imitación de una tendencia claramente positiva, una tendencia favorable, ojalá que continúe y la idea de dejarlo como una política es para que se use. Ahí la mejor garantía es que haya producido resultados positivos y que la gente se convierta en un grupo de cabildeo hacia la continuidad de aplicación de la política.

ANEXO B

CONCLUSIONES DEL GRAN DIÁLOGO NACIONAL

SECTOR: JUSTICIA Y SEGURIDAD

A. SITUACION ACTUAL Y TENDENCIAS

A pesar de los avances logrados en el fortalecimiento del sistema de justicia, persisten serias debilidades que poco favorecen el desarrollo de una justicia ágil, transparente y equitativa; se mantiene un clima de elevada inseguridad de las personas y sus bienes; y la corrupción se continua percibiendo como el tercer problema social más serio, después del crimen y el alto costo de la vida.

El sistema de Justicia, tanto a nivel de la Corte Suprema de Justicia, quien lo encabeza, y las demás entidades que lo integran, requiere de mayor independencia, eficiencia y eficacia. Existe una elevada mora judicial, de aproximadamente un 48%; los tribunales y los jueces son escasos, además de estar concentrados en la región centro-oeste del país; y el ordenamiento jurídico se basa en códigos, leyes y procedimientos que resultan inadecuados para las exigencias actuales.

En materia de seguridad, los índices delictivos han bajado: para el 2001 existía un promedio de 102 delitos diarios y para el 2003, es de 75. Entre los factores que han contribuido a esta reducción, vale la pena mencionar: el apoyo de la participación comunitaria en materia de seguridad; mayor confianza en las autoridades policiales, mejor coordinación de los operadores de justicia penal; y respuestas y soluciones concretas a la delincuencia juvenil en Maras. No obstante, los hechos delictivos siguen siendo un problema que preocupa fuertemente a la ciudadanía y entre los más reiterativos están los homicidios, las lesiones, la violencia doméstica, el robo de vehículos y a las personas.

Respecto a la lucha contra el flagelo de la corrupción, hace falta redoblar y profundizar acciones más enérgicas, por parte del Estado y de la sociedad en general, para lograr una sociedad libre de corrupción, donde predominen la moral, la ética y los principios democráticos, como pilares del desarrollo nacional.

B. VISIÓN DEL SECTOR AL 2021

Honduras para el año 2021 gozará de un régimen de respeto a la libertad personal y de justicia social, fundado en los derechos esenciales de la persona humana, en el marco de un Estado de Derecho Democrático con un sistema de justicia libre de intervención político partidista, independiente y autónomo, actuando con prontitud y eficacia en conjunto y en igualdad de condiciones con los tres poderes del Estado; con funcionarios y empleados que enmarcan sus actuaciones en la legalidad y el apego irrestricto a la Ley; una ciudadanía con participación activa y directa en la supervisión, control, fiscalización, ejecución de las actuaciones y funciones del Estado en materia de Justicia y Seguridad.

C. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Se consideran tres grandes prioridades, relacionadas con: un sistema de justicia que garantice seguridad y equidad en cumplimiento de la aspiración de justicia; un Poder Judicial completamente independiente que aborde con eficiencia y transparencia la administración e impartición de la justicia en el país; seguridad ciudadana plena, para las personas y los bienes, con estricto apego al respeto de los derechos humanos; y erradicación de la corrupción, mediante una cultura nacio-

nal que favorezca la ética y la honestidad, en la gestión pública y en los diversos sectores y áreas de la sociedad.

1. SEGURIDAD Y EQUIDAD JURÍDICA

- a) Elaborar una política integral claramente definida que abarque la coordinación de todo el sistema de justicia y la creación del Instituto Nacional de Política Criminal.
- b) Revisar mensualmente, por la Comisión Interinstitucional de Justicia Penal, el procedimiento utilizado por los operadores de justicia y la situación de la mora, a fin de determinar acciones y correctivos.
- c) Fomentar los valores y la eficiencia del sistema, mediante la capacitación permanente y la instauración de mecanismos de evaluación continua de fiscales, jueces, defensores públicos, policías y personal penitenciario.
- d) Respetar el cumplimiento de los plazos legales establecidos en el proceso de administración de justicia.
- e) Promover la conciliación y el arbitraje como métodos alternativos de solución de conflictos.
- f) Garantizar la igualdad de los ciudadanos ante la ley, mediante lo siguiente:
 - Creación de un programa que permita el acceso gratuito a la justicia en todas las ramas del derecho.
 - Autonomía y fortalecimiento de la defensa pública.
 - Establecimiento de una defensoría especial para la mujer, etnias, niños, niñas y otros grupos vulnerables.
 - Implementación del procedimiento procesal que elimine privilegios e impunidad a adultos mayores que sean violadores de la ley.

2. PODER JUDICIAL INDEPENDIENTE Y EFICIENTE

- a) Promover acciones coordinadas entre los Poderes del Estado bajo mecanismos que garanticen independencia y despolitización:

- Revisar, reformar y armonizar todo el ordenamiento jurídico, para lograr su congruencia y correspondencia con la Constitución de la República y tratados internacionales.
 - Impulsar junto a la sociedad civil, la reforma judicial en curso (Ley Justicia Constitucional, Código Penal, Código Procesal Civil, Código de Familia, Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley de Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, Ley Orgánica del Poder Judicial y demás ordenamientos jurídicos).
 - Reorganizar la estructura interna del Poder Judicial, reconfigurando la jurisdicción de los juzgados de letras por cercanía de los municipios, crear más juzgados de letras con ubicaciones estratégicas así como crear oficinas de todos los operadores del sistema en comunidades donde se abran juzgados.
 - Crear y aplicar de inmediato la ley de protección del testigo y denunciante. Establecer mecanismos de reconocimientos y/o recompensas para las personas que colaboran con la denuncia e investigación de actos ilícitos.
 - Hacer efectiva la legislación relativa al niño o niña infractor, fortaleciendo y creando estructuras adecuadas para albergarlos, reeducarlos y rehabilitarlos.
- b) Fortalecer los recursos humanos y materiales de las instancias del Poder Judicial, para una eficiente y transparente aplicación :**
- Capacitar permanentemente a los operadores de justicia, con énfasis en temas especializados como narcotráfico, corrupción, lavado de activos, delitos financieros entre otros.
 - Crear la carrera de bachillerato técnico judicial para profesionalizar al personal auxiliar de los juzgados.
 - Crear un Instituto de Medicina Forense autónomo con presencia permanente en todo el país.
 - Crear el Consejo Nacional de la Judicatura para separar las funciones administrativas y judiciales en el Poder Judicial.

- Equipar todas las instancias judiciales con tecnología de punta para la interconexión e información ágil, rápida y confiable.
- Fomentar la oralidad plena en todas las áreas jurisdiccionales.
- Crear juzgados unificados y especializados en todas las ramas procesales.
- Establecer mecanismos de protección y seguridad a los operadores de justicia e imponer penas más severas a las personas que agredan, lesionen o causen daño a los mismos.

3. SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS GARANTIZADOS

- a) Diseñar e implementar un plan nacional de seguridad ciudadana que contemple medidas de prevención y atienda las causas de carácter económico, social y cultural que producen la inseguridad ciudadana.
- b) Adecuar la estructura institucional en materia de seguridad a la legislación vigente, incluyendo las diversas ramas policiales, que garantice la congruencia entre las acciones operativas y las sentencias de los juzgados competentes.
- c) Impulsar programas y campañas de prevención del delito, que incorporen valores y principios morales y acciones de rehabilitación:
 - Fortalecer las campañas para la erradicación de drogas; y la regulación de la venta, distribución y consumo de alcohol.
 - Fortalecer y crear asociaciones juveniles orientadas a fines deportivos, culturales, sociales y espirituales, con sentido de pertenencia, compromiso y solidaridad.
 - Crear y aplicar leyes más severas contra la maternidad y paternidad irresponsable, como mecanismo para evitar la disgregación familiar.
 - Desarrollar programas educativos sobre métodos que ayuden a erradicar en los jóvenes el uso de drogas y asociaciones ilícitas.

- Fortalecer y crear centros de rehabilitación integrales para niños y niñas infractores en todos los departamentos del país, que incluyan programas de reeducación y reinserción, con profesionales especializados en la materia.
 - Aplicar la Ley de Rehabilitación del Delincuente, para integrarlo a la sociedad.
- d) Desarrollar e implementar modalidades de apoyo a la acción de la policía, fortaleciendo los recursos humanos y materiales asignados a seguridad y logrando mayor compromiso y participación de la sociedad:
- Mejorar el nivel profesional de la Policía, mediante mecanismos de selección de nuevos aspirantes, acciones de capacitación, implementación de incentivos y disminución de la rotación de personal, al mismo tiempo que se realicen evaluaciones y depuraciones constantes mediante un procedimiento conforme a derecho.
 - Incrementar los recursos humanos y logísticos, a fin de lograr mayor presencia y efectividad policial en todos los municipios del país.
 - Reorientar el presupuesto de la Secretaría de Seguridad para mejorar los salarios del personal operativo y auxiliar de la policía, mediante un reglamento de puestos y salarios y garantizar todos sus derechos en materia de seguridad social.
 - Mejorar los sistemas de inteligencia de la Policía.
 - Promover la creación, organización y funcionamiento a nivel nacional y a la mayor brevedad, de los Comités de Seguridad Ciudadana, orientados a la prevención y debidamente reglamentados.
 - Implementar y ampliar programas orientados a incorporar a los jóvenes a trabajos voluntarios y comunitarios, permitiéndoles mayor participación.
 - Fortalecer la figura del Alcalde Auxiliar, como colaborador en la seguridad local con su debida capacitación.
 - Definir funciones específicas para las Policías Municipales, evitando con ello contradicciones con la Policía Nacional.

- Incorporar en el plan de arbitrios de las municipalidades lo concerniente a multas y tasas que sirvan para fortalecer la seguridad ciudadana local o municipal, previa concertación con la sociedad civil.
 - Generar un reglamento para registrar y controlar efectivamente a las empresas privadas de seguridad.
- e) Crear una ley que reglamente el régimen y tratamiento penitenciario, que incluya la creación de un Instituto Penitenciario Nacional Autónomo, con la respectiva dotación de centros de reclusión para procesados y sentenciados.
- f) Apoyar a las instituciones y organizaciones protectoras de los derechos humanos, para que cumplan efectivamente su función.

4. ÉTICA Y HONESTIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

- a) Revisar y adecuar el marco legal y mecanismos contra la corrupción, de conformidad a la Convención Interamericana Contra la Corrupción, especialmente la Ley del Tribunal Superior de Cuentas y el Proyecto del nuevo Código Penal, que involucre aspectos como los siguientes:
- Garantizar que el procedimiento de selección de jueces, titulares de entes contralores y fiscalizadores del Estado, incluyendo al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurador General de la República, se realice mediante la publicación previa de su hoja de vida, permitiendo el mecanismo de impugnación, con participación de la sociedad civil y fortalecer el procedimiento actual de selección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, evitando los criterios político partidistas.
 - Tipificar, calificar y penalizar como delito la utilización de fondos del Estado, por ejemplo en campañas publicitarias para promover imagen política, pago de tarjetas de crédito (a nombre de instituciones y para uso de funcionarios), uso indebido de celulares, traslados de fondos entre instituciones financieras y cualquier otro uso de bienes o recursos nacionales para el beneficio personal (delitos intangibles).

- Eliminar inmunidades, exenciones de impuestos y partidas confidenciales asignadas a instituciones o funcionarios y empleados públicos.
 - Tipificar delitos financieros, económicos y electrónicos.
- b)** Establecer un sistema de transparencia a nivel nacional, que incluya mecanismos de control interno de todas las instituciones del sector justicia y la aplicación de sanciones como la Dirección de Asuntos Internos para la Policía, Inspectoría de Tribunales para el Poder Judicial, Supervisión de Fiscalías en el Ministerio Público, Tribunal Superior de Cuentas y Consejo Nacional Anticorrupción. A nivel municipal, por el Comisionado Municipal, Comisión de Transparencia, Cabildos Abiertos, Asambleas Informativas, entre otros, electos en consulta popular.
- c)** Promulgar, educar, divulgar y cumplir los códigos de ética del sector estatal y gremios profesionales.
- d)** Institucionalizar la rendición de cuentas y acceso a la información en las distintas dependencias y áreas de la gestión pública y organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios con manejo de recursos (iniciando con el actual Gobierno):
- Fomentar la cultura de denuncia responsable y confidencial con rendición de cuentas y ética en el desempeño del servicio, utilizando mecanismos adecuados de denuncias; y dando respuesta oportuna y efectiva por parte de las autoridades.
 - Sensibilizar a la ciudadanía a través de los medios de comunicación para fomentar una cultura de transparencia y denuncia para reducir la impunidad en nuestro país
 - Propiciar la divulgación e información de la ejecución presupuestaria y de actividades u obras públicas, para generar transparencia.
 - Permitir y fomentar acciones de organizaciones civiles no gubernamentales en la lucha contra la corrupción.
 - Crear comisiones municipales de transparencia y auditoría social, con su respectivo marco legal.

D. ANEXOS

En la revisión de los acuerdos, se decidió anexar los puntos que a continuación se detallan, tomando en cuenta que la mayor parte de los mismos se abordaron en uno o varios talleres regionales. Los mismos deben ser considerados como demandas de igual importancia y consideración que los que anteceden a este inciso:

- Campaña Nacional para evitar el uso de armas de fuego.
- Que se dispense el pago de servicios públicos en los edificios e instalaciones policiales y judiciales, mediante la debida reglamentación.
- Ampliar la cobertura de la policía comunitaria y los programas de Comunidad más Segura con participación ciudadana
- Apoyo para la educación policial.
- Fortalecer el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN) en el cumplimiento de su función.
- Rendición de cuentas por el Tribunal Superior de Cuentas, Consejo Nacional Anticorrupción, FONAC, CONASIN, Gran Diálogo Nacional.
- Creación de leyes que protejan al usuario de abusos tales como los servicios públicos y privados (sistema bancario, telefonía celular, etc.).
- Incorporar a las instituciones de educación superior en la formación ética del ciudadano hondureño.
- Una vez fortalecida la Policía Nacional, que las Fuerzas Armadas de Honduras se limiten a cumplir su función constitucional.
- Que se apruebe y respete la figura del plebiscito.

ACTA DE VALIDACION

Los abajo firmantes, conscientes de nuestra responsabilidad ciudadana, en el momento histórico que vive nuestra patria, habiendo discutido y aprobado el documento que antecede, lo suscribimos y damos fe de nuestro acuerdo, por lo que demandamos al gobierno actual y a los futuros, tomarlo como guía de acción para el sector, comprometiéndonos a contribuir y a la vez ser vigilantes de su cumplimiento.

Dado en Tegucigalpa, M.D.C., a los veintisiete días del mes de octubre del año dos mil tres.

Nombre	Institución
Rigoberto Aguilar R	Grupo Granjas Marinas
Pablo Cruz Navarrete	Cámara Comercio Intibucá
Luis Bejarano	Gobernación Política
Anayenci Bustillo	Colegio de Abogados
Jorge Elmer Rizo U.	Municipalidad
Godofredo Molina	Cocitbo
Gustavo Adolfo Rivera	Comité Seguridad Ciudadana
Marco Tulio Rivera	Colegio de Defensa Nacional
Xiomara Daniela Orellana	Soc. Civil Santa Rosa de Copán
José Luis Mendoza	Comisión de Desarrollo S.B Iglesia Episcopal
Rosa Daniela Hendrix	Federación de Patronatos/Consejo Ciudadano
Hector Starling Cruz	Directores
Saul Pineda	Sociedad Civil

Olber Mejía C.	Municipalidad
Carlos H. Rodriguez	R. América R. Litoral
Lorenzo Arturo Sierra	Alcaldía Texiguat
Jose Orlando Montoya	Corte de Apelaciones
Germán Espinal	Consejo Nacional Anti- Corrupción
Norma Silvia Quiñónez	Municipalidad
Gessy Yolany Torres	UNICAH
Carlos Lezama C.	Gobernación El Paraíso
Ramón Cristóbal Romero	Colegio de Defensa
Ilse Berenice Villatoro	Alcaldía Choluteca
Carlos Loucel García	Capítulo Abogados Cholu- teca
Martha Sabillón	Casa Alianza
José Antonio Avila	COOPAZCOV
Thelma Mejía	Foro Ciudadano
Lydia María Torres	Corte Suprema
José Antolin Cayetano	FONAC
Victor Manuel Moreno	Sociedad Civil
Servando Alcerro S.	Asociación Pastores de Comayagua
Tony Salinas	Iglesia Católica
Carlos Ortega	Poder Judicial
José Alfredo Ponce	Secretaría de Seguridad
Hilda Caldera	Facilitadora

Fausto Rodríguez

Asesor Jurídico Gobernación de Yoro

Ramón Romero

Asesor Presidencial

Rosa María Nieto

Asociación Compartir

Esta obra terminó de imprimirse
en julio de 2004, en los talleres de
EDIGRAFIC; se editaron 1,000 ejemplares.

OTROS LIBROS PUBLICADOS
Colección CEDOH

Proceso electoral 2001

Varios autores

Corrupción y transparencia en

Honduras

Varios autores

Industrialización y capital

extranjero en Honduras

Antonio Murga

Honduras: prensa, poder y

democracia

Varios autores

La reforma judicial: un reto para

la democracia

Ramón Romero, Leticia Salomón

Honduras: plea clave de la

política de Estados Unidos

en Centroamérica

Varios autores

Cultura desnuda: apuntes sobre

género, subjetividad y política

Rocío Tábora

Poder civil y Fuerzas Armadas en

Honduras

Leticia Salomón

Democracia y Partidos Políticos en

Honduras

Varios Autores

Huracán Mitch 1998-2003: retrato

social de una tragedia natural

Manuel Torres

La seguridad, en tanto que derecho inherente a la ciudadanía y obligación permanente del Estado, se ha convertido en los últimos tiempos en un asunto agobiante y crucial para la vida en sociedad.

Pero, a pesar de la enorme importancia que el asunto ha adquirido y de su indudable protagonismo social, no existe todavía una corriente equivalente de pensamiento y análisis sobre el tema. Hay, lamentablemente, un sensible déficit de conocimiento sobre el asunto, tanto en los ámbitos académicos en particular como entre las organizaciones de la sociedad civil en general.

Este libro, entre otras cosas, es un esfuerzo por generar conocimiento desde el ámbito de la sociedad civil para promover la reforma integral del sector seguridad en Honduras, para desarrollarla, es decir diseñar y aplicar, una verdadera política integral de seguridad democrática, que tenga el necesario carácter estatal y la indispensable duración de largo plazo.

Finalmente, debemos decir que el desarrollo y conclusión de este proyecto de investigación no habrían sido posibles de no mediar a nuestro favor el apoyo valioso y desinteresado del gobierno de Holanda, a través de su embajada en San José, Costa Rica. Por supuesto, tal apoyo no significa que los patrocinadores sean responsables por las ideas, opiniones, juicios de valor y conclusiones expuestas en este libro. La responsabilidad por su contenido pertenece única y exclusivamente al equipo de investigación del Centro de Documentación de Honduras.



7425601100018