

**EDICIÓN
ESPECIAL**

No.99

SEGURIDAD Y POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN EN HONDURAS

Septiembre 2014

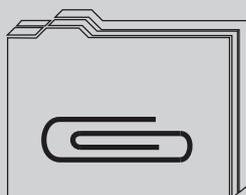
CEDOH

Centro de Documentación de Honduras



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Con la contribución del Gobierno de Suiza
a través de la Cooperación Suiza



Documentos de Análisis



CONTENIDO

<i>Presentación CEDOH</i>	3
Bases para una política anticorrupción en la Policía Nacional de Honduras	4
A. La seguridad ciudadana y la necesidad de una reforma profunda	4
B. Una política de Estado para la ética policial y en beneficio de la comunidad	6
C. Ejes de actividad para el fortalecimiento ético de la policía	7
Mecanismos de prevención de la corrupción en la Policía Nacional de Honduras	10
A. Antecedentes	10
B. Propuestas y ejes de actividad	11

Seguridad y Política Anticorrupción en Honduras

Las ideas y opiniones expuestas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan la opinión de los cooperantes.

Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente, en cualquier forma o por cualquier medio, siempre y cuando se cite la fuente.

Edición y diagramación:
Centro de Documentación de Honduras, CEDOH

Impresión:
Impresos Cerrato, septiembre 2014

Dresentación

Honduras ha sido calificada como uno de los países más violentos del mundo. Las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes, más los demás índices que señalan el auge de la delincuencia organizada y común, así lo demuestran. Pareciera que el sistema de seguridad pública ha sido rebasado por los delincuentes y criminales, sumiendo al país en un pozo de angustia y desesperación colectiva.

Las fuerzas del orden público, la Policía en primer lugar, atraviesan por una gravísima crisis de credibilidad que les resta aceptación social y las rodea de un permanente clima de desconfianza y recelo por parte de la ciudadanía en general. A pesar de los diferentes esfuerzos por introducir cambios y devolver imagen y prestigio a la fuerza policial, la situación sigue siendo muy preocupante y lamentable.

En octubre del año 2011, luego del brutal asesinato de dos jóvenes universitarios a manos de policías convertidos en vulgares criminales, la situación crítica alcanzó uno de sus puntos más altos. La sociedad demandó la disolución o la intervención inmediata de las estructuras policiales. El gobierno optó por pactar una reforma del sistema de seguridad pública en su conjunto.

Así fue como nació la Comisión de Reforma del Sistema de Seguridad Pública (CRSP), mediante un Decreto Legislativo aprobado por el Congreso Nacional a finales del mes de enero del año 2012. El objetivo principal de esa Comisión era el de “diseñar, planificar y certificar el proceso de reforma integral del sistema de seguridad pública”, lo que incluye a los policías, los fiscales y los jueces. En poco tiempo, la CRSP empezó a dar pruebas de su trabajo reformador. En octubre de ese mismo año, presentó siete propuestas concretas de reforma del sistema, incluyendo una nueva Ley de Policía. El gobierno agradeció el aporte reformador pero no hizo nada. Dejó pasar el tiempo y, al final, se olvidó de la reforma.

En el año siguiente, los Comisionados de la CRSP presentaron nuevas propuestas, esta vez dirigidas a poner en práctica una política anticorrupción (Bases y Ejes) en el seno de la Policía Nacional, incluyendo un detallado recuento de las más apropiadas medidas destinadas a prevenir el accionar de los policías y

funcionarios corruptos en la Secretaría de Seguridad. Otra vez el gobierno guardó silencio, tanto el Presidente de la República como sus más cercanos colaboradores, incluyendo al Ministro de Seguridad, los diputados de la Comisión de Seguridad del Congreso Nacional, el Fiscal General y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. A ninguno de estos importantes actores del sistema de seguridad pareció importarles mucho la necesidad de implementar una política en contra de la corrupción en el seno de las filas policiales.

Hoy, en atención a la importancia y evidente actualidad del tema, el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) ha decidido publicar dos de esas propuestas –**Bases para una Política Anticorrupción y Mecanismos de prevención de la corrupción en la Policía Nacional de Honduras**– como una contribución al debate sobre un problema que nos atañe a todos y despierta el interés y la atención colectiva.

Estamos seguros que estos dos importantes documentos, elaborados en una amplia Mesa de Trabajo sobre el tema de la corrupción policial, que fue organizada por la CRSP con el importante auxilio del consultor internacional Miguel Peñailillo, serán una herramienta importante en manos de las diferentes organizaciones de la sociedad civil que se dedican a estos temas y buscan soluciones a estos problemas. También deben convertirse en un insumo clave en poder de los propios policías que realmente están interesados en limpiar el rostro de su institución y recuperar la confianza perdida de la gente. Si es así, el CEDOH sentirá que la publicación y difusión de estas propuestas concretas han sido útiles y provechosas. El objetivo habrá sido alcanzado.

La edición de este Documento de Análisis ha sido posible gracias a la valiosa colaboración de la Agencia de Cooperación Suiza (COSUDE), aunque, claro está, las opiniones y puntos de vista contenidos en estas propuestas no comprometen de ninguna manera la posición de nuestros patrocinadores. Son responsabilidad exclusiva de sus autores, los Comisionados de la CRSP, y la institución editora y divulgadora, el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).

Centro de Documentación de Honduras

BASES PARA UNA POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN EN LA POLICÍA NACIONAL DE HONDURAS

A. LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA NECESIDAD DE UNA REFORMA PROFUNDA

En los últimos veinte años, con el inicio y desarrollo del proceso de modernización del Estado, Honduras ha tenido que enfrentar múltiples desafíos, relacionados con la consolidación de la democracia, el imperio del derecho, y el fortalecimiento de la sociedad civil. Hoy, la seguridad ciudadana constituye una tarea fundamental del Estado y una preocupación creciente de la población. De manera crítica, la seguridad ciudadana se ha vuelto un desafío de primer nivel.

Si bien el problema de seguridad en el país no es ajeno a su historia, existen circunstancias que hoy lo promueven y acrecientan. Efectivamente, la inseguridad en Honduras encuentra importantes causas en un contexto socio económico caracterizado por la pobreza, la desigualdad y el bajo acceso a la educación, un proceso dinámico y creciente de inter-relación entre grupos criminales y una amplia debilidad institucional que también afecta a la Policía y al sistema de justicia en general.

En nuestro país dos tercios de la población viven en la pobreza y casi la mitad en la indigencia, existiendo un subempleo que supera el 50%. El PIB per cápita del país es muy bajo y nuestro Índice de Desarrollo Humano, ocupa el lugar 121, lo que nos sitúa en los últimos lugares del continente americano. Enfrentamos un conjunto de desafíos para

alcanzar el desarrollo. Se espera que para el año 2015 cumplamos con los Objetivos del Milenio en los ámbitos de agua, saneamiento y nutrición, sin lograr similar éxito en los otros ámbitos. La pobreza y la desigualdad son factores que afectan a la gran mayoría de nuestros compatriotas, a la vez que las transformaciones económicas y sociales impactan en la moral individual, la cultura cívica y la sensación de seguridad, afectando en su conjunto las condiciones de convivencia del pueblo hondureño. La frustración de millones de personas por no poder alcanzar niveles de vida dignos es un caldo de cultivo para el desarrollo de prácticas ilegales y atentatorias en contra de la paz y la tranquilidad sociales. Por otra parte, la desigualdad, sumada a los incentivos para la obtención de bienes como condición para el acceso a las oportunidades y la aceptación social, generan incentivos para eludir los deberes y códigos morales, con miras a obtener posiciones laborales y oportunidades económicas. Los deficientes niveles de acceso y calidad de la educación, de los más bajos del continente, motivan la infantilización del trabajo, la migración hacia el exterior, la deserción escolar de los jóvenes y facilitan la integración de los mismos a grupos ilegales.

Por otra parte, los delitos violentos cada vez son más frecuentes, colocando al país en los últimos años como uno de los más violentos del mundo. Los indicadores internacionales sobre crimen y seguridad muestran cifras coincidentes y alarmantes: entre los años 2000 y 2011, aumentó en 124% la cantidad de víctimas de homicidios intencionales. Si el año 2000 la tasa de homicidios fue de 51 casos por cada 100 mil habitantes, el año 2012 la cifra llegó a 85.6% lo que representa la mayor tasa registrada en todo el continente. Por otra parte, el país exhibe una tasa de 156 personas recluidas por cada 100 mil habitantes, cuando el promedio en las Américas es de 383, es decir, más del doble. La gran mayoría de los homicidios se ejecuta con armas de fuego, (81.6% de los casos) y se perpetran asimismo gran cantidad de robos y asaltos. Esta situación se ve agravada por la posición territorial y estratégica del país como zona de pasaje y transición desde la producción de drogas del sur del continente hasta el consumo de drogas en el norte. En este contexto delictivo, se está produciendo un proceso dinámico de inter-relación entre grupos criminales locales, y entre éstos y grupos criminales externos asociados al crimen organizado y, en especial, al tráfico de drogas, que empeoran las pers-

pectivas de la seguridad en el mediano y largo plazo, de no tomarse medidas de fondo para prevenir y sancionar los delitos.

Junto a lo anterior, el sistema de justicia no muestra capacidades para enfrentar el creciente fenómeno delictivo. Pero tampoco se detecta voluntad para enfrentarlo en la medida que las actuaciones de los operadores del sistema de justicia se ven constantemente cuestionadas por denuncias y escándalos de corrupción. La población percibe altos niveles de inseguridad ciudadana y desprotección y una generalizada opinión de predominio de la impunidad en la comisión de delitos. La encuesta de victimización del PNUD, realizada el año 2011, mostró que uno de cada cuatro hondureños ha sido asaltado y que la extorsión es hoy un grave problema de seguridad ciudadana. A la vez que existe una alta desconfianza en las autoridades encargadas de los temas de justicia y seguridad, y una fuerte percepción de corrupción en la Policía y la justicia, sumado a un altísimo grado de desconfianza interpersonal. Lo anterior coincide con una creciente tendencia de justificación del incumplimiento de las leyes y del uso de la *“justicia por mano propia”*. A todo esto se suma un déficit de fuerza policial, en la medida que la tasa de personal policial de 2011 fue de 187 policías por cada 100 mil habitantes, en condiciones que el promedio en el continente es de 246.

Esta situación revela que Honduras tiene ante sí el importante desafío de avanzar y profundizar la tarea desarrollada en las últimas dos décadas, y diseñar una agenda de seguridad ciudadana que, como señala el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, debe sustentarse en *“un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas”*.

Una valiosa respuesta a esta necesidad ha sido el acuerdo sobre una *“Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, la cual ha contado con la participación de las autoridades de los tres poderes del Estado, de organismos autónomos de la justicia, y de la cooperación internacional. Esta iniciativa se distingue por el hecho de entender que el tema de la seguridad y convivencia ciudadana requiere una acción concertada, de largo plazo, de los diferentes

poderes y entidades públicas, así como de la sociedad civil y de organismos colaboradores.

En lo que cabe a la Policía, como organismo clave en el logro de los objetivos de seguridad, el desafío consiste en construir instituciones policiales eficaces que satisfagan un conjunto de exigencias bastante consensuadas en el hemisferio: apoliticidad partidista, es decir, neutralidad ante las disputas de los partidos políticos, y no deliberante; organización de carácter civil y control de los órganos superiores y de la misma sociedad sobre las actuaciones policiales. Esto es plenamente recogido en nuestra Ley Fundamental, que establece que la Policía Nacional de Honduras es una institución profesional permanente del Estado, apolítica en el sentido partidista, de naturaleza civil, encargada de velar por la conservación del orden público, la prevención, control y combate al delito; proteger la seguridad de las personas y sus bienes; ejecutar las resoluciones, disposiciones, mandatos y decisiones legales de las autoridades y funcionarios públicos, todo con estricto respeto a los derechos humanos.

La institución policial es uno de los pilares fundamentales del sistema de seguridad ciudadana, bajo cuya responsabilidad está el mantenimiento del orden público interno, previniendo y combatiendo el crimen en todas sus manifestaciones y modalidades. El deterioro de la seguridad en el país tiene varias causas, pero una resulta inculcable: la debilidad institucional de la policía.

Desde su separación de las Fuerzas Armadas, la institución policial ha sido sometida a varias revisiones. Estas decisiones, sin embargo, no han tenido el efecto esperado en beneficio de la seguridad ciudadana. Se ha dejado de lado aspectos fundamentales en el fortalecimiento del sistema policial, relacionados con la calidad en la prestación del servicio policial.

Como bien señala la propuesta de Ley de la Carrera Policial, elaborada por la Comisión de Reforma para la Seguridad Pública, se formará una nueva policía. Los patrones de organización y funcionamiento que han prevalecido hasta ahora en la policía serán sustituidos por los que postula el Régimen de la Policía Comunitaria, solidaria, próxima al ciudadano, promotora y protectora de los derechos humanos y de la participación ciudadana, con prácticas transparentes y orientadas hacia la rendición

de cuentas. En este nuevo régimen policial, se requiere de un agente con voluntad de servicio, orgulloso de pertenecer a la institución y entregado por convicción a la protección y defensa de la integridad, vida y dignidad de las personas.

La Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana coincide en este desafío y se centra en dos ejes de cambio institucional: la profesionalización de los policías y la legitimidad social de la institución. Afirma la necesidad de adoptar un programa de desarrollo institucional de la Policía Nacional, que abarque desde la ética y capacidad de desempeño policial, hasta los recursos de infraestructura y dotación de personal. Plantea además desafíos como el de la transformación cultural de la Policía, asociada a la participación de la comunidad.

La relación entre Policía y Comunidad es el tema central que permitirá dar un nuevo impulso al fortalecimiento institucional y al proceso de depuración. Ante los niveles de pérdida de legitimación y confianza pública en la Policía, se busca consolidar un nuevo modelo institucional, que asegure la profesionalización de un servicio policial en el que permanezcan y al cual se integren sólo quienes estén efectivamente comprometidos con los valores y propósitos que inspiran a la institución.

B. UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA LA ÉTICA POLICIAL Y EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD

Una doctrina policial basada en valores asumidos por todos los integrantes de la Policía y de la comunidad es un paso fundamental para la transformación institucional y la confianza ciudadana. Las políticas para la reforma policial deben reflejar decisivamente los estándares éticos internacionales y las mejores iniciativas nacionales, fortaleciendo la relación entre policía y ciudadano y, en definitiva, la seguridad ciudadana.

Las normas internacionales del respeto a los derechos humanos y sobre la lucha contra la corrupción son fuentes esenciales de la nueva concepción ética policial. La doctrina policial, así como las políticas y normas de la Policía Nacional, deben incluir

la aplicación y respeto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de las Naciones Unidas, de 1948, así como seguir las directrices del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, también de la ONU, de 1979. Dicha Declaración, afirma la convicción esencial de los Estados y de Honduras de que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, reconociendo los derechos fundamentales del hombre, la dignidad y el valor de la persona humana, y la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han comprometido a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

El Código de Conducta, por su parte, reconoce la importancia de la función policial, su impacto sobre la calidad de vida de la población, y asume la posibilidad de que en su desempeño se produzcan situaciones de abuso. También reconoce que ningún instrumento tendrá valor real hasta que sus contenidos pasen a formar parte de la educación y la capacitación práctica de los funcionarios de policía, y se supervise su cumplimiento por todas las fuerzas policiales. Indica también que el desempeño humanitario de las funciones de aplicación de la ley involucra otros principios que deben ser protegidos. Entre ellos, se cuenta el que todo órgano de aplicación de la ley, al igual que todos los integrantes del sistema de justicia penal, deben ser representativos de la comunidad en su conjunto, y tienen que obedecerla y responder ante ella. Además, que el mantenimiento de normas éticas por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley depende de la existencia de un sistema de leyes bien concebido, aceptado popularmente y humanitario. Finalmente, insiste en que los organismos responsables de ejecutar la ley deben auto-disciplinarse, y sus actos deben estar sujetos al escrutinio público.

En el mismo sentido, la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) constituyen normas internacionales plenamente vigentes en Honduras. Estos tratados, que tienen valor superior a la ley nacional, establecen una serie de exigencias de alto valor para el fortalecimiento ético del país y de sus instituciones públicas: el establecimiento y mantenimiento de políticas de prevención de la corrupción y de órganos encargados de tales políticas; la aprobación de normas para el comportamiento ético y la prevención de

conflictos de intereses; el funcionamiento de sistemas de reclutamiento y carrera funcionaria basadas en la eficiencia y transparencia y en factores objetivos como el mérito; la aplicación de mecanismos de transparencia, y de denuncia y protección a los denunciantes de actos de corrupción; el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y de participación ciudadana; el fortalecimiento de los órganos de control y la coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción. También incluye el decisivo castigo penal a los actos de corrupción, y la necesaria colaboración entre las entidades estatales encargadas de combatir la corrupción.

Dentro de dicho marco, deben construirse iniciativas para el fortalecimiento de la Policía arraigadas en nuestra realidad nacional. El Plan de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción 2011-2014 constituye una importante guía que exhibe valiosos elementos que deben integrarse en el proceso inicial de cambio de la Policía. Tales elementos se enfocan en el logro de una gestión ética, un fortalecimiento del control, un aumento sustantivo de la transparencia, y un desempeño marcado por la responsabilidad institucional y funcionaria.

Como señala dicho Plan, se debe *“generar una cultura de integridad y ética, para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de funciones públicas”*. Dentro de los diversos objetivos del Plan destacan algunos específicos de gran coherencia con los desafíos de la Policía: el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, la promoción de la integridad en las instituciones, el indispensable involucramiento de la sociedad civil, el fortalecimiento del control interno y de la coordinación interinstitucional.

La política debe además tomar en cuenta los principales elementos de la nueva Policía para Honduras, contenidos en las Propuestas de Reforma sobre la Ley de Carrera Policial y sobre la Ley de Policía Nacional, elaborados y presentados por la Comisión de Reforma para la Seguridad Pública, que conforman la base futura de sustentación jurídica nacional de la Policía. Como ya se señaló, el modelo se centra en dos ejes de cambio institucional: la profesionalización de los policías y la legitimidad social de la institución policial.

Esta política anticorrupción de la Policía debe ser una política de Estado. Las decisiones políticas y

técnicas que se tomen para construir una nueva Policía deben ser ambiciosas y factibles, sostenidas mediante acuerdos sociales y políticos que superen los periodos gubernamentales, en el entendido que la seguridad ciudadana es un bien público esencial para el desarrollo de todas las demás actividades en el país. La política debe dirigirse a asegurar la profesionalización de un servicio policial en el que permanezcan y al cual se integren sólo quienes estén efectivamente comprometidos con los valores y propósitos que inspiran a la institución, y que protegen a la comunidad nacional.

C. EJES DE ACTIVIDAD PARA EL FORTALECIMIENTO ÉTICO DE LA POLICÍA

La Policía Nacional es una institución que debe contribuir a la construcción de una sociedad que asegure la dignidad esencial de todos y cada uno de sus miembros, el ejercicio de las libertades y derechos individuales fundamentales, y la convivencia armónica entre todos sus componentes.

La Policía Nacional de Honduras (PNH) y las entidades gubernamentales vinculadas política y funcionalmente a ella, deben promover los valores policiales. También deben asegurar la aplicación permanente de mecanismos y sistemas de prevención y represión de la corrupción en el órgano policial. De este modo, los cambios para el fortalecimiento ético de la PNH deben estar dirigidos a conformar un conjunto de normas, mecanismos y sistemas dirigidos a generar una dinámica virtuosa de autocontrol institucional y de control y vigilancia externos, donde la responsabilidad jurídica y ética de su adecuado funcionamiento se ubique en la jerarquía del órgano policial, y la responsabilidad política y pública en la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y en el Poder Ejecutivo.

El autocontrol institucional debe estar organizado como un sistema de control e incentivos institucionales, y el control y vigilancia externos, mediante mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y evaluación del desempeño institucional y del comportamiento funcionario.

Todos los esfuerzos en este sentido deben perseguir permanentemente que la actitud del policía se caracterice por la disposición al servicio público, y el cumplimiento de dicho servicio mediante actos personales e institucionales de alta expresión ética. Se trata de lograr el fortalecimiento ético de la policía y de todos sus miembros para el beneficio de la comunidad.

Dichos esfuerzos deben ordenarse alrededor de seis ejes para el fortalecimiento ético de la Policía:

1. Implementar una doctrina policial y política anticorrupción

La nueva relación de la Policía con la ciudadanía sólo puede construirse modificando los valores organizacionales y la conducta de los funcionarios policiales, reorientándolos al servicio público, la atención a la población, el respeto de los derechos humanos, la conducta ética y el cumplimiento de la legalidad. Para esta modificación de las convicciones y conductas, debe elaborarse una doctrina policial coherente con los desafíos de seguridad ciudadana del país, de naturaleza civil y asentada firmemente en los principios de la Policía Comunitaria. Sobre esta base debe diseñarse e implementarse una política anticorrupción de la PNH, que oriente los esfuerzos del sector público, pero también del sector privado y de la sociedad civil organizada en general.

2. Desarrollar mecanismos de prevención que fortalezcan la Carrera Policial

Existe la necesidad imperiosa de desarrollar y fortalecer sistemas de convocatoria, ingreso, retención, promoción y egreso de funcionarios policiales basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud. Esto se traduce en un rediseño de la carrera, y que involucre, entre otros, la aplicación sistemática de controles de ingreso a la carrera basados en criterios objetivos, la enseñanza destacada de los contenidos y herramientas éticas más importantes en el proceso de formación policial, el foco en el liderazgo ético de las jefaturas, la aprobación y aplicación de un Código de Conducta de la Policía Nacional, y la aplicación regular de instrumentos de reforzamiento ético de los funcionarios.

3. Implementar aceleradamente mecanismos y sistemas de control de la actuación policial

La debilidad institucional encuentra una de sus más importantes causas en la ausencia y carencia de control interno. Su fortalecimiento requiere que este control sea sistémico, efectivo y esté al servicio de la gobernabilidad institucional. Este eje comprende, entre otras, la implementación de condiciones de trabajo que disminuyan el riesgo de corrupción policial, el funcionamiento de sistemas conocidos, accesibles y confiables de denuncia de actos de corrupción policial, y de sistemas amplios de protección a los denunciantes, la aplicación de controles preventivos a los funcionarios, el fortalecimiento de las declaraciones juradas, el establecimiento de sanciones disuasivas y procedimientos de investigación y sanción que garanticen la eficacia investigativa y los derechos de los funcionarios, así como la premiación de los ejemplos de actuación ética del funcionariado.

4. Aumentar la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas

La nueva Policía Comunitaria exige un cambio en la manera en que la institución se relaciona con la comunidad, de manera que esta relación sea de confianza y colaboración. La manera de lograrlo es estableciendo mecanismos de control ético externos a la Policía, aumentando la transparencia y la rendición de cuentas de la institución mediante un nuevo modelo de relación de la policía con la comunidad, facilitando el mayor escrutinio institucional y social a los exámenes, pruebas y evaluaciones del desempeño, y desarrollar una amplia difusión y formación en derechos dirigida a los ciudadanos. La inclusión y participación activa de la sociedad civil en el esfuerzo de seguridad, es un desafío ineludible. La nueva concepción de la policía se basa en el papel central de la comunidad, como fuente de apoyo y como actor contraparte de la acción policial.

5. Mejorar la capacidad de actuación estratégica de la Policía en la lucha anticorrupción

El Poder Ejecutivo y la alta dirección policial deben desarrollar mejores capacidades de trabajo anticorrupción, fortaleciendo y evaluando permanentemente el sistema de control interno institucional, adoptando políticas y planes para asegurar la protección y confiabilidad de los activos de información

de la Policía, usando técnicas modernas y de análisis para la prevención y el control ético institucional, y aplicando estrategias anticorrupción que incorporen a otros actores y que sean evaluadas permanentemente.

6. El procedimiento disciplinario

La aprobación y aplicación estricta de un detallado Reglamento del Procedimiento Disciplinario al interior de la Policía, de tal manera que se asegure el castigo debido y el orden necesario en una institución jerarquizada y disciplinada, como debe ser la Policía Nacional.

MECANISMOS DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LA POLICÍA NACIONAL DE HONDURAS

A. ANTECEDENTES

La Comisión de Reforma para la Seguridad Pública (CRSP) tenía la responsabilidad de diseñar y certificar el proceso de reforma integral de la seguridad pública, el que incluye a la Policía Nacional de Honduras (PNH). Atendidas las características del fenómeno delincriminal en Honduras y las capacidades institucionales, tanto nacionales como especialmente del órgano policial, esta reforma debe enfrentar el problema de la corrupción policial y efectuar propuestas para el fortalecimiento ético de la PNH.

Uno de los elementos centrales en todo proceso de fortalecimiento ético de las instituciones públicas es la prevención de los actos de corrupción. En este marco, la prevención es un concepto asociado a la capacidad del órgano policial de gobernarse y cumplir sus finalidades adecuadamente, anticipando y evitando la ocurrencia de hechos de corrupción que las puedan afectar. Dentro del proceso temporal de comisión de actos corruptos, se trata de una actividad previa a la represión o castigo de la corrupción, que puede incluir la detección o publicidad de actividades corruptas. La prevención es condición de eficacia y eficiencia de la represión. Su existencia y vigencia está destinada a impedir y disuadir la generalidad de los actos de corrupción interna, facilitando que los recursos del sistema represivo de esta corrupción sean más efectivos.

Las iniciativas destinadas a garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana y el ejercicio libre de los derechos humanos a través de la reforma de la PNH, tienen como principal objetivo modificar la

forma en que la policía se relaciona con la sociedad, promoviendo la cercanía de la institución con la comunidad y, por lo tanto, el aumento de su necesaria legitimidad social. Tal tipo de nueva relación en cualquier caso exige un cambio indispensable y previo en la institución y en el comportamiento de los funcionarios policiales. De acuerdo a los diagnósticos y propuestas que promovió la CRSP, dicha reforma debe sustentarse en un cambio de las actitudes y aptitudes del funcionario policial. La actitud del policía debe estar caracterizada por la disposición al servicio público y el cumplimiento de dicho servicio mediante actos personales e institucionales de alta expresión ética. Se trata de lograr el fortalecimiento ético de la policía y de sus miembros. La aptitud del policía, por otra parte, hace referencia a la necesaria profesionalización de su formación y de sus funciones públicas, en el entendido que todos los procesos educativos deben estar dirigidos a la formación de policías con capacidades técnicas y operativas para ser eficaces, es decir, para cumplir su mandato constitucional y los objetivos institucionales. El primero de estos objetivos, el fortalecimiento ético de la policía y sus miembros, se puede lograr mediante una serie de cambios posibles, basados en experiencias y estándares internacionales, así como en iniciativas nacionales, y que están dirigidos a la prevención de la corrupción al interior del cuerpo policial.

Los cambios para el fortalecimiento ético de la PNH están dirigidos a conformar un conjunto de normas, mecanismos y sistemas para generar una dinámica virtuosa de autocontrol institucional y de control y vigilancia externos, donde la responsabilidad jurídica y ética por su adecuado funcionamiento se ubique en la jerarquía del órgano policial, y la responsabilidad política y pública en la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y en el Poder Ejecutivo. El autocontrol institucional debe estar organizado como un sistema interno, reforzado y complementado por el control y vigilancia externos, mediante mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y evaluación del desempeño institucional y del comportamiento del funcionario.

Junto con esto, las capacidades institucionales de prevención de la corrupción deben estar dirigidas a prevenir, detectar, y facilitar la sanción de los actos específicos de corrupción administrativa y penal que cometan sus funcionarios, y para ello deben

implementarse una serie de reformas. En general, estas deben dirigir el proceso formativo policial hacia el cambio actitudinal centrado en la ética funcional; fortalecer órganos y procesos internos de control; crear condiciones y mecanismos efectivos para mejorar la relación con los ciudadanos y hacer transparente el desempeño institucional; enfocar la gestión por resultados desde la investigación social del fenómeno delictivo para mejorar su combate; hacer uso de herramientas científicas y técnicas de análisis sobre la corrupción policial; efectuar acciones correctivas de alcance institucional y, finalmente, rendir cuentas del desempeño ético de la policía frente a los ciudadanos.

B. PROPUESTAS Y EJES DE ACTIVIDAD

La siguiente es una propuesta de mecanismos de prevención de la corrupción en la PNH, que encuentra sus fuentes en las propuestas de reforma de la carrera policial y de la ley de la Policía, elaboradas por la CRSP, en estándares internacionales anticorrupción, y en propuestas de la Mesa de Trabajo sobre Política Anticorrupción y Código de Ética Policial de la CRSP. Se ordenan alrededor de cinco ejes asociados a implementar políticas anticorrupción, a fortalecer la carrera policial, a mejorar los sistemas de control de la policía, aumentar la transparencia, la participación social y la rendición de cuentas, y a alcanzar una mayor capacidad de decisión estratégica en el sector:

1. Implementación de una doctrina de ética policial y políticas anticorrupción

La nueva relación de la Policía con la ciudadanía sólo puede construirse modificando los valores organizacionales y la conducta de los funcionarios policiales. Para esta modificación de las convicciones y conductas, debe elaborarse una doctrina policial coherente con los desafíos de seguridad ciudadana del país y basada en los principios y normas de la Policía Comunitaria. Sobre esta base debe diseñarse e implementarse una política anticorrupción de la PNH, que oriente los esfuerzos del sector público, pero también del sector privado y de la sociedad civil en general, hacia la construcción paulatina pero acelerada de una Policía Nacional de destacada actuación ética.

Un nuevo modelo de relación entre la Policía y la comunidad requiere de una reorientación profunda de los valores y prácticas hacia el servicio público, la atención a la población, el respeto de los derechos humanos, la conducta ética y el cumplimiento de la legalidad. Para esta modificación de las convicciones y conductas, previo a su traducción en procesos de formación y control, debe elaborarse una doctrina policial coherente con los desafíos de seguridad ciudadana del país, de naturaleza civil, asentada firmemente en los principios señalados y en la noción de policía comunitaria, que oriente de manera permanente las decisiones políticas, institucionales, técnicas y operativas sobre la policía. Dicha doctrina debiera dirigirse a lograr la recuperación de la confianza de la población en su policía, mejorar la eficacia de las actuaciones policiales, promover una cultura de respeto a la ley, tanto en el medio social como en la institución, y convertirse en catalizador de cambios positivos de cara a la ciudadanía. La doctrina policial debe ayudar a establecer modelos de conducta que guíen a la institución policial y a sus miembros dentro de la sociedad, analizando los desafíos de seguridad y el medio social donde se desenvuelve la labor policial, y orientando permanentemente la construcción de los planes y programas de acción institucionales. Un elemento vital en la adhesión a dicha doctrina proviene de su proceso de construcción, en cuanto una doctrina debe asentarse en la Policía y en todos los actores que son responsables de la seguridad, incluyendo a los mismos ciudadanos. La manera en la que dicha doctrina sea discutida, elaborada, sancionada y difundida influirá en el grado de adhesión a la misma por sus protagonistas. Resultará vital entonces diseñar un proceso de intercambio, socialización y diálogo sobre sus contenidos y consecuencias, que incluya a los principales actores involucrados, y que contemple posteriormente un plan de capacitación policial a la vez que una difusión entre los principales actores de la seguridad ciudadana.

Asimismo, dicha doctrina debe contemplar como parte esencial del funcionamiento institucional la definición, actualización e implementación de una política anticorrupción de la PNH, que oriente los esfuerzos del sector público, pero también del sector privado y de la sociedad civil en sus diversas manifestaciones, hacia la construcción paulatina pero acelerada de una Policía Nacional de desta-

cada actuación ética. Esta política institucional debe apoyarse inicialmente en el Plan de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción 2011-2014. Dicho Plan constituye una valiosa guía para el proceso de cambio en la Policía, en la medida que incorpora una visión comprensiva de la realidad nacional, persigue generar una cultura de integridad y ética para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de funciones públicas, proponiendo ejes de acción desde la gestión ética, de control, de transparencia y de responsabilidad.

Los énfasis y ejes de trabajo de la política anticorrupción de la Policía deben ser coherentes con el nuevo diseño de la Policía, contenido en las propuestas de reforma a la Ley de Policía y a la carrera policial. Sobre estas bases, la política anticorrupción de la Policía debe ser el fundamento y discurso ordenador de las acciones internas dirigidas a garantizar que la PNH estará integrada de manera sostenida y creciente por funcionarios de excelencia ética.

Finalmente, debe asumirse una estrategia para asentar en los funcionarios policiales, pero también en los tribunales de justicia y la comunidad de justicia, la noción de que la naturaleza de las funciones policiales exige que sus titulares estén sometidos a controles de conducta y a restricciones en sus derechos más amplios que aquellos destinados al resto de los funcionarios públicos, y más aún que los destinados a los ciudadanos en general, todo ello en beneficio de la comunidad. La doctrina policial y la política anticorrupción deben basarse en el reconocimiento de que el funcionario policial cumple una función de alto impacto y responsabilidad. Se trata de una persona que reúne dos características que lo diferencian del resto de los ciudadanos. En primer lugar, le ha sido asignada legalmente una función de protección al servicio de la comunidad, para la que se le dota de un cargo, facultades e importantes recursos. En segundo lugar, para su cumplimiento se le otorga la atribución de ejercer el uso legítimo y monopólico de la fuerza en representación del Estado. La autoridad entregada al funcionario policial hace que la naturaleza de sus funciones sea de alta relevancia para la comunidad, a la vez que somete a ésta a un alto riesgo en caso de que tal autoridad sea ejercida indebida o ilegalmente.

2. Mecanismos de Prevención enfocados en la Carrera Policial

Un segundo eje de propuestas se ordena alrededor de la necesidad de desarrollar y fortalecer sistemas de convocatoria, selección, ingreso, retención, promoción y egreso de funcionarios policiales basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud.

- **Aplicar sistemáticamente controles de ingreso basados en criterios objetivos que aseguren la incorporación a la carrera policial de individuos con condiciones personales aptas para un desempeño ético en la función policial.** Tales controles de ingreso deben ser efectivamente aplicados a la totalidad de los candidatos y aspirantes a la carrera policial, sin excepciones. Los controles de ingreso incluyen las pruebas de evaluación de confianza, en la forma establecida en la ley, y la aplicación sistemática de exigentes investigaciones socio económicas de los candidatos, que incluyan a los familiares más cercanos. Los mecanismos de control de ingreso deben ser técnicamente apropiados y basarse en criterios válidos y objetivos, referidos a la confianza y exposición al riesgo de los futuros funcionarios policiales. Su aplicación y resultados deben ser verificables, accesibles y controlables por órganos internos y externos a la policía.
- **Incorporar en los currículos de estudio, y aplicar en el proceso de formación de los candidatos a policía, de manera destacada la enseñanza de los contenidos y herramientas éticas más importantes.** El corto periodo de formación de los funcionarios de escalafón básico, no permite asegurar el aprendizaje y el cambio conductual esperados.

Considerando la importancia de la función de la Policía y sus responsabilidades, se vuelven necesarios el aumento del periodo de preparación de los candidatos y la incorporación de un fuerte proceso formal de enseñanza ética que comprenda la evaluación de

los programas actuales de formación académica formal, dando mayor énfasis a los contenidos dirigidos a valores morales y éticos, desde la perspectiva personal, ética e institucional. Estos contenidos deben incluir la doctrina policial, los derechos humanos, y la política anticorrupción. Asimismo, los mecanismos de control interno y externo de la institución, el código de conducta policial, y el desarrollo de técnicas para resolver problemas éticos y conflictos de intereses.

Es fundamental que los candidatos conozcan sus derechos y deberes, clarifiquen sus valores, identifiquen cuáles son sus prejuicios, acepten las diferencias y logren asumir actitudes de mediación en la solución de conflictos. Tales cursos deben ser un núcleo esencial de la formación de los candidatos, y estar dotados de una carga horaria que ayude a generar cambios conductuales y de razonamiento en los aspirantes a policías. El diseño de los cursos debería contar con la colaboración de expertos y académicos externos a la PNH y de reconocida trayectoria. Su aplicación debe considerar la participación de profesionales y expertos ajenos a la entidad policial, así como la formación especializada de los docentes policiales que deberán impartir tales cursos. Los encargados de la formación académica policial deben evaluar el proceso de formación y el desempeño de los docentes. El comportamiento ético de los candidatos y docentes durante su proceso de formación debe ser promovido y supervisado, reforzando el aprendizaje de los contenidos mediante prácticas y rutinas que favorezcan la autonomía de los candidatos, su integridad y responsabilidad.

- **Liderazgo ético de las jefaturas.** La PNH es un órgano profesional y disciplinado, en el que a las jefaturas les cabe un deber de liderazgo ético. La responsabilidad principal de las jefaturas reside en promocionar, mantener y hacer cumplir la misión y principios del sistema policial, además de garantizar que el cuerpo policial a su mando cumpla con los principios básicos de la Policía. Respecto del personal puesto a su cargo, las jefaturas deben ser responsables del fortalecimiento y control ético de sus subordinados. No solo

debe esperarse un alto desempeño ético de las jefaturas, sino que regularse un conjunto de normas y mecanismos que las incentiven a controlar la conducta de los subordinados, a impartir instrucciones coherentes con la política anticorrupción de la institución, y crear las condiciones para un desempeño ético del personal a su cargo. Este desafío exige de las jefaturas altos niveles de autonomía personal, coordinación y cooperación.

Es necesario en consecuencia que con el apoyo institucional desarrollen habilidades, competencias y características que les faciliten ejercer una influencia legítima sobre el personal a su cargo. En el plano formativo, es necesario desarrollar modelos educativos para los cuadros de mando, en los que se conceda más importancia a la capacidad de comunicar, influir, colaborar y desarrollar una visión estratégica, haciendo uso de herramientas de formación sobre deberes policiales, liderazgo, trabajo en equipo y mediación.

- **Dictar un Código de Conducta de la PNH.** Por la diversidad y complejidad de la función policial, se hace indispensable que todo el personal del servicio policial cuente con un código de conducta claramente definido que propicie una orientación y protección de sus propias actuaciones.

El Código de Conducta Policial debe fundamentarse en una labor ética y lícita, bajo los principios de respeto al cumplimiento de la ley, respeto a la dignidad de las personas y respeto a los derechos humanos. Debe ser congruente con la doctrina policial comunitaria, la política anticorrupción y los desafíos de largo plazo de la nueva policía hondureña. El Código debe expresar claramente los principios éticos más importantes de la función policial y la carrera policial, los deberes y obligaciones funcionariales, las incompatibilidades entre las funciones policiales y otras actividades privadas de los funcionarios, la prevención de conflictos de intereses, y las prohibiciones a que están sometidos. Además, dicho Código debe informar claramente sobre las sanciones ante la infracción de los deberes éticos y fijar procedimientos investigativos para hacer efectiva la responsabilidad

administrativa y disciplinaria, todo ello basado en las leyes en vigencia. Para su validez jurídica y obligatoriedad, el Código debe sancionarse formalmente y ser integrado al ordenamiento jurídico policial con un Estatuto de Reglamento. Finalmente, debe llevarse a cabo un estricto control y seguimiento continuo de su implementación y cumplimiento, que permita evaluar los resultados obtenidos en su aplicación y construir planes de mejora.

- **Aplicar regularmente instrumentos de reforzamiento ético de los funcionarios.** Esto implica en primer lugar aplicar regularmente durante la carrera policial cursos de actualización y fortalecimiento de la ética funcional. Tales cursos deben comprender los contenidos éticos actualizados y adaptados al trabajo policial. Deberían ser diseñados de la misma manera señalada para los cursos de formación, aunque complementando herramientas tradicionalmente reconocidas con talleres de sensibilización, de toma de decisiones y de “*coaching*” (liderazgo para potenciar las capacidades individuales en un equipo de trabajo), y análisis de casos. Los cursos deben integrar otros aspectos esenciales para fortalecer la conducta ética policial: mejorar el desempeño social y familiar de los funcionarios policiales. En ese aspecto, deben estar dirigidos a fortalecer la valoración de la función policial y de la familia como red básica de apoyo emocional a los funcionarios, promoviendo las buenas relaciones familiares y una adecuada conducta social. La aplicación de tales programas debiera asegurar que cada funcionario policial ha recibido por lo menos un curso de ética funcional con una carga horaria suficiente en el curso de cinco años. Los procesos de ascenso y promoción dentro de la carrera policial deben aumentar sus estándares, favoreciendo a quienes obtengan mejores calificaciones profesionales y habilidades cognitivas y psicológicas.

En la misma línea, los indicadores institucionales destinados a medir el desempeño deben estar en concordancia con los valores institucionales, y las evaluaciones debe estar basadas en criterios claros y alcanzables, asegurándose que la evaluación refleja la ca-

lidad y apropiación del evaluado respecto de los mismos.

- **Evaluar el establecimiento de incompatibilidades ex post para determinados funcionarios policiales.** Siguiendo buenas prácticas comparadas, debieran efectuarse los estudios que permitan evaluar la conveniencia de establecer restricciones para el ejercicio de determinadas actividades privadas a ex funcionarios policiales de determinado rango o cargo, de manera de disminuir el riesgo de tráfico de influencias, uso indebido de información reservada o conflicto de intereses durante el ejercicio de su cargo y durante un tiempo reducido y prudencial posterior a su regreso de la carrera policial. Las restricciones a considerar deberían reducir el tipo de relaciones y negocios privados que puedan establecer los ex funcionarios, cuidando de proteger la información más sensible de la entidad, la debida imparcialidad en las decisiones policiales, y el escrutinio público de las decisiones policiales y de las regulaciones de la seguridad privada. Tales restricciones solo deberían estar destinadas a un número relativamente reducido de funcionarios policiales. La evaluación debería comprender no solo su conveniencia, sino además la factibilidad de implementar controles efectivos de este tipo de incompatibilidades.

3. Mecanismos de Prevención enfocados en los sistemas de control de la actuación policial

La debilidad institucional encuentra una de sus más importantes causas en la ausencia y carencia de control interno. Su fortalecimiento requiere que este control sea sistémico, efectivo y esté al servicio de la gobernabilidad institucional.

- **Implementar medidas que, mejorando las condiciones laborales de los funcionarios policiales, ayuden a prevenir actos de corrupción policial.** Un grupo de tales medidas puede orientarse a crear mecanismos de apoyo institucional para aquellos policías que son trasladados a otros departamentos distintos de su domicilio, disminuyendo el riesgo de contacto con grupos delictivos. Otro grupo

de medidas a considerar está orientado a mejorar la administración de los recursos institucionales, mediante una mayor participación de las unidades policiales en la planificación presupuestaria institucional y en la detección de sus necesidades presupuestales, así como un mejoramiento del uso de recursos indispensables para el cumplimiento de sus funciones.

- **Establecer sistemas conocidos, accesibles y confiables de denuncia de actos de corrupción policial.** Las denuncias son mecanismos reconocidamente eficaces para ejercer un control del comportamiento de los funcionarios públicos. Tales sistemas, para ser eficaces, requieren cumplir al menos ciertas características: a) ser conocidos, es decir, debe ser de público conocimiento la posibilidad de que funcionarios y particulares efectúen denuncias sobre corrupción; b) deben ser accesibles, y por tanto expresarse en una serie de mecanismos alternativos que faciliten su realización, por diversos canales y medios; c) además, deben ser sistemas que garanticen la seguridad del denunciante y la naturaleza reservada de la misma, tanto para proteger la seguridad del denunciante como la honra del denunciado. Los mecanismos y órganos actualmente existentes para la recepción de denuncias, deben ser fortalecidos y complementados integrando otros sistemas que promuevan la denuncia.
- **Establecer sistemas amplios de protección a los denunciantes y de sanción a la denuncia de mala fe.** La denuncia entraña el riesgo de represalia ilegítima hacia el denunciante, sea este un particular o un funcionario policial, por lo que parte esencial de su incentivo es la protección del denunciante por diversos medios, que deben incluir al menos la denuncia anónima, la confidencialidad de la identidad y el fuero en caso de denuncia por funcionario. El fuero es una medida provisional de protección del empleo y las funciones asignadas, que garantizan que el funcionario denunciante no será calificado o sancionado, así como destinado a otra plaza o lugar geográfico sin su consentimiento, mientras dura la investigación o por un periodo de tiempo prudencial. La protección del denunciante

puede incluir además medidas de protección del denunciante y su familia, y la reubicación física del grupo familiar.

Por otra parte, la denuncia de mala fe, esto es, aquella efectuada con la clara intención de perjudicar a un funcionario policial y sin fundamento plausible o basada en antecedentes falsos, debe ser perseguida en beneficio de la honra del funcionario y de la institución. Sin embargo, y para no desincentivar la denuncia, debe reservarse su uso para los casos en que se compruebe fehacientemente la instrumentalización de la denuncia para cumplir otros objetivos particulares no protegidos por la ley.

- **Aplicar controles preventivos a los funcionarios policiales, destinados específicamente a prevenir y detectar infracciones a los principios y deberes de los funcionarios, especialmente aquellos contenidos en el Código de Conducta de la PNH.** Estos controles preventivos pueden consistir en exámenes de legalidad de las actuaciones funcionariales, auditorías operativas y patrimoniales, exámenes de control y de evaluación de confianza, y evaluaciones de desempeño personal. Estas pruebas deben estar dirigidas a verificar que los policías controlados siguen cumpliendo los requisitos de ingreso y permanencia en la carrera policial; que respetan las incompatibilidades a que están sujetos en el ejercicio de sus cargos y en general que sus actividades particulares no afectan o ponen en riesgo su conducta policial o las funciones y recursos de la PNH y, además, que mantienen una conducta respetuosa de sus deberes y obligaciones, tanto en el ámbito funcional como privado.

Tales exámenes debieran ser aplicados regular y aleatoriamente a grupos de policías, aunque con mayor focalización y regularidad a aquellos policías que, por la naturaleza de sus funciones, accedan a información reservada y documentos de inteligencia así como a aquellos que estén más expuestos a riesgos de corrupción. Las pruebas deben reunir las mismas condiciones de los controles de ingreso y, en consecuencia, su aplicación y resultados deben ser verificables, accesibles

y controlables por órganos internos y externos a la institución policial.

- **Fortalecer el sistema de declaraciones juradas.** Este mecanismo que ha demostrado ser útil para inhibir enriquecimientos ilícitos y conflictos de intereses, requiere una serie de mejoras para su efectividad. Una de ellas es el ordenamiento de los sistemas de control de personal, a fin de contar con una base de datos de los obligados por ley a presentar declaración jurada. Otra es la ampliación de esta obligación, mediante un acuerdo entre la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), a todos aquellos funcionarios policiales que por razón de su cargo accedan a información calificada, reservada o de inteligencia, tomen decisiones de alcance territorial sobre estrategias operativas, distribución de recursos y personal, inteligencia y contra-inteligencia, y aquellos que tengan un grado relevante en la jerarquía institucional.

Seguidamente, se propone fortalecer las capacidades institucionales e interinstitucionales de control de las declaraciones, mediante un acuerdo entre la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP) y el TSC. En este sentido, también sería útil admitir la posibilidad del manejo interno de las declaraciones solicitadas por disposición del alto mando policial, utilizando los medios provistos por el TSC para tales efectos y que, una vez verificados indicios de ilícitos, pasen al Departamento de Investigación y Verificación del TSC para complementación de informe por indicios de enriquecimiento ilícito. Mediante un mejoramiento de la coordinación inter-institucional, estos organismos pueden facilitar la investigación sobre declaraciones juradas de funcionarios policiales por parte del Tribunal Superior de Cuentas y el Ministerio Público, estableciendo los canales regulares de comunicación. Finalmente, se proponen otras medidas adicionales de fortalecimiento de las declaraciones juradas: promover el mejoramiento de las capacidades y prácticas de gestión de personal para favorecer el cumplimiento de esta obligación; mantener un archivo y respaldo de cumplimiento en esta materia, el cual será

objeto de control interno permanente, quedando sujeto a las sanciones que pudieran corresponder; y establecer medios de cumplimiento a nivel nacional, a fin de que puedan apegarse sin restricciones al Sistema Integrado de las Declaraciones Juradas de Ingresos, Activos y Pasivos, que permite la captura de la declaración por vía electrónica. Y, finalmente, se propone el diseño de una declaración especial de intereses, destinada a prevenir y detectar conflictos de intereses de los funcionarios policiales.

- **Establecer sanciones disuasivas y procedimientos de investigación y sanción que garanticen la eficacia investigativa y los derechos de los funcionarios.** Las sanciones aplicables a la infracción de los deberes y obligaciones funcionariales deben tener una gradualidad en base a su gravedad. Entre las infracciones que deben considerarse más graves se encuentran aquellas que vulneran los deberes y obligaciones éticas del funcionario policial, ya que generan además un daño a la moral colectiva y la imagen institucional, deteriorando la legitimidad de la función policial ante la comunidad.

Asimismo, las sanciones disciplinarias por infracciones a los deberes y obligaciones éticas deben ser disuasivas en todos los casos, a la vez que deben colaborar en la depuración policial. Por otra parte, los procedimientos de investigación de las infracciones funcionariales deben ser oportunos, uniformes y eficaces, propendiendo a determinar la efectividad de los hechos irregulares, la participación que le pudo haber cabido a uno o más funcionarios policiales, y el grado de responsabilidad de los mismos. A su vez, el impulso investigativo debe permitir a los investigados, en las etapas correspondientes, colaborar con la investigación y su defensa mediante el aporte de medios de prueba e información.

También deben reglamentarse procedimientos específicos de investigación y la audiencia de descargos. Por su parte, el procedimiento sancionatorio debe asegurar el derecho a defensa de los funcionarios acusados y tramitarse de acuerdo a reglas básicas aunque esenciales de un debido proceso. De es-

ta manera, el incumplimiento de los plazos establecidos para efectuar investigaciones, o el incumplimiento de formalidades no esenciales durante el proceso sancionatorio, no debieran afectar la validez de las sanciones o sobreseimientos aplicados. Finalmente, en aquellos casos en que existan sospechas fundadas de que las infracciones a las normas éticas pudieran estar relacionadas o ser constitutivas de delitos, debe activarse la obligatoriedad de la comunicación de esta circunstancia al Ministerio Público, con miras a facilitar la investigación y persecución penal de los mismos. Un aspecto adicional y esencial para el éxito investigativo es el de afianzar jurídica y jurisdiccionalmente el principio de independencia de responsabilidades.

- **Premiar de manera explícita los ejemplos de actuación ética funcional.** La PNH debe incentivar el buen comportamiento de sus funcionarios, otorgando reconocimientos a los que resulten meritorios. Dicho reconocimiento puede expresarse mediante actos públicos de clara connotación institucional y social, y en el otorgamiento de beneficios para la carrera del funcionario policial. Los actos públicos de reconocimiento al mérito y la conducta ejemplar ayudan a fortalecer la imagen institucional, pero especialmente son señales de la alta dirección sobre cuáles son las conductas esperadas del funcionario policial.

Los beneficios por otra parte pueden consistir en el acceso a cursos y becas y a la consideración de la conducta en las destinaciones, la promoción interna y los ascensos. El buen desempeño ético también debe ser parte del proceso de selección de los mejores, y este proceso debe ser regulado para evitar su manipulación.

4. Aumentar la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas

La nueva Policía Comunitaria exige un cambio en la manera en que la institución se relaciona con la comunidad, de manera que esta relación sea de confianza y colaboración. La manera de lograrlo es estableciendo mecanismos de control ético externos a la Policía, aumentando la transparencia y la

rendición de cuentas de la institución mediante un nuevo modelo de relación de la policía con la comunidad, facilitando el mayor escrutinio institucional y social a los exámenes, pruebas y evaluaciones del desempeño, y desarrollar una amplia difusión y formación en derechos dirigida a los ciudadanos. La inclusión y participación activa de la sociedad civil en el esfuerzo de seguridad, es un desafío ineludible. La nueva concepción de la Policía se basa en el papel central de la comunidad, como fuente de apoyo y como actor contraparte de la acción policial.

- **Establecer y fortalecer mecanismos de control ético externos.** El autocontrol debe complementarse con un control externo, y esto es especialmente importante bajo un modelo de policía comunitaria. La PNH debe ser supervisada y apoyada por órganos externos, tanto institucionales como de la sociedad civil. En este sentido, resulta valioso fortalecer la capacidad de la DIECP, y apoyar las capacidades y tareas propuestas por entidades como la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública (CRSP) y el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN). Las funciones asignadas a la CRSP, en los artículos 2 y 3 del Decreto N°4-2012, dan lugar a propuestas de reforma cuya discusión, aplicación y evaluación requieren un periodo de tiempo de cinco a diez años, a la vez que la acumulación o generación de múltiples capacidades técnicas. Dicho proceso debe contar con mecanismos o estrategias para la obtención de los recursos necesarios para una labor de mayor extensión y profundidad.

Las instancias de participación de la sociedad civil en el nivel nacional, como el CONASIN, a su vez, deben alcanzar su correspondencia en los niveles territoriales, de manera que el diálogo sobre la Policía y el apoyo para enfrentar el desafío de la inseguridad ciudadana, alcance los niveles departamentales y municipales, a la vez que se fortalezcan las tareas operativas con la colaboración de las comunidades locales. En este sentido, resultará valioso el diseño e implementación de los mecanismos para fortalecer los vínculos entre la PNH y las municipalidades, así como para que las corporaciones municipales ejerzan funciones de orientación, supervisión y

evaluación de las actividades policiales, tal como lo establecía el ya derogado Decreto Legislativo N° 4-2012.

- **Aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.** La sociedad hondureña debe recibir crecientes niveles de información de la PNH, que faciliten conocer sus objetivos, planes, funcionarios responsables y recursos generales, para facilitar el escrutinio público y la participación de la sociedad organizada en las políticas de seguridad y de intervención policial. Este marco de mayor información propicia un mayor control de la conducta ética de los funcionarios, así como una evaluación y crítica constructiva sobre sus mecanismos de control interno y externo. Desde la perspectiva de la rendición de cuentas se propone: una rendición semestral de cuentas de la entidad en sus esfuerzos y éxitos en la lucha contra la corrupción institucional; aumentar el escrutinio sobre la eficacia y eficiencia de la ejecución del plan operativo anual; complementar la información vertida en la página electrónica, que incluya resultados de gestión de conformidad a la ejecución del plan operativo anual, incluyendo indicadores de impacto, que instruyan a la ciudadanía sobre la situación real en materia de seguridad pública, no solo a nivel nacional sino especialmente a nivel local.

También se propone cumplir efectivamente con la obligación de entregar el informe general de rendición de cuentas del período fiscal al TSC, a fin de cumplir con el mandato constitucional previo al vencimiento del plazo y con mejores niveles de calidad. Finalmente, aprovechar los espacios de diálogo y participación existentes, como los Consejos Locales de Desarrollo y las comisiones Municipales de Transparencia, las cuales están orientadas a la formulación de propuestas que faciliten la gestión pública más efectiva, ordenada y transparente en cada localidad del país.

Desde la perspectiva de la transparencia, se propone que en los Cabildos Abiertos de las Alcaldías la Policía participe, brindando información a las comunidades sobre su trabajo, problemas y riesgos, así como las accio-

nes planificadas, y que también las comunidades presenten sus necesidades de seguridad. Para esto se requiere diseñar y poner en práctica un modelo de relación entre policía y comunidad, que dirija y facilite el diálogo sobre seguridad ciudadana desde una perspectiva de Policía Comunitaria.

También se propone actualizar el Portal de Transparencia con información de los servicios que brindan las distintas direcciones de la PNH, y con especificación de los requisitos necesarios para la tramitación de los procedimientos respectivos. Finalmente, que se mejore la transparencia a nivel local, replicando la técnica de los Muros de Transparencia que la Secretaría de Educación ha estado promoviendo, ya que puede ser una valiosa modalidad para que en cada Posta Policial exista información básica y necesaria, sobre normas de policía, derechos ciudadanos, y procedimientos para hacer una denuncia o queja del servicio, entre otras, con miras a aumentar la confianza y participación de las comunidades locales en la labor de seguridad pública.

- **Facilitar el mayor escrutinio institucional y social a las pruebas, procedimientos y resultados de los exámenes, pruebas y evaluaciones.** Las entidades públicas competentes en materia de control de la conducta policial deben tener acceso irrestricto a tal información. El acceso a la información sobre los resultados de los exámenes, pruebas y controles que, por razones legales o para la protección de la intimidad de los funcionarios, pudiere estar sometida a una restricción de publicidad, no debe restringir las atribuciones de control de las entidades competentes para examinar y evaluar las herramientas de control aplicadas, sus procedimientos y los resultados, así como para aquellas con competencia legal para adoptar decisiones administrativas sobre la materia.

Así también, en tales casos la restricción de acceso a la información no debiera ser tan extensa que impida el ejercicio del control social sobre las actuaciones de los órganos examinadores y sobre las condiciones y actitudes éticas del personal policial, de manera

de garantizar el control ex post oportuno de la ciudadanía. Lo fundamental de esta propuesta es asegurar que la DIECP y otros organismos que apliquen pruebas de confianza y cualquier control de ingreso a la carrera policial, sean escrutables en sus actuaciones y métodos, por otra institución y por la sociedad civil.

- **Amplia difusión y formación en derechos ciudadanos.** En el nivel de la interacción ciudadano-funcionario policial, la población debe contar con información sobre sus derechos y obligaciones en materia de seguridad, sus derechos en caso de estar sometidos a control operativo de la policía y los deberes de conducta ética de los funcionarios policiales.

Esta información, así como la educación en derechos ciudadanos, derechos humanos y deberes funcionarios, puede ser parte de los programas educativos y de planes de difusión de derechos implementados por organismos estatales competentes (Secretaría de Educación, PNH, entre otros) pero también a través de una fuerte actuación independiente de las organizaciones de sociedad civil y de la academia. Un ejemplo que puede replicarse es la iniciativa adoptada en México para educar a través de cortometrajes y mensajes en medios de comunicación social, con apoyo del sector privado.

5. Mecanismos de Prevención para una capacidad de actuación estratégica de la Policía

El Poder Ejecutivo y la alta dirección policial deben desarrollar mejores capacidades de trabajo anticorrupción, fortaleciendo y evaluando permanentemente el sistema de control interno institucional, adoptando políticas y planes para asegurar la protección y confiabilidad de los activos de información de la Policía, usando técnicas modernas y de análisis para la prevención y el control ético institucional, y aplicando estrategias anticorrupción que incorporen a otros actores y que sean evaluadas permanentemente.

- **Fortalecer y evaluar permanentemente el sistema de control interno institucional.** Toda organización debe asegurarse que cuenta en su interior con un conjunto de áreas funcionales que, actuando de manera interrelacionada, aseguran la salvaguarda de sus activos, incluidos los activos de información, la eficiencia operativa, y la adhesión a las políticas institucionales. Por regla general, son parte de este sistema de control interno todas aquellas áreas funcionales encargadas de la planificación y los métodos, la gestión de personas, la administración financiera, la contraloría y el control jurídico, y la auditoría interna.

En un nivel estratégico, la PNH debe asegurarse de fortalecer este sistema y evaluarlo permanentemente, a fin de asegurar que la organización en su conjunto está dirigida a los objetivos institucionales. Esto debe hacerse utilizando herramientas y metodologías de control interno internacionalmente aceptadas, que involucran planes de fortalecimiento del control interno de corto, mediano y largo plazo que produzca cambios sustantivos en la cultura institucional. En este sentido, es fundamental que el individuo no se sienta amenazado por los mecanismos de control y asuma que es un deber de su función como funcionario público. Para este fin, dicho sistema deberá incluir componentes como la gestión del talento humano (formación continua, planes de remuneración, beneficios, etc.), procesos, políticas y procedimientos claros, manejo de la información interna y externa y, en especial, monitoreo y evaluación.

- **Adoptar políticas y planes para asegurar la protección y confiabilidad de los activos de información de la Policía.** La mayor parte de la información que administra y procesa la organización policial es sensible, y una proporción importante de ella tiene un valor estratégico en la lucha contra la delincuencia. En consecuencia, deben adoptarse medidas para su custodia, protección y uso por parte del personal autorizado. La PNH debe contar con estándares más elevados de seguridad de los activos de información que la generalidad de la Administración del Estado, los que deben ser establecidos mediante

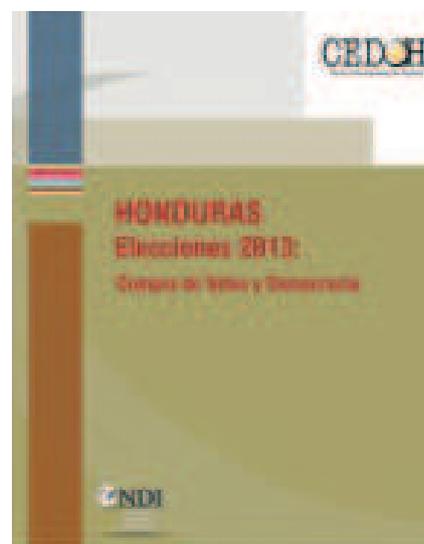
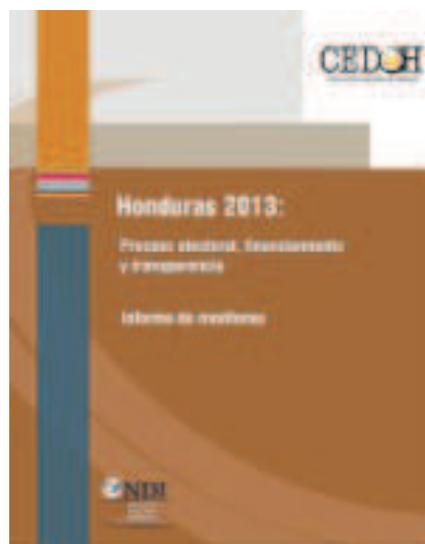
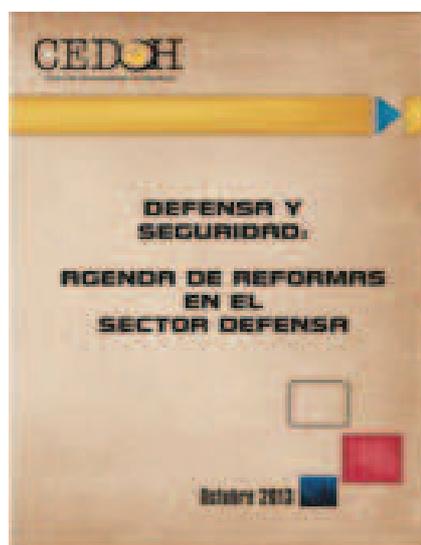
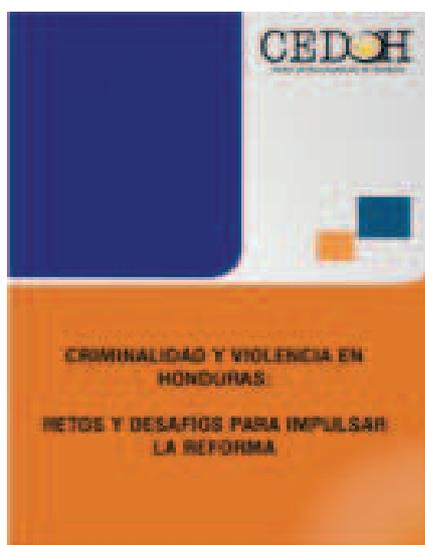
diagnósticos y planes de seguridad sujetos a normas estandarizadas internacionalmente aceptadas, que puedan ser evaluadas y actualizadas permanentemente. Tales políticas y planes para la gestión y protección de activos de información, deben llevarse a cabo con pleno respeto y acatamiento de las normas sobre transparencia y acceso a la información, y tomando en cuenta que si bien la información requerida a la Policía puede ser pública, su publicidad está sujeta a los procedimientos legales para su entrega, estando vedado a funcionarios no autorizados para ello acceder a la información.

- **Uso de técnicas y análisis para el control ético de la PNH.** El control ético al interior de la PNH no se debe restringir a las actuaciones ex post o casuísticas, sino que debe incorporarse en los planes de trabajo el análisis estratégico del fenómeno de la corrupción y medidas preventivas y correctivas de carácter sistémico, mediante herramientas modernas de diagnóstico y estudio. Esto involucra al menos la identificación de contextos, actores e incentivos para la conducta corrupta, la tipología de la corrupción policial en Honduras, el mapeo de riesgos de corrupción interna, y el estudio de antídotos para su tratamiento. Esta labor debe ser asignada a la DIECP o a otra unidad dedicada a análisis, que elabore informes que permitan a la alta dirección policial o al Ejecutivo tomar decisiones preventivas anticorrupción destinadas a influir en la institución y su gestión. En un nivel operativo, resultaría valiosa la asignación de la función de detectar los actos de corrupción del personal a alguna unidad de la Policía, especialmente vinculada a Personal o Recursos Humanos, de manera que la institución tenga capacidades internas para actuar preventivamente.
- **Diseño de una estrategia anticorrupción.** La aplicación sistemática de una política y mecanismos anticorrupción al interior de la organización policial demanda, principalmente, contar con un diagnóstico del problema (que identifique, entre otros, el entorno y las características de la tarea policial, el personal, la tipología de la corrupción policial hondureña, las áreas y territorios más vulnera-

bles, y las capacidades anticorrupción institucionales). Seguidamente se requiere fijar objetivos estratégicos y el modo a través del cual se lograrán, lo que involucra normalmente un esfuerzo de coordinación intra-institucional e inter-institucional. La estrategia anticorrupción de la PNH debe contemplar de manera principal la conformación de alianzas con las organizaciones vinculadas, como Iglesias, Universidades, Cámaras empresariales, organizaciones diversas de los diferentes sectores de la sociedad civil, vinculados a los temas de seguridad, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y agencias y misiones de la cooperación internacional. En ese marco, se puede apoyar la inclusión de estas organizaciones para dar seguimiento y evaluar la implementación de la política anticorrupción de la PNH. Finalmente, deben ser permanentemente evaluadas la normativa vigente y la capacidad ética institucional, para su actualización periódica de acuerdo a las exigencias internas y las dinámicas del entorno.

ÚLTIMAS PUBLICACIONES

www.cedoh.org





Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Con la contribución del Gobierno de Suiza
a través de la Cooperación Suiza

CEDOH

Centro de Documentación de Honduras

*Centro de Documentación de Honduras
Apartado Postal 1882
Tegucigalpa, Honduras*

*Teléfono: +504 2232 3265
Fax: +504 2232 3708
correo: info@cedoh.org
www.cedoh.org*