

**Control y supervisión
de la Policía Nacional
Civil: Estudio
institucional de la
Inspectoría General
de Seguridad
Pública***

Juan Ricardo
Gómez Hecht

Colegio de Altos Estudios
Estratégicos, Ministerio de la
Defensa Nacional, El Salvador

ricardogomezhecht@gmail.com

Recibido: octubre 26 de 2016
Aceptado: enero 22 de 2017

BIBLID [2225-5648 (2017), 7:1, 173-236]
<http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4311>

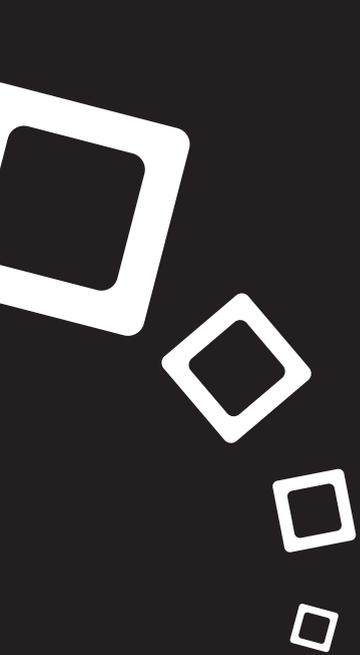
Resumen

La creación (octubre 2014) de la Inspectoría General de Seguridad Pública (IGSP) genera una serie de cambios substanciales en el sistema de control, supervisión y fiscalización de las instituciones de seguridad pública en El Salvador. A pesar de la inmensa capacidad legal para incidir en la calidad del servicio policial, su formación y en la capacitación de la Policía, la IGSP en vez de haberse fortalecido se ha debilitado y perdido protagonismo. Esta situación obliga a las autoridades de seguridad pública asignar el presupuesto, recursos humanos y materiales acordes a los nuevos requerimientos de las funciones de la IGSP. Este solo hecho reflejaría la existencia de voluntad política para materializar un sistema de control y supervisión, eficaz y eficiente, sobretodo en estos tiempos en que la necesidad de enfrentar la situación de violencia e inseguridad puede degenerarse en una desnaturalización de la Policía Nacional Civil.

Palabras clave

Policía, disciplina, control, supervisión, contraloría, seguridad pública.

- Estudio original encomendado por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en la revista "Policía y Seguridad Pública".



**Control and
supervision of
the National Civil
Police: Institutional
study of the General
Inspectorate of Public
Safety***

Juan Ricardo
Gómez Hecht

Colegio de Altos Estudios
Estratégicos, Ministerio de la
Defensa Nacional, El Salvador

ricardogomezhecht@gmail.com

Received: October 26, 2016
Accepted: January 22, 2017

BIBLID [2225-5648 (2017). 7:1, 173-236]
<http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4311>

Abstract

The creation (October 2014) of the General Inspectorate of Public Security (IGSP) caused a series of substantial changes in the system of control, supervision and oversight of public security institutions in El Salvador. Despite the immense legal capacity to influence the quality of the police service, its training and the education of the Police, the IGSP, instead of becoming stronger, has weakened and lost prominence. This situation forces the public security authorities to allocate the budget, human resources and materials in accordance with the new requirements of the functions of the IGSP. This fact alone would reflect the existence of the political will to materialize a system of effective and efficient control and supervision, especially in current times in which the need to confront the situation of violence and insecurity can degenerate into a denaturalization of the National Civil Police.

Keywords

Police, discipline, control, supervision, comptroller, public safety

- Original study commissioned by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) for publication in the "Policía y Seguridad Pública" Journal.



*“Quien hace lo que quiere, no hace lo que debe”
Anónimo*

Introducción

En el siglo XXI, uno de los principales desafíos de los Estados en el mundo consiste en garantizar a su población el orden, la tranquilidad y el pleno goce de sus derechos individuales y colectivos, dentro de un marco democrático, de respeto a los derechos humanos y de vigencia de un Estado de derecho. Esta tarea primordial, en la mayoría de países, se encomienda a cuerpos de Policía, los cuales gozan de una serie de facultades exclusivas, situación que hace imprescindible el establecimiento de mecanismos de control tanto internos como externos, que aseguren no solo la eficacia, eficiencia y calidad de la función policial, sino también la legalidad, el profesionalismo y la integridad de la actuación de sus miembros. A su vez, una mejora y perfeccionamiento de los sistemas contralores y de supervisión de las instituciones de seguridad pública, tendrá un impacto positivo en mejorar la confianza de la población en las mismas, robusteciendo su legitimidad. En El Salvador, constitucionalmente la tarea aludida se le misiona a la Policía Nacional Civil (PNC).

Esta institución surge a consecuencia de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, ante la necesidad histórica de adscribir las funciones de seguridad pública y de defensa nacional a 2 ministerios diferentes. (APC, 1992; Constitución de la República de El Salvador, 1983; Art. 159, incisos segundo y tercero; RIOE, 1998). A efecto de garantizar la vigilancia y el control de las actuaciones de los servicios operativos de la PNC, se acordó la creación de la Inspectoría General de Policía Nacional Civil (APC 1992). Esta nueva institución fue positivada posteriormente en la Ley Orgánica de la PNC, ampliándose su función al ámbito del respeto de los derechos humanos en el desempeño de la función policial (LOPNC, 1992, Art. 8).

La defensa nacional compete a la Fuerza Armada la cual es gestionada por el Ministerio de la Defensa Nacional (Constitución de la República de El Salvador, 1983, Art. 212; RIOE, 1998, Art. 39). La gestión de la seguridad pública, por su parte, recae en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), al cual se le asigna entre sus principales funciones, la de control. Esta función en relación con la corporación policial se ejerce a través del Consejo de Ética Policial, el cual preside el titular del ramo y es una entidad externa a la PNC que cuenta con facultades de supervisión y control tanto de las políticas de seguridad, como de la gestión y conducta policial (LOPNC, 2001, Art. 28; RIOE, 1998, Art. 35 No. 9). Igualmente, bajo la autoridad del ministro de Justicia y Seguridad Pública ejerce sus funciones la Inspectoría General de Seguridad Pública (IGSP) que es un órgano contralor y de fiscalización de las instituciones de seguridad pública (LOIGSP, 2014, Art.1).

Ante la creación de esta nueva institución, dejó de tener vigencia la Inspectoría General de la PNC (IGPNC). 3 son las principales diferencias entre la IGPNC y la nueva IGSP: a) la IGPNC era un órgano de control interno dependiente de la Dirección de la PNC, mientras que la IGSP es un órgano de control externo que depende actualmente del ministro de Justicia y Seguridad Pública; b) la IGPNC solo tenía competencia sobre la PNC y únicamente en el ámbito nacional, en cambio, la IGSP tiene competencia sobre la PNC y la Academia Nacional de Seguridad Pública, tanto en el ámbito nacional como internacional, y; c) bajo la dependencia de la IGPNC funcionaban las unidades policiales de: Control, Investigación Disciplinaria, Asuntos Internos y de Derechos Humanos. La IGSP carece de la dependencia de las unidades mencionadas, pasando todas ellas a depender de la Secretaría de Responsabilidad Profesional, a excepción de la Unidad de Derechos Humanos cuya dependencia pasó a estar bajo la Secretaría de Relaciones con la Comunidad.

Los principales factores que incidieron en la creación de la IGSP son: primero, brindarle una mayor autonomía de actuación presupuestaria, operativa e investigativa; al desligarla de la estructura orgánica de la PNC y ubicarla a un mayor nivel jerárquico dentro de la estructura gubernamental (al pasar a depender del MJSP). Este cambio también busca dotarla de mayor legitimidad y garantizar una mayor transparencia en sus investigaciones y supervisiones. A su vez, evita que las mismas se vean obstaculizadas o limitadas por la dependencia al ente controlado. El segundo factor radica en que al ampliar su competencia sobre la ANSP, la IGSP puede supervisar, controlar e incidir en el proceso de socialización del policía desde su origen, es decir, desde cuando ingresa en la academia de Policía, así como en la formación formal que recibe dentro de esta, garantizando la generación de una cultura policial de calidad y de respeto a los derechos humanos.

El enunciado del problema que orienta la investigación es el siguiente: ¿cuáles son las acciones concretas que desempeña la IGSP en el cumplimiento de sus funciones formales y qué procesos subyacentes determinan el rumbo de sus prácticas institucionales? La respuesta a dicho enunciado se sintetiza en que las acciones concretas que desempeña la IGSP, están determinadas por sus facultades legales, mientras los procesos subyacentes que inciden en su desempeño, son su capacidad instalada (humana, presupuestaria y organizacional), así como la voluntad política de fortalecerla adecuadamente para cumplir con sus funciones.

La metodología que se utilizó para realizar este estudio, consistió en explorar los antecedentes históricos de la IGSP en las reformas policiales que la antecedieron, y en describir el sistema de control y supervisión establecido con la entrada en vigencia de la IGSP y las funciones que esta desempeña. Para identificar los procesos subyacentes que afectan sus prácticas institucionales, se creó un modelo, utilizando la técnica de análisis

de sistemas para dilucidar los elementos y los procesos más importantes de un sistema de control y supervisión efectivo y eficiente. Este modelo, fue comparado con la realidad de la IGSP para identificar aquellos factores que determinan el rumbo de sus prácticas institucionales.

Los principales hallazgos del estudio pueden sintetizarse en que, formalmente, la IGSP es una institución con amplias facultades legales en cuanto al control y supervisión tanto de la PNC como de la ANSP. No obstante, no puede cumplir con todas las funciones que le son asignadas debido a la falta de recursos de todo tipo, poca o nula voluntad política en fortalecerla y la ausencia de una reestructuración organizacional adecuada que le permita cumplir con su cometido. Una débil, ineficaz e ineficiente IGSP, no solo se arriesga a que el país no cuente con una Policía que de respuesta satisfactoria a las demandas de la sociedad a la que sirve, sino que aleja la posibilidad de disponer de una academia que socialice el tipo de Policía y cultura policial que una sociedad moderna y democrática requiere.

En el primer apartado se presenta una breve reseña histórica de la evolución de la función de la IGPNC desde los Acuerdos de Paz hasta la actual IGSP. El segundo apartado explora el marco conceptual necesario para dimensionar el objeto de estudio y la construcción del modelo sistémico de control y supervisión policial. A partir del tercer apartado se expone la metodología utilizada para la realización de la investigación. Posteriormente, en el cuarto apartado, se exponen los resultados obtenidos en la investigación en lo que respecta al desarrollo de las funciones de la IGSP y sus prácticas institucionales predominantes, así como los procesos subyacentes que determinan el rumbo de sus prácticas institucionales. Finalmente, y como resultado del análisis realizado, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones como aportes relevantes de apoyo para la toma de decisiones estatales en el ramo de la seguridad pública y para el fortalecimiento de sus capacidades institucionales. Se espera también que constituyan una contribución en la generación de mejores entornos para el ejercicio de la gestión policial, en lo que respecta al respeto de su normativa interna y de las leyes que la regulan, como condición para lograr una mayor efectividad, transparencia y rendición de cuentas en las funciones de seguridad pública.

1. Evolución de la función de la IGPNC desde los Acuerdos de Paz hasta la actual IGSP

El sistema de control y supervisión de la PNC tiene su génesis en el Acuerdo de Paz de Chapultepec que puso fin a 12 años de conflicto interno en El Salvador. Para la vigilancia y control de las actuaciones de los servicios operativos y de gestión, así como lo referente a los derechos humanos de este nuevo cuerpo de Policía, se concibió a la IGPNC como un ente interno de control (APC 1992). La importancia y el elevado nivel de jerarquía de

esta nueva institución, quedó de manifiesto cuando se positivó la misma en la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (LOPNC) en junio de 1992, estableciendo que el nombramiento del inspector general era competencia del ministro del Interior y Seguridad Pública,¹ , previa aprobación del fiscal general de la República y del procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. (LOPNC, 1992, Art. 8 inciso segundo).

El cambio se justificó sobre la base de la necesidad de constituir una auditoría externa, que fuese representante de la ciudadanía y contralor de la conducta policial. Esta situación refleja el grado de desconfianza que existía tanto en la sociedad política como en la sociedad civil, sobre la capacidad de la PNC para autorregularse y el temor a que en la nueva institución se retomaran los vicios del pasado. Asimismo, expresa la creencia de que disponiendo de un ente de control externo que respondiera a nivel ministerial, se iba a poder garantizar de una manera efectiva la transparencia y la objetividad en la supervisión del accionar policial. (Hidalgo y Gomez, 2003).

Como entes de control interno, la LOPNC creó la Unidad de Control (UC) y la Unidad de Investigación Disciplinaria² (UID), para funcionar bajo la autoridad del director general de la PNC (DGPNC). Ambas unidades se vincularon a la IGPNC por vía reglamentaria estableciéndose únicamente entre ellas una relación de coordinación y seguimiento de casos. Al conformarse 2 entes de control de la PNC (uno externo y otro interno), ambas estructuras terminaron duplicando funciones. Una bajo la égida del inspector general y la otra bajo el DGPNC. (Hidalgo y Gomez, 2003).

La ausencia de una cultura fiscalizadora en el país trajo consigo el atraso en el establecimiento de todo el sistema de control, supervisión y de régimen disciplinario de la PNC, el cual se fue materializando paulatinamente. La PNC inició su despliegue nacional en marzo de 1993, habiéndose finalizado a principios de 1994. La UID inició sus operaciones en marzo de 1994, seguida por la UC y el Tribunal Disciplinario³ respectivamente en mayo y junio del mismo año.

La IGPNC comenzó operaciones en septiembre de 1994, pero era totalmente inconsecuente debido a la falta de voluntad política de apoyar y fortalecer a la institución, la ausencia de recursos (todo el personal asignado a la institución era de 9 personas), inexperiencia, falta de claridad y

1 Posteriormente, y en vista que se había creado el Ministerio de Seguridad Pública (DE 45, 1995) se reformó el Art. 8 incisos primero y segundo para que incorporara esta nueva figura en vez del Ministerio del Interior y Viceministerio de Seguridad Pública (DE 371, 1995).

2 La función de la UC consistía en controlar cualquier servicio de Policía. La función de la UID se delimitaba en investigar las faltas graves cometidas por los miembros de la Policía (LOPNC, 1992, Art. 10, inciso tercero).

3 Tribunal competente para conocer y sancionar las faltas disciplinarias graves y muy graves.

definición en cuanto a sus funciones y total ausencia de coordinación con los entes de control interno de la PNC. (Hidalgo y Gomez, 2003).

Hasta enero de 1995 se decretó el Reglamento Interno de la IGPNC (RI-GPNC) que dispuso la estructura orgánica de la institución (Art. 4). Las principales funciones que se le asignaron a la IGPNC fueron de vigilancia, inspección, control y verificación de las actuaciones y servicios operativos de la PNC y su funcionamiento; así como evaluar su eficacia y fomentar el sometimiento de la actividad policial a lo establecido por las leyes, reglamentos y procedimientos de actuación. También se le dio la facultad de recibir quejas y denuncias relativas al funcionamiento de los servicios operativos, de gestión y de conducta policial. Además, competía al inspector general, garantizar la observancia estricta de los derechos humanos y proponer mejoras o modificaciones en la organización y funcionamiento de los servicios o unidades policiales (RIGPNC, 1995).

Los efectos del atraso en materializar las unidades de control interno y externo de la PNC así como la constante modificación del régimen disciplinario, no se hicieron esperar. La Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, en septiembre de 1995 ya advertía que la PNC se desviaba de su espíritu y concepción original y que corría el peligro “de perder su condición de servicio a la comunidad, convirtiéndose en una nueva estructura de poder, cerrada y con crecientes rasgos de autoritarismo” (como se cita en Hidalgo y Gómez, 2003, p. 5).

En el ámbito disciplinario, la IGPNC no tenía mayor protagonismo en la investigación y en los procesos disciplinarios. Además, su facultad de incidencia en control y supervisión de los servicios de la PNC se limitaba a la realización de recomendaciones al ministro de Seguridad Pública para que este, a su vez, los trasladara al DGPNC. Estas circunstancias y limitaciones, aunadas a la falta de voluntad política y a la falta de respaldo e interés ministerial, dificultaban el quehacer de la IGPNC (como se cita en Hidalgo y Gómez, 2003).

Por otra parte, existían otros obstáculos y prioridades que limitaron la efectividad de la IGPNC. La principal preocupación de los jefes policiales se centraba en el control de la delincuencia la cual amenazaba con salirse fuera de control. En este ámbito, se operaba bajo la concepción errónea que la doctrina de derechos humanos limitaba la capacidad de la PNC para proteger a la ciudadanía. Ambos elementos incidieron en que los jefes policiales privilegiaran el desarrollo de actividades operativas en detrimento del control y supervisión de la conducta del personal policial.

Siendo la IGPNC un ente contralor de vanguardia, en el sentido de que personal no policial tenía bajo su control y supervisión a personal policial, las labores de los primeros eran vistos con recelo y desconfianza por los

últimos, quienes se resistían a este tipo de fiscalización no policial.

Finalmente, el sistema disciplinario se saturó al no haberse asignado los recursos ni el personal para depurar y procesar los casos. El limitado protagonismo de la IGPNC en el ámbito disciplinario de la PNC, devino en que sus labores se concentraran específicamente en el control y en la supervisión.

A consecuencia de su ineffectividad, el régimen disciplinario policial sufrió cambios substanciales en junio del año 2000 (Reforma del artículo 34 de la LOPNC). Esta reforma implicó 2 cambios relevantes. En primer lugar, se instauró un nuevo proceso disciplinario, el cual pasó de ser escrito a ser oral. Esta modificación brindó mayor celeridad a la depuración de los procesos, así como también propició la inmediatez de la prueba ante el Tribunal Disciplinario. En segundo lugar, la IGPNC obtuvo un rol más protagónico, ya que debía velar por el cumplimiento del régimen disciplinario, ser el ente contralor de los procesos disciplinarios y ser parte en el proceso disciplinario (DL 24, 2000).

Posteriormente, en agosto de 2000, entró en vigencia el Nuevo Reglamento Disciplinario de la PNC, el cual se adaptaba a la reforma del Art. 34 de la LOPNC. Los aspectos novedosos de esta nueva normativa se presentan en el Cuadro 1.

Cuadro 1 Principales cambios introducidos por el Reglamento de la PNC (RDPNC, 2000)

a.	La agilidad y celeridad en el trámite de los procesos disciplinarios por falta grave y falta leve.
b.	Se facultó a los jefes de servicio para que iniciaran investigaciones disciplinarias por falta grave, para que presentaran los requerimientos respectivos ante los Tribunales Disciplinarios ⁴ y se les concedió competencia para dar instrucción y sanción de las faltas leves.
c.	Se brindó base legal a la Unidad de Asuntos Internos (UAI), para que realizase las investigaciones de aquellas faltas disciplinarias que pudieran ser constitutivas de delito.
d.	Se reglamentaron las facultades de la IGPNC, la cual era la única entidad que podía archivar un expediente por falta grave, así como iniciar cualquier investigación disciplinaria con el apoyo de la UID.

Fuente: Gómez Hecht, J.R.

4 Se crearon tres tipos de tribunales disciplinarios: 1) Regional, uno para cada División Regional Policial del territorio de la República; 2) Nacional, para conocer las faltas graves cometidas por los miembros del nivel ejecutivo y superior, las jefaturas y los asesores no-policiales; y 3) Especial, responsable de conocer de los hechos realizados por cualquier tipo de nivel de personal, siempre que se traten de actos asociados a conductas incompatibles con la labor policial y que por decisión del DGPNC, previnieren jurisdicción sobre los otros tribunales (RDPNC, 2000).

A partir de la entrada en vigencia de esta normativa, el esfuerzo principal de la IGPNC se orientó a cumplir con sus funciones disciplinarias a expensas de sus funciones de control y supervisión. Esta situación implicó que el personal de la IGPNC tuvo que adecuarse al cumplimiento de estas nuevas funciones, las cuales requerían de formación jurídica. Las debilidades de aquellos delegados de la IGPNC, carentes de este tipo de formación, se suplieron con una vigorosa capacitación en materia jurídica administrativa, reglamentación disciplinaria y técnicas de oralidad.

Los principales obstáculos que se cernieron mientras tuvo vigencia este régimen disciplinario fueron: a) La falta de capacitación del personal policial en la investigación de faltas, instrucción de casos y presentación de requerimientos en audiencia. b) Desconocimiento generalizado de la normativa disciplinaria en la PNC. c) Los jefes policiales continuaron privilegiando el trabajo operativo sobre el ámbito disciplinario. d) La gran mayoría de unidades policiales carecían de una sección disciplinaria que tramitase la investigación e instrucción de faltas disciplinarias.

A aquellas unidades que disponían de una sección, normalmente no se les proveía ni el recurso humano ni el material para llevar a cabo su función. También afectaba que el poco personal preparado para poder llevar a cabo estas funciones, con regularidad era requerido o se rotaba a las unidades de investigación judicial. Y por último, e) la normativa disciplinaria estaba plagada de vacíos y contradicciones, generando confusión en su aplicación.

El régimen de control, supervisión y disciplinario de la PNC se completó con la creación de la Unidad de Derechos Humanos (UDDHH), por parte del DGPNC en junio de 2000 y el despliegue de la misma en agosto de ese mismo año. A esta unidad se le asignó la misión de asegurar el respeto a la dignidad humana y la promoción y protección de los derechos humanos en el ejercicio de la función policial. También, al existir varias unidades de control interno (UID, UC, UAI y UDDHH), el DGPNC creó la Secretaría de Asuntos Disciplinarios en octubre de 2000 para que le apoyase en la conducción de las unidades arriba mencionadas.

A finales del año 2001, se consideró al más alto nivel gubernamental que la estructura orgánica de la PNC a la fecha ya no respondía “a las exigencias actuales para lograr una administración ágil y eficiente de los servicios que le competen a dicha entidad, razón por la que es conveniente sustituirla por otra ley” (LOPNC, 2001). Por lo tanto, en diciembre de 2001, entró en vigencia la nueva LOPNC, y en octubre de 2002 su respectivo reglamento (RLOPNC, 2002).

En lo que respecta a la supervisión y control de la corporación policial, las principales modificaciones que toda esta normativa introdujo se detallan a continuación:

Cuadro 2 Modificaciones introducidas por la LOPNC, 2001 y por el RLOPNC, 2002

a.	La IGPNC pasó a ser un órgano dependiente de la Dirección General de la PNC (LOPNC, 2001, Art. 12). De esta forma, se constituyeron, junto con la Unidad de Auditoría Interna, en los únicos órganos de fiscalización internos de la PNC (RLOPNC, 2002, Arts. 25-33).
b.	Dentro de la estructura de la PNC, la IGPNC era la única dependencia policial con asignación presupuestaria propia dentro del presupuesto de la PNC (LOPNC, 2001, Art. 26 inciso tercero).
c.	Se conformó el Consejo de Ética Policial ⁵ como ente de control externo. (LOPNC, 2001, Art. 28).
d.	Las unidades de fiscalización interna de la PNC: UID, UAI, UC y UDDHH pasaron a ser unidades dependientes de la IGPNC ⁶ (RLOPNC, 2002, Art. 13).
e.	El nombramiento del inspector general, pasó a ser facultad del DGPNC previa aprobación de los titulares de la Fiscalía General de la República y de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (LOPNC, 2001, Art. 26 inciso segundo).

Fuente: Gómez Hecht, J.R

Otra modificación importante relativa al régimen disciplinario la generó la Orden circular A-01-09-2002 del DGPNC por medio de la cual se ordenaba que todas las jefaturas con facultad sancionadora⁷ debieran crear o fortalecer sus secciones disciplinarias las cuales estarían bajo la supervisión directa de la IGPNC por medio de la UID. Esta orden formalizó las secciones disciplinarias en las unidades policiales y generó una red dedicada al control disciplinario que a finales del año 2002, ya estaba conformada por 130 secciones en el ámbito nacional y con 271 miembros de la PNC laborando en las mismas.⁸

Los mayores obstáculos que se presentaron en esa época fueron dos: 1) Los propios de tipo administrativo y logístico, cuando una institución fusiona a otra y 2) la resistencia y desconfianza que se generó en ciertos mandos y miembros policiales al estar ahora supeditados a la supervisión de personal no-policial (Hidalgo y Gómez, 2003).

5 Este nuevo órgano estaba conformado por 4 miembros designados por el presidente de la República y era presidido por el ministro responsable en materia de seguridad pública.

6 Anteriormente, por medio de la Directiva número 0205310800-DG-Orden de cambios, emanada de la Dirección General y con fecha 31 de mayo de 2002, en el literal B 1.1, se ordenaba la desaparición de la Secretaría de Asuntos Disciplinarios y que todas sus unidades (UID, UAI, UC y UDDHH,) y que los recursos completos pasaran bajo la dependencia de la Inspectoría General.

7 Las jefaturas con facultad sancionadora para falta leve, estaban establecidas en el Art. 27 del RD-PNC, 2000.

8 Información proporcionada por la Inspectoría General de Seguridad Pública

La IGPNC perdió autonomía e independencia formalmente al pasar bajo dependencia del DGPNC, pero materialmente se fortaleció. En este sentido, se tuvo el total apoyo del más alto nivel dentro de la PNC, así como el soporte logístico de la PNC en el mantenimiento de las unidades de transporte, comunicación y equipo. La dependencia a la IGPNC de las unidades de control interno permitió que se coordinara de mejor forma el trabajo evitando la duplicidad en el mismo.

Organizativamente, la IGPNC reconfiguró su estructura interna creando las siguientes áreas de coordinación: Quejas y Denuncias (CQD),⁹ Operaciones Policiales (COP),¹⁰ Conducta Policial (CCD)¹¹ y Análisis y Estadística (CAE).¹² Asimismo, a cada uno de los encargados de las áreas de coordinación, se le asignó la supervisión y el control disciplinario de cada una de las subdirecciones de la PNC.¹³ La supervisión y el control de las unidades territoriales de la Policía eran cubiertas por cada una de las delegaciones regionales¹⁴ y las delegaciones departamentales de la IGPNC.

Este período se caracterizó por los siguientes cambios: a) la inserción exitosa de la IGPNC a la PNC; b) Una mejora substancial en la coordinación de trabajo con las unidades de control interno dependientes de la IGPNC; c) la promoción, creación, fortalecimiento y supervisión de las secciones disciplinarias; d) el tema de la conducta y disciplina policial se tornó en un aspecto de evaluación por parte de la IGPNC de las jefaturas policiales; e) a mediados del año 2005 se nombró el Consejo de Ética Policial, al cual periódicamente y cuando este lo solicitaba, se le informaba de todas las actividades que la IGPNC realizaba junto con sus unidades dependientes, situación de casos relevantes y recomendaciones para la mejora del servicio policial. Este ente estuvo activo hasta mediados del año 2009. f) Se uniformizaron los criterios de interpretación y aplicación de la normativa disciplinaria, así como también la forma de depurar los procesos disciplinarios tanto de falta leve como grave; g) se llevó a cabo una masiva difusión y capacitación de la normativa disciplinaria en todas las unidades policiales. h) Se ejerció, una mejor supervisión y control del servicio

9 Encargada de la coordinación de trabajo con la UDDHH.

10 Encargada de la coordinación de trabajo con la UC.

11 Encargada de la coordinación de trabajo con la UID.

12 Encargada de la coordinación de trabajo con la UAI.

13 La supervisión y el control se distribuyó de la siguiente forma: la Dirección General al inspector general; la Subdirección General, al inspector general adjunto; todas las unidades dependientes directas de la Dirección General y de la Subdirección de Administración y Finanzas a la CQD; las Subdirecciones de Seguridad Pública y Policía Rural al CCD; las Subdirecciones de Investigaciones y Tránsito Terrestre a la COP y la Subdirección de Áreas Especializadas Operativas a la CAE.

14 En diciembre de 2005, la Regional Central de la IGPNC se dividió en Región Metropolitana y Región Central. La primera supervisaría las unidades territoriales de la PNC de la zona Metropolitana y la segunda, las unidades territoriales en los departamentos de La Libertad y Chalatenango. Este cambio obedeció a que la PNC creó 5 regionales en el año 2005 para mejorar la coordinación del trabajo operativo: occidente, centro, metropolitana, paracentral y oriental. Por lo tanto, era necesario homologar también la estructura organizativa de la IGPNC.

tos integrados desordenadamente a través de una labor de ir “parchando” vacíos y contradicciones a través del tiempo, lo que a su vez generaba ciertas complicaciones en su aplicación.

En lo concerniente a los procedimientos disciplinarios, se establecieron 3 tipos de faltas disciplinarias: leves (FL), graves (FG) y muy graves (FMG).¹⁶ Además, se reguló lo relativo a las nulidades (Arts. 76-78), excusas y recusaciones (Arts. 79-81), extinción (Arts. 82-83), prescripción de la acción (Arts. 84-85) y lo relativo a la caducidad del proceso disciplinario (Arts. 86-89) (LDP, 2008).

En lo que respecta a los operadores de la investigación, a la IGPNC se le otorga un rol protagónico, con las siguientes facultades disciplinarias: a) Iniciar la investigación disciplinaria, b) presentar requerimiento ante el Tribunal Disciplinario, c) ser el ente contralor del proceso, d) interponer apelación, e) ordenar el archivo de diligencias y, f) estar a cargo de la UID y ser asistida por las secciones de Investigación Disciplinarias (LDP, 2008, Arts. 26, 32, 33, 53 y 68).

En relación a la UID, a esta se le encargaba instruir las investigaciones de las faltas disciplinarias graves y muy graves que hubiesen cometido los miembros de carrera de la institución, así como las faltas leves conexas con las anteriores (LDP, 2008, Art. 34). Igualmente, se establecía que las secciones disciplinarias dependían de la UID (LDP, 2008, Art. 35). Según la última disposición citada, estas últimas podían establecerse por resolución del DGPNC donde existiese una jefatura con competencia sancionadora. Además, el jefe de cada sección debía ser nombrado por el DGPNC (LDP, 2008, Art. 36).

Para evitar los traslados constantes del personal de las secciones disciplinarias, se estableció que sus miembros serían nombrados por la jefatura con competencia sancionadora respectiva y no podrían ser trasladados o asignárseles otras funciones sin previo acuerdo de la IGPNC (LDP, 2008, Art. 36, lit. a).

La depuración de las investigaciones previas¹⁷ era encomendada a investigadores de cualquier categoría. Contrariamente, la depuración de las investigaciones disciplinarias¹⁸ era asignada a instructores que debían tener

-
- 16 La diferencia entre ellas radicaba en la sanción que se le podía imponer y la autoridad con competencia para sancionar.
 - 17 El objetivo de la investigación previa es obtener elementos que conduzcan hacia la veracidad de los hechos y la individualización del supuesto infractor o infractores. Esta fase no podía durar más de 30 días, contados a partir del nombramiento del investigador, pudiéndose prorrogar por un plazo máximo de 15 días, si así lo solicitare u ordenare la Inspectoría General (LDP, 2008, Arts. 65 y 69).
 - 18 El objetivo de la investigación disciplinaria es verificar la existencia del acto, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria, identificar o individualizar al miembro de la institución que haya intervenido en ella y establecer la participación y responsabilidad del autor (LDP, 2008, Art. 44). Esta fase dura

una categoría igual o superior a la del investigado (LDP, 2008, Art. 39). En cuanto a las autoridades con competencia sancionadora, la LDP las determinaba taxativamente para el caso de las faltas leves.¹⁹ La competencia sancionadora para faltas graves y muy graves recaía en los Tribunales Disciplinarios (TD) de los cuales se establecían 3 tipos. Los TD Regionales²⁰ los cuáles son competentes de conocer los casos que se originan en sus respectivas circunscripciones territoriales del personal policial del nivel básico y del personal administrativo, técnico y de servicio (Art. 17 lit. b).²¹

Igualmente, la LDP establecía que la competencia para conocer de las faltas graves y muy graves del personal del nivel superior y ejecutivo; inspector general, sus delegados, jefes administrativos y asesores en todo el territorio de la República, recaía en el Tribunal Nacional (TN). También el TN puede, excepcionalmente, conocer de faltas cometidas por personal del nivel básico, cuando estas fueren cometidas conjuntamente con el personal mencionado anteriormente (Art. 17, lit. a). Además, es el ente competente para dirimir los conflictos de competencia entre los TR. El TN está conformado por un 1 abogado ajeno a la corporación policial quien funge como presidente y 2 miembros policiales del nivel superior.

Finalmente, para conocer de los recursos de apelación contra las resoluciones de los TR y TN, se establecieron 2 Tribunales de Apelaciones (TA). Estos tribunales están conformados por 2 abogados ajenos a la PNC y un miembro policial del nivel superior. También los TA tienen competencia para dirimir la competencia en caso de controversia de falta leve/falta grave/muy grave.

A finales de 2009, la IGPNC se había fortalecido tanto en recurso humano como material y disponía de una extensa red de secciones disciplinarias y de la dirección de todas las unidades policiales dependientes de control. De 9 profesionales que conformaban la IGPNC en 1995, se pasó a finales de 2009, a 39 profesionales con una preparación multidisciplinaria. Ade-

el tiempo que toma para que se prescriba la acción disciplinaria (1 año para falta grave, 2 años faltas muy graves; caso delitos: 1 año después de quedar firme la sentencia pronunciada por el tribunal competente o 5 años de no haberse iniciado acción penal o 2 años si se trata de falta penal (LDP, 2008, Art. 84).

- 19 Las autoridades para falta leve son las siguientes: a) Al titular del ministerio al que se le asignen las funciones de seguridad pública, respecto de las faltas cometidas por el director general; b) el superior jerárquico respecto de sus subordinados, de conformidad a la estructura orgánica y administrativa de la institución, aprobada legalmente y; c) en general, los jefes de servicio. Los conflictos de competencia en los casos de falta leve que se susciten en el ejercicio de la potestad sancionadora, son dirimidos por el DG.
- 20 Hay cinco TR: occidental, central, metropolitano, paracentral y oriental.
- 21 Estas curias estaban conformadas por tres miembros policiales: uno del nivel superior, quien fungirá como presidente, el segundo del nivel ejecutivo y, el tercero del nivel básico en categoría de sargento (Art. 20). De acuerdo a la Ley de la Carrera Policial, los oficiales de categoría superior son: subcomisionado, comisionado y comisionado general. Los oficiales de categoría ejecutiva son: subinspector, inspector e inspector jefe (Art. 13).

más, en el ámbito disciplinario, se disponía de una red de 152 secciones disciplinarias con 216 miembros policiales y administrativos.²²

A pesar de lo expuesto, los problemas persistían. En un diagnóstico de la IGPNC elaborado en noviembre de 2009, se afirmaba que se observaban:

“Inconsistencias o vacíos del marco normativo y legal, carencia de una visión estratégica de desarrollo, incidencia exógena ajena a la naturaleza del órgano contralor, así como funcionamiento engorroso y no fluido de sus principales procesos de trabajo: (i) la denuncia, investigación y los procesos disciplinarios; ii) las inspecciones al servicio policial, lo que ha limitado el pleno cumplimiento y desarrollo de su rol institucional y, por ende, su proyección social e interna en la PNC”. (Bautista, 2009, p. 39).

El mismo documento también señalaba que la IGPNC había tenido un énfasis reactivo y coercitivo y que se había enfocado demasiado en el control disciplinario habiendo descuidado su función de control y supervisión del servicio policial. Igualmente, observaba una indefinición de una agenda de supervisión enfocada en los problemas fundamentales de la Policía, el desconocimiento de la percepción y demanda social, así como de las propias preocupaciones internas. Además, indicaba que el presupuesto de la IGPNC cubría el 52% del monto con el cual en realidad operaba, siendo el resto cubierto por la PNC. Identificaba a su vez, como el principal problema de la IGPNC, que su misión se había desnaturalizado señalando como causas de dicho fenómeno: la inconsistencia de políticas públicas, la carencia desde el Estado de un enfoque preventivo, las contradicciones e insuficiencias del marco legal y su sometimiento a la decisión política y de otras fuerzas externas. (Bautista, 2009).

En octubre de 2014 entró en vigencia la Ley Orgánica de la Inspectoría General de Seguridad Pública (LOIGSP, 2014). Esta nueva normativa es el primer peldaño de una profunda reforma policial, en el ámbito de control y supervisión. Esta ley crea una institución totalmente nueva, la Inspectoría General de Seguridad Pública (IGSP) a la que se le asigna la competencia sobre el control y la fiscalización de las actuaciones de los servicios operativos y de gestión de la PNC y de la ANSP, con especial observancia al respeto de los derechos humanos. La nueva institución ejerce sus funciones bajo la autoridad del ministro de Justicia y Seguridad Pública quedando adscrita a dicho ministerio (LOIGSP, 2014, Arts. 1-3).

La IGSP por tanto, se configura en el órgano contralor y de fiscalización externo de las instituciones de seguridad arriba mencionadas (LOIGSP, 2014, Art. 1). Además, finiquita a la IGPNC, transfiriendo todo su perso-

²² Información proporcionada por la Inspectoría General de Seguridad Pública. Las categorías de los mismos: 3 subinspectores, 8 sargentos, 37 cabos, 160 agentes y 8 colaboradores administrativos.

nal, asignaciones presupuestarias y sus bienes muebles, por ministerio de ley a la nueva institución (LOIGSP, 2014, Art. 38).

El Reglamento de la Ley Orgánica de Seguridad Pública (RLOIGSP) entró en vigencia en marzo de 2015, el cual establecía, que los directores de la PNC y de la ANSP debían actualizar su normativa interna “ a fin de armonizar su contenido con la LOIGSP y este reglamento” (RLOIGSP, 2015, Art. 23). La citada disposición también en su inciso segundo disponía que mientras dicha normativa no fuese actualizada, se seguiría aplicando lo dispuesto en ella, en lo que corresponda y no contraviniera a lo dispuesto en la LOIGSP y su reglamento.

En atención a lo dispuesto en el artículo citado, se incluye, en las Reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la PNC de enero de 2016, como Órgano de Fiscalización Externo a la IGSP (RRLOPNC, 2016, Art. 34-A). Además, dentro de la estructura organizativa de la corporación policial, se crea la Secretaría de Responsabilidad Profesional (SRP). A esta secretaría se le asigna la responsabilidad de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios de la institución, procurando la observancia de los mismos en todo procedimiento o servicio policial (RRLOPNC, 2016, Arts. 4 y 15). Para el cumplimiento de la función asignada, las unidades de control interno: UC, UID y UAI pasaron a ser unidades dependientes de la nueva secretaría. La UDDHH pasó a depender de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad (RRLOPNC, 2016, Art. 17). De esta forma se formalizó la dependencia de las unidades de control interno a las secretarías aludidas, luego que las mismas pasaran a depender de hecho, desde la entrada en vigencia de la LOIGSP en diciembre de 2014, a la Dirección General de la PNC.

La normativa reglamentaria también disponía que la SRP debía tener una estrecha relación de trabajo con la IGSP y que se regiría tanto “por la normativa interna de la institución policial, así como por las directrices de trabajo emanadas por la Inspectoría General de Seguridad Pública, de acuerdo a su Ley Orgánica y Reglamento” (RRLOPNC, 2016, Art. 25).

En lo que respecta a la IGSP su Ley Orgánica y reglamento la dotan de una nueva estructura orgánica. El mando inmediato de la institución recae en el inspector general (IG).²³ Este funcionario es nombrado por el presidente de la República de una terna propuesta por el ministro de Justicia y Seguridad previa consulta del fiscal general y del procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. El IG ejerce su cargo por un período de 3 años y para efectos de su substitución, se dispone del inspector general adjunto, el cual también debe atender las atribuciones y obligaciones que le encomienda el inspector general (LOIGSP, 2014, Arts. 10, 14 y 20).

23 El actual inspector general es el Lic. Tito Edmundo Zelada Mejía.

El artículo 22 de la LOIGSP, establece que la IGSP deberá conformarse de la siguiente manera:

Cuadro 3 Departamentos y funciones de la IGSP

Departamento	Función
a. Quejas y Denuncias	Recibir, analizar, tramitar, registrar, resguardar e indagar sobre las quejas y denuncias ciudadanas relativas al funcionamiento de los servicios operativos, de gestión y conducta profesional de los miembros de la Policía Nacional Civil y de la Academia Nacional de Seguridad Pública. (LOIGSP, 2014, Art. 24).
b. Responsabilidad profesional	Vigilar, controlar y supervisar la conducta de los miembros de la PNC y la IGSP; así como promover acciones orientadas a garantizar el cumplimiento del código de conducta y ética de la PNC y recomendar medidas de prevención que permitan la disminución o erradicación de conductas que constituyan infracciones al Régimen Disciplinario (LOIGSP, 2014, Art. 24).
c. Investigación de las Faltas Disciplinarias	Verificar el cumplimiento del Régimen Disciplinario Policial, iniciar investigación y ejercer la dirección funcional de los procedimientos disciplinarios en casos de falta grave y muy grave atribuidas a miembros de la PNC. Además, supervisar y fiscalizar el desempeño de la UC ²⁴ y a UID, así como evaluar y emitir recomendaciones sobre el funcionamiento al Régimen Disciplinario (LOIGSP, 2014, Art. 25)
d. Procesos Disciplinarios	No tienen ninguna función asignada en la LOIGSP, sin embargo, en el RLOIGSP en el Art. 6 se establece que colaborará con el departamento de Investigación de Faltas Disciplinarias, de conformidad a lo que defina el inspector general.
e. Supervisión del Servicio Policial	No se le asigna función directa en la LOIGSP
f. Supervisión de las Actuaciones Académicas y de Formación de la ANSP ²⁵	No se le asigna función directa en la LOIGSP

- 24 El asignar la supervisión de la UC al Departamento de Investigación de las Faltas Disciplinarias es un error incluido en la LOIGSP, dado que el departamento se enfoca, tal como su nombre lo señala, al ámbito disciplinario (entrevista al jefe del Departamento de Investigación de Faltas Disciplinarias. 20 de junio de 2016)
- 25 En relación a los dos departamentos anteriormente mencionados, la LOIGSP en el Art 26. asigna funciones al Departamento de Supervisión de Servicios de la PNC y de la ANSP (el cual no aparece mencionado en el Art. 22 de la LOIGSP) y a este se le asignan: el supervisar y controlar los servicios y de gestión de la Policía Nacional Civil a través de su personal y de la UC, UID y la UDDHH. Además, debe evaluar periódicamente la ejecución y los resultados de los planes operativos policiales, así como coordinar actividades de inspección e investigación, con las delegaciones regionales y departamentales de la IGSP, la UC y la UDDHH. También debe evaluar y emitir recomendaciones con

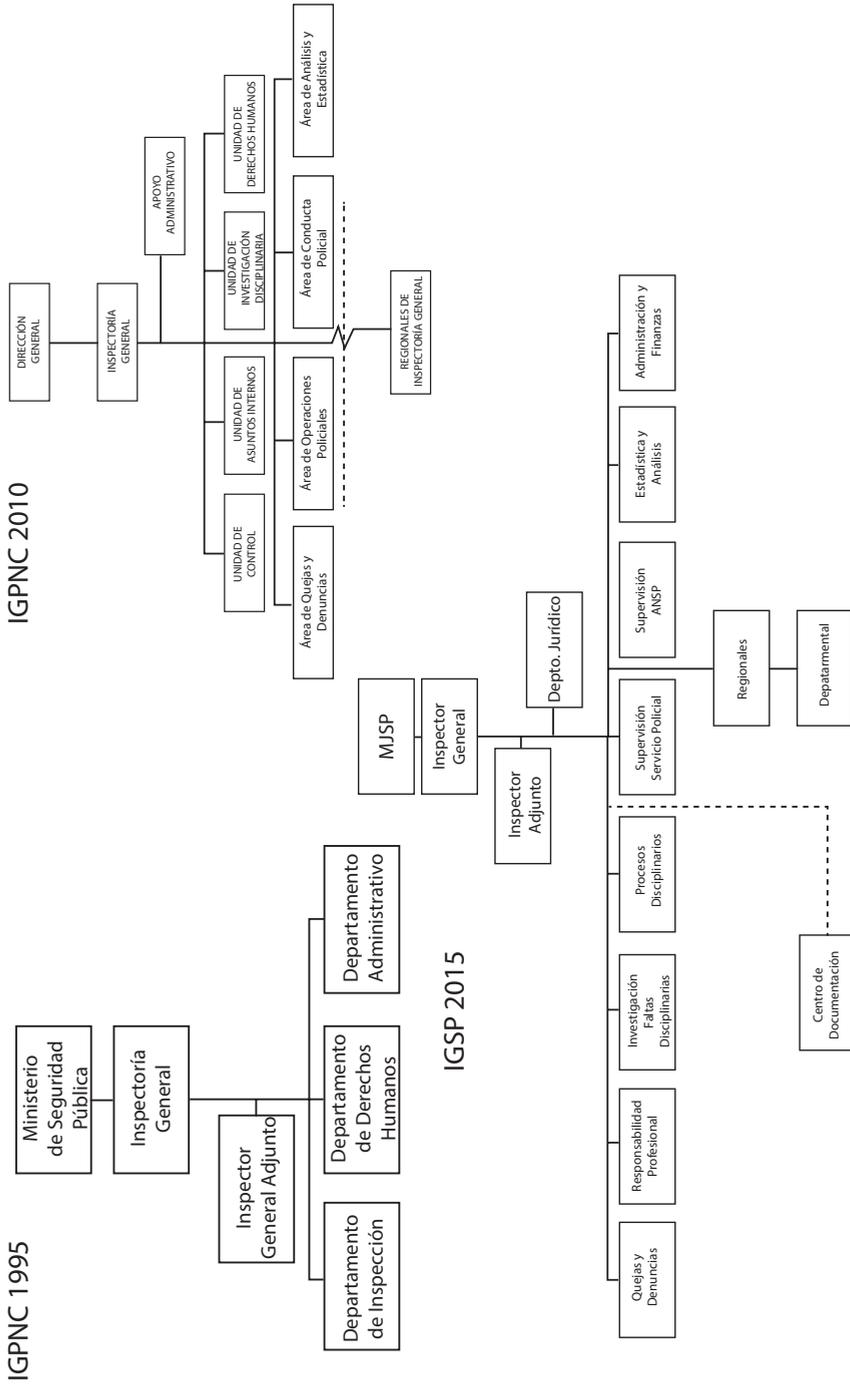
Departamento	Función
g. Estadística y Análisis	Llevar el registro estadístico de las quejas, denuncias y procesos de oficio, tramitados en la IGSP; así como, de las resoluciones emitidas por los Tribunales Disciplinarios. También se le encomienda la realización de estudios periódicos e investigaciones estadísticas y establecer los medios de coordinación y apoyo logístico, para la retroalimentación de información estadística relacionada a las funciones de la IGSP. Además, debe coordinar con las unidades que intervienen en la aplicación de la Ley Disciplinaria Policial, la entrega periódica de la información estadística necesaria para la elaboración de los informes pertinentes, así como elaborar informes y recomendaciones, respecto de violaciones, abusos o faltas cometidas por los miembros de la PNC y del resultado de las acciones relizadas por la IGSP (LOIGSP Art. 27).
h. Administración y finanzas	Desarrollar las actividades relacionadas con las áreas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad, Auditoría, Adquisiciones y Compras, Recursos Humanos entre otras, necesarias para la correcta administración de la IGSP (LOIGSP, Art.28)

Fuente: Gómez Hecht, J-R

Aunado a lo anterior, la IGSP debe contar con un Departamento Jurídico y un Centro de Documentación (RLOIGSP, 2015, Art. 5; LOIGSP, 2014, Art. 29). A continuación en la Figura 1 se presenta la evolución de la estructura orgánica de la IGPNC y la IGSP.

respecto al desempeño policial en la prestación rutinaria de los servicios, situaciones de emergencia nacional y de las unidades especializadas de la PNC. Como se puede apreciar, todas las funciones hacen relación a la PNC y no menciona para nada a la ANSP. El RLOIGSP da los procedimientos para la supervisión de los servicios operativos para la PNC (Art. 12) y la supervisión de servicios operativos académicos para la ANSP (Art. 13). También la LOIGSP tiene otro error al asignar a este departamento el hacer observaciones y recomendaciones, a los procesos de seguimiento y control del Régimen Disciplinario de la PNC, función que compete al parecer más al Departamento de Procesos Disciplinarios (LOIGSP, 2014, Art. 26 lit. d).

Figura 1 Evolución de la estructura orgánica de la IGPN 1995-2010 y la IGSP 2015



Fuente: Gómez Hecht, J.R.

Asimismo, el inspector general (IG), está facultado para crear otros departamentos, oficinas de delegación o dependencias, ya sean de carácter administrativo, territoriales o técnicas; previa consulta y aprobación del ministro de Justicia y Seguridad Pública (LOIGSP, 2014, Art. 22, inciso segundo).

La IGSP está facultada para ejercer sus funciones dentro y fuera del país, para tal efecto, el Art. 4 mandata a crear oficinas descentralizadas siendo su sede en San Salvador. En consecuencia, el IG cuenta con delegados que le representan en cada una de las cabeceras departamentales del país (LOIGSP, 2014, Art. 17). Estas delegaciones departamentales están adscritas a 5 delegaciones regionales: occidental,²⁶ central,²⁷ metropolitana,²⁸ paracentral²⁹ y oriental.³⁰

Estas últimas delegaciones están a cargo de los delegados regionales del IG a quienes se les han asignado las siguientes funciones: a) representar al IG ante las autoridades de la región, b) verificar que los delegados departamentales cumplan con sus funciones asignadas, c) verificar el cumplimiento del régimen disciplinario en la región, en coordinación con los departamentos de Investigación de Faltas Disciplinarias y el de Procesos Disciplinarios, d) presentar trimestralmente informes al IG sobre los resultados de los planes operativos ejecutados, así como lo referente a la conducta policial, derechos humanos y la ética profesional, elaborando las observaciones y recomendaciones pertinentes, e) promover reuniones de trabajo con los miembros de los Tribunales Disciplinarios con la finalidad de mejorar el trabajo de la IGSP y demás involucrados en dichas instancias, y f) cualquier otra función establecida por la ley o requerida por el IG (RLOIGSP, 2015, Art. 9).

Similares funciones ejercen los delegados departamentales, solo que estas se circunscriben al departamento que les ha sido asignado, en el cual deben representar al IG, dar cumplimiento a la labor de contraloría y fiscalización de la PNC y ANSP, así como verificar el cumplimiento del régimen disciplinario.

También deben establecer relaciones de coordinación con las unidades regionales de la UC, la UID y la UDDHH e informar al IG a través del delegado regional correspondiente, sobre los resultados de los planes operativos policiales ejecutados y lo referente a la observancia de los derechos humanos y la ética profesional. Igualmente, se les puede asignar cualquier otra función establecida por la ley o requerida por el IG (RLOIGSP 2015, Art. 8).

26 Comprende los departamentos de Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate.

27 Comprende los departamentos de La Libertad y Chalatenango.

28 Comprende al departamento de San Salvador.

29 Comprende los departamentos de La Paz, Cuscatlán, Cabañas y San Vicente.

30 Comprende los departamentos de San Miguel, Usulután, Morazán y la Unión.

El RLOIGSP también prevé que el IG puede nombrar a través del acuerdo correspondiente, delegados adscritos ante las diferentes delegaciones, unidades o dependencias de la Policía Nacional Civil y de la Academia Nacional de Seguridad Pública. Igualmente lo puede hacer para que lo representen en los Tribunales Disciplinarios y de Apelaciones de la PNC.

La reforma que nos atiende, también modificó el régimen disciplinario. En este sentido, a nivel normativo, en noviembre de 2015, se reformó la Ley Disciplinaria Policial, lo que trajo cambios en los demás componentes del Régimen Disciplinario (RLDP, 2015).

En lo que concierne a las autoridades con competencia sancionadora, se reconfiguraron todos los Tribunales Disciplinarios. Consecuentemente, el Tribunal Disciplinario Nacional pasó a estar conformado por un presidente y 2 vocales. 2 de sus miembros deben ser ajenos a la institución policial y el restante podrá ser un oficial de la carrera policial o un oficial retirado, en ambos casos del nivel superior o un exdirector, de moralidad y competencia notoria. Los 2 miembros ajenos a la institución policial serán designados por el ministro de Justicia y Seguridad Pública. El DGPNC podrá designar a un oficial de la carrera policial, un oficial policial retirado ambos del Nivel Superior o un exdirector (RLDP, 2015, Art. 5).

En cuanto a los Tribunales Disciplinarios Regionales, pasaron a estar conformados por 2 miembros ajenos a la institución policial y por un miembro de la carrera policial. Uno de los primeros fungirá como presidente del Tribunal a tiempo completo. Los 3 miembros serán designados y nombrados por el ministro de Justicia y Seguridad Pública, a propuesta del DGPNC (RLDP, 2015, Art. 6).

Con respecto a los Tribunales de Apelaciones, no se modificó su configuración más que la presencia en el mismo, de un de oficial de la carrera policial del nivel superior, que pasó de ser obligatorio a ser potestativo (RLDP, 2015, Art. 9).

En lo que concierne a los procedimientos disciplinarios, se reformó el numeral 30 del artículo 8 de la LDP, relacionado con las conductas constitutivas de faltas graves, quedando el mismo redactado de la siguiente forma "30) Haber sido condenado por faltas o por delitos menos graves tipificados en el Código Penal" (RLDP, 2015, Art.1). Asimismo, en la misma disposición se le agregó un segundo inciso al artículo 8 de la LDP en el que se disponía que, no obstante lo establecido en el numeral 30) del presente artículo, en los casos en que exista conciliación, para efectos disciplinarios, estos serán objeto de una sanción disciplinaria administrativa.

De igual forma, se reformó el numeral 27 del Art. 9 de la LDP, relativo a las conductas constitutivas de faltas muy graves, quedando el mismo de la

siguiente forma: “27) Haber sido condenado por delitos graves tipificados en el Código Penal.” También se le agregó un segundo inciso al Art. 9 de la LDP en el que se establecía que en los casos en que exista conciliación, para efectos disciplinarios, estos serán objeto de una sanción disciplinaria administrativa (RLDP, 2015, Art. 2).

Además, se reformó el último inciso del Art. 12 de la LDP a efecto de que en todos los casos de las infracciones³¹ en que el infractor se ausente o no se presente al lugar de trabajo o sector de responsabilidad por más de 72 horas, así como la falta de respeto³² a funcionarios del Estado ajenos a la PNC, la sanción a imponer será la de destitución. También determinó la misma sanción a las infracciones³³ relacionadas a: presentarse al servicio bajo los efectos de drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, embriagarse o consumir drogas durante el servicio, realizar actos que impliquen tratos crueles, inhumanos, degradantes, discriminatorios o vejatorios a los compañeros, subordinados o a cualquier persona, insubordinación individual o colectiva o desobedecer órdenes legítimas, fomentar en el personal subordinado cualquier conducta tipificada como infracción disciplinaria, dedicarse o tener conocimiento de la realización de negocios ilícitos y no actuar conforme a sus obligaciones legales, fomentar o ejecutar actos tendientes a la formación o mantenimiento de grupos armados al margen de la ley; promoverlos, auspiciarlos, financiarlos, organizarlos, instruirlos, dirigirlos, tolerarlos o colaborar con ellos; ya sea al interior o fuera de la institución, ejercer, encubrir o propiciar la prostitución, haber sido condenado por delitos graves tipificados en el Código Penal y enriquecerse ilícitamente (RLDP, 2015, Art. 3).

En el caso de aquellos miembros de la PNC que, en cumplimiento de sus funciones, hubiesen actuado dentro de alguna de las Excluyentes de Responsabilidad Penal establecidas en el artículo 27 del Código Penal (CPN, 1997), habiendo sido declarado así por el juez penal competente, no estarán sujetos a sanción disciplinaria alguna.

Con relación al área de los operadores de la investigación, la LOIGSP y su respectivo reglamento, introdujeron la facultad de ejercer la dirección funcional a la IGSP, en el procedimiento de investigación disciplinaria por falta grave y muy grave (LOIGSP, 2014, Art. 5, lit. k). Esta disposición se introdujo con el objeto de brindar a la IGSP un control más estricto sobre los

31 Infracciones señaladas en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 9 de la LDP.

32 Al parecer, este es otro error en la LOIGSP (2014), en el sentido que los numerales del 1 al 3 tienen como tema no presentarse o ausentarse del servicio y el numeral 4 trata sobre la falta de respeto, que no tiene nada que ver con las anteriores y de ser la intención del legislador el sancionarla con destitución, debió haberse agregado a las siguientes faltas a las cuales se les impone dicha sanción, a continuación en el desarrollo del inciso que nos ocupa.

Infracciones señaladas en los numerales 5, 8, 10, 11, 17, 20, 24, 25, 27 y 30, del artículo 9 de la LDP.

33 Infracciones señaladas en los numerales 5, 8, 10, 11, 17, 20, 24, 25, 27 y 30, del artículo 9 de la LDP.

procedimientos de investigación disciplinaria por falta grave y muy grave. La dirección funcional es definida en dicha ley como el:

“...ejercicio de las facultades que le corresponden a la Inspectoría General orientadas a dirigir, promover, supervisar e intervenir en todas las actuaciones de investigación disciplinaria interna de la PNC y de la ANSP, de acuerdo con la LOIGSP, el presente reglamento y demás normativa aplicable”. (LOIGSP, 2014, Art. 4, lit. h)

Actualmente, todo jefe policial que tenga conocimiento de una conducta que puede ser constitutiva de falta grave o muy grave, debe hacerlo del conocimiento de la IGSP a efecto que esta gire la respectiva dirección funcional para iniciar la investigación previa o la investigación disciplinaria.

También el control de la investigación disciplinaria por parte de la IGSP se incrementó al concedérsele a la IGSP la facultad de declarar la improcedencia de la investigación y los procedimientos a seguir por sí misma en caso de aviso, queja, denuncia o informes relativos al régimen disciplinario, tanto de la PNC como de la ANSP (RLOIGSP, 2015, Art. 18). Tanto la dirección funcional como los motivos de improcedencia antes aludidos, serán regulados en los instructivos que al efecto se emitan (RLOIGSP, 2015, Arts. 18 y 21). Además, se le concedió al IG la facultad de retomar investigaciones preliminares³⁴ que hayan sido archivadas y que considere que deben continuarse, toda vez que no haya prescrito la acción correspondiente.³⁵

En cuanto al proceso disciplinario, se reformó el artículo 23 de la LDP en el sentido de que para toda resolución de los Tribunales Disciplinarios se necesitan 2 votos conformes de sus miembros. El voto en contra, deberá estar debidamente fundamentado y razonado en la resolución respectiva (RLDP, 2015, Art. 8).

Uno de los grandes problemas que se presentaron con todas las reformas implementadas en el ámbito de control, supervisión y disciplinaria en el año 2015, es que estas no se dieron a conocer debidamente al momento de entrar en vigencia tanto hacia dentro de la IGSP como hacia afuera en la PNC y la ANSP, por lo cual, la mayoría del personal afectado las desconoce.³⁶

34 Para estar en concordancia con el resto de la LDP (2015), debería mencionarse como investigación previa que es la que se regula en los Arts. 65 al 69.

35 La acción disciplinaria prescribe para las faltas leves en el término de 6 meses, para las faltas graves 1 año y para las faltas muy graves 2 años contados a partir del día de la consumación de la falta o desde la realización del último acto, en el caso de las faltas de carácter permanente o continuado. En caso de que exista proceso penal, 1 año después de quedar firme la sentencia pronunciada por el Tribunal competente. En caso de no haberse iniciado la acción penal, la acción disciplinaria prescribirá en un plazo de 2 años, si se tratara de faltas penales o de 5 años para el caso de delitos (LDP, 2015, Art. 84).

36 Grupo focal con delegados regionales y grupo focal con delegados departamentales realizados, respectivamente, el 15 y el 28 de junio de 2016.

2. Marco conceptual

El estudio sobre la supervisión y el control de las instituciones de seguridad pública, gira alrededor de una serie de temas claves cuya teoría debe explorarse debidamente: la organización institucional, el control policial y la axiología, el comportamiento y la disciplina propios de la cultura policial.

2.1 Organización institucional

La organización institucional resulta de interés para el análisis del cuándo, cómo y porqué la organización cambia o se modifica. Por tanto, es importante identificar los antecedentes, las causas y las consecuencias de los cambios a través de las formas organizacionales, contextos y procesos internos (Glick, Huber, Miller, Doty y Sutcliffe, 1990). Cualquier cambio organizacional implica, tanto para aquellos que la dirigen como para sus colaboradores, que ellos también deben evolucionar y adaptarse a efectos de poder cumplir con sus nuevas o modificadas funciones, y enfrentar los nuevos desafíos y amenazas para aprovechar sus fortalezas y oportunidades presentes en su entorno. Lo anterior implica, la mayoría de veces, una resistencia al cambio por parte de los actores mencionados (Aira, 2016).

En el ámbito de las organizaciones públicas, sus transformaciones parten del debate que surge a partir de buscar superar la herencia patrimonialista y las disfunciones de la burocracia por un nuevo modelo de gestión pública orientada al logro de un Estado eficaz y efectivo ante las crecientes demandas sociales. Los principales elementos potenciadores de la modernización estatal fueron: la crisis fiscal del Estado, la disponibilidad de nuevos conocimientos tecnológicos organizacionales y la ascensión de valores pluralistas y neoliberales. En esta tendencia transformacional que se inicia a partir de la mitad de la última década del siglo XX, muchas de las acciones de diversas organizaciones públicas se encausan a mejorar su gestión, a promover “accountability”,³⁷ crear mecanismos de transparencia, establecer canales de comunicación con la ciudadanía y buscar nuevos acuerdos organizacionales para la ejecución de las políticas públicas. (Cunto, Perez, y Duarte, 2015).

Se trata de ampliar la capacidad institucional de gestión para mejorar la capacidad estatal. Las reglas del juego, las relaciones interinstitucionales, los acuerdos de organización, las asociaciones, las políticas y la asignación de los recursos tecnológicos apropiados de personal, financieros y

37 “Accountability” es un término en inglés para el cual no existe en español una palabra equivalente y el cual acarrea dos connotaciones básicas: la rendición de cuentas, o sea la obligación de los funcionarios públicos de informar y explicar sobre su gestión y, la capacidad de las agencias contraloras de imponer sanciones a aquellos funcionarios públicos que han violentado sus deberes públicos (Schendler, 1999, p. 14).

materiales; la preocupación con los resultados, entre otros requisitos específicos de la racionalidad instrumental, pasan a ser parte de la agenda de los gobiernos.

Importante resulta destacar que todos los participantes de la administración pública interactúan entre sí y con el público, sobre la base de leyes y normas. Por tanto, las instituciones están estructuradas bajo leyes y reglamentaciones en la que interactúan los individuos. (Aira, 2016; Cunto et al, 2015).

Igualmente, las organizaciones públicas pueden tener autonomía en la dirección de su quehacer, mas su mandato deviene del Gobierno y, por tanto, sus objetivos son fijados por una autoridad externa. Además, las organizaciones públicas tienen como finalidad atender el interés público, están insertadas en un ambiente político y técnico, poseyendo tanto prerrogativas como restricciones impuestas por la ley que impactan la constitución de su estructura organizacional y funcionamiento. (Cunto et al, 2015).

La creación de nuevas capacidades de gestión en la administración pública exige mejoría en los flujos de trabajo, los procesos de toma de decisiones, las comunicaciones y, por consiguiente, una estructura organizacional que resulte en un cambio substancial de la capacidad institucional de gestión. La estructura organizacional implica una división del trabajo y una jerarquía, de modo que el resultado de esta estructura tenga como finalidad generar productos de organización y lograr metas; minimizar las variaciones individuales en la organización y establecer el contexto en el que el poder se ejerce. (Como se cita en Cunto et al, 2015).

La insatisfacción creciente de la ciudadanía con la calidad de los servicios públicos, ejerce una presión para su mejora, situación que exige los cambios organizacionales. Estos últimos procesos de cambio en la administración pública se llevan a cabo bajo una innumerable cantidad de variables y actores que participan en los mismos. Estos cambios a menudo son lentos debido a que requieren de la creación de estructuras y posiciones, que al ser concretizados están sujetos a un proceso legislativo, además de las condicionantes políticas, presupuestarias y financieras del sector público. (Cunto et al, 2015).

El nivel de éxito de un proceso de cambio organizacional y de gestión se puede medir por medio de 2 indicadores: uno por la diferencia existente entre las expectativas que motivaron el cambio organizacional o de gestión y la realidad. El otro por el nivel de eficiencia y efectividad en su quehacer. (Facín, 2009).

2.2 Control y supervisión policial

La Policía es una institución plagada de paradojas: puede ser la máxima garantía de la democracia, como puede ser también su máxima amenaza. Igualmente, una sociedad democrática necesita que la Policía la proteja pero a la vez necesita ser protegida de la Policía (Marx, 2001).

Una institución policial dentro de un marco democrático, debería reflejar las siguientes características: a) ser respetuosa de los derechos humanos, b) estar subordinada al Estado de derecho, c) estar bajo el control y supervisión civil d) rendir cuentas y ser responsable de sus actos, e) estar en contacto y al servicio de la ciudadanía y; f) tener regímenes disciplinarios fortalecidos, adecuados y justos.

Asimismo la Policía es la “autoridad administrativa y política e instrumento de la protección de la sociedad civil” (Arias y Zuñiga, 2008, p. 15). Esta posición le otorga a la corporación policial ciertas facultades exclusivas como lo son: el uso discrecional de la fuerza y otros poderes para proteger a las personas y resguardar el respeto de las normas vigentes, el orden y la tranquilidad pública. Lo anterior, determina que en una democracia, la Policía interviene en la vida de los ciudadanos bajo limitadas y bien controladas circunstancias determinadas por la ley.

Dentro de esta lógica democrática, la eficacia de la Policía no solo se aprecia desde el logro de sus objetivos, sino también en la forma en cómo actúa para alcanzar los mismos. En concreto, la institución y el personal de una Policía, deben ser objeto de supervisión y ser responsables por su esfuerzo, la dirección estratégica, la gestión, el logro de objetivos y el desempeño de sus miembros.

Lo aseverado anteriormente reviste importancia actualmente, en un contexto de profundización de la democracia y de implementación de políticas dirigidas a la reducción del crimen, violencia e inseguridad. La Policía no solo se ve afectada por la carencia o ausencia de recursos, sino también, presenta dificultades para actuar en consecuencia con la doctrina de los derechos humanos y el Estado de derecho. (Tudela, 2011).

Tanto el control como la supervisión efectiva de la conducta, gestión y actividad policial, demandan un sistema en que existan mecanismos de control internos y externos. Ambos mecanismos son complementarios y entre ellos debe existir una interrelación estrecha e interdependencia. También la efectividad del sistema está íntimamente vinculada con la existencia de un régimen normativo adecuado, explícito y compartido con todo el personal al cual se aplica. La transparencia, la imparcialidad y la justicia en su aplicación, deben ser los principios que orienten dicho sistema.

Los mecanismos externos e internos de control y supervisión sobre la Policía no deben estar relacionados solamente con la conducta policial, sino también con su integridad, legitimidad, imparcialidad y el buen desempeño y resultados de sus actuaciones y estrategias. A su vez, en un sentido más amplio, el control sobre la Policía debe ejercerse sobre su gestión y sobre las razones y causas que determinan cómo hace lo que debe hacer y lo que no hace. En sentido restringido, los controles deben remitir a las normas, procedimientos, políticas y programas que fomenten el buen desempeño policial, así como todo lo que favorezca o afecte la eficacia y calidad de los servicios que presta. Además, debe atender lo relativo a la prevención, detección y sanción de conductas desviadas tanto como organización, así como a cada uno de sus miembros. (Tudela, 2011).

El buen trabajo de los mecanismos de control estará ligado a una estrategia de mejoramiento integral que se ocupe de las causas y manifestaciones de las conductas desviadas y el mal desempeño. Además, debe estar orientada a generar el ambiente laboral propicio para que dichos aspectos negativos no prosperen. López Portillo y Martínez (como se cita en Tudela, 2011) han señalado como importantes los siguientes elementos para el buen funcionamiento de los mecanismos de control y supervisión:

- a. Voluntad política
- b. Liderazgo en la conducción
- c. Independencia
- d. Confiabilidad
- e. Transparencia
- f. Objetividad e imparcialidad
- g. Efectividad y eficacia
- h. Seguridad jurídica
- i. Personal idóneo y profesional en el área
- j. Adecuado sistema gerencial

La importancia del control y supervisión policial a todo nivel debe dirigirse desde la más alta jerarquía del aparato de seguridad pública dada la relevancia social de la Policía. Además, debe desterrarse la idea de que la aplicación de la ley, el orden y la tranquilidad pública son contradictorios con los valores democráticos. La clave es disponer de los mecanismos de control y supervisión que garanticen el balance exacto en el cual la Policía pueda hacer efectivamente su trabajo a la vez que se preserve el respeto por las libertades democráticas (Sklansky, 2007).

2.3 Conducta y disciplina policial

El servicio policial abarca estándares individuales y organizacionales más elevados que la mayoría de otras profesiones. En este contexto, la disciplina es esencial para construir el prestigio institucional al constituirse en la base para sostener un efectivo desempeño organizacional y preservar el espíritu de cuerpo. Establecer el orden interno y la responsabilidad de sus actos por los miembros de la corporación policial es el objetivo que persigue la disciplina. A su vez, ayuda a los mismos a cumplir con las expectativas y a mantenerse dentro de los límites razonables de desempeño y de conducta. Además, apoya su integridad y habilidad para mantener sus promesas y honrar sus compromisos (Field & Meloni, 1999). Asimismo, la disciplina establece el respeto por el público en general, por la comunidad a la cual se sirve, por la corporación policial y por los superiores, compañeros y subalternos.

La disciplina y conducta policial obviamente están interrelacionadas. La conducta policial adecuada es aquella forma de comportarse que se adhiere completamente y es consistente con el marco conductual establecido por las normas, los valores y la ética que rigen a la institución policial.

Históricamente, se ha transitado de mantener la disciplina a través de códigos o reglamentos disciplinarios, en los cuales se describen a detalle todas aquellas formas de conductas inaceptables, y códigos de conducta, en los cuales se establecen estándares de aquel tipo de conducta que se considera aceptable e inaceptable en contextos específicos (Newburn & Neyroud, 2013). Este tipo de códigos de conducta son indispensables ya que relacionan los valores de un determinado orden político y social con la profesión de policía (Tudela, 2011).

Importante es destacar que la calidad de un policía está determinada por su proceso de socialización como tal. Este proceso comprende: la selección del personal que ingresa a la academia de Policía, la formación formal que recibe dentro de esta y, finalmente, del desarrollo del policía dentro de su institución a lo largo de su carrera.

En este contexto, la formación ética del policía durante todo el proceso descrito, es fundamental por varias razones. En primer lugar, la actividad policial es por su propia naturaleza una práctica permanente de valores, dado que en la misma, existe una amplia libertad de discreción, un contacto constante con delincuentes y una exposición permanente a la tentación de desviarse de la conducta debida.

En segundo lugar, el policía está constantemente enfrentado a dilemas éticos que debe resolver. Frente a ellos, muchas veces no se tiene certeza sobre cuál es la decisión y acción correcta a tomar o se tiene dificultad en

hacer lo que se considera correcto o se encuentra tentado a optar por la decisión y acción que sabe incorrecta.

Por tanto, la enseñanza, instrucción y aprehensión de la axiología policial es también esencial en la determinación de la calidad del policía. Hacer de los valores una práctica requiere de constancia y dedicación y lo más importante es la manera de actuar. También, los valores se constituyen en razón y base fundamental para lo que una persona hace o deja de hacer. Igualmente, cumplen un papel relevante en la eficiencia y efectividad de las organizaciones cuando estos tienen el mismo significado, son compartidos por todos y recordados cotidianamente.

Los valores organizacionales son por tanto, los pilares de la cultura de una organización y facilitan y garantizan el crecimiento e integración de las personas que la conforman. Finalmente, es la coherencia de esa cultura y el grado de consistencia entre lo que dicen y hacen sus integrantes lo que determina el nivel de armonía y calidad del desempeño organizacional (Jiménez, 2006).

Una serie de “amenazas” se ciernen sobre la disciplina y axiología policial: a) la confusión posmoderna que se destaca por anteponer el “yo” sobre la organización, el deseo por lo inmediato y la fijación por el dinero, el poder y el placer. Asimismo, se valora más a las personas por lo que tienen que por lo que son; b) el desbalance entre el castigo y la recompensa; y c) la subcultura policial.

Además, la presencia de conductas desviadas³⁸ y el mal desempeño se atribuyen a que los mecanismos de control y supervisión no han estado a la altura de las exigencias y expectativas actuales. La eficacia de estos radica tanto en la existencia de unidades dedicadas a la detección, fiscalización e investigación de las conductas que afectan el desempeño y la legitimidad de la actuación policial, como en la existencia de una voluntad institucional para prevenir, investigar y sancionar conductas impropias. Consecuentemente, las instituciones policiales deben orientar su esfuerzo no solo al fortalecimiento del marco legal y al código de disciplina, sino también al desarrollo de la integridad en toda la organización y a la solidez ética de cada uno de sus miembros. (Tudela, 2011).

No hay que pasar por alto que muchos regímenes disciplinarios se centran en la sanción de la conducta desviada y no prestan mayor atención a la prevención mediante la práctica de una disciplina “positiva”, basada en

38 Por conducta “desviada” o “indebida” se entenderá a la transgresión del comportamiento normalmente esperado o “buen desempeño” de la Policía, que incluye desde la calidad de la atención prestada a la población hasta las prácticas delictuales comunes, pasando por el abuso de la fuerza o de autoridad hasta las faltas disciplinarias previstas en los reglamentos internos de los cuerpos de policías (Tudela, 2011).

la recompensa de aquellas conductas apegadas a las normas y valores, así como al buen desempeño. Un régimen de disciplina enfocado en un sistema de recompensas en el buen desempeño y la conducta apropiada, ejerce una influencia positiva en la disciplina interna de todos los integrantes de la Policía (Field & Meloni, 1999).

Otra amenaza a la disciplina, la conducta y el desempeño del policía, lo constituye la subcultura policial. La organización policial tiene una cultura propia y se constituye en un paradigma cognitivo para todos sus integrantes. Esta cultura “describe, explica, prescribe y consolida una visión de mundo; funda y recrea actitudes, valores, normas, creencias y conductas, entre otros componentes”. (Tudela, 2011, p. 123).

Cada institución policial posee una cultura organizacional, que aunque es única no es homogénea. Esta se objetiva en 2 niveles de articulación: una cultura formal conformada por la doctrina, reglamentos y leyes, incluidas las políticas públicas; y una subcultura constituida por los discursos y las prácticas presentes y dominantes en la institución. (Tudela, 2011). La primera, es producto de la instrucción, normas, ética y valores institucionales; la segunda deviene de la interacción con otros policías, de las “formas propias” de actuar. Normalmente la última deconstruye a la primera al considerar que los conocimientos o el adiestramiento formal impartidos en la academia son inadecuados, irrelevantes y desconectados de la realidad del trabajo policiaco.

La subcultura policial tiende al aislamiento, a la exclusividad y al secreto de aquellos que no forman parte de la misma. También se privilegia la masculinidad y se enfoca en el riesgo. Igualmente, los policías están más o menos comprometidos con abrazar el espíritu de peligro, la aventura y el posible uso de la fuerza coercitiva (Herbert, 1998). Igualmente, obedecen a una racionalidad situacional. En la “calle”, los oficiales de Policía rara vez son supervisados, por lo que son capaces de responder a situaciones únicas con soluciones únicas. Ellos disponen de una discreción enorme para ignorar, estirar o solo provisionalmente aplicar la ley (como se cita en Herbert, 1998). Cotidianamente, los miembros de la Policía no solo comparten un ambiente de trabajo altamente peligroso y estresante sino que también buscan socializar entre ellos mismos después del trabajo y durante sus días de licencia. Esto genera una vinculación entre ellos en la cual lo más importante es la lealtad incondicional para con sus compañeros. Esta circunstancia hace que el no delatar se convierta en una norma rígida, lo que a su vez genera tolerancia a la conducta desviada y a consolidar un principio mutuo de no-denuncia entre compañeros (Dempsey & Forst, 2013).

El verdadero cambio tendrá lugar a largo plazo y ocurrirá cuando la cultura organizacional de la Policía mejore, ya que la cultura de la organización es

uno de los factores claves para el funcionamiento de los controles internos. (Tudela, 2011). En igual forma es importante el nivel de compromiso organizacional de los integrantes de la Policía. Este compromiso puede dividirse en el compromiso de actitud y el compromiso de conducta. El primer tipo de compromiso se refiere a la magnitud relativa de la identificación, involucramiento y apego que tiene el individuo para con su organización.

El compromiso de conducta concierne al resultado de inversiones hechas por el individuo en su organización, mediante una combinación de tiempo dedicado, esfuerzos, identificación y recompensas. Aquellos que estén poco o moderadamente comprometidos tienen una mayor probabilidad de tender hacia la conducta desviada y el mal desempeño, aquellos que están muy comprometidos, difícilmente se van a desviar en su conducta y tenderán a mostrar un buen desempeño en el cumplimiento de su deber profesional.

2.4 Modelo sistémico de control y supervisión policial

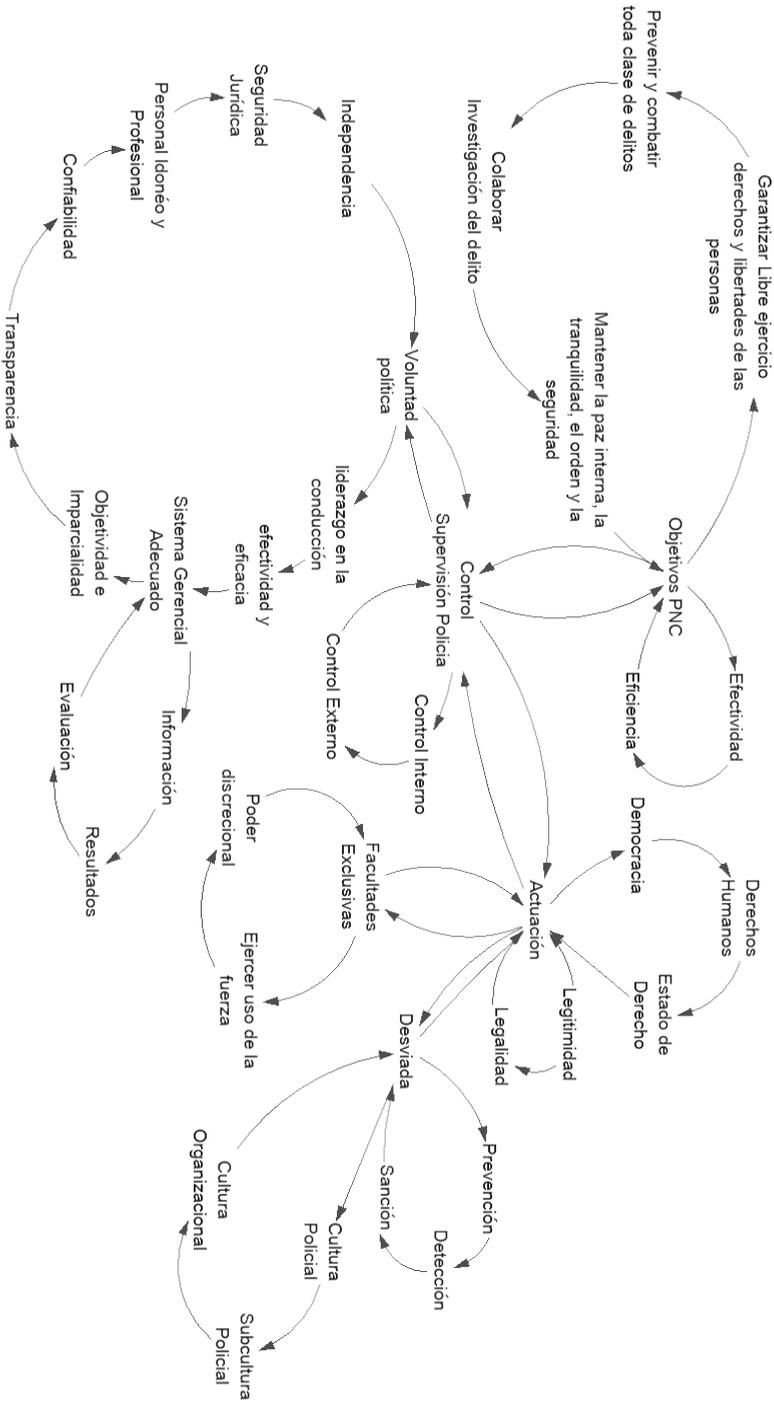
A partir de la teoría citada anteriormente, se ha elaborado el siguiente modelo sistémico de la dinámica que influye en la eficiencia y en la efectividad de los mecanismos de control y supervisión policial.

El modelo muestra las relaciones entre el sistema de control y supervisión de la policía, la actuación policial, las facultades exclusivas de la policía y los objetivos de la PNC. En este sentido, los factores que inciden en el control y supervisión policial, tanto interno como externo, son: la voluntad política, el liderazgo en su conducción, su eficacia y efectividad, su objetividad e imparcialidad, la transparencia, la confiabilidad. Disposición del personal idóneo y profesional, la seguridad jurídica y su independencia.

Las facultades exclusivas de la policía son el poder discrecional de que dispone y la capacidad de ejercer el uso de la fuerza. La actuación policial debe limitarse por ser de corte democrático, respeto de los Derechos Humanos y al Estado de Derecho. Así mismo debe revestirse de legitimidad y de legalidad. Aquella actuación policial desviada debe prevenirse, detectarse y sancionarse. La misma se ve afectada por la cultura y subcultura policial, así como de la cultura organizacional de la policía.

Los objetivos de la PNC pueden sintetizarse en: garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas, la prevención y combate de los delitos, la colaboración en la investigación del delito y el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad. Estos objetivos deben lograrse con efectividad y eficiencia.

Diagrama 2 Modelo Sistémico de Control y Supervisión Policial



Fuente: Gómez Hecht, J.R.

3. Metodología

El tipo de investigación que se realizó es descriptivo, adoptando un enfoque cualitativo que permitió dimensionar a la IG tanto en su accionar como en el análisis de su estructura organizacional, funcionamiento e identificación de los procesos que le afectan.

La población y muestra analizada la constituyó el personal de la IG, así como el personal de las otras unidades de control interno y de régimen disciplinario de la PNC y de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP).

Las técnicas utilizadas para la obtención de datos e información fueron diversas y propias a la investigación científica. En este sentido, se realizaron entrevistas semiestructuradas con: el inspector general, el inspector general adjunto, las jefaturas de los departamentos de Quejas y Denuncias, Procesos Disciplinarios, Supervisión del Servicio Policial, Supervisión de las Actuaciones Académicas y de Formación de la ANSP y Administración y Finanzas de la IGSP. También, se llevaron a cabo entrevistas bajo la técnica de grupo focal con todos los delegados regionales y 10 delegados departamentales de la IGSP.

Por otra parte, se entrevistaron a las jefaturas de la Secretaría de Responsabilidad Profesional y de las siguientes unidades: Control, Investigación Disciplinaria, Asuntos Internos y Derechos Humanos de la PNC. Asimismo, se entrevistaron a los presidentes de ambos Tribunales de Apelaciones y del Tribunal Disciplinario Metropolitano de la PNC. También se efectuó una entrevista al procurador adjunto para personas migrantes y seguridad ciudadana de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Finalmente, se realizaron visitas de campo a las secciones disciplinarias de las delegaciones policiales de Santa Ana, San Salvador Centro, Subdirección de Investigaciones y de la División Antiextorsiones.

Aparte, se llevó a cabo una exhaustiva revisión bibliográfica y documental de libros, revistas especializadas, informes, manuales y periódicos -tanto físicos como virtuales-, relacionados con el objeto de estudio. A la vez, se recurrió a la técnica de análisis de sistemas (Randers, 1980; Senge, 1990) para identificar relaciones y dinámicas y construir un diagrama sistémico que permitiera la comprensión del control y supervisión policial, así como su utilidad a futuro, para analistas e investigadores con interés en el tema. De igual forma, se utilizó la técnica de elaboración de mapa conceptual para dilucidar gráficamente las funciones de la IG.

Los instrumentos empleados en la investigación fueron: las guías de entrevista tanto para personas individuales como para la interacción con los grupos focales y la ficha documental. Igualmente instrumentos de utilidad

fueron el modelo sistémico y el mapa conceptual elaborados para el estudio y análisis de la IGSP. El modelo sistémico de control y supervisión policial, fue construido a partir de la literatura consultada sobre el tema, para determinar el “modelo ideal” y luego fue contrastado con la realidad de la IGSP para la identificación de variables de interés y la contextualización, no solo del objeto de estudio sino también de las conclusiones y recomendaciones.

4. Resultados

4.1 El desarrollo de las funciones de la IGSP y sus prácticas institucionales predominantes

A la IGSP compete ser la garante del servicio y la función policial apegada al respeto de los derechos humanos y a ser la fuerza de contención que evita el desborde del abuso de las actuaciones policiales. Además de ser el ente contralor y de fiscalización de los servicios operativos y de gestión de la PNC y la ANSP (LOIGSP, 2014, Art. 3).

Al quedar desligada la IGSP de la estructura orgánica de la PNC, y pasar a depender del MJSP, le brinda mayor autonomía de actuación al dejar de actuar bajo la dependencia del ente controlado (PNC) y le garantiza la transparencia y la credibilidad de las investigaciones y de las supervisiones a practicar, así como le permite ampliar su competencia sobre la ANSP.

Las funciones encomendadas a la IGSP están consignadas en el artículo 5 de su Ley Orgánica (LOIGSP, 2014). El cúmulo de funciones que formalmente debe desempeñar puede apreciarse en el mapa conceptual que se presenta a continuación:

Las competencias de la IGSP se exponen en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Facultades y competencias de la IGSP

<p>En su facultad fiscalizadora le compete supervisar lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La legalidad de las actuaciones operativas de los miembros de la Corporación Policial y del cumplimiento de los objetivos de la Academia Nacional de Seguridad Pública. • El funcionamiento ideal a través de la contraloría de todos los órganos, dependencias, unidades y servicios operativos y de gestión de la PNC y de la ANSP. • El cumplimiento al respeto de los derechos humanos en las actuaciones de los miembros de la PNC y de la ANSP. • La evaluación de los planes, programas, instrumentos y procedimientos policiales a fin de promover que los mismos sean respetuosos y garantes de las leyes nacionales y de los instrumentos normativos internacionales reconocidos por el Estado salvadoreño, a través de la supervisión eficaz que para tal efecto desarrolle la Inspectoría General. • La adecuada gerencia del personal y de los recursos institucionales de la PNC y de la ANSP.
<p>En su facultad de aplicar el régimen disciplinario (PN y ANSP) le compete lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Supervisar el cumplimiento del régimen disciplinario en la PNC y de la ANSP. • La adecuada recepción y tramitación de las denuncias de la ciudadanía acerca de las actuaciones de los miembros de la PNC y de la ANSP. • La investigación disciplinaria de aquellos hechos constitutivos de faltas graves y muy graves cometidas por miembros de la PNC y de la ANSP. • La contraloría eficaz y eficiente a través del ejercicio de la Dirección Funcional de la Investigación Disciplinaria interna de la PNC y de la ANSP. • Garantizar el cumplimiento de los fines pretendidos en el artículo 2 de la LDP, a través de lo dispuesto en el artículo 15 literal g de la LOIGSP, al constituirse la Inspectoría General como parte procesal en el respectivo procedimiento disciplinario.
<p>En su facultad de supervisión de la conducta ética y del respeto a los derechos humanos le compete lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Supervisar el cumplimiento al respeto de los derechos humanos, en las actuaciones de los miembros de la PNC y de la ANSP. • La observancia del Código de Conducta Policial y de Ética de la PNC así como la conducta de los servidores públicos y del alumnado de la ANSP. • Supervisar la conducta de los servidores públicos de la ANSP y de los alumnos, de acuerdo a los principios éticos que rigen la función pública y el cumplimiento curricular previamente aprobado por el Consejo Académico de la ANSP, de acuerdo a como lo estipula su Ley Orgánica.

Fuente: Gómez Hecht, J.R.

No obstante, a la IGSP se le han otorgado formalmente todas las facultades para poder ejercer una labor de control y fiscalización efectiva, se advierte en la práctica que estas se ven amenazadas en su posibilidad de ejecutarse en la plenitud de la pretensión legislativa y de urgente necesidad para el beneficio de la sociedad salvadoreña. Múltiples son las razones de lo anteriormente aseverado las cuáles se exponen a continuación.

El artículo 2 inciso segundo de la LOIGSP, establece que la IGSP funcionará con su propio presupuesto. A casi 2 años de haber entrado en vigencia la normativa aludida, la IGSP todavía no administra su propio presupuesto, sino que el mismo es administrado por el MJSP. Esta circunstancia genera que muchos de los gastos no se efectúen en los tiempos programados. La situación se agrava cuando se toma en cuenta que muchos de los costos

logísticos, de mantenimiento de vehículos y de comunicaciones, eran absorbidos por la PNC cuando la Inspectoría General dependía de esta. A partir de mediados de 2016 dicho apoyo se retiró con los consecuentes problemas de no poder cubrir los gastos.³⁹

Además, la IGSP funciona actualmente con una partida presupuestaria de \$1 480 000, pero se calcula que para funcionar de acuerdo a lo dispuesto en la LOIGSP y con las unidades requeridas, se necesita un presupuesto de \$ 8 050 081.50. De igual forma, para poder administrar su propio presupuesto en la IGSP se necesita crear las unidades de: Auditoría Interna, Planificación Institucional, Financiera Institucional y Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (LACAP, 2000) y contratar al personal para que lo administre.⁴⁰

Igual de grave es la situación a que se enfrenta la IGSP en cuanto a la disposición de recurso humano para cumplir con todas las funciones encomendadas por ley. Prácticamente, el personal de la IGSP no se ha incrementado desde que como IGPNC supervisaba y controlaba a la PNC, sin embargo, la plantilla policial de esta última se incrementa a un ritmo de 1000 personas al año (PNC, 2016).

Actualmente, la IGPNC cuenta con solo 21 delegados departamentales y el apoyo de 55 empleados administrativos. Personal que obviamente resulta insuficiente para cumplir con las tareas de control y fiscalización de los servicios operativos y de gestión de la PNC y de la ANSP, que disponen de una plantilla de personal que asciende a 26 316 y 591 personas respectivamente (IGSP, 2016). Este dato por si solo permite dimensionar la desproporción del recurso humano de la IGSP para la ejecución eficaz del cúmulo de tareas encomendadas. En esta línea, se calcula que para cubrir todo el despliegue de unidades que la ley y el reglamento de la IGSP contemplan, se requiere la contratación de, por lo menos, 135 personas más.⁴¹

La estructura orgánica de la IGSP está conformada de tal forma que se requiere por lo menos de la presencia de un delegado del IG en cada Subdirección, División y Delegación Policial para poder ejercer eficazmente su trabajo de control y fiscalización. Por otra parte, hay por lo menos 4 equipos de trabajo bien diferenciados en la IGSP: uno de carácter multidisciplinario para llevar a cabo las labores de supervisión operativa de la PNC; otro equipo conformado por abogados para hacerse cargo de las funciones relativas al régimen disciplinario; uno más conformado por profesionales

39 Entrevista con el inspector general el día 12 de octubre de 2016 y entrevista con la jefa del Departamento de Administración y Finanzas el día 27 de junio de 2016.

40 Ibídem.

41 Entrevista con la jefa del Departamento de Administración y Finanzas. 27 de junio de 2016.

contables y de auditoría para abordar lo relativo a la supervisión de la gestión de la PNC y la ANSP y; finalmente, un cuarto equipo integrado por profesionales en la docencia para poder llevar a cabo la supervisión académica y de la malla curricular de la ANSP.

Hoy en día, y dada la escasez de personal de la IGSP, este se dedica a cumplir prácticamente 2 tipos de funciones: una orientada a la labor preventiva por medio de la realización de capacitaciones, supervisiones y dopajes y; otra enfocada a las tareas requeridas⁴² para la aplicación del régimen disciplinario.⁴³ La atención de todas las tareas relacionadas al régimen disciplinario es la actividad que más tiempo absorbe al personal de la IGSP.⁴⁴

En lo que respecta a cada uno de los departamentos de la IGSP, la situación no es alentadora. De los 8 departamentos que deben conformarse, por disposición de ley (LOIGSP, 2014), solo 4, -Quejas y Denuncias, Investigación de las Faltas Disciplinarias, Supervisión del Servicio Policial y Administración y Finanzas-, tienen asignada una jefatura. Los 2 últimos mencionados, no cuentan con personal para el desarrollo normal de sus actividades.

El Departamento de Quejas y Denuncias (DQD), además de la jefatura, cuenta con 4 colaboradores. La jefa del departamento, además de sus funciones propias, tiene que supervisar y atender los requerimientos del área disciplinaria de la Subdirección de Inteligencia, de la Unidad de Asuntos Internos, y de la Unidad de Derechos Humanos. Todos sus colaboradores desarrollan las siguientes tareas: a) recepción de denuncias, b) registro y seguimiento de denuncias de la PDDHH,⁴⁵ c) emisión de constancias de antecedentes disciplinarios,⁴⁶ d) seguimiento a las quejas y denuncias recibidas; y e) elaboración de estadísticas. A su vez, dada la escasez de personal, a uno de sus colaboradores con estudios jurídicos se le ha asignado supervisar y atender lo relativo al régimen disciplinario de la Subdirección de Tránsito Terrestre. El DQD carece de un sistema informático debidamente diseñado que facilite la administración de toda la información a su cargo. También la LOIGSP, en el artículo 23, mandata que el DQD debe tener oficinas en cada cabecera departamental del país. Esta función actual-

42 Las tareas aludidas son: recepción de denuncias, supervisión de secciones disciplinarias, declarar la improcedencia de las investigaciones, girar direcciones funcionales, elaborar peticiones razonadas, autorizar archivos y atender audiencias en los Tribunales Disciplinarios.

43 Los procesos por falta grave y muy grave se inician con la presentación de la petición razonada en el Tribunal Disciplinario competente.

44 Grupo focal con delegados regionales y con delegados departamentales realizados, respectivamente, el 15 y el 28 de junio de 2016.

45 En el año 2015 se recibieron 269 denuncias de la PDDHH (IGSP, 2016).

46 Los antecedentes disciplinarios son solicitados para una variedad de trámites como: solicitud de becas, procesos de reincorporación y reingreso a la PNC y formar parte de Misiones de Paz. Además de ser uno de los criterios para la imposición de sanciones en el historial de servicio (LDP, 2008, Art. 13).

mente es asumida por los delegados departamentales y sus secretarías. En el año 2015 se recibieron un total de 1402 denuncias (IGSP, 2016).

En el Departamento de Investigación de Faltas Disciplinarias (DIFD), la jefatura, además de sus funciones asignadas de ley, debe supervisar y atender los requerimientos disciplinarios de la Subdirección de Áreas Especializadas Operativas y de la Subdirección de Investigaciones, además de coordinar todo el trabajo disciplinario con la Unidad de Investigación Disciplinaria. Por otra parte, debe atender la coordinación del trabajo disciplinario con las delegaciones regionales y departamentales de la IGSP. Asimismo, asume lo concerniente al Departamento de Procesos Disciplinarios en vista que no hay nadie nombrado en ese departamento. La jefatura dispone de 6 colaboradores: 3 abogados, 1 licenciada y 2 estudiantes de Ciencias Jurídicas; los cuales le apoyan en sus funciones atendiendo las necesidades de supervisión y control disciplinario de algunas de las unidades que le han sido asignadas. Igual que el DQD, el DIFD no cuenta con un sistema informático en forma, que le facilite la administración de la información y el seguimiento de los casos bajo su cargo. Es importante resaltar que en la investigación disciplinaria sobre aquellas conductas que son constitutivas de delito, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió una resolución en la cual se prohíbe tramitar un procedimiento administrativo cuando está conociendo la judicatura penal. A efecto de dar cumplimiento a lo resuelto por la referida curia, en los casos de las investigaciones disciplinarias por conductas constitutivas de delitos, se debe estar a la espera de la resolución judicial con respecto a los mismos y la valoración de la autoridad jurisdiccional que la emite debe respetarse (SCCSJ, 2013).⁴⁷

En lo que concierne al Departamento de Supervisión y Servicios de la PNC y la ANSP (DSS), este se activó hasta febrero de 2016, por estar la mayor parte de la actividad de la IGSP orientada al ámbito disciplinario. La jefatura de este departamento tiene que atender, además de sus funciones propias, todo lo relacionado con el ámbito disciplinario de la Subdirección de Seguridad Pública y las divisiones de: Emergencia 911, Seguridad Fronteriza, Medio Ambiente, Prevención, Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad, Policía de Turismo y Unidad de Control. Así como también, cubrir las funciones que competen al Departamento de Responsabilidad Profesional, dado que no hay ninguna persona nombrada para hacerse cargo del mismo. La jefatura de la DSS dispone de la colaboración de 2 técnicos, uno de los cuales tiene asignado atender a la Subdirección de Administración y Finanzas.

Actualmente no es posible llevar a cabo la supervisión de la gestión policial por falta de personal idóneo para realizar dicha tarea. La escasez de per-

47 Entrevista con el jefe del Departamento de Investigación de Faltas Disciplinarias. 20 de junio de 2016.

sonal y la absorción en las funciones disciplinarias del personal de la IGSP no permite que se supervise adecuadamente los casi 80 planes operativos que la PNC está ejecutando.

A pesar de lo expuesto, se ha priorizado la supervisión del Plan Batalla por la Paz, el Plan Operativo Interinstitucional del Sistema Penitenciario en el marco de las Medidas Extraordinarias y Especiales, así como la Orden de Operaciones para la recuperación del territorio y recuperación del tejido social afectado por las organizaciones terroristas de los 50 municipios priorizados por el Plan El Salvador Seguro. Por el momento, no se han coordinado actividades con la UC y la UDDHH para llevar a cabo inspecciones conjuntas a las delegaciones regionales y departamentales de la PNC.⁴⁸

En lo que concierne a la supervisión de los servicios y a la gestión de la ANSP, se ha asignado al delegado departamental de Zacatecoluca para que realice esa función, además de las que ya tiene encomendadas en su zona de responsabilidad. El delegado se enfoca en brindar el direccionamiento funcional en los casos disciplinarios en los que está involucrado personal policial destacado, en capacitación o formación en la ANSP. También atiende los casos disciplinarios de alumnos de la ANSP a través del Instructivo de funcionamiento, atribuciones y procedimientos de la Unidad de Expedientes Disciplinarios de la ANSP y la aplicación del Reglamento Interno de Trabajo de la ANSP cuando se encuentran involucrados empleados de la misma.⁴⁹

En relación con el Departamento de Administración de Finanzas DAF, la jefatura del mismo, además de las funciones propias a su cargo, atiende las funciones que le competirían al Departamento de Análisis de Estadística (DAE), ya que no hay ninguna persona nombrada a cargo del mismo. Se han distribuido los escasos recursos humanos y materiales de la mejor manera posible. El departamento enfrenta una serie de problemas a consecuencia de que los fondos son administrados desde el MJSP. A manera de ejemplo, a junio de 2016 todavía no le habían asignado el fondo circulante correspondiente al mes de enero. A la vez, se enfrenta con la situación de que el presupuesto de la IGSP es insuficiente para cubrir las necesidades actuales de la institución.

Actualmente, hay serios problemas para cubrir los gastos que antes absorbía la PNC, tales como combustible, mantenimiento de vehículos, servicios de internet y telefonía. Para superar este problema, se hizo una propuesta de proyección presupuestaria con miras a alcanzar un monto suficiente en

48 Entrevista con el jefe del Departamento de Supervisión y Servicios de la PNC y la ANSP. 22 de junio de 2016.

49 Entrevista con el jefe del Departamento de Investigación de Faltas Disciplinarias. 20 de junio de 2016.

los próximos 3 años, que permita el eficaz funcionamiento de la IGSP al MJSP y se está a la espera de una respuesta. Además, todos los instructivos y manuales para el manejo de la administración ya se elaboraron, así como las Normas Técnicas de Control Interno Específicas para la IGSP se enviaron al MJSP para su visto bueno.⁵⁰

En cuanto a los delegados regionales y a los delegados departamentales, lo primero que destaca es que la estructuración de estas oficinas no responde a la descentralización de los diversos departamentos que conforman la IGSP (LOIGSP, Art.4), en el sentido de que las delegaciones departamentales no disponen de una oficina del Departamento de Quejas y Denuncias. En igual forma, se debería de contar con personal con formación multidisciplinaria que estuviese a cargo de las funciones de supervisión y control y otro personal con formación jurídica para atender lo relativo al régimen disciplinario. Actualmente, los delegados departamentales se ven en la obligación de llevar a cabo todas las funciones de la IGSP en su demarcación territorial, lo que humanamente resulta imposible. La mayoría de oficinas departamentales solo la conforman el delegado y una secretaria, personal con el que se debe llevar a cabo todo el trabajo. Igual situación está presente en las oficinas regionales, en las cuales se centralizan las atribuciones y facultades que legalmente deberían delimitarse por departamento según la especialidad; tal como lo establece el artículo 22 de la LOIGSP.⁵¹

También hay que señalar que el delegado departamental cumple con el mandato legal de representar al IG en su demarcación territorial, ejercer la contraloría y fiscalización, supervisar el régimen disciplinario e informar al IG; pero no está cumpliendo con la labor de coordinación con Unidades Regionales de Control, Disciplina y Derechos Humanos, ya que esto lo realiza el delegado regional.⁵²

El hecho de que a la IGSP se le haya otorgado el direccionamiento funcional de las investigaciones disciplinarias por falta grave y muy grave, ha generado que absolutamente todos los informes policiales de conductas consideradas de tipo disciplinario grave o muy grave, se envíen al delegado de IG para que elabore la respectiva dirección funcional.⁵³ Consecuentemente, se ha liberado a los jefes policiales de la obligación de iniciar por su propia cuenta la investigación previa o investigación disciplinaria y se cargó al trabajo del delegado del IG. Entre el 70% y el 90% del trabajo del

50 Entrevista con la jefatura del Departamento de Administración y Finanzas. 27 de junio de 2016.

51 Grupo focal con delegados regionales y grupo focal con delegados departamentales realizados, respectivamente, el 15 y el 28 de junio de 2016.

52 Grupo focal con delegados departamentales. 28 de junio de 2016.

53 Es necesario aclarar que esta tarea, antes de la entrada en vigencia de la LOIGSP, la realizaba cada jefe con competencia sancionadora (LDP, 2008, Art. 40 lit. b).

delegado del IG, se concentra en atender el trabajo disciplinario en detrimento de sus funciones de control y supervisión.⁵⁴

La labor de supervisión de los servicios policiales en el terreno, se ha tornado en una actividad peligrosa dado los niveles de inseguridad presentes en el país, así como la presencia de pandillas que hace difícil el acceso a ciertos lugares. Ante esta situación, no existe un mecanismo de seguridad para los delegados del IG, al momento en que se desarrollan actividades de supervisión.

Además de la sobrecarga de trabajo, el personal de la IGSP se muestra desincentivado. Por una parte, se perdieron algunas de las prestaciones laborales que se tenían cuando se dependía de la PNC, como por ejemplo: el seguro de vida y las prestaciones de salud en la Unidad de Servicios Médicos de la PNC. También el aumento de facultades y el consecuente aumento de la carga laboral, administrativa, operativa y disciplinaria; está en una relación inversamente proporcional a la disponibilidad de recursos. En este sentido, muchos de los vehículos se encuentran en malas condiciones por falta de mantenimiento y hay todo tipo de carencias en recursos materiales para cumplir con las funciones encomendadas. A su vez, ha existido poca comunicación directa entre el IG y sus delegados sobre asuntos inherentes a la actividad de la IGSP. Esta situación, sin embargo, se está corrigiendo parcialmente. A partir de 2016, el nuevo titular de la IGSP, mensualmente está realizando reuniones de rendición de cuentas y de coordinación con los delegados departamentales y regionales.⁵⁵

Todos los entrevistados en la IGSP estuvieron de acuerdo en que el nivel de autonomía, la mayor independencia procesal, el estar sujetos a un marco regulatorio con carácter de ley y el que se tenga la posibilidad de una asignación presupuestaria propia, constituyen las principales fortalezas de la institución. Esto da pie a pensar que existe la oportunidad de mejorar el desarrollo de las actividades investigativas y operativas, así como el desarrollo institucional y profesional de los miembros de la IGSP.

54 Grupo focal con delegados departamentales. 28 de junio de 2016.

55 Ibídem.

Diagrama 3 Modelo Sistémico del Objeto del Control y Supervisión Policial



Fuente: Gómez Hecht, J.R.

Para superar muchos de los problemas que actualmente se presentan en la IGSP, el IG ha presentado ante el MJSP el proyecto de Fortalecimiento Institucional Tecnológico, Logístico y de Capacitación de la IGSP, para que sea incluido al Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. El proyecto en referencia pretende: a) readecuar las oficinas regionales y departamentales, b) implementar y acondicionar las oficinas de quejas y denuncias en las cabeceras departamentales del país, c) diseñar e implementar el Plan de Modernización de la Administración Digital y del Sistema Integrado en Línea, para el registro, control y seguimiento del aviso, queja o denuncia, d) dotar del equipamiento necesario para el cumplimiento de las funciones y objetivos, e) capacitar al personal para el logro de los objetivos institucionales, f) reemplazar y ampliar la flota vehicular, de acuerdo al despliegue territorial de los delegados y funcionarios y, finalmente, f) diseñar y ejecutar una campaña divulgativa más efectiva y de impacto de los servicios prestados por la IGSP a la población (IGSP, 2016).

4.2. Los procesos subyacentes que determinan el rumbo de las prácticas institucionales que desarrolla la IGSP

Para identificar los procesos subyacentes que determinan el rumbo de las prácticas institucionales, se aplicó el Modelo Sistémico de Control y Supervisión Policial (apartado 2.4 de este estudio). La finalidad de todo sistema de control y de supervisión policial, es coadyuvar a que la corporación policial esté cumpliendo con sus objetivos con efectividad y eficiencia. En el caso específico de la IGSP, no estaría cumpliendo con este cometido. La ola de violencia e inseguridad que embarga al país, es una muestra evidente de que la PNC no está ni cerca de cumplir con sus objetivos de garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de la personas, la

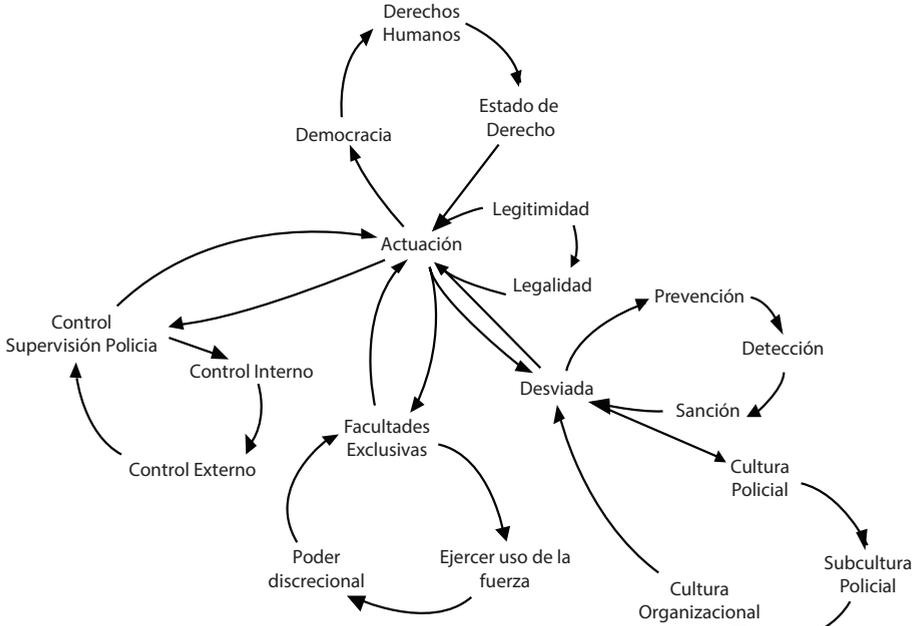
prevención y combate de toda clase de delitos y en mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad (ver Diagrama 4).

La labor de la IGSP en este ámbito debería ser analizar a nivel político estratégico la operatividad policial con sus respectivas observaciones y recomendaciones al MJSP, a efecto de mejorar la efectividad y la eficiencia policial; así como colaborar en verificar que la PNC esté cumpliendo con las principales directrices de la Política de Seguridad Pública. Estos informes se deben generar a partir de las labores de supervisión propias de la IGSP en coordinación con la UC. Como se ha señalado, este tipo de análisis no se está llevando a cabo por carecerse en la IGSP del DAE, (unidad encomendada por ley para generar este tipo de informes) y por la poca participación que hay tanto del DSS como de los delgados del IG en lo que respecta a las labores de supervisión operativa.

Sobre el sistema de control y supervisión de la actuación y conducta policial, este debe garantizar que la prestación del servicio policial y el comportamiento de sus integrantes, estén acordes al de una Policía de corte democrático y de respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho. Esta situación estaría generando una conducta policial enmarcada en la legalidad y en la legitimidad (ver Diagrama 4). Al analizar el nivel de confianza en la Policía por parte de la ciudadanía; se puede ver que es sumamente bajo. De acuerdo a la encuesta que realizó el Latinobarómetro en el año 2015, el 70.7% (Latinobarómetro, 2015) de los encuestados dijeron tener poca o ninguna confianza en la Policía.

Esta encuesta es coincidente con el resultado de otra encuesta llevada a cabo en el mismo año por una universidad nacional, en la cual el 62.10% de los encuestados manifestaron tener poca o ninguna confianza en la PNC (IUDOP, 2016).

Diagrama 4 Modelo Sistémico del Control y Supervisión Policial sobre la Actuación Policial



Fuente: Gómez Hecht, J.R.

Otro componente importante del sistema lo constituye el hecho de que las facultades exclusivas otorgadas a la Policía tanto para ejercer el uso de la fuerza como su poder discrecional, deben estar debidamente controlados (ver Diagrama 4). En este sentido, la cantidad de enfrentamientos que se están suscitando con las pandillas y la cantidad de pandilleros que están resultando fallecidos en los mismos, son una señal de que los elementos señalados están fuera de control.

Entre el 1 de enero y el 11 de octubre del año 2016 se han producido 486 enfrentamientos en los que han fallecido 448 pandilleros.⁵⁶ Estas cifras, aunque pueden estar ‘justificadas’ en el aumento del nivel de violencia y de poder de fuego de las pandillas, no es acorde al comportamiento de una Policía de corte democrático en la cual el derecho a la vida es el máspreciado y protegido. De acuerdo al informe del relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias a la Asamblea General de Naciones Unidas:

“El uso intencional de fuerza letal por parte de agentes del orden y otras personas está permitido solo en casos muy excepcionales, a saber, cuando su uso contra el autor de un ataque ilícito es estricta-

56 Información proporcionada por la Policía Nacional Civil

mente inevitable a fin de proteger la vida humana (lo cual lo hace proporcional) y todos los demás medios son insuficientes para lograr ese objetivo (lo cual lo hace necesario). El requisito de necesidad plantea la cuestión de si la amenaza no podría haberse evitado recurriendo a medios menos dañosos y, consiguientemente, exige un enfoque graduado del uso de la fuerza". (REESA, 2016, p.27).

La PDDHH ha denunciado la existencia de grupos de exterminio dentro de la corporación policial y se tienen abiertos 33 expedientes de investigación por enfrentamientos entre policías y pandilleros en los que han fallecido 132 personas desde el año 2013. Ante esta situación, la labor de la IGSP es inefectiva, en parte por la escasez de recursos y de personal y, por otra, la limitante que ha impuesto la SCCSJ en el sentido de que no se puede investigar un hecho delictivo administrativamente mientras el mismo se esté investigando penalmente. En consecuencia, puede llevar años para obtener resultados. De igual forma, las investigaciones que se hacen de estos casos por parte de la UC, no son objetivas y se orientan a justificar la actuación policial.⁵⁷

El problema ha trascendido las fronteras nacionales y las ejecuciones ilegales se han reportado como un problema en el Informe sobre Derechos Humanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica (2015), aunque resalta el hecho de que no se han podido constatar las mismas ni ha habido ninguna condena judicial por alguno de ellos (US Department of State, 2015).

Para abordar el problema, el Gobierno de El Salvador firmó un compromiso para garantizar el cumplimiento y la protección de los derechos humanos en las tareas para el combate a la criminalidad, a través del "Mecanismo de Coordinación para el Fortalecimiento de los Controles Internos de las Instituciones de Seguridad". Este mecanismo es presidido por el vicepresidente de la República, y conformado para operar por el ministro de Asuntos Exteriores, el secretario de Gobernabilidad y el comisionado presidencial para la Seguridad Ciudadana y la Convivencia, el ministro de Justicia y Seguridad Pública y el procurador para la Defensa de los Derechos Humanos (Vicepresidencia El Salvador, 2016). Llama la atención que al mismo no se haya invitado a formar parte al IG que es la autoridad competente por ley en materia de control y supervisión policial. Asimismo, no se le tomó en cuenta para la elaboración del Marco Conceptual para el Uso de la Fuerza y el Empleo de Armas Letales en la Policía Nacional Civil de El Salvador, a pesar de ser materia propia de su competencia.

En lo concerniente a la detección, prevención y sanción de la conducta desviada (ver Diagrama 4), en la IGSP de las denuncias recibidas en 2015,

57 Entrevista al procurador adjunto para Personas Migrantes y Seguridad Ciudadana de la PDDH. 18 de octubre de 2016.

el 39% fue por supuesta violación de la integridad física, el 14% por supuesta violación de la seguridad personal, el 12% por supuesta violación a una vida libre de violencia física, psicológica y sexual y el 11% por supuesta violación a la seguridad personal (IGSP, 2016). A pesar de lo señalado, no se han generado informes donde se analicen las causas y se hagan recomendaciones para evitar este tipo de conductas.

En lo que respecta a las sanciones aplicadas al personal policial, de 1207 audiencias que se llevaron a cabo en los tribunales disciplinarios en el año 2015, el 70.4% resultaron con una resolución sancionatoria, dato que puede reflejar que la dirección funcional que está ejerciendo la IGSP está dando resultados. A pesar de lo expuesto, en opinión de la presidenta del Tribunal Disciplinario de la Región Metropolitana, es necesario que todos los miembros de la IGSP que trabajan en el área disciplinaria sean abogados. Esta situación mejoraría la depuración de las investigaciones, ya que del análisis de los expedientes se puede apreciar que muchos muestran vacíos que pueden acarrear nulidades. En este sentido, es importante que se verifique que todas las notificaciones se realicen en legal forma y se asegure que todo documento que lo amerite esté debidamente certificado. También se puede apreciar una falta de uniformidad en la depuración de los mismos.⁵⁸

En opinión de los presidentes de los tribunales de apelaciones, también la IGSP debe mejorar el nivel jurídico de sus delegados. También señalaron que con la entrada en vigencia de las reformas a la LDP en noviembre de 2015, con las cuales se modificó la configuración de los tribunales disciplinarios, la falta de prioridad del régimen disciplinario quedó en evidencia cuando estos pasaron alrededor de 3 meses sin que se nombrara a los nuevos miembros⁵⁹ A su vez, al nombrarlos, se recurrió a profesionales del derecho que no tenían mayor conocimiento de la LDP ni experiencia judicial, sino que se nombró abogados que ya laboraban en otras áreas del MJSP, afectando la calidad de las resoluciones.⁶⁰

En el año 2015, el 40.76% de las resoluciones de los tribunales disciplinarios fueron confirmadas por los tribunales de apelaciones (IGSP, 2016). Entre enero y marzo de 2016, el porcentaje de resoluciones confirmadas había descendido al 22.39%.⁶¹ Existen reuniones periódicas (una o 2 veces por mes) entre los presidentes de los diversos tribunales disciplinarios, el IG y el titular del MJSP para unificar criterios, sin embargo, muchas veces lo que se critica es la línea jurisprudencial y se quiere imponer criterios.⁶²

58 Entrevista con la presidenta del Tribunal Disciplinario de la Región Metropolitana, quien también fungió como presidenta del Tribunal Disciplinario de la Región Oriental. 13 de septiembre de 2016.

59 Los nuevos miembros de los tribunales disciplinarios fueron nombrados hasta finales de febrero de 2016, cuando las reformas a la LDP habían entrado en vigencia a mediados de noviembre de 2015.

60 Entrevista a presidentes de los tribunales de apelaciones. 11 de agosto de 2016.

61 Información proporcionada por la Inspectoría General de Seguridad Pública.

62 Op. Cit. No. 69.

El primer elemento esencial para que el sistema de control y supervisión policial funcione efectivamente, es que exista una adecuada coordinación de trabajo entre los entes de control interno y externo. (Ver Diagrama 4). En este sentido, desde la creación de la IGSP, los vínculos de coordinación con las unidades de control interno se han deteriorado.

En lo que concierne a la UC, en la actualidad la vinculación con la IGSP es mínima. Los informes de inspección que antes se remitían a la IGSP se envían a la Secretaría de Responsabilidad Profesional.⁶³ Esto implica una pérdida considerable de información para la IGSP. Entre enero y junio de 2016, la UC ha efectuado 532 inspecciones⁶⁴ (74 inspecciones al azar, 383 inspecciones específicas, 4 inspecciones operacionales, 61 inspecciones de seguimiento y 10 verificaciones de casos finalizados).⁶⁵ Los resultados de estas inspecciones, deberían de ser analizados a profundidad por parte de la IGSP a fin de detectar disfuncionalidades y tendencias en la operatividad y en la prestación del servicio policial, sin embargo, este trabajo no se está realizando. El nivel de desvinculación de la IGSP con la UC es tal, que a pesar de estar la Oficina Territorial Occidental de la UC compartiendo las mismas instalaciones que la Regional Occidental de la IGSP, no hay mayor coordinación de trabajo entre ambas. Los delegados del IG solo solicitan que se realicen inspecciones de casos específicos, pero no verifican los procedimientos ni acompañan a la UC en sus actividades de inspección. Tampoco verifican que las observaciones y recomendaciones realizadas en las inspecciones se cumplan.⁶⁶

En relación con la UAI, la relación con la IGSP es en la actualidad inexistente, ya que se limita únicamente al direccionamiento funcional de la jefatura del DQD de la IGSP de los casos disciplinarios que se inician en la unidad y a consultas ocasionales sobre ciertos casos específicos. Entre el año 2015 y julio de 2016, la UAI ha realizado 1865 investigaciones por la comisión de delitos de personal de la PNC y ha detenido a 101 miembros de la PNC.⁶⁷ El análisis de las circunstancias en que se dan estos delitos debería ser una fuente de información de gran valor para la IGSP, para detectar

63 Entrevista a jefaturas de la UC. 17 de agosto de 2016.

64 Información proporcionada por la Unidad de Control

65 Las inspecciones operacionales, son aquellas en las que se supervisa a profundidad la unidad inspeccionada a fin de determinar el nivel de cumplimiento en la ejecución de sus planes generales y particulares, el apego a su organización y funcionamiento, la situación y distribución de su personal, equipo e instalaciones, así como el uso de los recursos que le han sido asignados y el desarrollo de los procedimientos administrativos y operacionales que le son aplicables. Las inspecciones al azar o sin previo aviso, son aquellas por medio de las cuales se supervisa la unidad de forma sorpresiva, con el objeto de evaluar su desempeño cotidiano. Las inspecciones de asuntos específicos, son aquellas en donde se supervisa la ejecución de planes operativos específicos; y las inspecciones de seguimiento, por medio de las cuales se verifica el nivel de acatamiento en las unidades de las recomendaciones realizadas como resultado de una de las inspecciones precedentes.

66 Entrevista a miembros de la Oficina Territorial Occidental de la UC. 19 de agosto de 2016.

67 Información proporcionada por la Unidad de Asuntos Internos

e identificar tendencias y patrones de conducta desviadas, sin embargo, esta información no es solicitada ni remitida por la UAI a la IGSP.⁶⁸

En lo que respecta a la UDDHH, la relación de coordinación es un poco más cercana. En este sentido, la IGSP remite casos a la unidad para que se investiguen, pero no hay reuniones periódicas con el IG. La UDDHH entre el año 2015 y agosto de 2016, recibió 32 denuncias para investigar y finalizó la investigación de 31 casos. También realiza supervisiones a las bartolinas de la PNC, sin embargo, la información recabada no es remitida ni es solicitada por la IGSP para su análisis. No hay coordinación de trabajo en relación a capacitaciones en materia de derechos humanos, como existió en años anteriores.⁶⁹ Extrañamente, esta unidad de control interno no está bajo la dependencia jerárquica de la Secretaría de Responsabilidad Profesional, sino bajo la Secretaría de Relaciones con la Comunidad (RRLOPNC, 2016).

En cuanto a la UID, es con esta unidad con la que la IGSP tiene la mayor coordinación, situación que no es de extrañar desde el momento en que la actividad que más absorbe a los delegados de la IG es lo relativo al régimen disciplinario. Además, la UID no puede realizar ninguna investigación si no recibe la respectiva dirección funcional de la IGSP. Por otra parte, la elaboración de la petición razonada, así como el acta de archivo de los casos bajo investigación, la elabora la IGSP. Entre el 1 de noviembre de 2015 y el 22 de agosto de 2016, la UID recibió por parte de la IGSP 240 investigaciones previas y 120 investigaciones disciplinarias.⁷⁰ De estas, se regresaron a la IGSP durante el mismo período de tiempo 185 investigaciones previas y 67 investigaciones disciplinarias. Al respecto, existe el problema que no se reporta a la UID por parte de la IGSP el fin que tuvo la investigación previa o disciplinaria, en caso que se archive o se presente la respectiva petición razonada. A pesar de la estrecha relación que hay, la jefatura de la UID no se reúne con nadie de la IGSP para tratar situaciones relativas al quehacer disciplinario.⁷¹

En lo que respecta a las secciones disciplinarias (SD), en la actualidad existen 189 secciones disciplinarias en todo el territorio nacional. En las mismas, laboran 365 investigadores que se dividen en las siguientes categorías:

68 Entrevista a la jefatura de la UAI. 18 de agosto de 2016.

69 Entrevista a la jefatura UDDHH. 24 de agosto de 2016.

70 Información proporcionada por la Unidad de Investigación Disciplinaria.

71 Entrevista a jefatura de la UID. 18 de agosto de 2016.

Cuadro 5 Categorías de investigadores de las secciones disciplinarias

Categoría	COM	SUBCOM	INSP. JEFE	INSP.	SUB INSP	SGTO	CABO	AGENTE	ADMON	TOTAL
Cantidad	1	2	1	1	4	40	33	278	5	365

Fuente: Gómez Hecht, J.R

Los delegados del IG, remitieron a la UID y a todas las secciones disciplinarias durante el año 2015 y durante el período de enero a septiembre del año 2016, la siguiente documentación:

El dato respecto a la cantidad de informes que se reciben en la IGSP para direccionamiento funcional por parte de las secciones disciplinarias, así como el número de informes recibidos que se desestiman.

Asimismo, se reporta que los delegados del IG realizaron en el año 2015, 875 supervisiones a las diversas secciones disciplinarias. Entre enero y septiembre del año 2016, reportan haber efectuado 730 supervisiones a secciones disciplinarias.

A pesar de todo el trabajo realizado durante las visitas de campo a las secciones disciplinarias, se pudo constatar que no hay uniformidad en la forma en que se realizan los direccionamientos funcionales, resolución de archivo y peticiones razonadas. En la Sección Disciplinaria de la Región Metropolitana los miembros de la sección manifestaron que ellos visitan a su delegado semanalmente para trasladarle documentación y recibir la misma. También dijeron que hay cierto atraso en recibir los respectivos direccionamientos funcionales y que no reciben retroalimentación en cuanto a los informes que se desestiman.⁷²

En la Sección Territorial Disciplinaria de Occidente, cuyos miembros en su mayoría son abogados, manifestaron que algunas direcciones funcionales que reciben de parte de los delegados del IG son escuetas, deficientes o insuficientes. A veces, también solicitan que se realicen diligencias que no son atinentes al caso y sugieren que sean más específicos en los actos investigativos que se solicitan. Por otra parte, señalaron que existe un gran rezago de casos y que a pesar de compartir las mismas instalaciones, no se les informa sobre los casos que se desestiman. También señalaron que la calidad en el direccionamiento funcional, resolución de archivo y peticiones razonadas, está directamente relacionada con la capacidad y el conocimiento jurídico del delegado del IG que las emite.⁷³

72 Visita y entrevista a la Sección Disciplinaria Delegación Metropolitana. 25 de agosto de 2016.

73 Visita y entrevista a miembros de la Sección Disciplinaria Territorial de Occidente. 19 de agosto de 2016.

Durante la visita a la Sección Disciplinaria de la División Central de Investigaciones, también se pudo apreciar la falta de uniformidad en las direcciones funcionales, resoluciones de archivos y peticiones razonadas. Los miembros manifestaron estar saturados de trabajo dado que antes se disponía de 1 sargento y 8 agentes para depurar las investigaciones de la división y actualmente solo se cuenta con 1 sargento y 2 agentes para

llevar a cabo la misma carga de trabajo.⁷⁴ Durante la visita a la Sección Disciplinaria de la División Antiextorsiones, la agente que atendió, manifestó tener una excelente relación con la delegada de la IG que la visita periódicamente y que se coordinaba eficientemente todo el trabajo.⁷⁵

Cuadro 6 Documentación remitida por los delegados del IG a la UID y todas las secciones disciplinarias

AÑO	DIRECCIÓN FUNCIONAL	ARCHIVOS	PETICIONES RAZONADAS
2015	4,390	1,487	203
ENERO SEPTIEMBRE 2016	3,576	1,586	214

Fuente: Gómez Hecht, J.R

A efecto de uniformizar el trabajo de las secciones disciplinarias y de corregir algunos errores detectados en las investigaciones previas e investigaciones disciplinarias, la UID ha emitido las Directrices 01/2016.⁷⁶ La IGSP por su parte, no ha realizado ningún documento con recomendaciones para mejorar el trabajo de las secciones disciplinarias.

En lo que concierne a la Secretaría de Responsabilidad Profesional, esta es de reciente creación (febrero 2016). Según manifestó el jefe de dicha secretaría, sus principales tareas son: supervisar el funcionamiento de sus unidades dependientes (UAI, UC y UID), así como elaborar planes y protocolos relacionados a la actuación de las mismas. Los planes operativos de cada unidad son elaborados por cada una de ellas. Además, está a cargo de coordinar la búsqueda de capacitaciones y ayuda internacional a sus unidades con instituciones como la International Narcotics & Law Enforcement, USAID y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Producto de su iniciativa es el Marco Conceptual para el Uso de la Fuerza y el Empleo de Armas Letales en la Policía Nacional Civil de El

74 Visita y entrevista a miembros de la Sección Disciplinaria de la División Central de Investigaciones. 24 de agosto de 2016

75 Visita y entrevista a miembro de la Sección Disciplinaria de la División Antiextorsiones. 24 de agosto de 2016.

76 Entrevista al jefe de la UID. 18 de agosto de 2016.

Salvador y el Protocolo de Actuación Conjunta de la PNC y la Fuerza Armada que está por ser entregado. También mencionó que se reunía con el IG 2 veces por mes para coordinar el trabajo y dar seguimiento a algunos casos.⁷⁷

Los esfuerzos que la IGSP hace por generar una cultura policial acorde a un modelo democrático, respetuoso de la ley y de los derechos humanos, es mínimo. Lo anterior se asevera, a pesar de que la LOIGSP le ha facultado para tener injerencia en la ANSP, que es la institución donde se genera dicha cultura. Esta facultad no se ejerce formalmente todavía, porque no se dispone del personal idóneo para conformar el Departamento de Supervisión de las Actuaciones Académicas y de Formación de la ANSP. No obstante, durante el año 2015, la IGSP reportó haber realizado capacitaciones que beneficiaron a 2196 miembros de la corporación policial. De estos, 1116 fueron capacitados en materia del Código de Conducta, 363 en Derechos Humanos, 271 en Equidad de Género y 471 en Ética Profesional. (IGSP, 2015a).

Por otra parte, tampoco se observa un mayor esfuerzo por identificar la subcultura policial que genera ciertos comportamientos desviados al modelo de servicio policial deseado. Esta situación se debe a que a pesar de disponer de una enorme cantidad de información, que se genera por la misma IGSP y las unidades de control interna, es más de carácter cuantitativo que cualitativo y se encuentra dispersa, por lo tanto, no se analiza para generar conocimiento que pueda ser útil para la formulación de políticas de seguridad y así contrarrestar este nocivo fenómeno. Así como no se procura la identificación de aquellos aspectos de cultura organizacional en la PNC que estén generando estructuralmente conductas no deseadas. Es importante destacar “que una gran mayoría de las conductas irregulares se deben a facilidades vinculadas al diseño institucional y a variables situacionales y no exclusivamente por la sola decisión de algunos individuos”. (Tudela, 2011, p. 99). Tampoco hay que olvidar que la conducta desviada se da en un contexto situacional y laboral concreto y específico.

Hay evidencia de la existencia de una cultura de silencio⁷⁸ y de guardar la espalda de los compañeros, sobre todo, en los tiempos violentos que vive el país, en que policías son asesinados y la población exige y acepta que se aplique “mano dura” a los miembros de pandillas. La declaratoria de estas organizaciones por parte de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia como “terroristas” (SCCSJ, 2015), se aúna a una actuación policial enfocada en la represión. Esta situación ya está generando una

77 Entrevista con el jefe de la Secretaría de Responsabilidad Profesional. 17 de octubre de 2016.

78 De las denuncias recibidas en el DQD en el año 2015, solo el 20.3% son internas, es decir, provienen de la PNC o de la ANSP (DQD, 2016).

Policía con un carácter extremadamente represivo. Las últimas unidades de las Fuerzas de Intervención Territorial (FIRT) y las Fuerzas Especiales de Reacción (FES), aunque necesarias, son una muestra de esta tendencia que puede llegar a desnaturalizar completamente a la PNC. Algunas de estas fuerzas de reciente creación (marzo-abril de 2016), no fueron conformadas por el personal más idóneo, sino que muchos jefes enviaron -cuando se les solicitó agentes para conformar estas unidades- a aquel personal considerado como “problema” en sus unidades.⁷⁹

Algunas tendencias sobre las conductas desviadas han sido detectadas por SQD de la IGSP al realizar un somero análisis de las denuncias recibidas durante el período de enero a diciembre de 2015: el 53.99% de todas las denuncias recibidas constituyen violaciones a derechos de los ciudadanos, un 27.6% a faltas del servicio y un 18.4% a conductas de delitos. De las últimas el 24.81% fueron relacionadas al delito de hurto, las cuales, al analizar los relatos de los hechos, se advierte que se deben a actuaciones de la Policía Nacional Civil en registros corporales en los que hubo una apropiación ilegítima de celulares, en otros casos, posterior a los allanamientos las víctimas advierten que les hace falta celulares, “tablets”, dinero, joyas y otros bienes muebles (DQD, 2016, p. 6).

Igualmente determina que el 15.5% de las conductas delictivas denunciadas están relacionadas a supuestos allanamientos sin autorización legal, en su mayoría vinculados con hurto y acompañados de violación a la integridad física de las personas sometidas. Asimismo, el 18.08% está relacionado con denuncias de homicidios, algunos de los cuales son consecuencia de enfrentamientos armados con grupos pandilleros con resultados de pandilleros fallecidos (DQD, 2016).

Para contrarrestar este tipo de actividades descritas, la IGSP reporta haber realizado en el año 2015 las siguientes supervisiones: 126 al Plan de Implementación de Filosofía Comunitaria, 224 al Plan Batalla por la Paz, 284 a Planes y Programas, 91 a las condiciones laborales, 136 a la infraestructura de las unidades policiales y 28 a los procesos de ascensos (IGSP, 2015a).

Existen otros factores que inciden en la efectividad del control y supervisión policial. El más importante de ellos lo constituye la existencia de voluntad política para que el mismo funcione (Ver Diagrama 5.). En lo que respecta a la IGSP, al parecer no hay voluntad política para que esta funcione adecuadamente. Lo anterior se asevera sobre la base de que a 2 años de su creación, todavía no se le ha asignado su propio presupuesto ni el monto adecuado para que pueda cumplir con todas las funciones que

79 Visita y entrevista a miembros de la Sección Disciplinaria de la Delegación Metropolitana. (25 de agosto de 2016), al referirse a la FIRT que se ha destacado para el centro histórico de San Salvador.

su ley orgánica le mandata. Igualmente, a pesar de haberse requerido, no se la provéido de los recursos humanos y materiales necesarios para su funcionamiento. Tampoco se ha autorizado el organigrama propuesto de la IGSP por parte del MJSP. La IGSP tiene un perfil sumamente bajo y, como se ha señalado, no se le toma en cuenta para participar en aquellas iniciativas de Gobierno que por ley le competen.

Al consultar la página web del MJSP la IGSP ni siquiera se menciona como dependencia de esa Secretaría de Estado.⁸⁰

La falta de voluntad política también se hace evidente desde el momento en que el otro ente de control externo, establecido en la LOPNC (2001, Art. 28), el Consejo de Ética Policial no existe, por lo que el régimen de control policial no se encuentra completo. Además, en vez de activar los órganos previstos por la ley, se crean mecanismos ad-hoc para atender asuntos puntuales.

En lo que concierne al liderazgo en la conducción de la IGSP, se percibe que el titular de la misma está con toda la intención que la misma funcione tal como la ley se lo mandata. En el corto período que ha estado a cargo, ya hizo una propuesta del presupuesto que se considera necesario, y ha presentado proyectos para el fortalecimiento de la institución, sin que a la fecha se haya tenido respuesta alguna. También el IG tiene una clara visión de en qué debe constituirse la IGSP y lo necesario para que esta se materialice.

La eficacia y la eficiencia de la IGSP, va a estar íntimamente relacionada con la implementación de un sistema gerencial adecuado. Este sistema le va a permitir administrar adecuadamente la información a efecto de generar conocimiento útil para poder propiciar la implementación de políticas de control y supervisión y posibiliten su seguimiento y su evaluación.

La IGSP también muestra la voluntad de actuar con los niveles de objetividad, imparcialidad y transparencia necesarios para granjearse la confianza de la ciudadanía y de la PNC y la ANSP a las que sirve. La profesionalidad, experiencia e idoneidad del personal actual de la IGSP, se hace evidente al estar desempeñando un gran cúmulo de tareas, sin recursos e incentivos. Los salarios del personal profesional de la IGSP no son equivalentes a otros cargos de responsabilidades y exigencias similares dentro del ámbito de la seguridad pública. En la contratación de nuevo personal debe prevalecer el criterio de mérito y capacidad a efecto de garantizar la calidad en las funciones de control y supervisión. Asimismo, la contratación de este tipo de personal requiere de la exigencia de salarios que sean atractivos

80 Consulta a página web del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Recuperado de: <http://www.seguridad.gob.sv/> el día 12 de octubre de 2016.

al nivel del profesional que se quiere atraer. Finalmente, la IGSP debe de gozar de la autonomía e independencia que la ley le concede para que se garantice la seguridad jurídica de todos los procedimientos que realice.

5. Conclusiones y recomendaciones

La IGSP históricamente tiene un abolengo envidiable. Concebida originalmente (como IGPNC) en los Acuerdos de Paz, fue visionada como un ente de control y supervisión que garantizara la calidad del servicio de la nueva Policía y que las actuaciones de esta se apegarán a un modelo democrático de respeto de los derechos humanos y del Estado de derecho. A pesar de su importancia, la antecesora de la IGSP nació dentro de una cultura que no estaba acostumbrada a los mecanismos de supervisión y control, situación que afectó su posterior desarrollo.

A través de su historia, la IGPNC se ha visto afectada por la indefinición política de cuál debía ser su ubicación jerárquica en la estructura de seguridad pública que mejor garantizara el cumplimiento de sus objetivos. Consecuentemente, transitó de ser concebida como un ente de control interno de la PNC, a ser un ente de control externo, para luego regresar nuevamente al de control interno y actualmente como IGSP ser nuevamente un ente de control externo.

Igual dinámica de constante modificación ha sufrido el régimen disciplinario y la estructura orgánica de la PNC, circunstancia que ha afectado la posibilidad de que se ejerza un control y supervisión efectivo sobre la misma.

La IGPNC se vio aquejada por una serie de inconsistencias y vacíos del marco normativo y legal, la carencia de una visión estratégica de desarrollo, incidencia exógena ajena a la naturaleza del órgano contralor, así como un funcionamiento engorroso y no fluido de sus principales procesos de trabajo. Estas circunstancias limitaron el pleno cumplimiento y desarrollo de su rol institucional y, por ende, su proyección social e interna en la PNC.

La entrada en vigencia de la LOIGSP (octubre de 2014) y su respectivo reglamento (en marzo de 2015), da nacimiento a una nueva institución, la IGSP y, finiquita a su antecesora, la IGPNC. La normativa aludida no solo dota a la IGSP de presupuesto propio y una nueva estructura orgánica, sino también le amplió sus atribuciones y competencia tanto en el ámbito nacional como en el internacional, y además, sobre la ANSP. De esta forma, adquirió capacidad para incidir en la calidad del servicio policial, en la calidad de la formación y en la capacitación de la Policía.

La ubicación actual de la IGSP a nivel ministerial la sitúa a la escala más elevada del aparato de seguridad pública y define el carácter político estratégico de su naturaleza. También el hecho que el IG sea nombrado por

el presidente de la República previa aprobación del Fiscal General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, lo distingue de otros funcionarios del ámbito de la seguridad pública y determina su importancia y elevado nivel de jerarquía.

A fin de adecuarse a la existencia del nuevo órgano de control externo y las exigencias propias del servicio, se reformaron la LOPNC y su reglamento y la LDP. Estos cambios normativos modificaron tanto el régimen disciplinario como la estructura orgánica de la PNC. Las otras unidades de control interno de la IGPNC (la UC, UID y la UAI), pasaron a depender de la recién creada Secretaría de Responsabilidad Profesional y la UDDH bajo dependencia de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad.

Actualmente, la IGSP en vez de verse fortalecida por las reformas aludidas, ha venido debilitándose y perdiendo protagonismo. Varios factores han incidido en esta situación. A nivel del entorno externo, al parecer no existe voluntad política para apoyar a la IGSP para que supere sus actuales deficiencias. Asimismo, el clima de violencia e inseguridad que se vive en el país está generando una cultura policial orientada más a la represión, desnaturalizando la concepción original de la PNC. La corporación policial a su vez, presenta una fuerte subcultura que deconstruye la formación formal y la substituye por formas propias de actuar en la que se privilegia el silencio y la tolerancia a conductas desviadas.

El sistema de control y supervisión de la PNC se encuentra incompleto en vista que no se ha activado el Consejo de Ética Policial.

A nivel organizacional, la IGSP no cuenta con el personal, ni con el presupuesto adecuado para materializar los departamentos previstos por la ley y cumplir con las funciones asignadas. Además, la materialización de la estructura orgánica requiere de la configuración de equipos de trabajo diferenciados. Uno especializado en materia jurídica para atender lo relativo al régimen disciplinario, otro de carácter multidisciplinario dedicado al control y supervisión de la operatividad y el servicio policial y, finalmente, uno con experiencia pedagógica y de docencia para la supervisión y control de la ANSP.

Actualmente, los delegados de la IGSP se ven en la necesidad de llevar a cabo múltiples tareas y de privilegiar el trabajo disciplinario en detrimento de las funciones de control y supervisión.

La IGSP no tiene la capacidad de administrar adecuadamente los datos e información que ella y las unidades de control interno generan. Así como tampoco está generando la calidad y el nivel de análisis y de informes que en realidad puedan servir de insumo para la toma de decisión y formulación de políticas de impacto positivo en el servicio y la conducta tanto

de la PNC como de la ANSP. La principal causa de esta falencia es el no disponer del Departamento de Análisis y Estadística ni de un sistema de administración de información en forma.

Los vínculos de coordinación entre la IGSP y las unidades de control interno, a excepción de la UID, se han deteriorado. Esta situación afecta indudablemente todo el sistema de control y supervisión, piedra angular en el establecimiento de un servicio de Policía y un sistema de formación de calidad y conducta; así como para la prevención, detección y sanción de las conductas desviadas.

Ante lo expuesto, se hacen las siguientes recomendaciones:

- a. Objetivar la nueva fortaleza formal-legal de la IGSP. Para tal efecto, es necesario que se le asigne un presupuesto, recursos humanos y materiales acordes a los nuevos requerimientos de sus funciones. Este solo hecho reflejaría la existencia de voluntad política para materializar un sistema de control y supervisión, eficaz y eficiente, sobretudo en estos tiempos en que la necesidad de enfrentar la situación de violencia e inseguridad puede degenerarse en una desnaturalización de la PNC.
- b. Nombrar el Consejo de Ética Policial a fin de que asuma las funciones que le han sido establecidas en la LOPNC y el RLOPNC.
- c. Gestionar que al corto plazo se activen los departamentos que aún no funcionan en la IGSP, así como descentralizar estos en la diversas delegaciones regionales y departamentales.
- d. Asegurar que las instalaciones de las oficinas y delegaciones del IGSP cumplan con los requisitos para poder brindar un servicio de calidad a la ciudadanía y los espacios que garanticen la debida reserva y confidencialidad.
- e. Brindar a los delegados de la IGSP los equipos de comunicación, transporte y de trabajo para que puedan realizar eficazmente sus labores de supervisión, control e investigación. También procurarles incentivos salariales y beneficios sociales.
- f. Conformar dentro de la IGSP equipos de trabajo especializados por cada área de su competencia. En este sentido, se debe contratar personal sobre la base del mérito e idoneidad de su formación profesional para desempeñar el cargo.
- g. Establecer un sistema de gestión de la información efectiva que permita la realización de análisis e informes de calidad que sirvan de insumos en el proceso de toma de decisiones y en la formulación de

políticas públicas de seguridad. La activación del Departamento de Análisis y Estadísticas es indispensable para alcanzar este cometido.

- h. Fortalecer la coordinación de trabajo con las unidades de control interno de la PNC y con la Secretaría de Responsabilidad Profesional, a fin de evitar la duplicidad de trabajo y generar sinergia entre ellas.
- i. Asumir el control y supervisión de la ANSP. Para tal fin se debe activar el Departamento de Supervisión de las Actuaciones Académicas y de Formación de la ANSP.

Finalmente, se debe recordar que solo el hecho de crear y fortalecer legalmente a la IGSP, no va a garantizar un sistema eficaz de control y supervisión policial, sino mas bien, se debe configurar tal y como fue prevista por el legislador. “Dura Lex, Sed Lex”, toda ley es de obligatorio cumplimiento.

Bibliografía

APC. (1992). Acuerdo de Paz de Chapultepec. Entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). México, D.F.

Aira, M. R. (2016). Las instituciones y su incidencia en el comportamiento organizacional. *Revista Científica Electrónica de Ciencias Gerenciales*, (No. 33), Año 11, pp. 99-111.

Arias, P., y Zuñiga, L. (2008). Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina. Santiago: FLACSO.

Bautista, F. J. (2009). Breve diagnóstico para el desarrollo de la Inspección General de la Policía Nacional Civil de El Salvador. San Salvador: CHECCHI-USAID.

Constitución de la República de El Salvador. (1983). Asamblea Constituyente, 15 de diciembre de 1983, Diario Oficial No 234, Tomo 281, del 16 de diciembre de 1983, San Salvador.

CPN. (1997). Código Penal. Asamblea Legislativa, Decreto Legislativo No. 1030 de fecha 26 de abril de 1997, Diario Oficial No. 105, Tomo No. 335 de fecha 10 de junio de 1997, San Salvador.

Cunto, J. M., Pérez, J., y Duarte, M. A. (2015). Reestruturação organizacional: os principais desafios para o Ministério Público do Rio Grande do Norte. *Revista de administração pública Rio de Janeiro* 49 (6), pp. 1507-1530.

DE 371. (1995). Asamblea Legislativa, Reformas a la Ley Orgánica de la PNC, del 15 de junio de 1995, Diario Oficial N° 127, Tomo 328, del 11 de julio de 1995. San Salvador.

DE 45. (1995). Órgano Ejecutivo, Reforma al Reglamento del Órgano Ejecutivo, de fecha 22 de mayo de 1995, Diario Oficial No. 92, Tomo 327, fecha 27 de mayo 1995. San Salvador.

DE 71. (1995). Órgano Ejecutivo, Reformas al Reglamento de la Inspección General de la Policía Nacional Civil, de fecha 14 de agosto de 1995, Diario Oficial No. 167, Tomo 32 de fecha 11 de septiembre de 1995. San Salvador.

Dempsey, J. S., & Forst, L. S. (2013). *An Introduction to Policing*. Boston, MA, USA, Cengage Learning.

DL 101. (2000). Régimen Temporal Especial Para La Remoción de Miembros de La Policía Nacional Civil que incurran en Conductas Irregulares. Asamblea Legislativa, de fecha 23 de agosto de 2000, Diario Oficial No. 161, Tomo 348, de fecha 30 de agosto de 2000. San Salvador.

DL 24. (2000). Reformas a la Ley Orgánica de la PNC. Asamblea Legislativa, de fecha 8 de junio de 2000, Diario Oficial No.107, Tomo 347, de fecha 09 de junio de 2000. San Salvador.

DQD. (2016). Informe sobre la Recepción de Quejas y Denuncias: Denuncia Interpuesta a nivel Nacional. San Salvador: Departamento de Quejas y Denuncias (DQD) Inspectoría General de Seguridad Pública.

Facín, C. E. (2009). Un análisis institucional de la implicación del proceso de cambio de los SCG en la evolución de la eficiencia de las PYME. *Revista Contabilidad & Finanzas - USP*, Issue 49, pp. 126-141.

Field, M. W., & Meloni, T. E. (May, 1999). Constructive police discipline: Resurrecting the police spirit. *Law & Order*; pp. 85-91.

García, J. (26 de mayo de 2000). Policías asaltan hotel Holiday Inn. *Diario de Hoy*. <http://archivo.elsalvador.com/noticias/EDICIONESANTERIORES/2000/MAYO/mayo26/NACIONAL/nacio10.html>

García, J. (5 de marzo de 2002). Zablah confirma que fue plagiado en patrulla policial. *Diario de Hoy*. <http://archivo.elsalvador.com/noticias/2002/3/5/nacional/nacio2.html>

García, J., y Huezco, R. (30 de mayo de 2000). Forman comisión especial para depurar Policía. *Diario de Hoy*. <http://archivo.elsalvador.com/noticias/EDICIONESANTERIORES/2000/MAYO/mayo30/NACIONAL/nacio5.html>

Glick, W., Huber, G. P., Miller, C., Doty, D., & Sutcliffe, K. M. (August, 1990). Studying changes in Organizational Design and Effectiveness: Retrospective Event Histories and Periodic Assesments. *Organization Science*, Vol. 1 (No. 3), pp. 293-312.

GOES. (1999). Plan de Gobierno "La Nueva Alianza". Gobierno de El Salvador (GOES) 1999-2004. San Salvador.

Herbert, S. (May, 1998). Police subculture reconsidered. *Criminology*. 36 (2), pp. 343-369.

Hidalgo, S., y Gomez, J. (2003). La Inspectoría General de la Policía Nacional Civil de El Salvador. Un modelo de control y supervisión ciudadano de instituciones policiales. Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa. REDES 2003. Santiago, Chile.

IGPNC. (1999). Plan Operativo de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil (IGPNC). San Salvador: Inspectoría General de la Policía Nacional Civil.

IGSP. (2015a). Ejecución del Plan Operativo Anual de la Inspectoría General de Seguridad Pública (IGSP). San Salvador: Inspectoría General de Seguridad Pública (IGSP).

IGSP. (2016). Informe anual sobre las actividades realizadas por la Inspectoría General de Seguridad Pública durante el año 2015. San Salvador: Inspectoría General de Seguridad Pública (IGSP).

IUDOP. (2016). Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2015. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Boletín de Prensa Año XXX (No. 1), pp. 12.

Jiménez, J. C. (2006). El valor de los valores en las organizaciones. Caracas: Cograf Comunicaciones.

LACAP. (2000). Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP). Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Legislativo No. 868, del 5 de abril de 2000, Diario Oficial No. 88, Tomo 347, 15 de mayo de 2000. San Salvador.

Latinobarómetro. (2015). Latinobarómetro, Análisis online. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

LCP. (1996). Ley de la Carrera Policial. Asamblea Legislativa, Decreto Legislativo No. 773, de fecha 18 de julio de 1996, Diario Oficial No. 66, Tomo 379 de fecha 07 de agosto 1996. San Salvador.

LDP. (2008). Ley Disciplinaria Policial (LDP). Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Legislativo No. 508 de fecha 20 de diciembre de 2007, Diario Oficial No. 10, Tomo 378, 16 de enero de 2008. San Salvador.

LOIGSP. (2014). Ley Orgánica de la Inspectoría de Seguridad Pública (LOIGSP). Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto No. 815, Diario Oficial No. 202, Tomo No. 405, Fecha de emisión 2 de octubre de 2014, fecha de publicación 30 de octubre de 2014. San Salvador.

LOPNC. (1992). Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (LOPNC). Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Legislativo No. 269, de fecha 26 de junio de 1992, Diario Oficial No. 144, Tomo 316, el 10 de agosto de 1992. San Salvador.

LOPNC. (2001). Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (LOPNC). Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Legislativo No. 653, 12 de diciembre de 2001, Diario Oficial No. 240, Tomo 353, el 19 de diciembre de 2001. San Salvador.

- Marx, G. T. (2001). Police and Democracy. En M. Amir, & S. Einstein, Policing, Security and Democracy: Theory and Practice. Washington D. C.: Office of International Criminal Justice. <http://web.mit.edu/gt-marx/www/poldem.html>
- Neid, R. (2002). Sosteniendo la reforma: Policía Democrática en América Central. Washington DC: Washington Office on Latin America (WOLA).
- Newburn, T., & Neyroud, P. (2013). Dictionary of Policing. New York: Routledge.
- OEA. (2008). La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades. Washington D. C.: Organización de Estados Americanos (OEA), Departamento de Seguridad Pública.
- ONU. (1979). Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Nueva York: Organización de Naciones Unidas (ONU), Asamblea General (AG), Resolución 34/169, aprobada y proclamada en la 106 sesión plenaria de la AG, 17 de diciembre de 1979.
- ONU. (1990). Principios básicos para el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Habana: Organización de las Naciones Unidas (ONU), Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.
- PNC. (2 de octubre de 2016). Crecimiento de plantilla policial demanda de un monto mayor para salarios. Recuperado de: Policía Nacional Civil de El Salvador (PNC): <http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/novedades/noticias/Crecimiento%20de%20plantilla%20policial%20demanda%20de%20un%20monto%20mayor#.WAYnUpXHxwE>
- Randers, J. (1980). Guidelines for Model Conceptualization. En J. R. (ed), Elements of the System Dynamics Method, (pp. 117-139). Cambridge: Productivity Press.
- RCEP. (2004). Reglamento del Consejo de Ética Policial. Órgano Ejecutivo, Decreto Ejecutivo No. 69, de fecha 3 de diciembre de 2004, Diario Oficial No. 226, Tomo 365 del 3 de diciembre de 2004. San Salvador.
- RDPNC. (1994). Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil. Órgano Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 32, de fecha 22 de abril de 1994, Diario Oficial No. 85, Tomo 323 de fecha 9 de mayo de 1994. San Salvador.
- RDPNC. (1995). Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil. Órgano Ejecutivo, Decreto Ejecutivo No. 48, de fecha 7 de junio de 1995, Diario Oficial No.106, Tomo 327, del 9 de junio de 1995. San Salvador.

RDPNC. (2000). Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil. Órgano Ejecutivo, Decreto Ejecutivo No. 72, de fecha 15 de agosto de 2000, Diario Oficial No. 208, Tomo 349, 7 de noviembre de 2000. San Salvador.

REESA. (2016). Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (REESA) a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York: Asamblea General, Naciones Unidas.

RIGPNC. (1995). Reglamento de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil. Órgano Ejecutivo, Decreto Ejecutivo No. 4 de fecha 27 de enero de 1995, Diario Oficial 19, tomo 326 de fecha 27 de enero de 1995. San Salvador.

RIOE. (1998). Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. Decreto Ejecutivo No. 53, 18 de abril de 1989, Diario Oficial No. 70, Tomo 303 de fecha 18 de abril de 1998. San Salvador.

RLDP. (2015). Reforma a la Ley Disciplinaria Policial (RLDP). Asamblea Legislativa, Decreto Legislativo No. 160 de fecha 29 de octubre de 2015, Diario Oficial No. 211 de fecha 11 de noviembre de 2015. San Salvador.

RLOIGSP. (2015). Reglamento de la Ley Orgánica de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil. Órgano Ejecutivo, Decreto Ejecutivo No. 39 de fecha 19 de marzo de 2015, Diario Oficial No. 57, tomo 406 de fecha 24 de marzo de 2015. San Salvador.

RLOPNC. (2002). Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil. Órgano Ejecutivo, Decreto Ejecutivo No. 82 de fecha 25 de noviembre de 2002, Diario Oficial 188, Tomo 357 de fecha 09 de octubre de 2002. San Salvador.

RRLOPNC. (2016). Reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador (RRLOPNC). Órgano Ejecutivo, Decreto Ejecutivo No. 6 de fecha 28 de enero de 2016, Diario Oficial No. 19, Tomo 410 de fecha 28 de enero de 2016. San Salvador.

SCCSJ (29 de abril de 2013). Resolución 18-2008. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (SCCSJ). San Salvador.

SCCSJ. (24 de agosto de 2015). Sentencia 22-20007/42-2007/89-2007/96-2007. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador (SCCSJ). San Salvador.

Schendler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner, *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 13-28). Lynne Rienner Publishers Inc. and the National Endowment for Democracy. USA.

Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.

Sklansky, D. A. (2007). *Democracy and the Police*. Stanford: Stanford University Press.

Tudela, P. (2011). *Policía, accountability y control interno: líneas de acción para un mejor desempeño policial*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

US Department of State. (2015). *El Salvador 2015 Human Rights Report*. Washington D. C.: United States Department of State.

Vicepresidencia de El Salvador. (3 de octubre de 2016). *Vicepresidencia de El Salvador*. Recuperado de: <http://www.vicepresidencia.gob.sv/gobierno-comprometido-con-el-respeto-a-los-derechos-humanos/>

