

Reflexiones en torno a la corrupción policial*

Proyecto: Generación de Redes de investigadores y profesionales vinculados con materias policiales y de derechos humanos en México.



Notas y experiencias para la
reforma policial en México



Universidad
de Chile

* Alejandra Mohor y Hugo Frühling, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile. Santiago, octubre 2006.

Introducción

La comisión de actos corruptos por parte de funcionarios policiales se ha tornado en una preocupación significativa de los gobiernos democráticos en las últimas tres décadas. Este tipo de conductas pueden encontrarse en cualquier Estado y, al interior de las instituciones, en cualquier rango de la jerarquía policial.

La comisión de actos corruptos por parte de funcionarios policiales se ha tornado en una preocupación significativa de los gobiernos democráticos en las últimas tres décadas.

Precisamente por esta transversalidad del fenómeno y la magnitud de su impacto, la literatura especializada ha buscado llegar a una definición teórica y operativa de lo que es posible entender por ‘corrupción policial’.

También se ha interesado en las causas y consecuencias de este tipo de actos, a la vez que propone una amplia gama de acciones que los gobiernos y las propias instituciones policiales deben implementar a fin de combatirlos.

Este documento pretende aportar a la comprensión del fenómeno a través de la revisión del debate conceptual y ético que se genera en torno de la corrupción policial, y de las estrategias de intervención que de acuerdo con la experiencia internacional parecen más eficaces. El análisis de estas últimas será complementado con el análisis de casos concretos.

Qué entendemos por corrupción policial

La necesidad de definir apropiadamente el objeto de estudio, en este caso la corrupción policial, permite conocer el alcance y las características del fenómeno.

Este conocimiento será el que permita conducir la toma de decisiones respecto de dónde y cómo intervenir para reducir su magnitud.

Debemos hacer una distinción inicial que nos permita enfocar el debate conceptual que se presentará más adelante. La corrupción en el interior de los órganos policiales puede ser de dos tipos: el primero, la corrupción administrativa, que dice relación con aquellas conductas corruptas que se dan a nivel de la gestión de recursos humanos y materiales en el interior de la institución y que son similares a aquellas presentes en otros organismos públicos (pago de comisiones por contratos internos, desvío de fondos, pago por ascensos o traslados, entre otras); el segundo tipo se refiere a una corrupción que es producto de las relaciones con el medio externo a la institución: esto es, se presenta 'hacia fuera' de la institución, en el contacto cotidiano de los policías con ciudadanos y delincuentes. Esta es la corrupción operativa (aceptar/pedir dinero para no cursar una multa o una detención, extravío o producción intencional de evidencia, protección de delincuentes, como ejemplos).

Interesa analizar la llamada "corrupción operativa", que es la que se produce hacia fuera de la institución policial y que genera mayor impacto en la ciudadanía, aumentando la percepción de inseguridad.

Será esta última la que concite nuestro interés, puesto que, por una parte, se presenta únicamente en funcionarios policiales, ya no en funcionarios de servicios públicos en general; por otra, es ésta la que genera mayor impacto en la ciudadanía, disminuyendo la confianza en la policía y aumentando la percepción de inseguridad que trae aparejada¹. Asimismo, la corrupción operativa reduce la eficiencia policial, pues disminuye el interés del funcionario policial por cumplir con la misión institucional (Urueña, 2001).

Para aproximarnos a una definición de esta corrupción operativa, la literatura plantea un primer elemento que debe ser considerado como central: todo acto de corrupción policíaca constituye un acto de abuso de autoridad, toda vez que quien lo comete 'toma ventaja' de su posición y del poder que le otorga (Newburn, 1999; Urueña, 2001).

Este elemento es el que nos permite distinguir entre actos meramente ilegales, cometidos por un policía; y aquellos que, además de constituir delitos, son corruptos. Como apunta Klockars "si oficiales de policía roban bienes de la escena de un crimen a la que han sido llamados a investigar, son corruptos. Si roban a sus familias, a sus amigos, o en una tienda o casas, sin estar protegidos por su autoridad como policías, son meros ladrones"².

En segundo lugar, no todo acto de corrupción es necesariamente un acto ilegal. Así, que un policía acepte un café u otro bien o servicio por el que normalmente

¹ En el marco de los procesos de reformas policiales que se vienen desarrollando en América Latina, la desconfianza en la institución y la percepción de ineficiencia por parte de la ciudadanía son elementos centrales para diagnosticar la necesidad de estas reformas (Rico y Chinchilla, 2006).

² Citado por Newburn (1999).

se debe pagar (gratuidad), no se constituye en un hecho ilícito, pero bien podría ser considerado como un acto de corrupción si es que esta 'gratuidad' genera algún compromiso con quien lo provee.

La aceptación de algún bien o servicio de manera gratuita por parte del funcionario policial no constituye un hecho ilícito aunque podría ser un acto de corrupción.

Entre 'soborno' y 'gratuidades'

La distinción entre 'sobornos' y 'gratuidades' está separada por una débil línea que requiere ser definida en la práctica. Kleinig³ plantea la siguiente distinción: un 'soborno' es de magnitud significativa y generalmente proporcional al servicio o favor que se requiere, y su motivación es corromper a la autoridad; las 'gratuidades', en cambio, tienden a ser más simbólicas, y nada puede hacer suponer, al menos inicialmente, que una 'gratuidad' entregada a un oficial de policía tenga la intención de tener alguna influencia sobre su actuación como policía.

Los argumentos, tanto a favor como en contra de la aceptación de 'gratuidades', son diversos. Todos aquellos que se formulan en contra, la sitúan como un problema básicamente ético, puesto que los servicios policiales y sus agentes deben atender a todo ciudadano en igualdad de condiciones. La aceptación esporádica o sistemática de 'gratuidades' genera, de una u otra manera, un compromiso que puede inducir a un oficial a tener un trato diferenciado con aquellos que le ofrecen estos beneficios (Newburn, 1999).

La noción de ilegalidad del acto no es suficiente, puesto que la corrupción policial se constituye como un problema ético debido a la misión institucional que la policía está llamada a cumplir.

Entonces, la noción de ilegalidad del acto no es suficiente, puesto que la corrupción policial se constituye como un problema ético precisamente debido, como ya se planteó, a la misión institucional que la policía está llamada a cumplir.

Tipos de corrupción

Urueña (2001) recoge la distinción entre corrupción permanente y corrupción circunstancial. Siendo la primera aquella referida a estados de corrupción permanentes pues los policías obtienen un beneficio de actividades ilícitas o que están, o

³ Citado por Newburn (1999).

debieran estar, sometidas a su fiscalización. La corrupción circunstancial, por su parte, corresponde más bien a actos aislados de corrupción que son aprovechados por el policía para obtener algún beneficio.

Tabla N°1: Tipología de 'estados' y 'actos' de corrupción operativa.

Corrupción	Tipología*	Dimensión	Caso
Circunstancial	Corrupción de autoridad	El oficial de policía recibe un bien (ganancia material) debido a su condición de autoridad, sin violar la ley.	El policía recibe como 'beneficio' un café, bebidas u otro servicio de manera gratuita.
	Robo de oportunidad	Tomar desde el sitio del suceso algún bien de la víctima.	Tras un accidente automovilístico, tomar algún bien de propiedad de la víctima.
	'Shakedowns' (Obtener ganancia mediante presiones)	Aceptar un soborno por no dar cumplimiento a la ley.	Omitir realizar un arresto a cambio de dinero o bienes materiales.
Permanente	Protección a actividades ilegales	Otorgar protección policial a actividades ilegales permitiendo que operen.	Protección a redes de prostitución, pornografía o drogas.
	'The Fix'	Desestimar una investigación criminal o un procedimiento, perder multas de tránsito.	Cooperar con personas que han incurrido en delitos, evitando que se investigue su participación.
	'Padding'	Plantar o agregar evidencia incriminatoria	Modificar la escena del crimen

*Newburn construye esta tipología de actos corruptos a partir de los autores Roebuck And Barker (1974). También se recomienda ver: Carter (1990), Sayed and Bruce (1998). Se presentan en este documento aquellas que se sitúan como corrupción operativa.

Esta tipología considera actos leves y estados avanzados de corrupción, expresándose en forma ascendente en la tabla N° 1. Se encuentra implícita, en el modelo presentado, la idea de que un policía que se inicia con un acto de corrupción menos serio (corrupción de autoridad, por ejemplo), avanza hacia aquellos mayores. Aquí queda en evidencia la importancia de intervenir en forma temprana.

Cómo enfrentar la corrupción policial

Así como en otros temas relacionados con la seguridad pública, una política abocada a combatir la corrupción policial debe necesariamente incorporar medidas de prevención y sanción de manera simultánea. Los expertos tienden a descartar que la corrupción sea normalmente un fenómeno aislado que pueda ser atribuido a 'una manzana podrida'. Más bien se trata de que el 'barril' donde se encuentra la manzana ha sido contaminado: para enfrentar la corrupción en el interior de las fuerzas policiales es necesario determinar si existen debilidades institucionales, en cuyo caso deberán implementarse políticas anti-corrupción sobre la institución en su conjunto (el barril), y no sólo sobre individuos particulares (la manzana).

En general, es posible tipificar las políticas anticorrupción en función del 'objeto' al que se dirigen. Así, y en base tanto a la revisión de la literatura especializada y la sistematización de casos, encontramos que estas políticas pueden agruparse en dos

Una política abocada a combatir la corrupción policial, debe necesariamente incorporar medidas de prevención y sanción de manera simultánea.

grandes categorías: dirigidas al recurso humano, por una parte, y enfocadas hacia el control, por otra.

A continuación revisaremos las estrategias de intervención más importantes reco-

gidas⁴. Ellas no son excluyentes entre sí. Es decir, la implementación de una política dirigida a reducir o eliminar la corrupción policial debe, necesariamente, incorporar diversas estrategias.

Políticas dirigidas al recurso humano

- *Reclutamiento.* La incorporación de nuevos oficiales a las fuerzas policiales requiere de procesos de selección rigurosos que permitan el ingreso de profesional con el perfil adecuado. A estos procesos deben ser incorporados criterios que minimicen el ingreso de individuos con características de riesgo. Estos criterios debieran considerar: desestimar candidatos con problemas de personalidad y/o disciplinarios; elevar las exigencias de formación previa, dando preferencia a aquellos candidatos con formación elemental finalizada y, mejor aún, con estudios avanzados; considerar una edad mínima que garantice la capacidad de ejercer un trabajo de 'adultos'; y, finalmente, revisión exhaustiva de la hoja de vida, relaciones sociales y familiares del candidato.

⁴ Esta pretende ser una enumeración de medidas relevantes, no siendo exhaustiva ni abarcando a todas aquellas existentes.

- *Formación ética.* Dado que la corrupción constituye más un problema ético que meramente legal, es fundamental contar con formación de valores y ética profesional desde el reclutamiento y durante el ejercicio de la profesión. Esto es reforzando la imagen del policía como un profesional que aplica la ley, dando primacía al respeto por sí mismo, y entre los colegas policías, lo que debiera llevar al desarrollo de un ‘espíritu de cuerpo’ positivo⁵. En un primer momento, la formación ética debe estar presente durante el proceso de instrucción de las fuerzas policiales, a través de la reflexión sobre prácticas indebidas y dilemas éticos, y el estudio de códigos de ética institucionales y cómo éstos deben ser aplicados de acuerdo con las circunstancias específicas en que se encuentren. Durante el ejercicio profesional, es recomendable fortalecer los contenidos entregados durante la instrucción para todos los funcionarios policiales, independientemente de su rango o función.
- *Responsabilización.* Particularmente relevante resulta la necesidad de ‘hacer responsables’ a los funcionarios de rangos medios y superiores, frente a los actos corruptos de sus subalternos. Se ha visto que en buena medida, la existencia de corrupción pasa por la falta de supervisión, e incluso la complacencia y complicidad, de los oficiales de rangos superiores.

Políticas de control

- *Control interno.*

Preventivo: Estas medidas están orientadas a generar transformaciones a nivel administrativo en la institución. Podemos distinguir tres: a) rendición de cuentas (*accountability*) interna, referida al control, horizontal y vertical, de aquellas conductas impropias identificadas por mandos medios y superiores, en subalternos o en funcionarios del mismo rango; b) severizar la supervisión de ‘actos’ de corrupción adelantándose a la consolidación de ‘estados’ de corrupción, lo que puede reforzarse a través del endurecimiento de las reglas y los procedimientos burocráticos⁶; c) eliminación de procedimientos que generen corrupción, tales como metas de productividad irreales o procedimientos inadecuados para pagar a informantes.

Punitivo: Busca la aplicación de medidas disuasivas que desmotiven a los policías a involucrarse en actos de corrupción. Estas son: a) detección, cuando los sistemas de control obtienen información⁷ sobre la violación de las normas, sea que ello ocurra en forma previa o simultánea al delito;

⁵ Es importante recordar que esta misma noción de *espíritu de cuerpo* puede tener connotaciones negativas, toda vez que se constituye como el principal soporte del encubrimiento entre oficiales de policía, sean corruptos o no.

⁶ En la experiencia de New York, luego de la Comisión Knapp, la principal estrategia fue ‘descentralización, pero no burocratización’.

⁷ Se reconocen tres fuentes primarias de información: ciudadanos, oficiales de policía y la investigación de las actividades policiales.

b) investigación de los ‘actos’ detectados a través de tácticas específicas destinadas a recoger evidencia, para luego sancionar a los implicados. Es central en este punto que dichas estrategias se orienten a recabar la mayor cantidad de elementos a fin de no sólo sancionar a quien ha sido individualizado, sino a la red que pudiera operar tras él, lo que podría implicar posponer las medidas punitivas hasta la delimitación cabal de la magnitud del ‘acto’ de corrupción.

- *Control externo*: La posibilidad de que se incuben actos o estados de corrupción en el interior de la policía, está asociada también a la existencia de un ‘ambiente externo’ propicio para que ello ocurra. Por tanto, es necesario intervenir también a este nivel a través de actores claves (policías corruptos y víctimas de la corrupción, sean ambos efectivos o potenciales); impulsando al público a ser más vigilante y proclive a denunciar conductas corruptas. Por otra parte, la existencia de un ‘ambiente político’ corrupto es un obstáculo para reformar las instituciones. La creación de comisiones externas y autónomas han resultado ser una manera eficiente de generar reformas en el interior de las instituciones policiales donde se han detectado importantes niveles de corrupción. Sin este tipo de vigilancia externa, es mayor la probabilidad de que reaparezcan focos de corrupción, incluso considerando que, pese a que la reforma impulsada sea exitosa, es muy probable que se mantengan algunos menores y aislados.

Estudio de Caso

Vistos los ámbitos generales desde los cuales es posible intervenir para erradicar las conductas corruptas, nos interesa ahora revisar los aspectos más destacados de experiencias exitosas de políticas anti-corrupción.

*Hong Kong*⁸

A principios de la década de 1970, y mientras aún Hong Kong era una colonia británica, los niveles de corrupción en el interior de la policía era altísimos. Los autores que analizan el problema en Hong Kong se refieren a un ‘estado endémico’ de corrupción, con una data de un siglo. Esta situación atravesaba a todos los sectores del gobierno, siendo particularmente grave en la policía, considerada la más corrupta de las agencias gubernamentales.

El combate a la corrupción en Hong Kong ha sido catalogado como exitoso. Este éxito ha sido atribuido a diversos factores, siendo dos de ellos los que nos interesará examinar a modo de ‘lecciones aprendidas’ de la experiencia citada.

⁸ La revisión se realiza en función de los documentos: Manion (1996) y Klitgaard (1985).

El exitoso combate a la corrupción realizado en Hong Kong se debió, en primer lugar, al compromiso serio y creíble de parte de las autoridades.

En primer lugar, el compromiso serio y creíble de parte de las autoridades. El gobierno reconoce ante la comunidad la magnitud del problema, asume

el compromiso por erradicarlo y lo lleva a la práctica inmediatamente. El estallido de un escándalo en esta materia, denominado como el Incidente Godber, llevó al Gobernador a abolir la Oficina Anti-corrupción, dependiente de la policía, e inaugurar un organismo autónomo e independiente que tomaría a su cargo la lucha contra el flagelo. Se crea así la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC). Si bien esta comisión tiene a su cargo, y con amplios poderes, la investigación, sanción y prevención de la corrupción a nivel del aparato estatal en general, será la policía el principal foco de acción, debido a que esta institución concentra tantas irregularidades por sí sola como todo el resto de organismos gubernamentales en conjunto.

La selección y asignación de personal directivo para integrar la ICAC fue una tarea difícil para el Gobernador, pero crucial para la credibilidad del nuevo organismo. Esta dificultad radicaba principalmente en la poca disposición para asumir la responsabilidad que los cargos implicaban: combatir la corrupción implicaba sancionar y 'ofender las sensibilidades de muchos'; por otra parte, el anuncio del gobierno respecto de la lucha contra la corrupción habría generado muchas expectativas en los ciudadanos, las que quizás no podrían ser satisfechas. Finalmente, Jack Carter asume la dirección de la ICAC, luego de una buena carrera en el gobierno y teniendo el respeto de los habitantes de Hong Kong. El personal que integraría la ICAC estuvo compuesto por policías de gran experiencia traídos desde el Reino Unido, además de los más destacados e intachables de la Real Policía de Hong Kong y jóvenes que fueron entrenados especialmente para estos fines. Tanto estímulos como penalidad fueron estrictos, con un sistema de evaluación y recontratación que garantizara la incorruptibilidad de la Comisión y sus miembros.

Se creó la comisión independiente contra la corrupción, mediante la cual los estímulos preventivos como la penalidad fueron estrictos, con un sistema de evaluación y recontratación que garantizara la incorruptibilidad de la comisión misma y sus miembros.

Otro elemento importante de destacar, respecto de la confiabilidad e eficacia de la ICAC, es la iniciativa de Carter de formar comités consultivos, integrados por representantes de gobierno y de la sociedad civil (sectores comerciales, mercantiles y de servicios sociales, y representantes del sector popular). Los comités formados fueron cinco: Comité Consultivo sobre la Corrupción, dedicado a políticas generales; Comité Consultivo para la Prevención de la Corrupción, supervisa e informa sobre las acciones de prevención; Comité de Revisión de Operaciones, abocado a analizar las investigaciones, rutinas y procedimientos de la ICAC; Comité Consultivo de Ciudadanos sobre Relaciones con la Comunidad, que asesora en materia de campañas educativas y comunicacionales; y, Comité de Reglamentaciones sobre la ICAC, encargado

de recibir las denuncias en contra de miembros de la ICAC y asesorarla en materia de sanciones pertinentes.

Operativamente, la ICAC se estructuró en tres departamentos: Departamento para la Prevención de la Corrupción, orientado a evaluar la vulnerabilidad, particularmente de los procesos que pudieran favorecer la corrupción; Departamento de Operaciones, cuya misión consistía en investigar las denuncias que eran recibidas y a los funcionarios que se vieran involucrados, pudiendo incluso hacerlo en secreto y sin restricciones respecto de las cuentas bancarias de los sospechosos de corrupción; y, finalmente, el Departamento de Relaciones con la Comunidad, cuyos objetivos fueron fomentar y recoger denuncias provenientes del público, y transformar la ‘cultura de la corrupción’.

Es esto último, la transformación de la cultura de la corrupción, lo que consideramos un segundo elemento crucial para el análisis del caso Hong Kong.

Previo a las reformas llevadas a cabo, la población de Hong Kong tenía una visión de la corrupción que se reasumía en tres frases: ‘suba al bus’, ‘corra al lado del bus’ y ‘nunca se pare frente al bus’. Es decir, unirse a la corrupción o no interferir en ella, puesto que resultará dañado si lo hace.

Es el Departamento de Relaciones con la Comunidad de la ICAC el que toma a su cargo romper con esta lógica. Para esto, es sin duda fundamental aquello que señalábamos anteriormente, el compromiso efectivo de la autoridad con la lucha en contra de la corrupción, que no sólo genera expectativas, sino que motiva a participar en un proceso conducido con la seriedad y rigurosidad que la gravedad de la situación requería. Este departamento, apoyado en el consejo consultivo del área, inicia una serie de campañas comunicacionales y educativas orientadas a romper con esta dinámica de ‘unirse o no interferir’; fomenta la denuncia, y para ello, instala lugares de acceso público que las recibieran; promueve la conciencia cívica y fe en el ‘buen’ gobierno.

Una de las campañas más importantes impulsadas desde la comisión fue la elaboración de material didáctico para ser introducido experimentalmente en las escuelas. Este se transformó en un ‘juego didáctico contra la corrupción’ que pasó a ser material educativo y moral de uso masificado. Esta iniciativa ha sido sindicada

Una de las campañas más importantes impulsadas desde la comisión fue la elaboración de material didáctico para ser introducido experimentalmente en las escuelas: se transformó en un ‘juego didáctico contra la corrupción’.

por Manion (1996) como una de las medidas más minuciosamente estudiadas que fue tomada por la ICAC destinadas a transformar la cultura de la corrupción imperante en el Hong Kong de mediados de los años ‘70.

Los efectos de la creación de la ICAC, fueron posibles de apreciar en un período muy breve, a través de la constatación de procesamientos por casos de corrupción y el incremento de las denuncias recibidas de parte de la comunidad, que sólo en el primer año pasaron de 1.457 a 3.189, lo que representa un incremento del 119%. El impacto de las políticas de mediano plazo, queda en evidencia en los diversos estudios empíricos que fueron realizados entre 1980 y 1994 de manera sistemática. En 1988 la percepción de penetración de la corrupción alcanza su nivel más bajo, llegando al 24%⁹, cuando en 1984 fue del 52%.

Bibliografía utilizada y recomendada

- Carter, D.L. (1990) "Drug- related corruption of police officer: A contemporary typology" en *Journal of Criminal Justice* Vol 18, pp 85 - 98.
- Klitgaard, Robert (1985) "La erradicación de la corrupción de la Policía en Hong Kong (A)", reproducido por el Instituto Centro Americano de administración de Empresas.
- Klitgaard, Robert (1985) "La lucha contra la corrupción policíaca en Hong Kong (B)", reproducido por el Instituto Centro Americano de administración de Empresas.
- Manion, Melanie (1996) "La experiencia de Hong Kong contra la corrupción: algunas lecciones importantes", en *Nueva Sociedad* nº 145. Septiembre – Octubre 1996, pp 126-137.
- Newburn, Tim (1999) "Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature", *Police Research Series Paper 110*. Home Office, Policing and Reducing Crime Unit.
- Rico, J.M. y Chinchilla, L. (2006) *Las reformas policiales en América Latina: situaciones, problemas y perspectivas*.
- Roebuck, J.B. y Barker, T. "A typology of police corruption" en *Social Problem*, Vol 7, nº1, 1974, pp 423 - 437.
- Sayed, T. y Bruce, D. (1998) "Police Corruption: toward a working definition" en *African Security Review*, Vol. 7, Nº 2.
- Urueña, Nubia (2001) "La corrupción en la policía. Modalidades, causas y control", en *Policía, sociedad y estado: modernización y reforma policial en América del Sur*, Frühling, H y Candina, A, Editores. Centro de Estudios para el Desarrollo, pp. 107- 131.

⁹ Corresponde al porcentaje de encuestados que considera que la corrupción afecta a 'casi todos' o a 'un número considerable' de agencias gubernamentales.