

**DESMILITARIZAR LA POLICIA NACIONAL DEL PERU SIGNIFICA
AVANZAR EN EL RECONOCIMIENTO DE SUS DERECHOS Y DE SU
NATURALEZA CIVIL, ASENTANDO LAS BASES DE LA POLICIA
NACIONAL DEL SIGLO XXI**

**Por: Enrique Hugo Muller Solòn¹
Abogado
Ex – Defensor del Policía (2005 – 2006)**

*La **Guardia Civil de España** no obstante ser una organización policial de naturaleza militar, logró el año 2007 que el Gobierno Español la excluyera del ámbito de competencia de la Justicia Militar, autorizándola a formar **Asociaciones de Policías** e integrar el **Consejo de la Guardia Civil** para la defensa de sus derechos profesionales entre otros innovadores cambios*



I. Antecedentes

Los grados y la naturaleza militar en la Policía Nacional del Perú, tienen que ver con sus orígenes y con su evolución. Es así que la primera Constitución Política del Perú sancionada por el Congreso Constituyente el 12 de Noviembre de 1823, se consideraba a la Guardia de Policía como integrante de la Fuerza Armada de tierra (Art. 165). En 1872 las fuerzas de Policía conocidas como Guardia Civil y

¹ **MULLER SOLON, Enrique Hugo.** Abogado. Penalista. Criminólogo. Ex – Defensor del Policía (2005 – 2006). Fue integrante de la Comisión encargada de elaborar el Nuevo Código de Justicia Militar Policial del Perú.

Gendarmería creadas por Don Manuel Pardo y Lavalle también formaron parte del Ejército del Perú; es decir tuvieron desde sus primeros orígenes un carácter expresamente militar.

Sin embargo, la **Constitución promulgada el 18 de Enero de 1920** y firmada por Augusto B. Leguía, Presidente Constitucional de la República del Perú, establece en su Art. 144º, que la Fuerza Pública se compone solamente del Ejército y de la Armada, **excluye por primera vez a la Policía como organización militar y reconoce tácitamente su naturaleza civil**. Esta Constitución Política de 1920, fue concordante con la decisión presidencial de reformar a las fuerzas de policía existentes por ese entonces, al haber expedido el 07 de Agosto de 1919 el Decreto Ley N° 1163 disponiendo una gran reforma policial y entre otros aspectos la creación de la primera Escuela Nacional de Policía inaugurada el 01 de Noviembre de 1922. Esta reforma policial fue encargada a una misión española integrada por Oficiales pertenecientes a la **Guardia Civil de España**, organismo militar con funciones policiales y dependiente de las Fuerzas Armadas españolas, razón por la cual se siguieron manteniendo los grados militares en la recién reformada policía peruana y lo que es peor, se incorporaron formalmente, usos, costumbres y un régimen disciplinario totalmente militar y similar al de la Guardia Civil de España.

Complementando la Carta Fundamental de 1920, la **Constitución Política del Perú aprobada por Asamblea Constituyen el 12 de Julio de 1979 la distinción entre Fuerzas Armadas (Art. 275º) y Fuerzas Policiales (Art. 277º)**, pero sujetando a esta última a participar junto con las Fuerzas Armadas en la Defensa Nacional. Sin embargo, la actual **Constitución que nos rige, promulgada el 29 de Diciembre de 1993**, excluye totalmente a la Policía Nacional de su participación en las tareas de Defensa Nacional de manera conjunta con las Fuerzas Armadas y **reconoce nuevamente de manera tácita y definitivamente la naturaleza civil de la organización policial**, que lamentablemente no tuvo acogida en la Nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú de 1999 (Ley N° 27238) en donde se reproduce la organización policial basada en un esquema típicamente militar².

Por su parte, la **Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú**, presidida por el propio Ministro de Interior el año 2002, propusieron en su informe final un conjunto de reformas constitucionales, entre las que se encontraba la **necesidad de afirmar la naturaleza civil de la organización policial** (Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú, 22 de febrero de 2002. Pág. 56), pero estas se fueron dilatando con el

² **Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú**. La Ley 27238 fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 21 de diciembre de 1999 y publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 22 de diciembre de 1999

tiempo (principalmente por el cambio del Ministro del Interior) y a la fecha se siguen manteniendo dentro de la estructura, organización y cultura policial, tratamiento, costumbres, grados, administración, uniformes, denominaciones, etc. de tipo militar, siendo así que hasta los héroes policiales Capitán PNP Alipio PONCE VASQUEZ y Alférez PNP Mariano Santos Mateo, son héroes nacionales por haber participado en acciones militares y no precisamente en hechos de naturaleza policial.

II. Algunos intentos por desmilitarizar a la Policía Nacional.

Al igual que la mayoría de los países de América Latina la policía en el Perú ha estado concebida con una lógica militar. Es decir, con una visión castrense de su misión en la sociedad, una estructura jerárquica con rangos virtualmente idénticos a los de las Fuerzas Armadas y privilegios en el fuero de juzgamiento para los "delitos de función". Esta situación llevó a los policías a percibirse como una cuarta rama de las Fuerzas Armadas y, a estas, el verlas en ese mismo sentido, pero con menor jerarquía.

Durante el primer gobierno de Alan García (1985-1990), si bien no hubo alteración alguna de la tendencia mencionada, se puso en práctica la unificación de la policía en un solo cuerpo, denominado desde entonces, Policía Nacional del Perú. No hubo en esta reforma atisbo alguno de algo relacionado con reformas en la función policial, la que siguió siendo concebida con la misma lógica militar que hasta entonces. La decisión de García respondió, más bien, a los problemas causados por las rivalidades y enfrentamientos entre los diversos cuerpos policiales de la época (Guardia Civil, Guardia Republicana y Policía de Investigaciones); celos y disputas que, con demasiada frecuencia, terminaban en choques armados en las calles de las ciudades, ante el pánico de la población.

La llegada al poder de Alberto Fujimori terminó de consolidar la dependencia policial frente a las Fuerzas Armadas. Desde 1990 en adelante, el Ministerio del Interior, del que depende la policía y, en general toda la tarea de orden interior, estuvo bajo el mando de un General del Ejército en el activo. El cargo de Ministro del Interior se convirtió en la práctica en uno de los más importantes a los que un oficial del ejército podía aspirar y sólo un peldaño por debajo de la Comandancia General del Ejército.

Otro aspecto importante de la militarización de la seguridad pública en el Perú estuvo referido a la situación en amplias zonas rurales en donde ocurrió la violencia política y donde hubo o hay actividad de intensa del narcotráfico. Por varios años, todos los problemas de orden público, en muchas provincias rurales del Perú, estuvieron subsumidos en uno: el de la violencia política. Las Fuerzas Armadas reemplazaron

inicialmente a la policía en hacer frente a ese problema específico, fracasando también en el intento. En este segundo caso, no porque tuvieran que retirarse, ya que su número y fuerza militar les permitía permanecer, sino por las fatales consecuencias de percibir a la población de las zonas no como los beneficiarios de su acción, ni siquiera como los aliados potenciales en su enfrentamiento a los grupos armados.

Así, desconociendo el terreno, sin entender el problema, sin apoyo político de las autoridades civiles para desarrollar acciones más amplias y, finalmente, también porque estaban aterrados por las constantes provocaciones y actos de crueldad contra sus miembros y contra la población civil, optaron por la represión indiscriminada.

El gobierno democrático de Alejandro Toledo se propuso en el marco de un conjunto de reformas del Estado orientadas a su democratización, la reforma de la Policía Nacional y el desarrollo de una concepción civil de enfrentamiento al delito y el mantenimiento del orden público. Para ello el gobierno estableció una Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional, presidida por el propio Ministro del Interior, encargada de llevar a cabo el diagnóstico institucional y definir la agenda y el cronograma del proceso de reestructuración policial. La Comisión integrada por civiles y policías hizo durante cuatro meses un exhaustivo trabajo de diagnóstico y de propuesta³.

Es así que se pudo contar con un nuevo Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú (Ley N° 28338) como resultado de un proceso que se inicia en el marco de la reforma de la Policía y fue el mejor intento que se hizo para iniciar el proceso de desmilitarizar a la Policía Nacional, fue parte de las recomendaciones del Informe la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional, trabajado por una comisión representativa de distintos sectores del Ministerio y de la Policía que fue llevado al congreso durante el segundo periodo de Fernando Rospigliosi en el Ministerio del Interior⁴.

Elemento importante a tomar en cuenta en este intento de afianzar la naturaleza civil de la Policía Nacional es que se acabó con las figuras de arresto simple o arresto de rigor que eran figuras que no correspondían a un régimen disciplinario policial, sino mas bien a uno de naturaleza cuartelaria y militar, estableciendo un funcionamiento mas adecuado y justo a la sanción de tipo administrativo. Sin embargo, al producirse la reforma de la Justicia Militar en el Perú el año 2005,

³ **Basombrio, Carlos.** Militarización y Desmilitarización de la Seguridad Pública en el Perú. Panel on "Militarización de las policías versus policialización de las Fuerzas Armadas" Agosto, 1-10-2002. Brasilia. Brazil.

⁴ El Informe Final de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional fue aprobado por R.S. N° 0200-2002-IN del 15 de marzo 2002.

nuevamente se retrocede en este intento de desmilitarización de la Policía, al ratificarse el sometimiento de la Policía Nacional a la justicia militar, no obstante que esta ya disponía de un nuevo margo legal con respecto a su Régimen Disciplinario. El autor del presente Ensayo, a quien en dicha oportunidad le correspondió participar como integrante de la Comisión encargada de elaborar el Nuevo Código de Justicia Militar Policial, deja constancia de la oposición que hizo la representación del Sector Interior para excluir de la jurisdicción militar a la Policía Nacional, pero finalmente este aspecto fue objeto de decisión política.

La subordinación, característica de las fuerzas castrenses, intentó desterrarse desde el trato interno del personal de la Policía Nacional. El Decreto Supremo Nro. 05-2002, publicado el 19 de abril del 2002, cambió el término "Mi" por el de "Señor", de manera que se borraría el sentido de posesión con el uso del monosílabo "mi". El artículo 18º de la Ley N° 28338 – Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú vigente incorporó esta disposición, pero no se cumple hasta la fecha por efecto de la fuerte cultura policial de naturaleza militar imperante al interior de la institución policial. Nadie tiene hasta la fecha la voluntad suficiente para retomar estos primeros pasos que se dieron en el pasado gobierno camino hacia la desmilitarización policial y llegar al gran cambio definitivo que es generar una nueva cultura organizacional netamente policial en la Policía Nacional del Perú.

III. El Caso de la Guardia Civil de España

Es importante resaltar, como referente histórico, que la Guardia Civil de España, institución militar con funciones policiales a la que debemos la gran reforma policial de 1922 en el Perú, no obstante su naturaleza militar por ser parte integrante de las Fuerzas Armadas españolas, **ha hecho un importante e innovador avance en su proceso de desmilitarizar a sus integrantes** teniendo en cuenta su condición de Policías. Para lograrlo el Gobierno español ha promulgado la **Ley Orgánica N° 12/2007 del 22 de Octubre 2007 – Ley del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil**⁵. Sin duda alguna, las novedades más importantes introducidas se enmarcan en el objetivo que impregna toda la Ley de encontrar un equilibrio correcto entre los instrumentos que el Cuerpo de la Guardia Civil precisa para el mantenimiento de un modelo disciplinario eficiente y actual, con la supresión de determinadas figuras jurídicas cuya aplicación, en las circunstancias actuales, resultan desfasadas, difícilmente justificables y excesivamente perjudiciales para los miembros de la Guardia Civil de España.

⁵ **Ley Orgánica 12/2007**. Del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil de España del 22 de Octubre 2007. Ver texto de la Ley en: <http://www.lexureditorial.com/boe/0710/18392.htm>

Ese es el motivo, **en primer lugar**, de la supresión de la figura del arresto como sanción disciplinaria. **En segundo lugar**, la Ley ha precisado lo que ha de ser el ámbito material de aplicación del Código Penal Militar excluyendo totalmente a los miembros de la Guardia Civil, al considerar que muchos de los tipos penales que éste recoge resultan, de nula o escasa aplicabilidad a los integrantes de un Cuerpo Policial cuyas funciones ordinarias están mayoritariamente asociadas al ámbito policial, y no al castrense. De ahí que la aplicabilidad del Código Penal Militar, en su integridad al Cuerpo de la Guardia Civil, ha pasado a quedar circunscrita a aquellas situaciones que pudieran presentarse solo en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio y en el cumplimiento de misiones de carácter militar, o cuando el personal de dicho Cuerpo Policial se integre en Unidades Militares.

Pero eso no ha sido todo, también se ha promulgado la **Ley Orgánica Nº 11/2007 del 22 de Octubre 2007 – Ley Reguladora de los Derechos y Deberes de los miembros de la Guardia Civil de España**⁶. Entre las grandes novedades de la Ley de Derechos y Deberes se encuentra la **regulación del derecho de Asociación Profesional entre los Policías en servicio activo**, lo cual estaba tolerado pero no legalizado. Este derecho estaba avalado por varias sentencias de diferentes tribunales, desde la Audiencia Nacional hasta el Tribunal Supremo, pero con la referida ley ha quedado formalmente regulado.

También se ha creado el **Consejo de la Guardia Civil**, órgano colegiado en el que se encuentran representadas todas las escalas jerárquicas y Asociaciones. Este órgano se forma mediante elección y tiene como cometido mejorar las condiciones profesionales, laborales y económicas de los guardias civiles y de la propia institución policial española. Se reúne periódicamente y es presidido por el Ministro del Interior.

La experiencia española nos permite examinar que el caso de la Guardia Civil de España, es una muestra de lo que si se puede hacer, cuando existe la decisión política y la voluntad de generar cambios a favor de los Policías y sin alterar mayormente el estado de las cosas. La Guardia Civil de España no ha dejado de lado su naturaleza militar primigenia, pero ha comprendido que la función policial convierte en Policías a sus integrantes y no en Soldados, por esa razón ha modificado su Régimen Disciplinario por uno menos castrense, ha excluido a los Policías de la jurisdicción penal militar y permite a sus integrantes organizarse en Asociaciones de Policías para la defensa de sus intereses profesionales y tener representación en las decisiones

⁶ **Ley Orgánica 11/2007**. Ley Reguladora de los Derechos y Deberes de los miembros de la Guardia Civil de España del 22 de Octubre 2007. Ver texto de la Ley en: <http://www.lexureditorial.com/boe/0710/18391.htm>

mas importantes a través del denominado Consejo de la Guardia Civil, sin que ello signifique otorgarles el derecho a la sindicalización o a la huelga, pero si pueden reunirse, inclusive efectuar manifestaciones, pero sin uniforme ni armas.

IV. Implicancias de la Militarización Policial

La formación y la naturaleza de la institución militar, no son apropiadas para la función policial. La formación castrense pone énfasis en la jerarquía, la disciplina y las estructuras de mando. Se cultiva un sentido de espíritu de cuerpo desligado de la sociedad, lo cual refuerza sus niveles de autonomía institucional y profesional que la aleja de la comunidad. Además, el entrenamiento militar hace hincapié en el uso de las armas, temas de logística, movilización y transporte de tropas, la importancia del secreto, así como estrategias y tácticas diseñadas para aniquilar al enemigo. En contraste, la función policial busca prevenir y controlar la delincuencia dentro del marco legal con estrategias de disuasión y control que involucren el menor uso de la fuerza necesaria para solucionar problemas y preservar el orden público. Si bien muchas instituciones policiales de la región tienen estructura militar, no deberían consolidarse como un cuerpo que observa de lejos a la sociedad. Por el contrario, las policías profesionales deben establecer una relación cercana y colaboradora con la ciudadanía⁷.

La militarización de la policía se manifiesta, en primer lugar, en su estructura y dependencia. A este respecto, la Policía Nacional del Perú tiene una estructura y organización militar de tipo vertical, que han demostrado su no funcionalidad para la actuación de la policía en contextos democráticos y complejos, ya que impiden desarrollar la iniciativa y autonomía de los policías operativos, dificultan la adaptabilidad a las tareas del servicio de calle, favorecen el corporativismo y encubrimiento de malas prácticas policiales, especialmente las cometidas por funcionarios de mayor rango, favorecen la extorsión interna, maltratos y abuso de poder hacia los policías de rango inferior, incentivan la pérdida de expectativas profesionales de carrera y compromiso con la organización, contribuyen a la imposición de liderazgos jerárquicos sin arraigo entre los policías, generan dificultades de coordinación con los ciudadanos, poca disposición a rendir cuentas a actores externos, desarrollo de tácticas y estilos paramilitares, etc.. Paradójicamente, el verticalismo también impide un efectivo control interno de la institución, pues éste se basa en la jerarquía y en valores autoritarios y no en procedimientos definidos de rendición de cuentas.

⁷ **Dammert, Lucía y Jhon Bailey.** ¿Militarización de la Seguridad Pública en América Latina?. Publicado en Offnews Información para el Desarrollo Sostenible. Argentina 08 de Junio del 2007

En una policía como la nuestra, marcada por un modelo de formación militarizado, se observa además que las prácticas de orden cerrado copan un tiempo efectivo importante de aprendizaje de los aspirantes a policía tanto en la Escuela de Oficiales como en las Escuelas Técnico Superiores. Horas bajo el sol marchando culminan con jóvenes que mantienen una perfecta sincronía en sus movimientos, que lucen marcialmente en los desfiles y ceremonias. Sin embargo, estos Cadetes o Alumnos presentan una contradictoria conducta de indisciplina, desorganización y falta de respeto a la autoridad constituida fuera de esos espacios formales, especialmente cuando entran en contacto con el ciudadano o ciudadana en el servicio policial

Otra de las implicancias de este carácter militarizado se expresa en determinados modelos de actuación y de relación con la sociedad: un uso más extenso e intensivo de la fuerza física, menor cantidad de denuncias (los ciudadanos sólo acuden a la policía para denunciar delitos graves), menor permeabilidad al comentario, el escrutinio o la crítica del exterior, menor autonomía de los policías operativos que realizan servicios en la calle.

La militarización se refleja también como un aspecto negativo en la formación de la mayoría de las policías, donde la lógica del "acuartelamiento" se impone con toda una carga de "valores" contrarios al respeto a los derechos humanos: agresividad en las relaciones de superiores jerárquicos y subordinados o subordinadas, disciplina mal entendida, imposición de la autoridad desde el miedo más que desde el respeto efectivo, priorización de prácticas propias del mundo castrense como el hecho de hacer ensayos para el desfile de los Policías en servicio en ceremonias públicas, utilizando al personal policial y su tiempo por encima de la enseñanza de otros elementos fundamentales y mucho más necesarios para la labor policial que el orden cerrado para los desfiles (como el uso progresivo de la fuerza, cursos de tiro, estrategias de resolución de conflictos, formaciones para el control de disturbios, etc).

En lo personal, uno de los rasgos centrales de la identidad policial vigente producto de la cultura militar predominante en la Policía Nacional, es la calidad de héroe – mártir asociada a ser integrante de la Policía y que es incentivada permanentemente por los mandos policiales. De allí que la falta de valor en asuntos del servicio (Infracción N° 37.2.51 del Régimen Disciplinario PNP) es considerada actualmente una Falta Grave. El miembro de la Policía Nacional es parte de la institución mas allá de los momentos en que se encuentre de servicio, siendo su obligación el de presentarse al lugar donde presta servicios, aunque se encuentre de licencia, vacaciones o permiso, cuando se produzca grave alteración del orden público o se decreten los estados de excepción (Art. 35° de la Ley N° 28338) caso contrario estaría incurriendo en grave infracción disciplinaria.

Finalmente, cuando nos referimos a este tema no descartamos ni ignoramos los aportes que el mundo militar ofrece a la construcción de la sociedad, especialmente en tiempos de paz. Pero está claro que el mundo policial (civil, preventivo y concebido para el servicio comunitario) y el mundo militar (concebido para la defensa y la guerra, combatiendo al enemigo) no se conjugan cuando se trata de brindar **Seguridad Ciudadana**.

Urge entonces, seguir en el camino del reconocimiento de la naturaleza civil de la Policía Nacional del Perú como forma de desmilitarizar a la organización policial, acercarla a la comunidad incorporando nuevas formas democráticas de servicio policial como la Policía Comunitaria y desterrar definitivamente todo tipo de práctica o semejanza con el entorno militar generando una verdadera y auténtica cultura organizacional policial. Reconocer los derechos del Policía y darle oportunidad de participar en las decisiones institucionales vinculadas a los intereses profesionales en todas sus jerarquías y grados. Solo entonces estaremos asentando las bases para la Policía Nacional del Siglo XXI. **La decisión política tendrá la última palabra.**