

**Estudios Sociales**  
**Vol. XXXIII, Número 119**  
**Enero - Febrero 2000**

---

**POLICÍA Y SEGURIDAD DE LOS HABITANTES AL FINAL DEL SIGLO XX EN REPÚBLICA DOMINICANA: UNA URGENTE NECESIDAD DE REFORMAS**

**Murielle Perroud**

With still a long way to go towards democracy and the respect of human rights, the National Police in the Dominican Republic is in a process of transformation from a military to a civil corps. This is no easy and peaceful change and often demands a radical conversion to new values. The subordination to the public prosecutor or the examining magistrate, for example, must be upheld against the interference of its own superiors. In the long run this implies a process of decentralization which favors the creation of a community police. Such a community police would work in a team with the community instead of following orders in a vertical direction. It would take initiative more spontaneously and responsibly, and would help create a new confidence of the community in its police.

Al finalizar el siglo presente se hace necesario analizar y valorar las diversas instituciones que conforman nuestro Estado en vista de poder mejorarlas o reconstruirlas. La Policía es una de ellas. Muchos son los factores o causas que obligan al cuerpo policial a transformarse y no pretendo abarcarlos y analizarlos en este corto escrito. Sin embargo quiero mencionar dos fenómenos que, a mi entender, son preponderantes en la precipitación de un cambio forzado.

Hace aproximadamente quince a veinte años que, como el resto de los países latinoamericanos, República Dominicana experimentó el paso

## ESTUDIOS SOCIALES 119

de un régimen autoritario a un régimen democrático. Con ello la policía, que en ese tiempo estaba al servicio de un gobierno y no de los habitantes, tuvo que cambiar totalmente su modo de actuación. En vez de concentrar sus esfuerzos contra la insurrección y la desestabilización política, tuvo que concentrarlos en la delincuencia común y el crimen organizado. En vez de una seguridad nacional lograda a través de métodos terrorizantes y de total irrespeto de las libertades fundamentales y los derechos humanos de cada uno, tuvo que priorizar la seguridad de los habitantes, trocando estas actuaciones por unas altamente democráticas y tendientes a evitar el quebrantamiento de los derechos de los ciudadanos. Es decir que para expresarlo así, pasa de un papel de "violador" de las libertades fundamentales a un papel de "defensor" de libertades fundamentales; indudablemente tal metamorfosis no se hace sin dificultad.

Hoy en día todavía quedan rasgos de una policía al servicio de un gobierno y en contra de los ciudadanos que pudieren estar en contradicción con aquel.

Otro fenómeno que propicia el cambio de la estructura y función policial esta vez no político, sino socio-económico consiste en el traslado de la población rural hacia las grandes ciudades. Según Michel Marcus<sup>1</sup>, en el año 2020 más de 70% de la población mundial vivirá en las ciudades. Esto implica que debemos de repensar nuestra manera de administrar nuestros países y urbes ya que las ciudades se tornan incontrolables por el gran número de habitantes, por la pobreza, la falta de empleo, la falta de espacio, el tránsito caótico, la zanja cada vez más profunda que se cava entre las diferentes clases sociales. Santo Domingo es un perfecto ejemplo de la acumulación incontrolada de la inmigración de los habitantes del interior del país sumada a los de fuera del país. En tales ciudades anónimas donde el otro está inmediatamente percibido como extraño, peligroso y poco confiable, los valores culturales, religiosos, económicos y comunitarios de los campos no sobreviven.

En fin, a sabiendas de ese cambio de un régimen autoritario a un régimen democrático, de la existencia de una población nacional altamente rural a una inversamente urbana y tomando en cuenta cualquier otro factor que puede requerir su transformación, la Policía dominicana debe reajustar sus políticas con las demandas de este nuevo orden social.

---

1 MARCUS, Michel, Delito y seguridad de los habitantes: *el delito y los modos de regulación de los conflictos urbanos*, Siglo Veintiuno Editores, 1era ed., México, 1997, p. 99.

## POLICÍA Y SEGURIDAD DE LOS HABITANTES AL FINAL DEL SIGLO XX

De estos dos factores básicamente surge la necesidad de revisar la organización y la función de nuestra policía para así poder hacer frente a la mutación de la sociedad y poder servirla acorde a las expectativas de todo Dominicano.

Ahora bien, hay que estar conscientes de que la policía por sí sola no puede resolver el caos organizacional de la ciudad y el sentimiento de inseguridad reinante. Deberá de ser acompañada de todos los actores de la vida social con los cuales ella deberá de cooperar. Pero antes de pasar al tema de los trabajos de coordinación de la policía con entidades externas, hablaremos un poco de la Policía en sí, de su función y de su organización.

### **1. La policía en la democracia**

El concepto de policía democrática no sólo conlleva la Policía a adecuar su actuación de conformidad a la Constitución y las leyes o si se quiere un cierto marco de derechos, como establecen Mauricio Duce y Felipe González<sup>2</sup>, sino principalmente a impedir que otros los infrinjan. Con esta tela de fondo, podemos esbozar cuales deberían ser las funciones en tal sociedad.

Universalmente se le reconoce dos funciones básicas a la Policía: una función preventiva y otra represiva. Dichas funciones se realizan mediante la intervención en un doble terreno: el administrativo y el de seguridad pública.

La función policial de carácter administrativo engloba actividades de gestión, realizaciones de las disposiciones administrativas, documentación, asistencia o servicios a la comunidad, resolución de conflictos privados y cooperación en general. En cuanto a la seguridad pública, en ella se incluyen las actividades dirigidas a garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, así como asegurar el normal funcionamiento de las instituciones

Tanto en su función preventiva como en su misión represiva podemos constatar que la Policía Nacional tiene mucho que mejorar.

---

2 DUCE, Mauricio y GONZÁLEZ, Felipe, *Policía y sociedad democrática: Policía y Estado de Derecho: problemas en torno a su función y organización*, Editores del Puerto s.r.l., Buenos Aires, 1998, p. 55.

## ESTUDIOS SOCIALES 119

La seguridad ciudadana o de los habitantes (término que preferimos porque además de los ciudadanos abarca a todas las personas sin excepción: menores de edad, residentes, transeúntes, turistas, inmigrantes indocumentados, ...) debería de ser un derecho público o un bien público coproducido por diferentes instituciones y asociados.

Sin embargo, este derecho los dominicanos, como muchos habitantes del continente americano, están lejos de disfrutarlo. Los habitantes, desconfiados en la capacidad de las autoridades públicas para velar por su seguridad y tranquilidad, protegen sus casas y apartamentos con barrotes de hierro, cuando no erigen altas paredes con un guardián en la entrada. Pero es más, asistimos al surgimiento de un verdadero mercado paralelo de servicios privados de seguridad o empresas de vigilantes, hecho que tristemente refuerza las diferencias sociales y permite que suceda situaciones grotescas como la que se reportó el último 16 de junio en el periódico *Ultima Hora*<sup>3</sup> en las ciudades de Santo Domingo y Santiago donde el propietario de una empresa de vigilantes está involucrado en tráfico de drogas. Situación que demuestra que los vigilantes no sólo laboran para proteger a los "buenos", pero también para cuidar a los "malos".

En el ámbito represivo la función policial también tiene que evolucionar hacia un trato totalmente democrático y respetuoso de los derechos humanos. Desgraciadamente "supuestos tiroteos" fatales en los barrios marginales, como unánime e irónicamente los llaman la prensa local, así como la denuncia de actos de tortura en destacamentos policiales hace que todavía en 1999 República Dominicana haga parte de ese vergonzoso lote de países que viola groseramente los convenios y tratados internacionales sobre los derechos humanos.

## **2. De la policía militar a la policía civil**

El fenómeno de la injerencia de las fuerzas armadas en la estructura policial tiene el mismo origen que el surgimiento de una policía autoritaria el cual mencionamos más arriba; ambos nacieron con la finalidad de posibilitar la vigencia de un régimen de terror.

---

3 LEBRON, Roberto, La DNCD decomisa otros 63 kilos de cocaína, *Ultima Hora* No. 9571 del miércoles 16 de junio 1999, p.5.

## POLICÍA Y SEGURIDAD DE LOS HABITANTES AL FINAL DEL SIGLO XX

Pero en el caso particular de la integración de los militares a ciertas áreas reservadas normalmente a la policía podemos señalar que ésta, ante tareas masivas de represión antidemocrática que se le asignó tales como el enfrentamiento a los movimientos revolucionarios y la intimidación de la población opuesta a tal modelo de gobierno, tuvo que auxiliarse de sus primos los militares.

Actualmente en la sociedad dominicana, años después de finalizar tales regímenes las fuerzas armadas todavía están presentes en numerosos ámbitos que deberían corresponderle a la policía. La mayoría del territorio fronterizo está bajo su vigilancia, se les asigna operaciones especiales como las contra narcotraficantes y la custodia de las fronteras y de los centros penitenciarios todavía queda en manos de numerosos militares. Aunque en este último caso somos de opinión que tampoco debe asignarse dicha función al cuerpo policial, sino que tiene que ser delegada a civiles no policías.

Es tiempo que la institución policial proceda a una total desmilitarización de sus funciones y asuma las responsabilidades que a ella, cuerpo civil, le incumbe.

José María Rico<sup>4</sup>, plantea algunos pasos que a mi entender deberá dar la Policía Nacional para cambiar su imagen castrense. El primero consiste en apoyar y divulgar la idea de que la Policía es una función eminentemente civil, con cierto nivel de preparación profesional. Esto no significa que los valores como la disciplina o la jeraquía deban de perderse, al contrario. Un segundo paso consistirá en determinar tangente mente cuales son las funciones de cada uno y finalmente el último paso será el de fortalecer la función policial y recobrar el terreno perdido en temas como el narcotráfico, la seguridad ciudadana y las fronteras.

### **3. División de funciones : policía preventiva y policía judicial**

El artículo 9 del Código de Procedimiento Criminal Dominicano establece que la policía judicial investiga los crímenes, delitos y

---

4 Rico, José María, *Policía y Sociedad democrática: La policía en América Latina: del modelo militarizado al comunitario*, Editores del Puerto s.r.l., Buenos Aires, 1998, p.173-187.

## ESTUDIOS SOCIALES 119

contravenciones, reúne sus pruebas, y entrega sus autores a los tribunales encargados de castigarlos.

Pero aquí como en muchos países latinoamericanos, ocurre el caso de que la Policía Nacional tenga que jugar el doble papel de previsor y de investigador de los delitos, sin que sus funcionarios reciban una formación académica especial para cada una de estas ramas.

Dicho de otra manera, no existe una policía judicial. La primera tarea pues que le corresponde a la Policía es seguir formando sus miembros en ramas como la criminología y la criminalística a través de programas como ofrece por ejemplo el ICITAP ( International Criminal Investigation Training Assistance Program). Y por supuesto, después de que estos agentes estén formados, colocarlos en puestos claves donde puedan poner en práctica sus conocimientos y no trasladarlos en campos remotos de la República, testimonio que con asombro pudimos escuchar durante el Segundo Encuentro del Programa de Policía y Ciudadanía celebrado el pasado 10 de junio 1999 en el Hotel Lina<sup>5</sup>. Dicha formación también debe incluir nociones de derecho, para conocer los límites de su intervención y de psicología para cultivar un trato de calidad con los ciudadanos.

Otro punto sobre el cual la policía todavía tiene que meditar consiste en tener claro el hecho de que en sus funciones judiciales depende básicamente del Ministerio Público o del Juez de Instrucción, estos dos siendo vigilados por los Procuradores Generales de las Cortes de Apelación (art. 9 CPC) y que durante la vigencia de dicha función deben de consagrarse exclusivamente a ella y cumplir las órdenes de sus superiores "temporales".

Ahora bien, en el caso de que los agentes de investigación auxilien al juez de instrucción y no al fiscal, nos encontramos muy a menudo frente a un conflicto donde Poder Ejecutivo, en la persona de la policía, y Poder Judicial, en la persona del juez, tengan intereses opuestos. Constituye un verdadero reto formar el agente para que él esté consciente que sus superiores orgánicos nunca pueden interferir en las órdenes que

---

5 Dicho encuentro fue organizado por varias organizaciones de la sociedad civil (FINJUS, Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, Comité de los Derechos Humanos y Participación Ciudadana) con los auspicios del USAID y con la participación de más de 200 líderes comunitarios y oficiales de la Policía.

## POLICÍA Y SEGURIDAD DE LOS HABITANTES AL FINAL DEL SIGLO XX

recibió del juez. De este presupuesto podemos inferir que a mayor injerencia de los superiores orgánicos en la investigación criminal, menor democracia e independencia de los diferentes poderes del Estado. Este conflicto de poderes también se podría resolver de otra manera, reformando el código de procedimiento criminal y suprimiendo al juez de instrucción sus labores investigativas, reservándole la tarea de controlar si existen méritos suficientes para hacer el juicio y dotándolo de un ministerio público para llevar la instrucción, como sucede en los tribunales de juicio.

Otras consecuencias que se derivan de esta dependencia funcional son que primero el agente nunca puede violar el secreto profesional y revelar cualquier información sobre la investigación ni a los medios de comunicación ni a sus superiores orgánicos, aménos que el Juez o el Ministerio Público así lo autorice. Por otra parte el único en poder sancionarlo disciplinariamente será el juez o Ministerio Público. y no sus superiores orgánicos.

Para terminar con el rol de la función de la Policía Judicial y dada la situación que el término "auxiliar" puede ser malinterpretado por algunos como una función relegada al segundo rango, hay que recordar la justicia usa los recursos y conocimientos de la Policía para poder sacar conclusiones a las cuales por sí sola no sería capaz de llegar y que por lo tanto la función de la investigación criminal efectuada por ella es una de las etapas más importante del proceso penal.

En fin ,los unos siempre dependemos de los otros y la existencia misma de la sociedad está supeditada a la colaboración entre sus asociados. Este concepto de cooperación o colaboración nos hace pasar directamente a la próxima metamorfosis que debe sufrir el cuerpo policial: el paso de una policía nacional sumamente centralizada, a una policía local o comunitaria basada en la ayuda mútua.

### **4. El auge de la Policía Comunitaria**

En el discurso que pudo ofrecer el mayor general Pedro de Jesús Candelier en el 2do Encuentro del Programa Policía y Ciudadanía más arriba citado, él explicó que la Policía Nacional actualmente está implementando modelos de policía comunitaria. Sólo podemos aplaudir esta iniciativa y esperando su pronta aplicación en las diferentes zonas del país, al tiempo de analizar brevemente este nuevo concepto.

El movimiento nació del deseo de acercarse hacia las comunidades minoritarias para averiguar qué es lo que los afectaba y tratar de reducir las acciones policiales que pudieran agravar los problemas de estas comunidades. Pero a medida que pasaron los años y que la policía se sentía más y más limitada para luchar contra el crimen, apareció la necesidad de una mayor participación de la comunidad en denunciar los hechos, en cooperar, en informar las conductas impropias de los agentes.

Es así que nos dice Herman Goldstein<sup>6</sup> que la policía empezó a enviar agentes a las comunidades con instrucciones de conversar con la gente, haciendo patrullajes a pie en vez de en automóvil, enviando a los agentes a reuniones con las comunidades, estimulándolos a aprovechar cualquier oportunidad para comprometerse con la comunidad. En un grado más alto todavía, la policía puede desarrollar actividades de vigilancia con participación de los vecinos entrenándolos a estar alertas frente a ciertas situaciones. Finalmente, en una versión más sofisticada la policía ayuda a motivar y organizar la comunidad y permite que aquella sea capaz de hacer cosas en favor de ella misma.

Esta nueva manera de trabajar implica cambios en la estructura de la policía. Se prioriza lo local frente a lo nacional y el orden jerárquico de toma de decisiones se relativiza.

Cuando hablamos de una policía comunitaria, hablamos de una policía que coopera con la gente, que es amiga de ella, que conoce la realidad de la comunidad, pues pasa una gran parte de su tiempo en ella. Esto supone evidentemente una descentralización de la Policía, pues tiene que ser parte integrante de los barrios, atenta a los problemas específicos de la zona en que está ubicada.

Por otra parte, en una nueva policía como la comunitaria, el orden jerárquico castrense no debe persistir. Dicha policía debe ser eminentemente civil y profesional y reorganizarse de tal forma que se reconozca que muchas de las decisiones más importantes se hacen en los niveles más bajos donde se haya logrado una mayor confianza recíproca. Se debe democratizar esta policía enseñando a sus miembros

---

6 Rieco, Cristian, *Policía y sociedad democrática: Community Policing y organización policial: Entrevista a Herman Goldstein*, Editores del Puerto s.r.l., Buenos Aires, 1998, p. 233-247.

## POLICÍA Y SEGURIDAD DE LOS HABITANTES AL FINAL DEL SIGLO XX

a trabajar en equipo más que a obedecer a órdenes, incentivándolos a actuar independientemente y usando su buen juicio.

En fin con la policía comunitaria el mandato original de mantener el orden público, prevenir y reprimir la criminalidad se extiende a esferas como la resolución de conflictos y problemas propios a la comunidad.

Entiendo que la experiencia no se puede desaprovechar en República Dominicana, donde pudimos observar disposiciones de cooperación tanto de parte de la sociedad civil, como de la policía.

Ahora bien, para hablar de cooperación considero que paralelamente hay que restablecer la confianza del ciudadano hacia la policía. La creación de oficinas de responsabilidad profesional es una etapa decisiva hacia ello.

### **5. Los mecanismos de control de responsabilidad profesional**

Como cualquier institución pública, la policía debe ser objeto de controles. Controles que son de dos órdenes: primero el de que los agentes sean respetuosos de las leyes y la Constitución, preservando en todo caso el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de los seres humanos y segundo el de que la policía sea eficiente en la tarea que se le ha asignado.

Este control se puede ejercer desde distintas entidades. Bien por una institución exterior a la propia organización policial como el Congreso, el Poder Ejecutivo, el Judicial, organizaciones comunitarias, un defensor del pueblo o los medios de comunicación social o bien mediante control jerárquico y disciplinario.

Debido a la situación actual de corrupción y a los persistentes atropellos a los derechos humanos, sugerimos que se establezca un control exterior a la organización policial formado por miembros de los diferentes poderes del Estado, miembros de organizaciones comunitarias y miembros de los medios de comunicación.

La creación de dichas oficinas locales de control de responsabilidad profesional permitirá al ciudadano denunciar en total confianza cualquier abuso por parte de la fuerza pública o hasta cualquier situación de ineficacia

## ESTUDIOS SOCIALES 119

o incumplimiento de sus deberes de su parte pudiendo de esta manera sancionar a los infractores o incumplidores.

En conclusión, la actual sociedad dominicana, deseosa de disfrutar de mayor seguridad y de un pleno Estado de Derecho, requiere la revisión y reestructuración de la Institución Policial. Vemos que la Policía Nacional está haciendo los mayores esfuerzos para mejorar su eficacia y cumplir con los mandamientos de la Ley y la Constitución, pero estamos convencidos que ella no lo puede hacer sola. Descubrir sus propias faltas a veces es difícil, es por eso que la comunidad o cualquier otro órgano de control, a través de oficinas de responsabilidad personal debe de vigilar todas sus actuaciones y velar a que los agentes violadores de los derechos humanos sean debidamente sancionados. Debe revisar la manera de seleccionar y formar académicamente a sus miembros tanto a nivel general que a nivel especial como sería el caso de los miembros de la policía judicial. Finalmente debe de auxiliarse de la comunidad, escuchar sus demandas y crear programas en común, cambiando la estructura centralizadora por una descentralizada.