

## En su 24 aniversario

# Breve reseña histórica de la Policía Nacional

Capitán Erick Delgadillo

Las funciones policiales han existido desde hace mucho tiempo, no obstante, la policía como institución tiene una historia reciente en Nicaragua, que se remonta a los años 90, más de una década después de haberse desmembrado definitivamente de la fuerza castrense, a raíz de la disolución en 1979 de la Guardia Nacional, que asumía funciones militares y policiales.

Según el ex comandante, Javier López Lowery, segundo jefe de la policía en la década de los 80, lo más importante de ese momento histórico (1979) **fue crear una policía con visión de policía, con capacitación de policía, con actitud de policía, con una identidad policial, diferenciada orgánica, administrativa y funcionalmente del ejército.**

Este nacimiento estuvo muy lejos de las primeras bases jurídicas para fundar un cuerpo policial, que parten de las postrimerías del siglo XIX, exactamente del 25 de octubre de 1880, durante la presidencia de Don Joaquín Zavala y su Ministro de Gobernación Vicente Navas, quienes publican el reglamento de policía que entra en vigencia en 1895, autorizado por el poder legislativo.

No obstante, la Constitución de la época solo hacía referencia al ejército, arrojándole tácita o explícitamente las funciones de orden público y seguridad interna, que evidencian la cultura de la época que no distinguía la diferenciación entre policía y ejército, pero si la necesidad de establecer mediante leyes y reglamentos la coexistencia pacífica, los deberes y derechos ciudadanos, la conservación del orden público, la seguridad y el bien común.

Así, por ejemplo, la ordenanza militar de 1896 en su artículo 1 establecía que era función del ejército, además de los ya caracterizados objetivos castrenses, “mantener la paz, el orden público en el interior, el apoyo a las autoridades, la protección de las personas y de la propiedad”.

### Surgimiento de la Guardia Nacional

Fue creada en 1927 en el contexto de la intervención norteamericana, como un cuerpo armado que fusionaba en su quehacer funciones policiales y militares. Este aparato, cuatro años después del retiro de las tropas norteamericanas de Nicaragua (1937), quedó subordinada y al servicio del régimen gobernante, con la misión de mantener el orden y la seguridad del Estado, sustentada en la Doctrina de la Seguridad Nacional.

El 19 de julio de 1979, la Guardia Nacional desapareció junto con el régimen dinástico al que servía desde 1937, al ser derrocado éste por la vía militar.

Casi dos meses después, el 5 de septiembre de 1979, se funda la Policía Sandinista, en medio del trinomio formado por la confusión Gobierno, partido,

Estado. Una policía con profundos compromisos partidarios, que en el ejercicio de sus funciones predominaban los objetivos políticos del Gobierno.

Aún cuando la Policía Sandinista, tenía una esencia e intereses diametralmente opuestos a la Guardia Nacional, obedecía a un mismo patrón tradicional de subordinarse a la clase gobernante que dio pie a su surgimiento, con la misma condición de carecer de un respaldo constitucional y jurídico.

De modo que la policía nació con una independencia funcional del ejército, pero no legal. En ese mismo mes de septiembre, la Junta de Reconstrucción Nacional, promulgó el decreto 52 "Estatuto Fundamental de Derechos y Garantías", que en la parte atinente al campo policial, sujeto éstas a un régimen especial de sus funciones cívicas y de protección de la ciudadanía, que establecía expresamente que mientras no se dictara la Ley de Policía correspondiente, el Ejército asumirá provisionalmente las funciones de policía en todo el país.

La policía tampoco ostentaba el rango de institución. La emisión de la Ley Orgánica del Ministerio del Interior en 1980, le atribuía a esta cartera la responsabilidad de las funciones policiales, que realizaría a través de uno de sus órganos como era la Policía Sandinista, situación que aunada al partidismo, privaba a la policía de una identidad propia.

En esas condiciones, en 1980 se estableció la **Ley de Funciones Jurisdiccionales de la Policía Sandinista**, mediante el decreto 259, que le definió su campo de acción, que abarcaba:

- Proteger la vida de los habitantes del país,
- prevenir el delito,
- preservar el orden social,
- velar por el respeto de los bienes nacionales, sociales y particulares, y prestar el auxilio necesario a las autoridades civiles para el cumplimiento de la **Ley** y el desempeño de sus funciones.

Aún con estos fundamentos en la práctica la policía no se había divorciado totalmente de la esencia militar: era parte del sistema de defensa militar del país, estaba sometida a un régimen jurisdiccional especial (Auditoría Militar) y su jerarquización de grados era el mismo que el del ejército.

La policía dentro de este contexto empezó a dar sus primeros pasos organizativos y dada su composición que aglutinó de forma espontánea a combatientes insurreccionales, sin mediar ningún requisito o selección, se constituyó en un cuerpo extremadamente heterogéneo, que necesitó un acelerado proceso de depuración, que a finales de 1979 contaba con más de 12 mil miembros.

Sus primeros cuadros y jefes fueron preparados en Panamá en diferentes ramas del quehacer policial. En 1980 se comenzó a recibir asesoría técnica y docente procedente de Europa Oriental y Cuba. Se organizaron diferentes cursos dentro y fuera del país sobre dirección policial, tránsito, investigaciones criminales, seguridad pública, etc., que permitieron una organización policial básica.

Este proceso le permitió a la Policía **alcanzar logros** en los siguientes aspectos:

- La definición de normas básicas operativas y administrativas
- La división del trabajo policial por especialidades
- La creación del Laboratorio Central de Criminalística
- Experiencia en la persecución y esclarecimiento del delito
- Organización del tendido territorial, dividido en seis regiones y dos zonas especiales.
- La creación de la Escuela de Instrucción Militar Básica, Walter Mendoza (3 de octubre de 1979).
- Establecimiento de la organización jerárquica, grados.
- Planes operativos nacionales diseñados unilateralmente desde la jefatura nacional.
- Una vigorosa comunicación interna que logró inculcar una fuerte mística, principios, valores, actitudes y comportamientos que imprimió un sentido de identidad a sus miembros y permitió subordinar los intereses personales a los de la organización.
- Un eficaz aparato de captación y selección de personal.
- Un control del comportamiento de sus miembros dentro y fuera del cuerpo policial, que garantizaba la integridad y la ética de sus integrantes.

En 1989, su condición de órgano adscrito al Ministerio del Interior es ratificado mediante la Ley N° 65, "**Ley de Funciones de la Policía Sandinista**" que define su naturaleza, misión y funciones en los siguientes términos: "*....La Policía Sandinista es un órgano del Ministerio del Interior encargado de proteger la vida e integridad física de los habitantes del país; prevenir el delito; preservar el orden social; velar por el respeto de los bienes nacionales, sociales y particulares y prestar el auxilio a otras autoridades para el cumplimiento de la ley y el desempeño de sus funciones*".

## Nuevo contexto político-social

Con la derrota electoral en 1990 del partido gobernante, la policía entra en una profunda crisis, dado que las nuevas autoridades gubernamentales creen incapaz a la policía de asumir un rol imparcial, profesional y respetuosa de la legalidad dada su adoctrinamiento y obediencia al partido desplazado del poder.

La desconfianza del Gobierno en ese tiempo era tan grande, que comenzó a congelar cargos, a suspender el ingreso de nuevo personal, relegar el aspecto de la preparación de las fuerzas y reducir el presupuesto para ello, que obligó a cerrar por tres años (1990-92) la Academia Walter Mendoza .

Dentro de ese ambiente, la policía vivió en términos de opinión pública, la peor coyuntura posible, que resulta del ataque de los medios afines al Gobierno (antisandinistas) y también de los opositores (sandinistas).

Los dos intereses políticos de ese entonces: sandinismo-antisandinismo determinaban el tratamiento que se le brindaba a la policía en medio de una efervescencia social casi generalizada en el país, donde un bando la atacaba por cumplir con su deber (restablecer el orden) en el entendido que había traicionado sus raíces sandinistas, y el otro bando, si no actuaba, la fustigaba como un instrumento fiel y obediente al sandinismo. No había escapatoria. En cualquiera de los casos la policía se ubicaba en el epicentro de críticas.

A la sazón comenzó a cobrar fuerza la idea de cambiar al titular y los principales cuadros de la policía, que amenazaba con desembocar en un desmantelamiento del aparato policial. En 1992 se emite el **decreto ejecutivo 49-92**, que define las funciones, organización y carrera policial, premisas que dan pie legal al relevo del director de la policía, generando en el seno de la misma un proceso de cambios sustanciales que la imprimen a la misma un carácter nacional, libre de compromisos políticos.

El Ejecutivo paralelamente hace esfuerzos para despartidarizar y subordinar a la policía a la autoridad civil y en ese sentido impulsa reformas al marco jurídico de la policía a través de la promulgación de los siguientes decretos y ley:

- Decreto N° 1-90, "*Ley Creadora de los Ministerios de Estado*"<sup>1</sup>. Mediante el cual se crea el Ministerio de Gobernación que reemplaza al *Ministerio del Interior*, al que estaba adscrito la *Policía Sandinista*.
- Decreto N° 64-90, "*Ley Orgánica del Ministerio de Gobernación*", mediante el cual se establece el nombre de Policía Nacional, al órgano policial y se identifican sus especialidades.
- Decreto Ley N° 45-92, "*Ley Orgánica de la Policía Nacional*"<sup>2</sup>, reforma su naturaleza y carácter. La Policía queda definida como:
  - Una institución civil dependiente del Presidente de la República
  - Una institución sujeta a la autoridad civil, fundada con criterios de profesionalismo, ética y eficacia y de carácter apartidaria."
- La Promulgación de la Ley N° 144, "*Ley de funciones de la Policía Nacional en materia de Auxilio Judicial*"<sup>3</sup>:
  - Se deroga la Ley # 65, *Ley de Funciones de la Policía Sandinista* y,
  - Se definen las funciones de apoyo que debe prestar la nueva Policía Nacional al poder judicial y otras autoridades para el cumplimiento de la ley.

---

<sup>1</sup>. La Gaceta No 87, Managua 8 de mayo de 1990

<sup>2</sup>. La Gaceta, # 172, 7 septiembre 1992.

<sup>3</sup>. Decreto Ejecutivo.

Todo este marco jurídico se venía desarrollando sin haber un sustento constitucional. La policía era inexistente en términos constitucionales y es hasta con la última reforma de la carta magna de la república en 1995, que por primera vez se contempla la existencia de la policía, su naturaleza y funciones como lo señala el artículo 97 que reza:

“La Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil. Tiene por misión garantizar el orden interno, la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución del delito, y los demás que le señale la Ley. La Policía Nacional es profesional, apolítica, apartidista y no deliberante...”

Un año después su carácter constitucional, se complementó con una base jurídica promulgada en 1996: la Ley 228, Ley de la Policía Nacional, que vino a brindarle una identidad propia, un carácter nacional y una premisa para mantenerse ajena a intereses políticos, económicos o sociales.

Esta Ley implicó un extenso y arduo proceso de concertación, la materialización de consenso en Asamblea Nacional, que permitió en agosto de 1996 su promulgación, dejando establecida la misión, la estructura, las funciones, la carrera policial y otros importantes aspectos:

Como complemento de esta Ley surge:

- El Decreto N° 26-96, que pone en vigencia el Reglamento de la Ley de la Policía Nacional
- El Decreto N° 27-96, el Reglamento Disciplinario.

Además de ello se define la **visión y misión** del trabajo policial, la **doctrina policial** (Disposición N° 103-97) y el **Reglamento Interno de Ética**<sup>4</sup>(2001).

Este largo proceso de transformaciones ha llevado a esta policía, que arriba a su 27 aniversario, a constituirse en una fuerza pública distinta a sus antecesoras, que se divorció de los compromisos políticos y de la naturaleza militar, con plena soberanía constitucional, que incorporó a su ley la promoción y defensa de los derechos humanos y la vinculación con la ciudadanía como la vía de una plena legitimación social.

Una policía que ha sabido ajustarse a los cambios democráticos y al supremo interés de fortalecer el Estado de Derecho y la gobernabilidad del país, que le ha permitido el reconocimiento como una institución profesional, que se ha erigido como un punto de equilibrio de una sociedad altamente polarizada, que garantiza dos factores importantes:

- **Que en el país reine la voluntad de las Leyes y no de los hombres**
- **Que existan condiciones apropiadas de estabilidad social que favorezcan las posibilidades de desarrollo integral del país.**

Esto ha significado un dinámico proceso de cambios conceptuales, estructurales, organizacionales, procedimentales y funcionales, que han ido colocando a la institución en correspondencia con los nuevos retos sociales que se han traducido en una serie de logros y fortalezas de la institución.

---

<sup>4</sup>. Aprobado por Acuerdo Ministerial # 069-20, Ministro de Gobernación, 20, 12, 2001.

## Principales logros de la policía

- La decisión, entereza, voluntad y capacidad para hacer los cambios que hicieron posible la transición de una policía partidaria a una de carácter nacional, sin menoscabo de su institucionalidad, que ha venido despertando el sentimiento de apoyo y unidad de intereses con los diferentes sectores de la sociedad.
- La participación en las operaciones y labores que permitieron el desarme y desmovilización de la Resistencia Nacional y de los posteriores grupos armados.
- Haber respaldado las políticas de Gobierno dentro de las negociaciones de distensionamiento con los ex miembros de la Resistencia, que permitió la incorporación de más de 500 desmovilizados a las filas de la Policía Nacional.
- La creación de la Dirección de Investigaciones de Drogas, que ha permitido aumentar la capacidad de enfrentamiento de estas actividades, tanto de tráfico, expendio y tenencia de droga, que de 1990 hasta el primer semestre 2003, se ha traducido en la incautación de 19 mil 683 kilos de cocaína, 62 kilos de heroína, un millón 507 mil 96 plantas de marihuana, 21 mil libras de marihuana, 19 mil 886 unidades de éxtasis.
- El desarrollo de mecanismos de control institucionales mediante la creación de la Inspectoría General, Asuntos Internos, supervisores regionales e inspectores.
- El fortalecimiento y ampliación de los mecanismos de dirección al crearse después del Consejo Nacional de Policía, el Consejo de Especialidades y la Reunión de Mando Nacional.
- La incorporación de la Dirección de Seguridad Personal al cuerpo policial y del hospital Carlos Roberto Huembes.
- La creación de la Dirección de Inteligencia y del departamento de Anticorrupción.
- La formación de la oficina de Relaciones Internacionales y la ampliación de las relaciones internacionales de la policía con agencias y cuerpos policiales de Centroamérica y de diferentes países del mundo, la promoción y creación de la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe(1991), que ha propiciado un mayor intercambio de información y coordinación para enfrentar el crimen organizado.
- La creación de la Oficina Central Nacional de INTERPOL en 1993 y la incorporación en 1996 al sistema de comunicación mundial X400 para el intercambio de información.

- Los esfuerzos por brindar un tratamiento no solo especializado a las pandillas, sino también integral en el sentido de aglutinar esfuerzos interdisciplinarios y multisectoriales, saberes, voluntades y recursos de instituciones, organizaciones y expresiones de la sociedad civil.

Experiencia que ahora pretende institucionalizarse e impulsarse a nivel nacional a través de una estructura rectora, cuyo proyecto de creación como Dirección de Asuntos Juveniles, fue formulado y presentado a la Presidencia de la República.

- Los avances del Laboratorio Central de Criminalística en las ramas de biología, avexi, balística, trazología, dactiloscopia química (cromatografía y espectrofotometría) documentoscopia, microscopia, no solo con la adquisición de equipos y tecnología moderna, sino con preparación técnica y científica de personal, que concede a la policía una mayor capacidad de esclarecimiento.
- La evolución de una planificación tradicional cortoplacista a una planificación estratégica con visión hacia el futuro, que dejó atrás el sistema unilateral de dirección para convertirlo en participativo y multilateral, que prioriza la prevención y la proactividad.
- La realización de planes especiales destinados a garantizar la producción en el campo.
- El desarrollo de la Brigada Especial, que se ha impulsado mediante cursos y seminarios impartidos en intercambios de experiencias con otros países y en coordinación con la Academia Walter Mendoza donde periódicamente han pasado entrenamientos de control de multitudes, técnicas de intervención en conflictos, criminalística, tránsito, defensa personal y derecho.

La dotación de técnica moderna de control de multitudes, que reviste de mejores condiciones físicas y subjetivas a los agentes para asumir sus funciones con mayor profesionalidad.

- La creación del grupo especializado de Tácticas y Armas Policiales de Intervención y Rescate (TAPIR), preparados para combatir el crimen organizado, narcoactividad, actividades delictivas de alta peligrosidad, rescates de rehenes, toma de objetivos y operaciones especiales.
- La formación del Grupo de Intervención Rural (GIR), que surgió y permaneció activo hasta que cumplió su misión de desarticular al último grupo armado que persistía en la montaña (FUAC).
- La formación de la Policía Turística destinada a orientar, proteger y brindar seguridad a los turistas, como premisa indispensable para la promoción de la industria turística en el país.

- La creación de las Comisarías de la Mujer y la Niñez, que ha profundizado la lucha por prevenir, sancionar y contrarrestar la violencia contra la mujer y la niñez, víctimas a las que se les ofrece una atención integral, policial, psicológica y legal.
- La elaboración de la Ley 228 de la Policía Nacional, aprobada por la Asamblea Nacional, que además de ser una Ley de la República, constituye un hito histórico de gran trascendencia en nuestro país, por establecer los cimientos de una institución que solo le debe lealtad a la Constitución y las Leyes, y a su compromiso de enfrentar y prevenir el delito.
- El proceso que se está impulsando para revisar y reformar la Ley 228, como una manera de garantizar su actualización y adecuación en materia legal sobre seguridad y orden público.
- La creación y puesta en vigencia de normas de cada una de las Especialidades Nacionales y Órganos de Apoyo, que redundan en el ordenamiento de procedimientos y ejecución de las atribuciones y misiones establecidas por la Ley.
- La sistematización de la capacitación policial, a partir de la reactivación de la Academia de Policía "Walter Mendoza" en 1992, impulsando una mayor calidad (rango universitario, posgrado) y calificación, con la participación de docentes de la institución y catedráticos nacionales e internacionales, no solo orientado a los nuevos ingresos sino a las fuerzas activas nacionales e internacionales, con especial énfasis en la capacitación en materia de Derechos Humanos.

El reconocimiento de la Academia Walter Mendoza como un centro de enseñanza superior por parte del Consejo Nacional de Universidades (CNU).

- La construcción de los elementos que revisten de una identidad y cultura organizacional a una institución, como es su doctrina, ética, himno, escudo, bandera, lema y símbolos propios.
- El fortalecimiento de la instancia de Asuntos Internos, que ha motivado una mayor confianza entre la ciudadanía para denunciar abusos y anomalías policiales, como premisa para poderlas combatir y erradicar.
- La formulación de la Doctrina de Seguridad Pública, que sienta las bases teóricas para el fortalecimiento de la labor preventiva policial, pública y la prevención social.
- La búsqueda y promoción de relaciones de colaboración y respeto mutuo con los medios de comunicación social, en cuyo contexto se inserta la creación de la División de Relaciones Públicas.
- La apertura de espacios de comunicación de la institución hacia la ciudadanía, entre ellos el programa radial Visión Policial y la revista escrita

del mismo nombre, que enaltecen la labor policial y permiten brindar mensajes educativos y de prevención al delito.

- La implementación de la política integral policía-comunidad, derechos humanos (disposición 0426-2001), como un mecanismo de coordinación del enfrentamiento al delito, que abona el terreno de una mayor seguridad ciudadana.
- El proceso de automatización en las diferentes instancias policiales del país y la creación de la Dirección de Informática.
- La creación del Departamento de Servicios Policiales como instancia rectora de la descentralización y automatización de estos servicios con el propósito de acercarlo a la ciudadanía, con una asegurada prontitud, cortesía, respeto, eficiencia y profesionalidad.
- El proceso de remodelación de las celdas concebido desde la voluntad de humanizar las condiciones físicas de los centros de detención preventiva y defender los derechos humanos de los detenidos.
- La conformación de distintas instancias de coordinación y colaboración, entre las que se destacan: Comisión Nacional Antidrogas, Comisión Nacional contra el Abigeato, Comisión de lucha frente al Contrabando, Comisión Nacional para combatir la Violencia contra la Mujer y la Niñez, el Consejo Académico Asesor de la Policía, Comités de Prevención Social del Delito, Consejos Departamentales y Municipales en función de la Educación Vial para la prevención de Accidentes de Tránsito y la Asociación de Amigos de la Policía.
- La formulación del anteproyecto de la Ley de Tránsito, que fue finalmente promulgada por la Asamblea Nacional con las modificaciones que esta instancia consideró pertinente.
- La ampliación del tendido territorial desde la concepción de la departamentalización en vez de la regionalización, que en la actualidad cuenta con personal e instalaciones físicas en 144 de los 152 municipios del país, con la salvedad que el sistema de patrullaje también cubre a los ochos municipios restantes, pero sin disponer en el territorio de una sede policial.
- El apego al nuevo marco legal y procesal, que reivindica las garantías constitucionales de la ciudadanía.
- La incorporación del enfoque de género, como un eje transversal de la política institucional que trata de promover las capacidades y potenciales de su recurso humano en igualdad de oportunidades en aras del desarrollo institucional.
- La realización del primer Diagnóstico Institucional (1999) que proporcionó las bases para la realización de un Plan Estratégico de Modernización.

- La implementación del Programa Quinquenal de Modernización Institucional (2001-2005) reconocido por el Gobierno, que persigue reestructurar y fortalecer la institucionalidad, motivar al personal dignificando sus condiciones de vida y trabajo, fortaleciendo la capacidad de los servicios a la población, adquiriendo nuevos recursos y mejorando los niveles de comunicación, ajustado a un nuevo marco legal.
- La formulación de los mecanismos de dirección y control del trabajo policial.

A parte de los logros también se han alcanzado beneficios para los policías como:

- Un aumento salarial mayor al 100 por ciento en relación al salario de 1990 y la disposición de un comisariato, que defiende el salario real de los agentes policiales.
- El pago de antigüedad y de grados militares (aprobados en 1992)
- Estabilidad laboral, una carrera policial y seguro de vida, entre otros beneficios (becas y proyectos de seguridad social).

Todos estos logros, beneficios y cultura organizacional se ha venido estructurando en 27 años de existencia de la Policía Nacional, cuya conducción ha descansado en las iniciativas, conocimientos, aportes y esfuerzos de seis directores:

1. Comandante Guerrillero y de Brigada, René Vivas Lugo  
1979-1981 y en un segundo período 1989-1992
2. Comandante Guerrillero y de Regimiento, Walter Ferreti Fonseca  
1982-1984. Muerto en accidente de tránsito en 1988
3. Comandante Doris Tiberino Haslam  
1984-1988
4. Primer Comisionado Fernando Caldera Azmitia  
1992-1996
5. Primer Comisionado Franco Montealegre Callejas  
1996-2001
6. Primer Comisionado Edwin Cordero Ardila  
2001-2006
7. Primer Comisionada Aminta Granera Sacasa  
2006-2011

En la actualidad el organigrama de la policía aglutina a siete especialidades y 12 órganos de apoyo, que ejercen actividades sumamente distintas del ámbito policial, pero bajo un solo mando y escalafón. Su jefatura nacional está compuesta por un Director General, tres subdirectores y un Inspector General.

Su máximo Órgano Consultivo y Asesor es el Consejo Nacional de la policía, que está presidido por el Director General e integrado por la Jefatura Nacional, los Jefes de especialidades nacionales, Jefes de órganos de apoyo, Jefes de delegaciones departamentales y de distritos de la ciudad de Managua.

Paralelo a ello existe el consejo de especialidades. Ambas instancias están abocadas al proceso de análisis y recomendaciones frente a los problemas institucionales de fondo y en el diseño de políticas de desarrollo estratégico institucional.

Estas son instancias de consulta, experiencia que a partir de 2002 se ha extendido al seno de la comunidad como un elemento indispensable de la planificación institucional que permite con su aporte, establecer los problemas más sentidos de la población y que como tal ameritan un enfrentamiento priorizado mediante estrategias plenamente consensuadas.

Esta experiencia a la que se suma las encuestas como la realizada a inicio de año por la empresa Vox Popully, son parte de una serie de iniciativas que conjugadas con el programa de modernización y desarrollo institucional, está construyendo la policía que nuestra sociedad necesita, no solo preparada para resolver lo coyuntural, sino con plena conciencia de qué hacer para vencer los principales enemigos de la seguridad ciudadana y poderse erigir como garante de armonía social, gobernabilidad, democracia y de las aspiraciones de paz, progreso y bienestar de los nicaragüenses.