

A watercolor illustration featuring a hand in shades of brown and gold holding a dark pen. The hand is positioned as if writing or drawing. In the background, there is a large, light blue triangle with a smaller, darker blue triangle inside it. Below the triangle, there is a circular emblem with a blue center and a green, star-like border with radiating lines.

**RESPONSABILIDAD
POLICIAL EN DEMOCRACIA
UNA PROPUESTA PARA AMÉRICA LATINA**

ERNESTO LÓPEZ PORTILLO VARGAS - HUGO FRÜHLING E.
EDITORES



Ernesto López Portillo Vargas

Director ejecutivo y fundador del Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC; y coordinador del diseño y puesta en marcha —en 2009— del Centro de Certificación Profesional de Agencias Policiales, iniciativa inédita en América Latina. Experto en seguridad pública, reforma policial y delincuencia organizada. En 1994 publicó, en coautoría, *Seguridad Pública en México* (UNAM), primer libro especializado en la materia en México. Editor asociado de la *World Police Encyclopedia* (Routledge, 2006). Publica ensayos e imparte conferencias en Estados Unidos, Europa y Sudamérica. Ha colaborado en los diarios *Monitor* y *El Universal*, y es analista permanente para el Instituto Mexicano de la Radio.



Hugo Frühling E.

Es abogado por la Universidad de Chile, máster y doctor en derecho por la Universidad de Harvard. Se desempeña como profesor del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de dicho Instituto. Ha escrito sobre reforma policial, reforma judicial y políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

RESPONSABILIDAD POLICIAL EN DEMOCRACIA

UNA PROPUESTA PARA AMÉRICA LATINA

Ernesto López Portillo Vargas - Hugo Frühling E.

Editores



Secretaría de
**Seguridad
Ciudadana**



Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina

Primera edición, 2008

D.R. © Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC [www.insyde.org.mx]

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana [www.cesc.uchile.cl]

ISBN 978-968-9278-02-3

Producción editorial y cuidado integral de la edición

OTROMEXICO/CONTENIDOS PARA MEDIOS [www.otromexico.com]

Diseño de forros

Rodrigo Marmolejo

Diseño de iconos del marco pedagógico

Gabo Gedovius

Traducción de los capítulos II y III

Sabina Trigueros

Todos los derechos reservados. Queda rigurosamente prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, sin la autorización expresa de los titulares del *copyright*, conforme a las sanciones establecidas por las leyes.

Impreso en México

Índice

<i>Introducción</i>	7
<i>Marco pedagógico</i>	13
I. Elementos introductorios: hacia una concepción de la responsabilización policial	19
II. Responsabilización interna de los policías: un aspecto básico de la responsabilización y supervisión de los policías	69
III. Supervisión externa	101
IV. Supervisión legislativa y judicial en un sistema de responsabilización policial: debilidades estructurales y nuevas oportunidades	127
V. La contribución de las organizaciones de la sociedad civil a una adecuada responsabilización policial. El caso de Insyde	181
VI. Medidas para enfrentar la corrupción en la Policía Nacional del Perú: logros, dificultades y lecciones	217

Introducción

La policía es absolutamente esencial para cualquier democracia moderna porque es la institución pública que hace efectivo el derecho y que con mayor frecuencia se relaciona con los ciudadanos. Su actuación debe realizarse dentro de los principios propios del sistema democrático. Ello implica la supervisión del uso de los poderes policiales, no para que no se usen, sino para que se usen legítimamente. Tres son las áreas del accionar policial respecto de las cuales se han desarrollado en años recientes mecanismos de supervisión cada vez más sofisticados: la efectividad policial, el uso de recursos por parte de la policía y la infracción del derecho en el ejercicio de las atribuciones conferidas a los policías. Este texto se centra principalmente en el examen de los mecanismos dirigidos a asegurar mayor efectividad y una conducta apropiada por parte de ellos.

Los autores de este volumen comparten una mirada ponderada respecto del actuar policial, reconociendo al mismo tiempo su valor positivo y gran potencial en beneficio del ejercicio de los derechos y las libertades, pero también los daños y riesgos que tienen lugar cuando las corporaciones los infringen. A ese respecto no nos guiamos por una actitud ni excesivamente crítica ni extremadamente elogiosa. Las instituciones policiales y las personas que las representan construyen prácticas buenas, regulares y malas, vistas desde el rasero del Estado democrático de derecho, y detrás de ello, las razones son complejas y requieren ser analizadas de manera cuidadosa y profunda.

Ponemos a disposición del lector un texto analítico y un instrumento didáctico sobre el quehacer policial que se alimenta de la experiencia comparada de diversos países democráticos. Nuestro abordaje reconoce a modo de premisa tácita que la policía en México, como en América Latina entera, debe progresar

constantemente hacia su modernización democrática, para lo cual son esenciales el desarrollo de políticas públicas, modelos institucionales e instrumentos de gestión especializados.

El avance hacia una policía sujeta a las reglas de la ley y respetuosa de los derechos de las personas, implica garantizar la responsabilidad de las conductas de la institución y de cada uno de sus representantes. Se dice fácil pero es un desafío, en general, sólo superado de manera relativa a lo largo del orbe. Para ello se requiere construir sistemas de responsabilización policial que implican la existencia de controles coherentes y complementarios y que requieren de la participación de distintas instituciones. El principal aporte a la responsabilización policial debe hacerlo la propia policía, construyendo un sistema de gestión adecuado, sumado a la supervisión de la conducta de sus propios miembros. La delgada frontera entre el buen y mal uso de los poderes policiales deriva en una exigencia de sólidos modelos de gestión que, en buena parte de México y la región latinoamericana, aún están por construirse.

Samuel Walker, uno de los más respetados especialistas en el tema policial, desarrolla nuestra afirmación previa, al proponer que la responsabilización plena de la policía sólo puede ser asegurada mediante el diseño de adecuados sistemas de gestión policial, lo que exige a sus instituciones un desarrollo importante y la relación con múltiples actores externos que pueden poseer atribuciones o capacidades para ejercer una labor de supervisión sobre la actuación policial. Una y otra vez, afirmarán los autores de los capítulos de este libro, que la supervisión sobre la policía no se constituye en un solo acto de control, sino en la actuación conjunta y equilibrada de diversos organismos de manera paralela. El libro propone así la necesidad de que exista un sistema de responsabilización policial que combine la actuación de la policía y de diversos organismos externos a ella.

Hoy en día tenemos más de cuatro décadas de experiencia acumulada en el mundo democrático diseñando e implementando modelos policiales que aseguran, cada vez de mejor manera, el alineamiento entre el mandato policial y las prácticas institucionales que reducen los riesgos de desvíos. Ello explica que el texto recoja reflexiones teóricas, modelos institucionales, experiencias y procedimientos desarrollados en contextos culturales muy diversos, todos conectados por la idea probada de que la mejor policía funciona en un contexto de balances de monitoreo y control entre varios actores.

No se pretende sugerir que los mecanismos de supervisión planteados en los capítulos del texto sean importados sin ninguna adecuación por gobiernos o policías de América Latina. Por el contrario, se propone que sean revisados con plena conciencia de las diferencias legales e institucionales que pueden existir entre Latinoamérica y los países anglosajones, donde muchos de tales mecanismos surgieron. La adaptación institucional consciente es —a nuestro parecer— clave del éxito que se busca alcanzar en este proceso de modernización.

El libro ha sido planteado a la vez como un material analítico y descriptivo y como un texto pedagógico para policías, integrantes de organismos de control (parlamentarios, jueces, profesionales asesores de comisiones de derechos humanos, defensorías del pueblo, comisiones parlamentarias) y estudiosos del tema. Se manifiesta críticamente respecto del limitado impacto que puede tener el accionar de algunas instituciones contraloras para lograr cambios en la policía cuando actúan aisladamente, pero también identifica casos exitosos en que problemas endémicos de mala conducta policial han sido solucionados merced a la voluntad política conjunta de la policía y de los poderes públicos.

Los capítulos han sido organizados de acuerdo a la clásica distinción entre mecanismos de supervisión interna, mecanismos de supervisión administrativa externa a la policía, el rol de jueces y del Poder Legislativo en la orientación de la actuación policial, y el papel que pueden jugar los organismos de la sociedad civil en la transformación de la policía. Asimismo, como una manera de plantear al lector las limitaciones que enfrenta la transformación institucional de la policía en América Latina, se describe el caso peruano. En cada capítulo se propone al lector navegar entre reflexiones, casos reales y ejercicios interactivos que, se espera, lo conduzcan a repensar los caminos para transformar a la policía.

El estudio presenta además un método de exposición particular basado en un marco pedagógico que alinea de manera coherente todos los capítulos, al tiempo que propone un instrumental que acerca al lector a una experiencia interactiva con los mensajes que recibe y los problemas que debe resolver.

Este libro nace de una iniciativa conjunta del Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC (Insyde) de México, el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (CESC), la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de México (CDHDF). Los directores de Insyde y de CESC asumieron la codirección del proyecto desde sus inicios. El libro

surge de un curso organizado en la Ciudad de México en mayo del 2007 y que tuvo como director académico a Hugo Frühling. Fue una iniciativa educativa en la que fueron presentadas muchas ideas de manera inédita. A partir de allí, los textos iniciales fueron madurando hacia un instrumento especializado, listo para su uso en nuevos cursos, o bien, para consulta personal.

Su primer capítulo, escrito por los investigadores del CESC Fernando Martínez, Alejandra Mohor y Ximena Tocornal, plantea una introducción al concepto de responsabilización policial, poniendo énfasis en las ventajas de su existencia para la eficiencia y el prestigio de la policía y describiendo a continuación una tipología de los mecanismos de supervisión existentes en diferentes sociedades democráticas. En su parte final, expone ejemplos exitosos de transformación de la policía, incluso en contextos en que ésta sufría de corrupción endémica, aludiendo al clásico ejemplo de Hong Kong.

Robert Varenik, distinguido experto en materia de supervisión policial, escribe los dos capítulos siguientes. En el primero explica por qué la realidad supera la distinción clásica entre mecanismos de supervisión interna y externa de la policía. Sin desconocer la importancia de los mecanismos de supervisión interna, pone énfasis en que más importante que el lugar institucional donde éstos se sitúan es la necesidad de que actúen de manera complementaria y unidos por propósitos similares. Enfatiza una noción que encontramos recurrentemente en los diversos capítulos, esto es, que la actuación de esos mecanismos debe superar la reacción frente a cada caso de conducta policial indebida, para alimentar una respuesta más global frente a los problemas existentes, incentivando cambios en los procesos de selección de personal, de formación policial y de gestión de la institución. El capítulo tercero, complementario del anterior, describe el funcionamiento de los mecanismos externos de revisión o auditoría de las investigaciones disciplinarias internas que realiza la policía en el caso de quejas de los ciudadanos. Los ejemplos traídos a colación corresponden a Estados Unidos y ponen de relieve las ventajas comparadas de los diversos modelos de supervisión externa descritos.

Todd Foglesong, consultor internacional en materia de justicia y seguridad, analiza críticamente el papel que pueden cumplir tanto el poder legislativo como el judicial en la revisión y orientación de la actuación policial. Pondera que la experiencia internacional parece demostrar que en ambos casos el impacto de su actuación parece limitado, producto de que la revisión del accionar policial se produce ante situaciones individuales y contando con información limitada.

Desde una perspectiva propositiva plantea la importancia de determinar el tipo de información sobre la policía que requeriría una actuación más eficiente de los parlamentarios.

Los investigadores de Insyde, Ernesto Cárdenas, Antia Mendoza, Carlos Silva y Luis Villalobos se refieren al papel que pueden cumplir organismos de la sociedad civil que asumen la supervisión de la policía. Estudian el caso del instituto, mismo que reviste características de especial interés, dado que actúa de acuerdo con las instituciones policiales sobre las cuales emite sus informes. Valorando el rol que cumplen los organismos de derechos humanos y otros que son críticos del desempeño policial, quisimos destacar ejemplos de actuación asociada entre sociedad civil y policía, en el entendido de que una reforma policial sustentable normalmente requiere de la concurrencia de al menos una parte de la oficialidad policial.

Por último, Gino Costa y Carlos Romero abordan el estudio de caso del esfuerzo por transformar a la Policía Nacional de Perú, refiriendo los avances y obstáculos enfrentados por ese proceso. Entendemos que se trata de un esfuerzo frustrado por instalar mecanismos de supervisión policiales sustentables. Quisimos, sin embargo, poner en evidencia un caso histórico y concreto que presente los desafíos de la reforma policial democrática, especialmente notorios cuando se trata de instituciones numerosas y de gran peso institucional.

Insyde, el CESC, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro coinciden en una aproximación hacia la policía que busca realzar su perfil como servicio ciudadano. Al lector le quedará claro que la nuestra es una propuesta que no inhabilita los poderes policiales, exactamente lo contrario, busca que sean a la vez eficaces y legítimos. En tal sentido, ofrecemos este material de estudio y enseñanza para que se multipliquen los conocedores de políticas públicas de transformación de la policía y para que el intercambio entre ellos, a nivel regional, también pueda ser más frecuente. Nuestra esperanza es que posteriores investigaciones puedan contar con un número creciente de buenas prácticas regionales en materia de supervisión policial.

Por último, los editores agradecen y reconocen el trabajo profesional de Mariana Morales Guerra, responsable del marco pedagógico que a continuación se presenta.

Ernesto López Portillo Vargas-Hugo Frühling E.
Editores

Marco pedagógico

Para generar aprendizajes en muy diversos escenarios sociales, se presenta este material que hace énfasis en la capacitación, no sólo de miembros de las instituciones policiales, sino de la sociedad civil en general. Así, el Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC, el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se proponen producir un libro que fomente el aprendizaje grupal y/o autónomo, además del desarrollo de habilidades para la adquisición de nuevos conceptos teóricos sobre la responsabilización policial.

Objetivos pedagógicos del texto

Con el fin de ofrecer una instrumentación integral que permita entender mejor el concepto de responsabilización policial, este libro pone a disposición del lector una serie de herramientas teórico-prácticas que le permitirán el total acceso a la comprensión del concepto, poniendo en práctica su capacidad de reflexión, discusión y crítica, a partir de una visión analítica que contribuya a la creación de nuevas propuestas encaminadas a la solución de problemáticas diversas, planteadas en distintos escenarios.

A lo largo de las páginas de este libro se plantea un modelo de pensamiento que logre:

1. Confrontar viejos conceptos
2. Desarrollar acciones reflexionando en torno a los conceptos explicados, lo cual genera necesariamente aprendizajes
3. Estar en posibilidad de sustentar nuevas opciones propositivas

Acerca del marco pedagógico del libro

Con el fin de proveer información útil, clara y de fácil identificación para todas las personas que se interesen en entrar en las páginas de este libro y utilizarlo como material de consulta y trabajo —ya sea el estudiante autónomo o el integrante de un grupo de investigación— hemos desarrollado los siguientes iconos:



En todos los capítulos encontrará información que, por su importancia, será necesario revisar con mayor detenimiento, ya que fungirá como escalón de conocimiento, por lo que deberá identificarla como **información relevante**.



Cuando un concepto, estudio de caso o hecho planteado en el texto amerite detenerse un poco con la finalidad de compartir ideas, discutir y preguntar en torno a una parte relevante del texto, aparecerá el icono de **puntos de diálogo**.



Para entrar al terreno práctico, están integrados en todos los capítulos **ejercicios de reflexión**, diseñados para poner en práctica y desarrollar nuevas habilidades de aprendizaje, así como para generar nuevas preguntas y tópicos de discusión, tomando en cuenta el registro individual de experiencias. Estos ejercicios son una invitación para: a) confrontar aprendizajes previos, b) plantear acciones, c) conseguir nuevas alternativas de solución.



A diferencia de los ejercicios de reflexión, los **ejercicios de integración** tienen como propósito la generación de conocimientos en grupo, por medio de la integración de equipos que enriquezcan las preguntas planteadas en el texto a partir de experiencias propias y opiniones que generen polémica en el grupo.



En los ejercicios encontrará una figura fundamental a la que quisimos dirigirnos de manera especial, por ser la que mediará entre el libro y los integrantes del grupo o personas interesadas en obtener diversos conocimientos. Como se trata de una figura cuyo objetivo es facilitar el proceso de aprendizaje, a lo largo de los capítulos se le nombrará como *facilitador*,

aunque no siempre será nombrado, ya que cada vez que un párrafo aparezca en cursivas y tenga el icono de **sugerencia para el facilitador**, estará dirigido específicamente a él.



Para agilizar la lectura, se han diseñado **cuadros informativos** que concentran la información y la hacen más asequible.



También encontrará **flujogramas**, que son información expuesta de manera que sea más sencilla su mirada en conjunto.



Dos herramientas igualmente útiles son el **estudio de caso real**, integrado en algunos de los capítulos con el fin de crear diversas vías de acceso hacia la comprensión de los hechos, que apunten a la construcción de posibles soluciones.



Y el **estudio de caso hipotético**, diseñado para comprender mejor los hechos, a partir de una visión impersonal, sin involucrar el juicio y la emoción de manera directa.

Por último, para acompañarlo en su aprendizaje hasta el final, al término de cada capítulo encontrará un inicio de página que dice: **reflexiones individuales en torno al capítulo** (número de capítulo). La hoja está en blanco, lista para que de manera individual, usted la llene con sus ideas, preguntas y notas diversas con base en los temas que provoquen su interés.

Al final, este libro se verá enriquecido con todas sus reflexiones.

Bienvenido sea, entonces, a esta visión sobre la generación de nuevos aprendizajes y los diversos caminos que se abrirán para compartirlos.

Mariana Morales
Consultora pedagógica



Mariana Morales

Docente e investigadora en temas del libro y la lectura, su labor se desarrolla fundamentalmente en el ámbito de la cultura y la educación pública en México. Ha colaborado con instituciones culturales y educativas en programas nacionales de promoción del hábito de la lectura para bibliotecarios, maestros, padres de familia, jóvenes y niños; además de haber realizado talleres para la formación de lectores a nivel internacional.

I

ELEMENTOS INTRODUCTORIOS:

HACIA UNA CONCEPCIÓN DE LA RESPONSABILIZACIÓN POLICIAL

Temas de este capítulo

- Concepto general de responsabilización policial o *accountability*
- Conceptos relacionados con la responsabilización policial
- Sistemas de control interno
- Supervisión externa
- Implementación de los mecanismos de responsabilización policial
- Tipología de sistemas de responsabilización policial

Nota: A solicitud de los autores, se incluyen algunas respuestas en los EJERCICIOS DE REFLEXIÓN.

Introducción

En este capítulo se desarrolla el sentido y alcance del concepto de responsabilización policial, así como las ventajas que implica para una gestión policial moderna y eficiente. La explicación de la riqueza de dicho concepto y de otras nociones vinculadas con el mismo, tales como supervisión, transparencia, administración, sólo por mencionar algunas, permiten dimensionar la incidencia que éste puede tener en la construcción de culturas institucionales orientadas por la probidad, el respeto de los derechos humanos y la eficiencia, como eje de la actividad policial.

En lo intrainstitucional, la aplicación de un sistema de responsabilización busca el estímulo de la carrera funcionaria y la evaluación con base en el mérito, por oposición a la arbitrariedad y discrecionalidad. En lo externo, el perfeccionamiento de los mecanismos de control también opera como límite de la arbitrariedad y discrecionalidad respecto de los imputados y de la comunidad en general. El estudio de respuestas posibles al mal funcionamiento policial, desde la perspectiva de un sistema de responsabilización, ayuda a ilustrar medidas concretas al efecto.

En este sentido, la introducción del concepto de responsabilización policial permite comprender sus ventajas en relación a otros esquemas de supervisión y su relación con la comunidad. Por último, la creación o perfeccionamiento de destrezas orientadas a la implementación de un sistema de responsabilización constituye un aporte concreto a la eficacia y a la legitimidad de la gestión policial.

Acerca del capítulo

El capítulo está compuesto por cinco secciones que combinan la exposición conceptual con actividades prácticas que permiten aproximarse a una noción de responsabilización policial y relacionarla con el trabajo cotidiano de la policía. En la primera parte se definen los objetivos y metas que se espera alcanzar, luego se analizan los conceptos básicos, así como los estándares normativos nacionales e internacionales relacionados con un sistema de responsabilización policial y los principales campos de trabajo en que éste puede hacerse efectivo. Posteriormente se exponen distintas medidas específicas que, en conjunto, permiten aplicar la responsabilización y se proponen ejercicios a partir de una experiencia de intervención y un caso hipotético, para terminar con algunas conclusiones.

Desde una perspectiva teórica, el capítulo tiene como objetivo aportar a la modernización conceptual sobre los alcances que representa el funcionamiento

de un conjunto de mecanismos de control, organizados en la lógica de un sistema de responsabilización policial. En un sentido práctico, se propone entregar conocimientos que permitan apreciar las ventajas de un sistema de responsabilización policial así como las herramientas suficientes para promover su implementación, a partir del análisis de experiencias e identificación de lecciones aprendidas.



Reflexión inicial

En México existen más de 1,600 cuerpos policiales, la mayoría preventivos¹, en el nivel federal, estatal y municipal², cuya actuación debe observar los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo e integridad³. Además, cada policía suele contar con un mandato propio. Así, a nivel federal, la “función primordial” de la Policía Federal Preventiva es “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos...”⁴.



EJERCICIO DE REFLEXIÓN 1.1

Después de abrir el diálogo entre los integrantes de su grupo sobre las funciones de la Policía Federal Preventiva, reflexione en torno a las siguientes ideas:

1. Piense en la actividad policial en su país y ordene los problemas más comunes de acuerdo a los siguientes rubros: a) relación con la comunidad; b) prevención; c) control (al momento del arresto, durante la custodia...); d) corrupción, y e) otros.
2. Indique el tipo de casos que habitualmente son conocidos por los sistemas de control policial y señale cuáles suelen escapar de su alcance. Reflexione en torno al por qué.

¹ Guillermo Zepeda, “Casi tres de cada cuatro servidores públicos que trabajan en áreas de seguridad, procuración e impartición de justicia y ejecución de sanciones, son policías preventivos uniformados”, *La policía en México*, México, DF, *El Economista*, 6 de febrero de 2007; Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) [24-04-07], <http://www.cidac.org/portalesp/modules.php?name=News&file=article&sid=3457>.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 21, Inc. 6º, primera parte: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 21, Inc. 6º, segunda parte.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de la Policía Federal Preventiva del 4 de enero de 1999, Art. 1º Inc. 2º, reglamentaria del Art. 21.

3. Mencione las atribuciones y capacidades que tienen los sistemas de control interno para solucionar dichos problemas. Escriba por separado las facultades legales o reglamentarias —por ejemplo, ¿existen normas y procedimientos que eviten la discrecionalidad y garanticen la transparencia?— a los recursos disponibles —humanos, técnicos o de infraestructura.
4. Concéntrese en el personal de dichas unidades de control e indique si usted considera que poseen las destrezas o formación necesarias para ese tipo de trabajo. Fundamente su respuesta, ya sea positiva o negativa.
5. Partiendo de las atribuciones y capacidades que antes enumeró, ¿qué obstáculos observa usted que enfrentan habitualmente estas unidades de control para proveer soluciones?
6. Considerando la relación que tienen las unidades de control con los mandos policiales, ¿le parece que cuentan con el respaldo necesario para efectuar convenientemente su trabajo? Fundamente su respuesta, ya sea positiva o negativa.
7. Las tareas de control, ¿corresponden a una política institucional, es decir, se enmarcan dentro de un modelo de gestión, o responden a necesidades coyunturales?
8. ¿Cuáles considera usted que son los principales resultados de las tareas de control interno? ¿Se aplican sanciones o la regla es la impunidad? ¿Existen indicadores válidos y sistemas de información al respecto?



Abra el diálogo en torno a las respuestas de los integrantes del grupo y aclare conceptos con base en casos reales que surjan con motivo de los ocho puntos del ejercicio.

1. El concepto general de responsabilización policial o *accountability*

1.1 Sistemas de control interno y desafíos actuales

Los procesos de democratización en América Latina han sustentado parte importante de sus plataformas programáticas en la consolidación del Estado de derecho como eje fundamental de la administración del poder político. Sin

embargo, la traducción de este planteamiento en políticas públicas capaces de conjugar legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio ha representado un permanente desafío que requiere constante preocupación de los gobiernos que aspiran a consolidar y profundizar la democracia.



Entre otros aspectos, es fundamental que en un Estado de derecho las instituciones públicas ejerzan el poder de que están investidas con base en la legalidad vigente —lo que debería aportar la disminución de la arbitrariedad y una mayor transparencia— y con estricto respeto de los límites que entraña la separación de los poderes del Estado.

En los organismos que se ocupan de la seguridad pública, particularmente entre las policías, esto reviste mayor importancia debido a las características inherentes a su trabajo, particularmente la exclusividad en el uso de la fuerza. En América Latina, en las últimas décadas, han sido recurrentes no sólo los excesos y arbitrariedades, sino también los delitos comunes (por ejemplo, allanamientos o detenciones arbitrarias), violaciones institucionalizadas de los derechos humanos (el extendido uso de la tortura como medio de investigación) y graves faltas a la probidad funcionaria (corrupción expresada en la recepción de sobornos o pagos indebidos), entre muchos otros problemas similares que no responden solamente a actitudes individuales, sino que forman parte de añejas costumbres institucionales, cuando no de “contraculturas” amparadas en una extendida impunidad.

Por cierto, en muchos casos, la existencia de un marco jurídico político obsoleto e inadecuado, la debilidad institucional (incluyendo dentro de ésta la institucionalidad legal y reglamentaria) y las deficiencias en la gestión han favorecido la proliferación de estas conductas, así como su coexistencia—en un evidente doble estándar— con las enseñanzas que se imparten en las respectivas academias policiales y, por supuesto, con los modernos sistemas de administración y gestión de la función policial. Más aún, el descrédito y distanciamiento de amplios sectores de la sociedad respecto de los organismos policiales, producido por la utilización de éstos para fines políticos (ya sean de intervención electoral —casos recientes en México son los de Chiapas y Tabasco⁵—, amedrentamiento de opositores u otras formas

⁵ “Policía y uso de la fuerza, una agenda clave de nuestra democracia”, serie *Cuadernos de Trabajo* no. 16, Instituto para la Seguridad y la Democracia, 2006, http://www.insyde.org.mx/IMG/pdf/SerieCuadernosdetrabajoNo1_16-Usodelafuerza.pdf.

de “trabajo sucio” que implican violaciones de los derechos humanos), constituye una agravante no superado en el contexto de factores que determinan la relación con la comunidad.

En este marco, los sistemas de control, generalmente ubicados dentro de las mismas policías como secciones de asuntos internos o inspectorías y tribunales disciplinarios, han logrado resultados limitados debido a que este “modelo” de control se ha caracterizado por disponer de escasos recursos humanos y materiales, facultades insuficientes y poca o nula especialización, lo que ha incidido en un abordaje focalizado de la realidad institucional.

En la práctica, estos sistemas se han concentrado en la investigación de denuncias y —cuando se logran acreditar infracciones disciplinarias, delitos o violaciones de derechos humanos— en la aplicación de sanciones. Así, el mandato de las oficinas de asuntos internos ha estado enfocado en la investigación de conductas que transgreden las regulaciones de la actividad policial, y no en la proposición de medidas e incluso políticas internas que podrían contribuir a evitar las respectivas infracciones o delitos. En ese sentido, los mecanismos de control pueden ser ineficaces para combatir la impunidad, toda vez que la aplicación de sanciones depende de que se pruebe la responsabilidad individual, ya sea criminal o administrativa.



La compleja realidad en que se desenvuelven las policías en la actualidad requiere una visión integral que incorpore los distintos elementos que inciden en la concreción de una buena o mala conducta. De ahí la importancia de estudiar los avances que representan los sistemas de responsabilización policial y los mecanismos a través de los cuales éstos se materializan, especialmente por las ventajas que representan para los propios agentes y para la institución en su conjunto, en términos de la calidad de su gestión. En la medida que su actuación interna y externa se ajuste a derecho, mayor será el grado de legitimidad que disfrutará la institución, tanto hacia sus propios funcionarios como hacia toda la sociedad.

Así, la posibilidad de examinar, tanto desde el punto de vista teórico como práctico la manera en que funcionan diversos sistemas de responsabilización policial, permite enriquecer las propias alternativas de supervisión y la consecución de múltiples objetivos, entre los cuales cabe destacar, por una parte, la capacidad de

reacción ante las malas conductas policiales, y por otra, avanzar hacia una conducta institucional más eficiente que se traduzca al mismo tiempo en mayor eficacia, probidad y respeto de los derechos humanos. Los progresos en estas áreas facilitarán la relación con la sociedad civil y la colaboración mutua en la implementación de programas de prevención y control policial.



En América Latina la criminalidad y la violencia ocupan un lugar relevante en la agenda pública, que se traduce en una extendida preocupación social por la recurrencia de la delincuencia común y el crimen organizado (narcotráfico, secuestro, etcétera), sin dejar de lado la conflictividad que resulta de la violencia entre pandillas y de reivindicaciones étnicas, dependiendo del país que se trate. Por ello es vital entender cómo un servicio policial más responsable y transparente, igual que un control de mayor calidad sobre ese servicio, puede, en los hechos, mejorar la seguridad ciudadana. Por ejemplo, es fundamental comprender que una policía más responsable puede evitar tomar partido y cómo un control efectivo puede ayudarla a establecer una reputación de equidad que le permita proteger a todos los ciudadanos.

En todos estos sentidos, avanzar hacia el diseño y aplicación de mecanismos y medidas concretas que hagan posible un sistema de responsabilización policial, permitirá acceder a un estadio superior de la reforma policial en América Latina, verdaderamente compatible con los requerimientos de un Estado democrático de derecho.

1.2 Análisis conceptual



En su sentido literal, *accountability* es una palabra compuesta, integrada por los vocablos *account*, cuya primera acepción significa “cuenta” y en una segunda (como *account for*, en el sentido de explicar algo) es traducido como “justificar”⁶; y *ability*, que se utiliza para referir una determinada “capacidad” o “facultad” de alguien. Así, *accountability* puede entenderse como la capacidad de dar cuenta o de justificar algo.

⁶ Diccionario *Larousse Español-Inglés*, 2002.

Para avanzar en la precisión conceptual, una definición sencilla pero que apunta a la noción que nos interesa del término *accountability*, es “tener que explicar las acciones o conductas propias”⁷. Más aún, se ha dicho que *accountability* implica “una colección de prescripciones normativas sobre los responsables que deben ser requeridos para dar cuenta de a *quién*, *cuándo*, *cómo* y *sobre qué*”⁸.

En la cultura anglosajona, *accountability* es un término que tradicionalmente se ha empleado en el mundo de los negocios para referirse a la acción de dar cuenta de un estado financiero⁹, pero no existe una palabra en español que refleje la amplitud de su significado, y ello se advierte en la estrecha vinculación que tiene este concepto con otros términos de nuestro idioma, entre los cuales se pueden mencionar: transparencia, desempeño, administración y responsabilización.

Desde hace poco más de una década el concepto *accountability* comenzó a ser utilizado por defensores de los derechos humanos para denominar una estrategia que buscaba que la policía rindiera cuentas a instancias externas y a la ciudadanía en general¹⁰. Más recientemente, “la literatura especializada habla de *police accountability* para referirse a todo un sistema de gestión de las policías basado en principios democráticos que incluyen instancias de control interno y externo ante las cuales los organismos policiales son responsables; es por ello que diversos autores coinciden progresivamente en la utilización del término *responsabilización* como sinónimo de *accountability*”¹¹.



Técnicamente, “*accountability* es el mecanismo o, más bien, el principio operativo detrás de una serie de mecanismos para la regularización del ejercicio de la discrecionalidad y para limitar el mal desempeño, la ilegalidad y la falta de eficacia. El reto consiste en ajustar el ejercicio de la discrecionalidad a un sistema de controles institucionales y sociales (...)”¹².

⁷ Chambers 21st. Century Dictionary, 1999, citado en A. Osse, *Understanding Policing. A resource for human rights activists*, Amnesty International Nederland, Holanda, 2006, p. 185.

⁸ Stenning, citado en D. Bruce y R. Neild, *The police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa*, 2004, p. 22.

⁹ Anneke Osse, *op. cit.*, p. 185.

¹⁰ Hugo Frühling, “Supervisión del actuar policial: El rol de ONG’s y académicos en América Latina”, *Boletín + Comunidad + Prevención* no. 3, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Santiago, Chile, 2005, p. 2, <http://www.cesc.uchile.cl/boletincesn3.pdf>.

¹¹ *Idem*.

¹² Robert O. Varenik, (coord.). *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas. Estudio internacional comparado*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2005.

Una acepción más amplia de *accountability* señala que se trata de un concepto que “hace referencia a la posibilidad de detectar, investigar, fiscalizar, medir y juzgar una conducta, sea buena o mala, e imponer las consecuencias pertinentes para que cada elemento y la institución como tal, asimile en la práctica las lecciones de su experiencia”. En este mismo sentido, indica que “en parte, pero sólo en parte, se trata de un mecanismo disciplinario y de premios”, pero que “también implica sistemas adecuados de manejo de información, de gerencia y de comunicación para que las políticas, la formación, el mandato y los valores de la institución, sean asimilados en la práctica por cada elemento y oficial”¹³.



El concepto de responsabilización se refiere tanto al control sobre las conductas impropias de la policía, como al que debe existir para que la policía sea más eficiente y eficaz en el cumplimiento de sus fines específicos. En este sentido, la eficiencia está vinculada al diseño de procedimientos que establezcan con realismo los parámetros para que la policía pueda desempeñar su labor dentro de los múltiples estándares que se le exigen¹⁴ (dicha multiplicidad resulta de la diversidad de intereses en juego) y pueda conseguir, al mismo tiempo, mejorar sus indicadores de éxito respecto de sus objetivos de prevención y control de la criminalidad y la violencia, es decir, que sea eficaz.

En la esencia del concepto está la voluntad de regular aquellos aspectos en los cuales la policía tiene espacios para ejercer sus poderes de manera discrecional, sin criterios orientadores traducidos en parámetros concretos y prácticos o, si éstos se encuentran determinados, sencillamente traspasándolos.


Estos espacios son múltiples y es así como habitualmente la policía debe decidir, muchas veces en condiciones de emergencia que no permiten una reflexión adecuada respecto de la mejor decisión posible, cuánta fuerza usar, cómo usarla, cuándo arrestar a un potencial infractor o a quién registrar. Por ello, se ha llegado

¹³ “Accountability policial”, *Ejes temáticos*, Portal web de Insyde, www.insyde.org.mx

¹⁴ Christopher Stone, resumen de la conferencia organizada por la Alianza Global ALTUS sobre *Responsabilización de la Policía y Calidad del Control*, La Haya, 2005, p. 5. La conferencia concluyó que: “[...] la policía debe rendir cuentas respecto de muchos estándares de conducta diferentes [...] los estándares de sus comandantes, de la ley, de diversos públicos y de muy distintos clientes. La falta de coherencia de estos estándares es una fuente de frustración para la policía en terreno, y una fuente de conflicto entre los directivos policiales y las diversas instancias de control externo”.

a decir que entre los desafíos más importantes de la reforma policial, está la necesidad de “examinar, supervisar e incluso ‘burocratizar’ la discrecionalidad, para así asegurar que, de modo cotidiano, los agentes estén haciendo lo que esperamos de ellos, no lo que tememos de ellos” (sic)¹⁵.

En este sentido, un sistema de responsabilización tiene diversos componentes, a partir de cuya intervención es posible diferenciar las áreas de la actividad policial en que puede incidir y la forma en que ésta última se manifiesta:

	<p>CUADRO INFORMATIVO 1.1</p> <p>Componentes de un sistema de responsabilización policial</p>
<p>El primer componente se refiere a la responsabilidad jurídica que se encuentra asociada a la actuación de quienes son funcionarios públicos, como es el caso de los policías, cuya fuente se encuentra en el ordenamiento jurídico de derecho público que regula la actividad policial y la función pública en general. En tal virtud, el nombramiento como funcionario público circunscribe a un marco regulatorio que determina derechos y obligaciones, estableciendo la imputabilidad de ese sujeto de derecho por las transgresiones a dicho marco normativo. En la medida en que se determine la existencia de culpa o dolo en la actuación de dicho funcionario, surge la responsabilidad individual, salvo que medie alguna causal de exención de la misma, contemplada en el ordenamiento que le da origen. A su vez, la responsabilidad individual puede ser administrativa, criminal y/o civil, dependiendo de la naturaleza del hecho y del tipo de norma en que se encuentre establecida. Por ello se ha dicho que “[...] En orden a balancear los poderes de la policía con la necesidad de prevenir su abuso (por ejemplo usando estos poderes para servir requerimientos particulares en lugar del interés público), es esencial que exista responsabilización policial ante la ley, el Estado y sus ciudadanos”¹⁶.</p> <p>El segundo componente se refiere a la actuación de los mecanismos de supervisión cuyo objetivo es velar por la adecuación de la función policial al marco jurídico que le da origen y la regula. La actuación de estos mecanismos de control puede revestir diversas formas y hacerse efectiva desde distintos ámbitos, ya sea que se encuentren ubicados al interior o fuera del organismo policial.</p>	

¹⁵ R. O. Varenik, *op.cit.*, p. 25.

¹⁶ A. Osse, *op.cit.*, p. 185.

Asimismo, puede referirse a malas conductas o estar dirigida a la evaluación de la mayor o menor eficiencia que exhibe la organización policial en espacios ajenos a los organismos de control interno, como la administración institucional.

El tercer y último componente, está determinado por las consecuencias que surgen como resultado de la implementación de un sistema de responsabilización. En esta parte, dependiendo de la situación de que se trate, un sistema de responsabilización permite una gama mucho más amplia de alternativas de reacción institucional, toda vez que ésta puede provenir de varias instituciones, entre ellas la policía, o sólo de esta última, en lo cual incidirá el tipo de control de que se trate y su ubicación (interna o externa) a la policía. En lo que concierne a las medidas específicas que pueden adoptarse en el marco de un sistema de responsabilización, las posibilidades también son mayores e incluyen no sólo sanciones, sino también estímulos y decisiones político-institucionales de carácter preventivo, con el objetivo de elevar el estándar de la actividad policial en general. (Por ejemplo, respecto de los programas de estudio, normativa interna, procedimientos operativos, profesionalización policial, orientación presupuestaria, entre otros.)



“La responsabilización policial efectiva requiere de un sistema de múltiples actores, en un cuidadoso balance entre unos y otros. Entre ellos, los actores internos [...] son cruciales para asegurar un sistema de responsabilización policial, ya que cualquier mecanismo externo de *accountability* requiere el compromiso interno de la institución para ser efectivo. [...] Los aspectos estructurales internos y externos de *accountability* deberían apoyarse mutuamente para asegurar el máximo efecto posible”¹⁷.



1.3 Conceptos relacionados con la responsabilización policial

Delimitar el alcance de la noción de responsabilización policial es útil para evitar malentendidos acerca del sentido de una palabra que no tiene sinónimo que la traduzca con exactitud al español, más aún cuando existen otros conceptos, como:

¹⁷ *Ibid.*, pp. 186 y 187.

transparencia, supervisión, administración y desempeño —por citar algunos—, que si bien no tienen un alcance tan amplio como el primero, se utilizan para hacer referencia a diversos aspectos y objetivos de la gestión policial que pueden ser considerados parte integrante de un sistema que funcione bajo el concepto de responsabilización. En ese sentido, la relación entre estos conceptos es estrecha, interdependiente y transversal.

La evolución del concepto de control policial muestra que existen distintos espacios desde los cuales puede realizarse dicha labor y diversos alcances de la misma. Así, se utiliza el término supervisión (*oversight*) para denominar la “responsabilización externa y de los cuerpos de vigilancia”¹⁸, y en general los mecanismos de control externo¹⁹. En Estados Unidos, el origen de la idea de supervisión policial está vinculado a la profesionalización de la policía y se refiere también a la cooperación en la tarea de control de organismos externos e internos de la policía, de manera tal que instancias de control externo pueden coordinar su intervención con oficinas de asuntos internos y apoyarlas, o bien, realizar su labor de manera independiente, como ocurre con los medios de comunicación²⁰. En conclusión, un sistema de supervisión va más allá de los sistemas tradicionales de control, al incorporar en dichas tareas a organismos externos, medios de comunicación, individuos y organizaciones civiles especializadas. A su vez, la idea de supervisión presenta limitaciones en relación al principio de responsabilización, ya que se concentra en la vigilancia y no garantiza la cooperación de las instancias internas de la policía.



La transparencia es un objetivo deseable en cualquier sistema de control, especialmente si éste pretende ser democrático y no autoritario. En México la ley establece el principio general de publicidad y transparencia en la actuación de los organismos públicos, así como la obligación de éstos de cumplir dichas disposiciones²¹. No obstante, es evidente que las posibilidades de transparencia, entendida como la posibilidad de libre acceso a la información y, opuesta al secreto institucional, son mayores cuando existen sistemas de control basados en la existencia de contrapesos para su cumplimiento, idea que se encuentra presente

¹⁸ *Ibid.*, p. 35.

¹⁹ R. O. Varenik, *Exploring roads to police reform: six recommendations*, p. 12, citado en A. Osse, *op. cit.*, p. 187.

²⁰ Merrick Bobb, “Internal and External Police Oversight in the United States”, Conferencia de Alianza Global ALTUS, *Responsabilización de la Policía y Calidad del Control*, La Haya, 2005.

²¹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 11 de junio de 2002, Arts. 3, 4 y 7.

con mucha más fuerza en un sistema de supervisión y en uno que opere conforme al principio de responsabilización.

En la perspectiva del concepto de responsabilización, según lo hemos descrito, la transparencia debería manifestarse en la posibilidad de que, ante un requerimiento concreto de información, las decisiones propias de la función policial puedan “ser expuestas, explicadas, y defendidas en público en cualquier momento y por cualquier funcionario”²².

Por último, administración y desempeño son conceptos relacionados con el propósito de mejoramiento de la gestión policial en todos los sentidos posibles, no únicamente aquellos referidos a la actividad policial propiamente (*policing*), sino también a todos aquellos aspectos administrativos, laborales y sociales que la hacen posible.

La administración policial, en particular, constituye el “soporte” que permite organizar eficientemente la gestión de recursos humanos y materiales, conforme a los principios técnicos de la administración pública, “para la adecuada prestación del servicio público”²³ policial. De esta forma, existe una relación de género a especie en cuanto a que el desempeño —bueno, regular o malo— viene a ser un indicador de la eficacia alcanzada en la tarea de gestión policial.

En esta perspectiva, cuando el Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC (Insyde) señala que, en su concepto, responsabilización no es únicamente un sistema de castigos, sino que va más allá y puede manifestarse también en estímulos individuales o institucionales (como por ejemplo, mejorías en las condiciones laborales, provisionales, de perfeccionamiento), deja traslucir la relación que existe entre administración, gestión y desempeño, por una parte, y responsabilización por la otra.

1.4 Estándares legales

En el plano internacional existen instrumentos universales y regionales que orientan la actividad de la policía y establecen estándares mínimos para el cumplimiento

²² Alonso Lujambio, comisionado presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), conferencia internacional *Función Policial y Transparencia*, México, DF, 2006, http://www.ifai.org.mx/textos/gaceta/ComunicadoIFAI050_06.pdf.

²³ Francisco Antón y Juan Soler, *Administración policial*, España, Tirant Lo Blanch, 2000, <http://www.tirant.com/detalle?articulo=8484420582>.

de sus funciones, cuya infracción acarrea no sólo responsabilidad internacional de los Estados, sino también de sus agentes, en los casos en que ello sea procedente. La adopción de estos instrumentos —entre los cuales existen tratados, principios y directrices— por parte de la comunidad internacional se encuentra estrechamente vinculada a la necesidad de prevenir violaciones de derechos humanos, ya sea que éstas provengan de una política institucional en tal sentido o de un “exceso” de algún funcionario en particular.

En el ámbito doméstico cada país cuenta con normas que establecen parámetros para la actuación de la policía, habitualmente en la Constitución Política y en la legislación ordinaria sobre el tema.



Yendo de lo general a lo específico, tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, concuerdan en reconocer y asegurar, respectivamente, el valor y el respeto que los Estados deben al derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas.

Para estos efectos, se preocupan de proclamar la obligación de los agentes estatales de abstenerse de incurrir en privaciones arbitrarias o ilegales de la libertad individual, así como de incurrir en torturas y penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. La vigencia del principio de igualdad ante la ley es afirmada de manera irrestricta y complementada con una serie de garantías de orden civil y político.

En tanto la naturaleza jurídica del Pacto y la Convención corresponde a tratados internacionales multilaterales, su cumplimiento es obligatorio para los Estados que, voluntaria y soberanamente, han suscrito sus disposiciones.

Los demás instrumentos han sido adoptados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas o en el marco de los Congresos sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, de dicha organización, con el objeto de fijar orientaciones comunes que guíen la adopción o adecuación de la normativa interna de los Estados miembros, en aspectos que interesan particularmente a la policía, sobre todo en lo que tiene que ver con la incorporación de criterios internacionalmente aceptados para el uso de la fuerza y de armas de fuego.

1.4.1 Instrumentos internacionales relacionados con el uso de la fuerza y de armas de fuego



CUADRO INFORMATIVO 1.2

Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley²⁴

- Establece la obligación de respetar en todo momento la legalidad vigente y proteger tanto la dignidad humana como los derechos humanos.
- Restringe el uso de la fuerza “... sólo cuando sea estrictamente necesaria y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”, debiendo tener en cuenta el principio de proporcionalidad que, por lo general, se encuentra regulado en la legislación doméstica. El uso de la fuerza “debe ser excepcional” y reservarse para casos autorizados, fuera de los cuales “no podrá usarse”.
- Considera el uso de armas de fuego como “una medida extrema” e insta a “excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños”, excepto cuando un presunto delincuente “ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún modo, la vida de otras personas” y no se le pueda reducir o detener con otras medidas. Además, dispone que el uso de un arma de fuego “deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes”.
- Prohíbe la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en cualquier circunstancia.
- Obliga a asegurar la protección de la salud de las personas bajo custodia y a tomar medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.
- Instruye a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a no cometer “ningún acto de corrupción” y a oponerse “rigurosamente a todos los actos de esa índole”.


1.4.2 Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley²⁵

Los principios constituyen una especie de reglamento del Código de Conducta, reiteran la obligación de utilizar “...en la medida de lo posible medios no violentos”

²⁴ Asamblea General de Naciones Unidas, resolución 34/169, 17 de diciembre de 1979.

²⁵ Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba, 1990.

y autorizan el uso de la fuerza y de armas de fuego sólo “cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen” el logro del resultado previsto. En lo específico, establecen las siguientes prescripciones:

	<p>CUADRO INFORMATIVO 1.3 Prescripciones</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Condiciones para emplear armas de fuego, entre ellas, la proporcionalidad en relación “a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga”, así como la necesidad de reducir al mínimo los daños y lesiones. ➤ Casos en que podrán emplearse armas de fuego bajo las condiciones anteriores: a) defensa propia; b) defensa de otras personas; c) peligro inminente de muerte o lesiones graves; d) evitar un delito grave que entrañe una seria amenaza para la vida; e) detener a una persona que represente una seria amenaza para la vida y oponga resistencia a la autoridad (requisitos copulativos); f) impedir la fuga de esta persona, si resultaren insuficientes medidas menos extremas (requisitos copulativos), y g) las armas letales sólo podrán utilizarse cuando sea inevitable para proteger una vida”. ➤ Importancia de que los gobiernos provean a las fuerzas de seguridad armamento no letal que permita hacer “uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego”. ➤ Apoyar la tipificación penal del empleo arbitrario o abusivo de la fuerza, o de armas de fuego. 	



1.4.3 Aplicación de estos principios en la jurisprudencia regional: caso finca La Exacta

En 1994 la entonces Policía Nacional de Guatemala disparó contra campesinos que habían ocupado la finca La Exacta, resultando tres de ellos muertos, y otros once con lesiones graves²⁶. En su sentencia, la Corte señaló que el Estado puede autorizar la utilización de la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la justa medida para el efectivo cumplimiento de deberes legítimos. Asimismo,

²⁶ Naciones Unidas, Misión Internacional de verificación para Guatemala (MINUGUA), 2º, 3º y 4º Informes de Derechos Humanos, 1995-1996.

ratificó que el uso de la fuerza debe ser: a) excepcional; b) proporcional al objetivo que se pretende lograr; c) el objetivo debe ser legítimo; d) el objetivo debe estar relacionado con la prevención de delitos y con la realización de arrestos legales; e) el uso de la fuerza debe estar dirigido a impedir un hecho de mayor gravedad; y f) deben tomarse en cuenta las características personales de los involucrados, tales como niños, mujeres, ancianos, etcétera. La Corte concluyó que cuando el uso de la fuerza es excesivo, “no se respeta la integridad personal y toda privación de la vida resultante es arbitraria”²⁷.

1.4.4 Instrumentos internacionales relacionados con las condiciones mínimas para la privación de libertad

*Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*²⁸

Dispone los principios orientadores de “una buena organización penitenciaria y de la práctica relativa al tratamiento de los reclusos”, aplicables a la policía en tanto organismo aprehensor y encargado de la privación temporal de libertad:



CUADRO INFORMATIVO 1.4

Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos

- Entrega una definición operacional de “acusado”, como toda persona arrestada o encarcelada por imputársele una infracción a la ley penal, detenida en un local de policía o en prisión, pero que todavía no ha sido juzgada y le asiste la presunción de inocencia, por lo que debe ser tratado en consecuencia.
- Establece los derechos del acusado: a) informar inmediatamente a la familia de su detención y a comunicarse con ésta y sus amigos; b) recibir visitas; y c) derecho de defensa letrada y comunicación confidencial con su abogado.

²⁷ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2002, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Informe 57/02, caso 11.382 finca La Exacta, <http://www.acnur.org/pais/docs/465.pdf>.

²⁸ Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Ginebra, 1955, aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977.

*Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*²⁹

Este conjunto define los términos de uso más común para efectos de su aplicación, señalando que: a) por “arresto” se entiende el acto de aprehender a una persona con motivo de la supuesta comisión de un delito o por acto de autoridad; b) por “persona detenida” se entiende toda persona privada de la libertad personal, salvo cuando ello haya resultado de una condena por razón de un delito; c) por “persona presa” se entiende toda persona privada de la libertad personal como resultado de la condena por razón de un delito; d) por “detención” se entiende la condición de las personas detenidas tal como se define anteriormente; e) por “prisión” se entiende la condición de las personas presas tal como ya se ha definido; f) por “un juez u otra autoridad” se entiende una autoridad judicial u otra autoridad establecida por ley cuya condición y mandato ofrezcan las mayores garantías posibles de competencia, imparcialidad e independencia.

Orientaciones comunes a los principios y las reglas

Refieren a la forma en que se pueden practicar los arrestos y las detenciones, obligación de registro de estos hechos, resguardo de los derechos humanos y garantías procesales, adecuación de las normas internas a los estándares que los mismos fijan, derechos de las personas privadas de libertad, validez procesal de los actos efectuados en contravención a los principios, etcétera. Las reglas prescriben que el registro de los menores detenidos deberá comprender, además de su identificación, su estado de salud física y mental.

*Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de su libertad*³⁰

Definen como “menor” a toda “persona de menos de 18 años de edad” y establecen que la “edad límite” para “privar a un niño de su libertad debe fijarse por ley”. Asimismo, expresan que “por privación de libertad se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública”.

²⁹ Asamblea General de Naciones Unidas, resolución 43/173, 9 de diciembre de 1988.

³⁰ Asamblea General de Naciones Unidas, resolución 45/113, 14 de diciembre de 1990.

2. Implementación de los mecanismos de responsabilización policial

En esta sección se describen y analizan distintas formas de implementación de la responsabilización policial que ponen en práctica, en mayor o menor medida y de forma más o menos integral, los principios conceptuales descritos en la sección anterior.

Existen diversas maneras de delimitar los mecanismos de responsabilización policial y, siguiendo a Robert O. Varenik³¹, pueden distinguirse algunas claves útiles para su clasificación y mejor comprensión:



CUADRO INFORMATIVO 1.5

Clasificación de los mecanismos de responsabilización policial

1. Ubicación. Los mecanismos de control y supervisión pueden ser gestionados desde el **interior** de las policías (unidades de Asuntos Internos, por ejemplo) o bien, por instancias **externas** a la policía (Comisión Nacional de Derechos Humanos, por ejemplo).
2. Especialización. Los sistemas pueden estar abocados de manera **exclusiva** al control y supervisión policial, es decir, consistir en mecanismos creados especialmente para dichos efectos (auditorías externas, por ejemplo). También pueden ser mecanismos **inclusivos**, que además de supervisar y controlar a las policías, fiscalizan otras instituciones del Estado, como es el caso de la supervisión ejercida por el poder legislativo.
3. Enfoque orientado por casos individuales y/o sistémicos. Los sistemas pueden estar dirigidos a dar respuestas a casos o denuncias individuales, promoviendo su investigación e individualización de responsabilidades. Por otra parte, también es posible enfrentar los problemas de manera sistémica, esto es, a partir de denuncias individuales impulsar rectificaciones de los procesos de gestión, procedimientos operativos y criterios de selección de personal que pueden encontrarse en la raíz de las denuncias del público, reforzando de manera integral los mecanismos de responsabilización. Por último, es posible que existan combinaciones de ambas alternativas, y a partir del resultado de las denuncias individuales (que puede ser exitoso o no) pasar a una etapa de análisis sistémico que permita reorientar procesos globales.

³¹ R. O. Varenik, *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas. Ciudad de México*, Insyde/CIDE, 2005.

4. Modalidades de los procedimientos. Las modalidades de acción pueden consistir en procedimientos administrativos, investigaciones, auditorias o apelaciones de otros procedimientos. De la misma manera, los procesos investigativos pueden obedecer a investigaciones nuevas o consistir en la revisión de investigaciones ya realizadas.
5. Propósito. En general, el propósito de los sistemas puede ser reducir la mala conducta policial (principalmente en contra de civiles) o mejorar la eficiencia policial, elevando los niveles de rendimiento y velando por el cumplimiento de metas.
6. Frecuencia o evento detonante. Un determinado mecanismo de responsabilización puede activarse a partir de una denuncia (por ejemplo, por mala conducta) que desencadene un proceso de investigación, pero también existen instancias de supervisión que operan de manera sistemática, con una frecuencia predeterminada y, en consecuencia, no dependen de eventos desencadenadores.
7. Dimensión temporal. Las medidas y mecanismos pueden ser aplicados **antes (a priori)** de que se registren los problemas, es decir, con carácter **preventivo**, **durante** la ocurrencia de los mismos, o **después (a posteriori)** de éstos, es decir, en forma **reactiva**.

La mayoría de los mecanismos de responsabilización, especialmente los externos a la policía, suelen operar de manera reactiva y no preventiva. Una supervisión sistemática debe considerar mecanismos capaces de anticiparse a los hechos (por ejemplo, de alerta temprana respecto de la mala conducta policial, o de seguimiento de la gestión para mejorar la eficiencia policial) y de actuar a posteriori, mediante la investigación y eventual sanción de los responsables.

El Cuadro informativo 1.6 ilustra los criterios de clasificación de los mecanismos de supervisión y control policial, con el propósito de facilitar su comprensión.

 CUADRO INFORMATIVO 1.6 Criterios de clasificación de los mecanismos de supervisión y control policial			
Ubicación	Nombre	Propósito	Frecuencia/ Evento gatillador
Internos a la institución policial	Dirección de asuntos internos de la policía	Investiga el involucramiento de policías en la comisión de delitos, a solicitud de Defensorías del Pueblo, del Ministerio Público, o por investigaciones de oficio sobre la conducta policial.	Según la demanda de los organismos mencionados
	Control jerárquico (estratégico, táctico u operacional)	Impulsado por la propia policía a partir de la cadena de mando. Consiste en la supervisión realizada por las inspectorías respecto de la actuación de diversos organismos policiales.	Puede llevarse a cabo conforme a un plan de trabajo o de manera sorpresiva.
	Control de los resultados de la gestión	Llevado a cabo de acuerdo con indicadores de impacto o información menos metódica.	Acorde con las rutinas y actuaciones de los diversos servicios policiales.
Externos a la institución policial	Control jurisdiccional	Realizado mediante fallo de recursos judiciales e investigación judicial de delitos imputados a policías.	A petición de la parte agraviada.
	Control legislativo	Las comisiones parlamentarias pueden solicitar información del ejecutivo e incentivar	Depende de las demandas generadas en el Congreso y de la

Externos a la institución policial (continuación)	Control legislativo (continuación)	cambios en las tácticas y procedimientos policiales, fortaleciendo instancias de control mediante enmiendas legislativas y asignaciones presupuestarias.	respuesta de las mayorías parlamentarias.
	Defensoría del Pueblo	Recibe denuncias, solicita su investigación por los órganos competentes y prepara informes públicos para el Congreso.	Se realiza regularmente en respuesta a las demandas producidas.
	Prensa	Actividad de los medios de comunicación a través de investigaciones periodísticas.	Según la frecuencia con que se presenten situaciones que se consideren noticiosas.
	Organizaciones no gubernamentales y académicas	Actividad de supervisión que involucra el seguimiento sistemático de la actuación policial, realización de estudios sobre la policía y representación judicial de víctimas.	En respuesta a peticiones o denuncias y a la percepción de problemas sistemáticos en el accionar policial.

Con la finalidad de presentar pedagógicamente los mecanismos y medidas de control y supervisión de la policía, se ha optado por seguir el esquema que ofrece Anneke Osse³², enriquecido con aportes de Robert Varenik³³ y Hugo Frühling³⁴. Osse clasifica los sistemas en internos y externos, según su ubicación respecto de las policías (ver cuadro informativo 1.6). Los primeros se encuentran dentro de la

³² A. Osse, *Understandig Policing. A resource for human rights activists*, Amnesty International Nederland, Holanda, 2006.

³³ R. O. Varenik, *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas. Ciudad de México*, Insyde/CIDE, 2005.

³⁴ H. Frühling, "Supervisión del actuar policial: El rol de ONG's y académicos en América Latina", *Boletín + Comunidad + Prevención* no. 3, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Santiago, Chile, 2005, <http://www.cesc.uchile.cl/boletinescn3.pdf>.

orgánica policial y los segundos fuera de ésta, ya sea en algún poder del Estado, en la sociedad civil o en otros organismos independientes.

2.1 Control interno de la conducta policial

2.1.1 Control jerárquico

Estos mecanismos, ejecutados desde la cadena de mando jerárquico, son vitales para el diagnóstico y seguimiento de los problemas de ineficiencia y de las conductas policiales indebidas.

Las alternativas para promover la responsabilización están estrechamente relacionadas con la cultura y estructura organizacional de las instituciones policiales, es decir, los mecanismos de control y supervisión sólo pueden ser adecuadamente aplicados en organismos altamente jerarquizados, cuyos miembros comparten los mismos códigos de disciplina y sujeción al mando. Por tal razón, muchos de estos mecanismos se desprenden de la correcta gestión de la cadena de mando interna.



Más allá de la sujeción a la cadena de mando, todo policía, de cualquier nivel, es individualmente responsable de sus acciones y omisiones. Por ello, el Artículo 2.3 de la *Convención contra la tortura* y el Artículo 5 del *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, coinciden en señalar que no se puede invocar una orden superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura.



En otras palabras, la organización jerárquica (y muchas veces piramidal), obliga al personal policial a cumplir órdenes de sus superiores y a dar cuenta de sus acciones a éstos. A su vez, los superiores son responsables de la actuación del personal a su cargo. Así, la estructura interna de la policía favorece, al menos en teoría, la supervisión de arriba hacia abajo y el reporte de abajo hacia arriba.

En este sentido, una buena gestión interna de la policía, utilizando de manera adecuada la cadena de mando, facilita la puesta en práctica de los mecanismos de responsabilización. Sin embargo, la eficacia del control y supervisión basado en la cadena de mando, dependerá de la calidad de la información de que dispongan los superiores y de la rapidez con que ésta circule por los canales establecidos,

de tal modo que permita tomar medidas y sanciones a tiempo, detectando irregularidades y corrigiendo procesos³⁵.

Procedimientos de informes y registros de actividades

En su trabajo en el terreno —patrullaje o relaciones con la comunidad— los agentes operan con grados importantes de discrecionalidad en el uso de la fuerza. El policía debe aplicar su propio criterio para decidir cómo actuar —sobre todo en situaciones nuevas— y determinar si corresponde utilizar la fuerza, o en qué medida aplicarla, dado que los procedimientos de acción y las normas que los regulan no pueden cubrir todas las hipótesis fácticas posibles.

Para posibilitar que los supervisores controlen el accionar de sus subalternos y puedan ser responsabilizados por ellos, en las policías existen distintos sistemas de registro de las actividades ordinarias del personal. Los policías informan diariamente sus actividades, dando cuenta esquemática del trabajo realizado. A su vez, los oficiales superiores reciben los informes del personal a su cargo y deben captar las áreas problemáticas, concentrar la atención en éstas y aplicar correctivos.

Los registros de denuncias y detenciones dan cuenta de procedimientos altamente normados debido a que se realizan habitualmente en las unidades policiales y son especialmente relevantes para el registro estadístico de la delincuencia y criminalidad. De hecho, los consolidados estadísticos que remiten las policías a otros organismos del Estado son altamente valorados para conocer el comportamiento de la criminalidad en un territorio y momento específico. En general, las policías constituyen la puerta de entrada al sistema de justicia criminal, lo que les permite proveer información crucial para el funcionamiento de éste.



El registro de procedimientos policiales que pueden ocurrir esporádicamente, como por ejemplo, el uso de la fuerza o de armas de fuego, es esencial para cualquier sistema que pretenda controlarlos con eficacia. Un adecuado sistema de responsabilización policial, precisa un conjunto de registros que permitan disponer de información completa (cuándo, cómo, dónde, quiénes estaban presentes, cuáles son los hechos, entre otros cuestionamientos) y oportuna (los formularios deben ser completados en cuanto sucede el hecho) para que los mandos medios puedan dar cuenta a sus superiores de aquellos eventos de resolución más compleja.

³⁵ Viera de Souza, Renato y Protásio dos Reis, Gilberto, “El control de la policía en Brasil”, ponencia presentada en la conferencia *Police Accountability in times of political change*, Alianza Global ALTUS, La Haya, 19 a 21 de octubre de 2005

Adicionalmente, los agentes pueden aprender lecciones importantes al revisar su experiencia y la de otros policías, reflexionando acerca de qué procedimiento funcionó y cuáles podrían haber tenido mejores resultados. Estos mismos casos pueden ser usados en cursos de capacitación y perfeccionamiento. Si los casos son agrupados de acuerdo a su recurrencia o a patrones comunes, los problemas que originan los procedimientos más complejos pueden ser analizados desde un punto de vista sistémico, proponiendo modificaciones a las normativas y procedimientos, e incluyendo nuevos temas y situaciones en las capacitaciones.



La relevancia de los registros de procedimiento para la identificación de problemas



El registro diario de actividades —ordinarias y extraordinarias— del personal es, por lo general, un mecanismo de control de gestión que existe en la mayoría de las policías, forma parte de su funcionamiento jerárquico y responde a la necesidad de dar cuenta a los mandos superiores de las acciones de los subalternos. Este mecanismo puede aportar considerablemente a la responsabilización policial, mejorando la eficiencia institucional respecto de aquellos problemas que atentan contra los objetivos institucionales. A su vez, éstos son de variada índole y pueden provenir del interior o del exterior de las mismas policías.

Los problemas internos de mayor envergadura son la corrupción, las conductas indebidas o mala conducta, el uso excesivo de la fuerza y la violación de los derechos humanos, entre otros. A éstos se pueden sumar otros que, si bien no representan una amenaza urgente a la integridad institucional, tienen efectos generales, como la ineficiencia en la asignación de los recursos, falta de manutención en las instalaciones, falta de perfeccionamiento continuo, etcétera. Sin ser exhaustiva, esta lista pretende reflejar de manera panorámica aquellos ámbitos que deberían ser prioritarios para los altos mandos policiales. La identificación temprana de dichos problemas permite que éstos y sus causas sean tratados utilizando la información recibida a través de los sistemas de registro de procedimientos.



El registro diario de actividades también puede ser útil para medir los avances respecto a las metas globales que se plantea la policía, ya sean de una sección policial en particular o de la institución en general.


Así, una unidad encargada de un territorio específico puede, en el marco de su planificación, establecer metas a cumplir en un determinado periodo de tiempo, tales como el incremento de las denuncias atendidas, la cantidad de detenciones u otros procedimientos encargados por los tribunales. Para ello, los formularios de registro de actividades deben ser construidos de acuerdo con la planificación establecida por los mandos superiores, de modo que los sistemas de supervisión y monitoreo funcionen de manera óptima. Asimismo, las metas y objetivos deben ser socializados entre los distintos agentes para su cumplimiento.

	<p>EJERCICIO DE REFLEXIÓN 1.2</p> <p>De acuerdo a los criterios expuestos, ¿cómo considera usted que se pueden clasificar el control y la supervisión ejercidos, a partir de la cadena de mando? Reflexione junto con sus compañeros de grupo en torno a las siguientes opciones:</p>
<p>a) Ubicación: ¿interno o externo?</p> <p>b) Especialización: ¿sistemas exclusivos para la supervisión policial?</p> <p>c) Enfoque: ¿orientado por casos individuales o de manera sistémica?</p> <p>d) Modalidad de los procedimientos: ¿administrativos, investigaciones, auditorias, apelaciones?</p> <p>e) Propósito: ¿sanción y/o reducción de la mala conducta, control de la gestión de los recursos, consecución de metas?</p> <p>f) Frecuencia o evento detonante: ¿se requiere de algún evento desencadenante (en caso afirmativo indique cuál) o funciona sistemáticamente?</p> <p>g) Temporalidad: ¿a priori (preventivo), durante o a posteriori (reactivo)?</p>	
	<p>Es muy probable que las respuestas a estas preguntas sean mixtas. Cabe mencionar que el mecanismo analizado en cada criterio puede o no responder a una sola alternativa, lo que le permitirá al grupo problematizar los criterios o elementos clave.</p>

Unidades de Asuntos Internos

La mera operatividad de la cadena de mando no garantiza niveles razonables de probidad, por lo que cada policía necesita contar con unidades especialmente

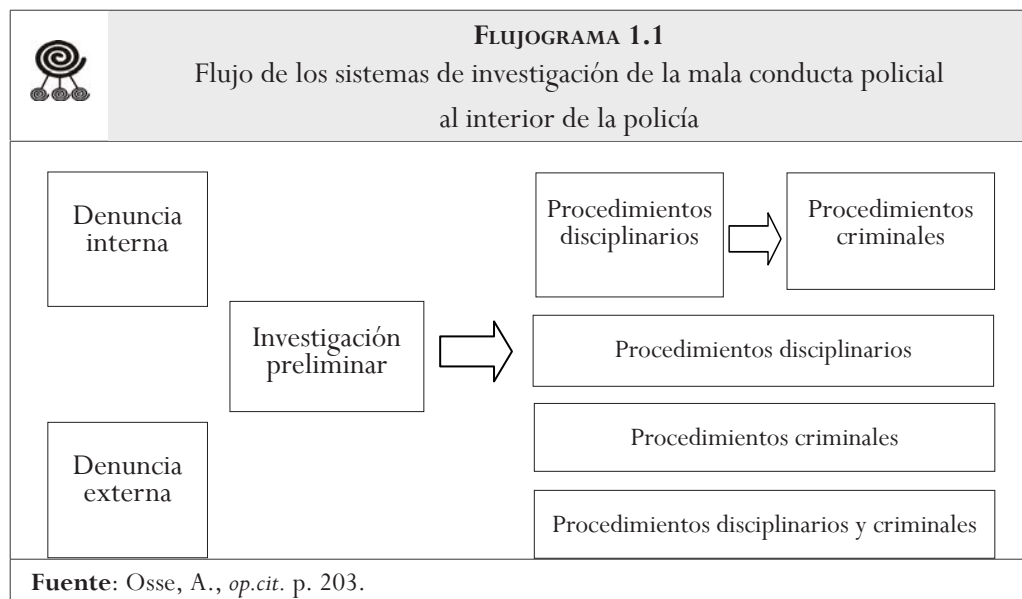
diseñadas para investigar hechos que podrían implicar mala conducta del personal institucional, ya sea que éstos hayan llegado a su conocimiento por denuncia del público o porque se persiguen de oficio. Dichas situaciones pueden constituir faltas a la reglamentación interna o ser abiertamente delitos. En este último caso, sin perjuicio de la investigación administrativa, el hecho debe ser denunciado a la justicia penal. El conjunto de organismos existentes al interior de las policías, tiene organigramas y funciones diferentes que pueden ser analizados desde la propuesta de Robert Varenik³⁶, quien los denomina genéricamente unidades de Asuntos Internos (AI). El autor ofrece un modelo para su análisis, que comprende cuatro componentes básicos o etapas, como se detalla en el Cuadro informativo 1.7.

CUADRO INFORMATIVO 1.7			
		Resumen del modelo genérico para el análisis de las unidades de Asuntos Internos (AI) de las policías	
1. Admisión: recepción de la denuncia, a partir de:		2. Procesamiento: manejo de la información e investigación, determinado por:	
	Fuentes externas	Fuentes internas	a) Estructura y ubicación de la unidad de AI -Centralizada/descentralizada -Dedicación exclusiva de su personal -División interna de tareas
a) Quejas específicas y formalizadas → Incidentes particulares	Ejemplo: Oficina de atención al público	Ejemplo: Unidad de Asuntos Internos	b) Estrategias: -Reactivas: técnicas estandarizadas para la investigación de denuncias específicas -Proactivas: medidas de control al azar que no se originan en denuncias puntuales → carácter sistémico -Preventivas: revisión de patrones recurrentes e implementación de estrategias de capacitación idóneas
b) Información relevante menos estructurada, rumores relativamente fundados → “Inteligencia policial”	Ejemplo: Reportajes en la prensa	Ejemplo: Denuncias hechas a los mandos superiores	
Fuente: Elaboración propia a partir de Robert O. Varenik, <i>Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas</i> , Insyde/CIDE, México, 2005.			

³⁶ R. O. Varenik, *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas*, Insyde/CIDE, México, 2005.

A partir de esta información, es posible resumir algunas características de las estructuras orgánicas que al interior de las policías investigan denuncias de mala conducta policial. Estas son: 1) unidades que forman parte de la estructura interna de las policías, al igual que su personal; y 2) su objetivo es procesar e investigar denuncias o quejas referidas a policías. Con respecto al segundo punto, es importante destacar que: a) la denuncia puede tener un origen interno o externo a la policía; y b) el enfoque estratégico con que se analiza la información disponible, puede estar centrado en el incidente en particular o, además, dar inicio a la búsqueda de soluciones más sistémicas, habida cuenta de que un caso puede reflejar “situaciones problema”, por lo que se requiere analizar esos incidentes individuales en el contexto de patrones de conducta problemáticos.

La mayoría de las unidades de Asuntos Internos comienzan su trabajo con una investigación exploratoria o preliminar, para luego decidir si existen antecedentes suficientes para: 1) iniciar una investigación de carácter administrativo o disciplinario, aplicando los procedimientos pertinentes en estos casos; o 2) denunciar los hechos al Ministerio Público o a los tribunales competentes, con el objeto de que éstos impulsen una investigación criminal, identificando a eventuales culpables. En consecuencia, una investigación puede derivar en procedimientos y sanciones administrativas o criminales, dependiendo del tipo de infracción.





Para que los sistemas de investigación de denuncias funcionen adecuadamente, se recomienda:

- La acertada difusión de los mecanismos existentes para investigarlas, especialmente cuando las quejas provienen del público, ya que la sociedad debe conocer sus derechos y obligaciones. Deben considerarse mecanismos democráticos y no discriminatorios, a través de denuncias anónimas, por vía telefónica, personales, en las mismas unidades policiales donde se registró el incidente o en el nivel central. Los agentes involucrados deben estar dispuestos a recibir las quejas y derivarlas a las instancias competentes.
- Las policías que trabajan en condiciones deficientes suelen considerar las denuncias externas como una amenaza, más que como una oportunidad para estrechar lazos con la comunidad. Esta situación, característica de algunas policías de América Latina, puede ser revertida siempre y cuando los mandos superiores comprendan y hagan saber a sus subalternos la importancia de conocer la imagen que proyectan en el público. Según Varenik³⁷, la variable que influye más positivamente la percepción del público es la creencia de que las policías actúan de manera imparcial en sus procedimientos, sin favorecer a ningún sector o grupo social.
- Los mecanismos de alerta temprana son estrategias altamente recomendadas para impedir actuaciones policiales que después se puedan lamentar. El registro de quejas por hechos menores, debidamente analizado, puede prevenir hechos más graves. Por ejemplo, reiterados reclamos contra algunos agentes pueden estar dando cuenta de conductas que deben ser corregidas a tiempo por sus superiores.
- Los sistemas eficientes de procesamiento e investigación de las denuncias externas tienden a disminuir el volumen de quejas en el mediano o corto plazo. Cuando se trata de hechos menores (como la falta de cortesía con el público), una simple disculpa del oficial involucrado o una explicación de los procedimientos realizados puede ser suficiente³⁸.
- Los imputados tienen derecho a defensa y al debido proceso legal, tanto en el ámbito disciplinario como en la justicia del crimen.

³⁷ R. Varenik, *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas*, Insyde/CIDE, México, 2005.

³⁸ A. Osse, *Understanding Policing. A resource for human rights activists*, Amnesty International Nederland, Holanda, 2006.

- Por ello, las unidades de Asuntos Internos también deben estar sometidas a revisión y supervisión de sus procedimientos. La información debe ser confidencial mientras se realizan las investigaciones y debe garantizarse un proceso serio, sobre la base de evidencias suficientes.
- La información y evidencias que sustentan las quejas o reclamos deben ser analizadas críticamente, puesto que algunas denuncias pueden haber sido interpuestas para contrarrestar la actuación policial. Por ejemplo, para eludir sanciones, un subalterno puede esparcir el rumor de que su superior ha obrado incorrectamente, o un ciudadano puede interponer una queja para posponer o evitar determinados procedimientos policiales.
- Los denunciantes deben contar con la protección necesaria, especialmente cuando las quejas son internas. No es fácil para un policía romper la cultura de su organización y, por ejemplo, denunciar a uno de sus superiores. Por ello se insiste en la importancia de que los procedimientos puedan iniciarse de manera anónima, criterio muy útil para impedir que denunciantes externos sean amedrentados por los mismos policías denunciados.
- También es importante analizar sistemáticamente la información procedente de quejas o reclamos puntuales, más allá de los incidentes que las originaron, para: 1) explorar las formas de relación predominantes entre policías y ciudadanos; 2) corregir procedimientos y emitir recomendaciones de acción, incluyendo la capacitación, y 3) conocer las posibles causas o patrones que motivan reclamos puntuales. Lo que se pretende con esto es prevenir “situaciones problema” en el futuro.



EJERCICIO DE REFLEXIÓN 1.3

De acuerdo a las recomendaciones expuestas, ¿qué estructura y características considera usted que debe tener el organismo interior encargado de ejercer el control y la supervisión?

- a) ¿Deben ser sistemas exclusivos para la supervisión policial?
- b) ¿Debe estar orientado por casos individuales o, más bien, de manera sistémica?
- c) ¿Cuál debe ser la modalidad de los procedimientos: administrativos, investigaciones, auditorías, apelaciones?

- d) ¿Cuál su propósito: sanción y/o reducción de la mala conducta, control de la gestión de los recursos, consecución de metas?
- e) ¿Se requiere de algún evento desencadenante para su operación (en caso afirmativo indique cuál) o funciona sistemáticamente?
- f) ¿A priori (preventivo), durante o a posteriori (reactivo) del evento?



Es muy probable que las respuestas a estas preguntas sean mixtas. Cabe mencionar que el mecanismo analizado en cada criterio puede o no responder a una sola alternativa lo que le permitirá al grupo problematizar los criterios o elementos clave.

2.2 Supervisión externa

El control interno de la mala conducta policial debe ser complementado por mecanismos externos, a cargo de otros organismos del Estado o de la sociedad civil organizada. Sin embargo, esta distinción entre organismos internos y externos no siempre se puede sostener, debido a que una acción de control externo puede originar una investigación interna. A su vez, los mecanismos de responsabilización policial que pueden funcionar fuera de la institución son diversos, como se verá a continuación.

2.2.1 Supervisión ejercida desde las instituciones del Estado

Poder ejecutivo

La gran mayoría de las policías de América Latina dependen del poder ejecutivo a nivel central. En el caso de estados unitarios, la dependencia corresponde al ministerio encargado de la seguridad pública, ya sea Interior (también llamado Gobernación), Justicia o Defensa. El jefe o director de la policía debe rendir cuentas al ministerio correspondiente, el que a su vez da cuenta al presidente de la República y, en algunos casos, a los representantes del poder legislativo. En estados federales, los responsables máximos de las policías deben informar a las autoridades regionales o locales (estatales o municipales).

En este marco, la supervisión del poder ejecutivo, en tanto autoridad civil hacia las policías, comúnmente se da en los siguientes términos:

- A través del ministerio encargado de la seguridad pública, el ejecutivo determina las políticas de seguridad dentro de las cuales se debe insertar

el actuar policial al momento de ejecutarlas. Dichas políticas dependen, en gran medida, del trabajo de control y prevención del crimen, efectuado por las policías, de manera que la supervisión sea estrecha.

- El ejecutivo aprueba los procedimientos, códigos de conducta (o de ética) internos e impulsa iniciativas legislativas para establecer las normas disciplinarias que deben seguir los agentes policiales.
- El ejecutivo propone al Congreso el presupuesto que financiará a la institución policial.
- En algunos países, como El Salvador y Perú, existe la institución del Inspector de Policía o Unidades de Investigación de la mala conducta policial, cuya labor es independiente de la policía y consiste en velar por su eficiencia y buena conducta. Por ello también le compete realizar procedimientos de investigación.



La supervisión del poder ejecutivo y el tipo de Estado

Las posibilidades y recursos de que dispone el poder ejecutivo para supervisar a las policías varían según la organización político-administrativa de cada estado. En aquéllos con una policía centralizada, como Chile o Colombia, la situación es muy distinta a la de estados federales y descentralizados, como México o Brasil. En estos últimos, la administración de las policías está ubicada a nivel local o de estado y corresponde a la autoridad civil electa (alcaldes o gobernadores) pedir cuentas a los mandos policiales, en tanto que en los primeros, la relación entre autoridades civiles locales y la policía depende, en gran medida, de la buena voluntad y de la política institucional seguida al efecto. Ello implica una serie de desafíos para la gestión de la seguridad en cuanto a las estrategias de control del delito.

En Chile el cuerpo policial de mayor importancia, Carabineros, tiene dependencia administrativa y presupuestaria del Ministerio de Defensa. Sin embargo, desde el punto de vista funcional, compete al Ministerio del Interior fijar lineamientos políticos y parámetros de rendimiento, cosa que ha hecho mediante la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010, comprometiendo a los Carabineros a cumplir metas territorializadas, para contribuir a la disminución de los índices delictivos (denuncias y porcentaje de hogares victimizados). El ejecutivo no cuenta con instrumentos explícitos para hacer cumplir sus lineamientos políticos, pero el presidente de la República tiene la facultad constitucional de nombrar y, en casos justificados, destituir al director general de los Carabineros.

En México, las autoridades civiles, locales y nacionales se relacionan con la policía de manera muy distinta, ya que existen múltiples cuerpos policiales preventivos a nivel federal, estatal y municipal, más la policía investigativa de las Procuradurías de Justicia. Constitucionalmente, la seguridad pública es responsabilidad de los estados y municipios, por lo que las autoridades locales (gobernadores o alcaldes) nombran a los mandos policiales. Esto implica que el sistema policial carece de la estandarización que se da en Chile en materia de formación, políticas de gestión, indicadores, etcétera, pero cabe destacar que las relaciones en el plano local son mucho más fluidas, a diferencia del caso chileno.

EJERCICIO DE REFLEXIÓN 1.4



A partir de los datos anteriores, con sus compañeros de grupo haga una reflexión comparada sobre las fortalezas y debilidades de la supervisión policial respecto de los siguientes puntos:

- Desafíos para la gestión local (municipal) de la seguridad.
- Implicaciones para la supervisión del Ejecutivo que se desprenden de la forma como son nombrados los altos mandos policiales.
- Aplicación de sistemas de control y supervisión por parte del Poder Ejecutivo, sobre dos ámbitos de responsabilización policial: a) control de la mala conducta, y b) gestión de recursos orientada por metas.

Poder judicial

El alcance del poder judicial en materia de responsabilización policial abarca, básicamente, el control de las malas conductas en relación con dos aspectos: 1) el marco normativo nacional (incluyendo desde la Constitución Política y Código Penal, hasta los reglamentos internos de las policías) e internacional; y 2) el sistema judicial penal, en tanto los policías, como cualquier otro ciudadano, están sujetos a responsabilidad criminal ante los tribunales de justicia.



Es importante destacar que los policías, encargados de velar por el orden público y dotados del monopolio de la fuerza, están más expuestos al escrutinio público. Por ello, los mecanismos legales de responsabilización policial deben estar en constante perfeccionamiento. Sin embargo, la experiencia de

los defensores de derechos humanos parece indicar que muchas veces el efecto del sistema penal sobre la mala conducta policial, en cuanto a promover la responsabilización, es menor del que se podría esperar. Ello se podría explicar por tres factores:

1. La falta de cooperación de los policías con las investigaciones criminales, debido a los altos niveles de corporativismo que existen en las instituciones policiales.
2. El número de casos que llegan a la justicia penal con evidencia suficiente es muy inferior a la cantidad que debería ser investigada en sede penal. Esto ocurre, en parte, por falta de confianza en el sistema de justicia, especialmente cuando el caso afecta a policías, y por otro lado, porque los propios policías evitan denunciar a sus colegas.
3. Finalmente, el efecto disuasivo de las sanciones respecto de otros policías es limitado. Esto se debe a la alta valoración atribuida a comportamientos propios de la subcultura policial. Así, por ejemplo, una sentencia condenatoria por uso excesivo de la fuerza puede ser subestimada o considerada una injusticia, argumentando falta de conocimientos de los jueces sobre la complejidad y riesgos de la actividad policial.



Invite a los integrantes del grupo a pensar en un ejemplo de control judicial hacia las policías.



EJERCICIO DE REFLEXIÓN 1.5

A partir del ejemplo y de acuerdo a los criterios expuestos, reflexione junto con sus compañeros de grupo en torno a la siguiente pregunta:

¿Cómo cree usted que sería clasificable el control y la supervisión que puede ejercer el poder judicial con respecto a las policías?



Una frase usada en esos tiempos refleja a la perfección esta situación:

**Sólo hay dos alternativas:
“subirse al bus” o “correr al lado de él”,
pero “jamás ponerse enfrente”**

Esto era, participar activamente en la corrupción o ser observador pasivo.

Se ha señalado que la corrupción también operaba para facilitar ascensos al interior de la policía. Considerando que las comisiones que evalúan los ascensos están integradas por oficiales superiores, esta corrupción habría permeado todos los niveles del mando.

Los agentes de policía, fueran de rangos bajos, medios o altos, no operaban desarticuladamente, sino como “sindicatos” de corrupción, esto es, asociaciones ilícitas (“corrupción colegiada”) que actuaban particularmente en la protección y extorsión del narcotráfico, prostitución y juegos de azar, sin perjuicio de otras actividades, como la recolección de importantes sobornos. Estos eran pagados principalmente por conductores de camiones y transporte público para evitar multas de tránsito y eran distribuidos en porcentajes atendiendo a la jerarquía de los involucrados. Un porcentaje era del soborno al policía que cursaba la multa, otro mayor al sargento que lo tenía a su cargo y así sucesivamente, hasta llegar a los rangos más altos.

En La Real Policía de Hong Kong, la Oficina Anticorrupción (OAC), cuya misión era investigar y perseguir estos casos, no brindaba ninguna garantía de actuación transparente. Por el contrario, sus agentes fueron vinculados sistemáticamente a frecuentes actos de corrupción.



2.2.2 El caso Godber y la “prevención del soborno”

En el año 1971 se aprobó la Ordenanza sobre Prevención del Soborno, que amplió las faltas por aceptación de sobornos e invirtió la carga de la prueba, estableciendo que en lugar de demostrarse la culpabilidad del imputado, el esfuerzo se concentraría en la prueba de inocencia.

Esto dio lugar a un proceso de jubilación prematura y renuncia de 295 oficiales de la Real Policía. Entre ellos Peter Godber, quien había iniciado su carrera en 1952, y en 1973 se ubicaba como superintendente de la Policía, dándose el mayor caso de corrupción conocido en esa corporación, puesto que su patrimonio ascendía a seis veces el salario neto que podría haber reunido durante sus 20 años de carrera. En virtud de la nueva norma preventiva del soborno, “a menos que se dé una explicación razonable”, los antecedentes contra Godber resultaban constitutivos de delito.

Cuatro días después de ser notificado, Godber logró huir rumbo a Londres, donde el delito era inexistente y no correspondía la extradición. Este hecho generó protestas públicas y desencadenó una crisis que obligó al gobernador de Hong

Kong a tomar medidas contra la corrupción. En 1975, luego de que se consiguiera su extradición, Godber fue enjuiciado por los cargos de *conspiracy offence* (delito de conspiración) y *accepting bribes* (aceptación de sobornos). En definitiva, fue condenado a cuatro años de prisión y a una sanción pecuniaria.

2.2.3 Intervención realizada y medidas adoptadas

Creación de la Comisión Independiente contra la Corrupción

Si bien diversos sectores de la sociedad venían manifestando su repudio al estado de corrupción imperante, el caso Godber fue la “gota que derramó el vaso”. El gobernador de Hong Kong, quien había asumido su cargo hacía sólo un año, decidió crear una unidad anticorrupción, externa a cualquier departamento del gobierno. Lo que estaba en juego era la credibilidad de la administración y la confianza de la comunidad en ella. La antigua OAC había demostrado su incapacidad para frenar la corrupción, y la fuerza policial, la suya para autorregularse. De esta manera, en febrero de 1974 se creó un organismo autónomo e independiente, cuyo propósito era terminar con el flagelo: la Comisión Independiente contra la Corrupción, ICAC³⁹ por sus siglas en inglés.



Los objetivos de la ICAC fueron:

Investigar los casos de corrupción denunciados

Sancionar a quienes estuvieran involucrados

Prevenir que ocurrieran nuevos actos de corrupción

Para cumplir con estos objetivos, la ICAC fue dotada de amplias facultades legales y de un estatus administrativo especial en el aparato gubernamental. En primer lugar, sólo debía rendir cuentas al gobernador, quien nombraba directamente al comisionado que dirigía la ICAC, sin necesidad de aprobación de otro organismo. Sus funcionarios no estaban sujetos a la normatividad tradicional de los funcionarios públicos, de modo que no podían ser transferidos a otras reparticiones y sí, en cambio, ser

³⁹ Siglas en inglés de Independent Commission Against Corruption (ICAC).

despedidos sin causa justificada. Entre sus facultades, la ICAC podía solicitar que se congelaran cuentas bancarias, se incautaran pasaportes, e incluso se allanaran y confiscaran las propiedades de un sospechoso, sin necesidad de una orden judicial. En los intentos anteriores dirigidos a frenar la corrupción, las facultades de investigación y las excepciones para la detención y enjuiciamiento, no habían sido suficientes para garantizar su éxito.

Considerando que la corrupción había permeado a todos los departamentos gubernamentales y estaba instalada en forma de sindicatos transversales en la estructura administrativa, la selección del personal que integraría la ICAC fue el primer desafío que debió enfrentar el gobernador, aspecto crucial para la credibilidad del nuevo organismo.

Estructura institucional de la ICAC

A petición del gobernador MacLehose, el ex secretario de Comercio e Industria del gobierno, Jack Cater, asumió la dirección de la ICAC, convirtiéndose en el primer comisionado de esta institución. A Cater se le reconocía una carrera intachable en el Gobierno, que le había hecho merecedor del respeto de los habitantes de Hong Kong. De esta manera, la naciente institución contaba con un importante elemento que le daba apoyo y credibilidad.

Una de las primeras decisiones del comisionado fue que el personal de la ICAC estuviera compuesto por: a) policías de gran experiencia traídos desde el Reino Unido; b) los elementos más destacados e intachables de la Real Policía de Hong Kong; y c) jóvenes entrenados especialmente para estos fines. Para los funcionarios de la ICAC, los estímulos y penalidades fueron estrictos. Se incorporó un sistema de evaluación y recontractación que garantizara la incorruptibilidad de la Comisión y de todos sus miembros. Para ello se estableció una unidad de control interno de los funcionarios que estaba facultada, en casos debidamente justificados, para investigar las cuentas bancarias de los sospechosos sin su autorización o conocimiento.



Todas estas iniciativas, en buena parte innovadoras, sólo podrían ser eficaces en el control, sanción y prevención de la corrupción, si se dotaba a la ICAC de una estructura operativa adecuada, la que estuvo integrada por tres departamentos y cinco comités consultivos:



CUADRO INFORMATIVO 1.8
Departamentos de la ICAC

1. Departamento para la Prevención de la Corrupción

Su objetivo era evaluar la vulnerabilidad de los procesos administrativos que pudieran favorecer la corrupción, identificando aquellos procedimientos excesivamente burocráticos o complejos, las leyes incumplibles, la presencia de mandos abusivos o arbitrarios y los mecanismos de control insuficientes o débiles. Luego de ser detectadas estas conductas o procedimientos de riesgo, debían ser mejorados o eliminados, según se estimara necesario.

2. Departamento de Operaciones

Se le asignaron recursos adicionales para los cuatro primeros años de funcionamiento de la ICAC, ya que sobre éste recaía la tarea primordial de dismantelar la “corrupción colegiada”. Lo integraron dos divisiones: una de investigaciones generales, destinada a recibir las denuncias del público e investigarlas; y otra de investigaciones a individuos, cuya tarea fue realizar seguimientos específicos a funcionarios que parecían tener un nivel de vida superior al que sus ingresos les permitían.

3. Departamento de Relaciones con la Comunidad

Sus objetivos eran fomentar y recoger denuncias del público, así como transformar la “cultura de la corrupción”. Esto se llevó a cabo mediante unidades locales dispersas en Hong Kong e instaladas para recibir denuncias y establecer canales de comunicación directa, a través de oficiales de enlace con la comunidad, particularmente realizando visitas educativas a escuelas, hospitales, fábricas y organizaciones territoriales y funcionales.



CUADRO INFORMATIVO 1.9
Comités consultivos de la ICAC

Estaban compuestos por representantes del gobierno y de la sociedad civil (sectores comerciales, mercantiles y de servicios sociales, y representantes del sector popular).

1. **Comité Consultivo sobre la Corrupción**, dedicado a políticas generales.
2. **Comité Consultivo para la Prevención de la Corrupción**, supervisaba e informaba sobre las acciones de prevención.
3. **Comité de Revisión de Operaciones**, abocado a analizar las investigaciones, rutinas y procedimientos de la ICAC.

4. **Comité Consultivo de Ciudadanos sobre Relaciones con la Comunidad**, que asesoraba en las campañas educativas y comunicacionales.
5. **Comité de Reglamentaciones sobre la ICAC**, encargado de recibir las denuncias contra miembros de la ICAC y asesorarla en materia de sanciones.

Metodologías innovadoras



Tanto la investigación como la sanción de conductas corruptas eran componentes habituales de las iniciativas anticorrupción. La prevención, en tanto, quizás constituyó el elemento más innovador en esta materia y permitió desarrollar el esfuerzo por transformar la “cultura de la corrupción” que atravesaba a la sociedad transversalmente.

A través del Departamento de Relaciones con la Comunidad de la ICAC, se motivó a ésta para que participara en un proceso conducido con la seriedad y rigurosidad requerida. Apoyado en el Consejo Consultivo del área, este departamento inició una serie de campañas comunicacionales y educativas orientadas a romper con la lógica de “unirse o no interferir”. Le correspondía fomentar la denuncia, para lo cual instaló lugares de acceso público que las recibieran, promovió la conciencia cívica y la fe en el “buen gobierno”.



Juego didáctico contra la corrupción

Una de las campañas más importantes consistió en elaborar material didáctico que pudiera ser incorporado experimentalmente en las escuelas. Como resultado, este juego pasó a ser material educativo y moral de uso masivo.

Esta iniciativa ha sido considerada una de las medidas más exitosas de la ICAC en la transformación de la cultura de corrupción imperante en Hong Kong a mediados de los años 70.

2.2.4 Resultados e impacto de la intervención

El proceso anticorrupción y la creación de la ICAC produjo efectos constatados en:

- El incremento de las denuncias por corrupción que, sólo en el primer año, pasaron de 1,457 a 3,189, lo que representó un crecimiento de 119%, aumentando la credibilidad social en las autoridades a cargo de liderar el proceso anticorrupción.
- La desarticulación de los “sindicatos” de la corrupción instalados en el cuerpo de policía, demostrando a la ciudadanía el compromiso real y efectivo de la Comisión.
- La integración de la sociedad civil en una cultura de la probidad, a partir de la introducción de una serie de estrategias mediáticas (anuncios publicitarios y series dramáticas basadas en casos de la vida real) y, principalmente, a través de campañas educativas en las escuelas mediante juegos didácticos.
- Los estudios empíricos de percepción pública realizados sistemáticamente entre 1980 y 1994. Inicialmente, 52% de los encuestados consideraba que la corrupción afectaba a “casi todos” o a “un número considerable” de agencias gubernamentales.
- En 1988 la percepción del nivel de penetración de la corrupción alcanzó su nivel más bajo (24%), sin embargo, se constata desde ahí un incremento consecutivo que llegó a 50% en 1994, último año respecto del cual existen antecedentes disponibles.
- La evaluación y reforma de los procedimientos engorrosos, las leyes difíciles de cumplir y las trabas administrativas que favorecían la actuación corrupta. Esta revisión y corrección redundó en sistemas más funcionales y eficientes.
- Las estadísticas oficiales de la ICAC indican que durante el 2006 fueron recibidas 1,068 denuncias de corrupción contra los Departamentos de gobierno, lo que implica una disminución de 132% respecto del año 1974, cuando se registraron 2 745 denuncias al comienzo de la intervención. Las denuncias de corrupción en el sector privado, en cambio, se han cuadruplicado en el mismo período.



2.2.5 Aprendizajes adquiridos en torno de la experiencia ICAC de Hong Kong

- Las iniciativas anticorrupción requieren, para ser efectivas, de una voluntad política manifiesta que irrumpa en las organizaciones delictivas.
- La formación de una entidad autónoma con liderazgo político y encabezada por una persona de gran aceptación pública legitima la intervención ante la ciudadanía.
- El proceso de supervisión requiere ser integral, abarcando políticas preventivas con igual relevancia que aquéllas represivas.
- La actuación directa sobre los líderes de organizaciones corruptas resulta primordial y de una trascendencia similar a las acciones dirigidas a la base social.

- Incorporar a actores de la comunidad contribuye a fortalecer la validación externa de los procesos de control de la policía.
- El uso adecuado de los medios de comunicación amplifica el efecto educativo de campañas de prevención dirigidas a modificar la “cultura de la corrupción”.
- La intervención sobre los procedimientos que debilitan la institucionalidad o la hacen vulnerable, redundan en administraciones más operativas, trámites cortos y actuaciones más transparentes y eficientes.



El facilitador podrá abrir el diálogo en torno a los aprendizajes expuestos, con la intención de explicitar su viabilidad o falta de, en los diversos contextos que el grupo plantee, con base en sus experiencias.

EJERCICIO DE REFLEXIÓN 1.6



Dialogue con sus compañeros de grupo sobre el caso Hong Kong y haga una cuidadosa revisión de las características de la situación de corrupción. Reflexione en torno a los siguientes cuestionamientos:

- ¿Qué elementos reconoce usted del caso que estén presentes en su realidad local?
- En el caso expuesto, el control ejercido sobre la policía pasa de ser interno a externo. ¿Cuáles considera que serían las ventajas del control externo?
- ¿Con qué enfoque se abordó la supervisión en el caso Hong Kong, individual o sistémico? Justifique su respuesta y dialogue en torno a ella.
- A partir de las experiencias extraídas del caso estudiado, ¿qué recomendaciones haría usted para promover mecanismos de supervisión para la policía local?



3. Estudio de caso hipotético

El caso de Hong Kong presenta un ejemplo real de intervención en la policía, impulsado por una situación crítica de corrupción. A continuación veremos un caso hipotético, cuya problemática central es el uso excesivo de la fuerza y la ausencia de instancias adecuadas de control policial.



El objetivo de este ejercicio es que el grupo sea capaz de reconocer las materias desarrolladas en el capítulo y aplique los conocimientos adquiridos para analizar el caso que se presenta. Solicite la lectura de los antecedentes del caso y la intervención realizada, formulando luego las preguntas que se sugieren. El facilitador deberá fomentar el análisis y el diálogo en torno a los puntos planteados en el caso hipotético. A partir de su reflexión individual, formule algunas preguntas que considere enriquezcan el tema, tomando como punto de partida, distintas aristas del caso.

3.1 Elementos de contexto

3.1.1 Uso excesivo de la fuerza en un cuadro de inseguridad pública

Imagine un Estado democrático en el que, durante los últimos años, se haya registrado un aumento de la violencia delictiva y un marco de efervescencia política, incrementándose la preocupación ciudadana por la seguridad pública. La debilidad institucional de la policía se refleja en sus escasos éxitos contra la delincuencia y en procedimientos que no respetan los derechos humanos, generando una percepción pública de indefensión y falta de confianza. La prensa ha denunciado que la policía recurre habitualmente al uso excesivo de la fuerza en su labor preventiva y de preservación del orden público. La preocupación del gobierno es creciente.

3.1.2 Motivos de la respuesta inadecuada

El disminuido alcance de la acción policial es atribuido, en parte, a la insuficiencia de recursos humanos y técnicos, y al deficiente entrenamiento para una adecuada prevención de la criminalidad y control de las manifestaciones públicas. Por otro lado, la moral institucional es baja y la impunidad por infracciones disciplinarias y hechos delictivos es creciente. La policía cuenta sólo con una Oficina de Asuntos Internos que es ineficiente y suele ser utilizada para bloquear el ascenso de oficiales deseosos de modificar el sistema. El reglamento disciplinario es obsoleto y no existen manuales de procedimientos. Aunque el gobierno ha logrado aprobar una Ley de Reforma Policial, la voluntad política para implementarla es difusa.



3.2 Descripción del caso hipotético

3.2.1 Los hechos

Ricardo Fernández⁴⁰ es dirigente sindical y fue detenido el 1º de mayo, en un acto conmemorativo del Día Internacional del Trabajo, que terminó con disturbios. Ricardo fue golpeado con palos por la policía, subido a un vehículo y obligado a permanecer en el suelo dentro de éste, junto a otros detenidos. Luego fue llevado a la Cruz Roja y de ahí al hospital, en donde le detectaron contusiones múltiples y fuerte irritación facial por la espuma química que le rociaron al arrestarlo. Mientras lo curaban, estuvo custodiado. En la comisaría permaneció esposado y engrilletado. Al día siguiente fue trasladado al juzgado local y liberado sin cargos.



3.2.2 La reacción de los mecanismos tradicionales de control

Una vez en libertad, apoyado por los abogados de su sindicato, Ricardo presentó una denuncia en la policía. El jefe de la Oficina de Asuntos Internos abrió un expediente y delegó la responsabilidad en un subordinado, el cual realizó los siguientes trámites:

1. Levantó acta de los hechos ocurridos el 1º de mayo.
2. Estableció que la policía realizó tareas de prevención de desórdenes, pero que no existían registros que individualizaran a los integrantes de las patrullas.
3. Tomó declaración a los jefes de dichas patrullas, pero ninguno reconoció haber detenido al dirigente Ricardo Fernández.
4. Envío un oficio al hospital para confirmar las lesiones.
5. Propuso el cierre de la investigación por la imposibilidad de identificar a los responsables de las lesiones causadas a Fernández.

Tiempo después el jefe de la Oficina de Asuntos Internos acogió la propuesta y cerró el caso. Ricardo presentó un recurso ante el comandante de la policía, señalando el carácter meramente formal de la investigación, reflejado en:

1. El encargado nunca se presentó en los lugares en donde se produjeron los hechos ni realizó diligencia alguna.

⁴⁰ Nombre ficticio.

2. No solicitó pericias de ningún tipo (en especial, médico legales).
3. No requirió al juez para saber qué unidad policial había llevado a Ricardo a su presencia, ni el motivo de la misma.
4. Tampoco pidió por escrito a los jefes de patrulla para que declararan si existían registros del personal de servicio el día de los hechos, del material que utilizaron y de cómo éste fue utilizado.
5. La Ley de Reforma Policial recoge los estándares internacionales sobre uso de la fuerza, y las autoridades tenían la obligación de garantizar el respeto de la libertad de expresión, de reunión y manifestación pacífica⁴¹; asimismo, insistió en que las medidas de seguridad deben ser proporcionales y la fuerza sólo emplearse “cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”⁴².
6. Por último, presentó un informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que documentaba unas 200 detenciones el día de los hechos y detallaba, entre otros abusos, 125 casos de uso excesivo de la fuerza y malos tratos.

3.2.3 Hacia un sistema de responsabilización policial

Requerido por la prensa, el comandante de la policía recurrió a la autoridad política. El gobernador resolvió impulsar una intervención global en la policía, ya que en el uso excesivo de la fuerza se mezclaban las deficiencias de entrenamiento, la escasez de recursos, la impunidad y la obsolescencia de los métodos de control internos. Haciendo uso de la nueva Ley de Reforma Policial, el gobernador entregó poderes especiales al comandante e incorporó a la sociedad civil en tareas de supervisión de la actividad policial.

Las principales medidas tomadas por el comandante fueron las siguientes:

- La creación de un Consejo Policial Normativo y Estratégico integrado por el comandante y los jefes de las distintas unidades policiales. Su misión fue reorganizar la estructura institucional y definir nuevamente el rol de sus componentes, en función del principio operativo de responsabilización. Para estos efectos el Consejo promovió, entre otras, las siguientes medidas:
 - Modernización de la estructura normativa a los requerimientos de la nueva ley.

⁴¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Arts. 19 y 21.

⁴² Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Art. 3º.

- Reforma del currículo del sistema educativo.
 - Elaboración de manuales de procedimientos.
 - Sistematización de reportes que aseguren la supervisión diaria.
- Intervención de la Oficina de Asuntos Internos
- La reorganización de esta unidad incluyó:
- Nombramiento de un nuevo jefe, con relación permanente con el Consejo Policial Normativo y Estratégico.
 - Promulgación de un nuevo reglamento disciplinario.
 - Incorporación de personal especializado.
 - Capacitación periódica de los integrantes de la Oficina.
 - Elaboración de un manual que permita: a) pasar de un procedimiento formal a uno proactivo, y b) asegurar el respeto del derecho al debido proceso.



EJERCICIO DE INTEGRACIÓN 1.1

A partir del caso hipotético y teniendo presente los contenidos generales del capítulo, forme un equipo y trabaje con base en los datos expuestos en la siguiente tabla informativa.



TABLA INFORMATIVA

Tipología de Responsabilización policial

1. Relacione las acciones efectuadas por Ricardo Fernández para requerir una respuesta institucional por los apremios ilegítimos de los que fue víctima (columna A), con los distintos tipos de control y supervisión de las policías (columna B), según lo expuesto en este capítulo y con base en la tabla informativa sobre Tipología de Sistemas de Responsabilización policial.

A. Acciones interpuestas

- a) Denuncia en la comisaría, que fue derivada a la Oficina de Asuntos Internos
- a) Denuncia en el juzgado
- b) Recurso ante el comandante de la policía

B. Tipos de responsabilización policial

- 1. Mecanismos externos
- 2. Mecanismos internos
- 3. Responsabilización por sistema penal
- 4. Responsabilización ante el ejecutivo

<p>a) Presentar informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos</p>	<p>6. Responsabilización público social 7. Responsabilización ante organismos externos</p>
<p>Respuestas correctas</p> <p>a) Corresponde a 1. Mecanismos internos b) Corresponde a 2. Mecanismos externos y a 3. Por sistema penal c) Corresponde a 1. Mecanismos internos d) Corresponde a 2. Mecanismos externos y a 7. Otros organismos independientes</p>	
<p>2. Indique ¿cuáles considera que fueron los elementos y los actores, tanto internos como externos, que facilitaron el proceso de intervención en la policía?</p> <p>3. De acuerdo con las indicaciones del gobernador al comandante, una alternativa hubiera sido crear una instancia multisectorial, a modo de mesa de trabajo permanente. En tal caso, ¿quiénes considera que deberían integrarla? y ¿cuáles serían sus funciones y atribuciones?</p> <p>4. Indique medidas que, a su juicio, la policía podría adoptar si contara al menos, con un sistema de responsabilización integrado por las dos instancias referidas en el caso hipotético. Señale si le parece que esto haría más eficiente el sistema de control. Fundamente su respuesta.</p> <p>5. Elabore dos columnas (A y B) comparativas de la forma en que operó el sistema de control respecto de Ricardo Fernández y cómo considera que funcionaría luego de la intervención antes reseñada.</p>	



Conclusiones del capítulo

1. La noción de responsabilización policial corresponde a un principio operativo que actúa de manera transversal, permeabilizando y traspasando las medidas y mecanismos específicos de responsabilización. Se trata, en suma, de una filosofía de trabajo integral para la gestión transparente, efectiva y democrática de las policías.
2. Siendo así, los problemas de la actividad policial (mala conducta, uso excesivo de la fuerza, corrupción...) deben ser abordados de manera sistémica por todos los actores involucrados (personal policial, sociedad civil, órganos fiscalizadores del Estado y medios de comunicación).
3. La operacionalización de los mecanismos de responsabilización implica equilibrar, en su justa medida, la participación de los actores concernidos.

4. El impacto de los mecanismos o medidas concretas de responsabilización dependerá del nivel de integralidad con que éstas se apliquen.
5. Esta consideración pone en evidencia el carácter complementario de los diversos procedimientos e instituciones involucradas en un sistema de responsabilización policial.
6. En este marco es necesario poner énfasis en los mecanismos internos de supervisión disciplinaria dirigidos a mejorar la conducta policial, en tanto constituyen el referente de los mecanismos externos y facilitan su incidencia, en la medida que posibilitan la concreción de su labor.
7. Para estos efectos, un sistema de responsabilización puede incorporar diversos mecanismos de supervisión policial, con distintos enfoques y diversas atribuciones, para evaluar y monitorear la gestión policial en todas sus dimensiones. En la medida en que diversos actores actúan de manera simultánea, complementaria y pluralista, la supervisión sobre los policías, individualmente considerados, y sus instituciones, tiene mejores probabilidades de representar los intereses de la sociedad.



REFLEXIONES INDIVIDUALES EN TORNO AL CAPÍTULO I

A large, empty rectangular box with a thin black border, intended for individual reflections.

CAPÍTULO I/LOS AUTORES



Fernando Martínez Mercado

Abogado, egresado de la Universidad de Chile; actual investigador del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile (CESC) sobre seguridad pública y seguridad privada; profesor de la Policía de Investigaciones de Chile y asesor del Ministerio Público. Como defensor de derechos humanos trabajó en la Vicaría de la Solidaridad, Misión de Naciones Unidas en Guatemala y Comisión Sobre Prisión Política y Tortura del Gobierno de Chile. Ha sido consultor del PNUD. Entre sus publicaciones recientes figuran: “Políticas de Reinserción Post Penitenciaria: Eliminación de antecedentes penales en Chile”, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana URVIO*, no. 1, FLCSO-Ecuador (2007); “El Programa Barrio Seguro”, CESC (2007); “Algunas consideraciones sobre la política post penitenciaria en Chile”, CESC (2007).



Alejandra Mohor Bellalta

Psicóloga, Ph.D.(c) Universidad de Loughborough, Inglaterra. Ha impartido clases en diversas universidades en temas de psicología social, metodologías de investigación y estudios de memoria social. Desde 2004 es Coordinadora del Área de Prevención del Delito del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile (CESC), desarrollando diversas investigaciones y actividades de extensión. Además, ha organizado y participado como docente en capacitaciones y seminarios de formación en seguridad ciudadana a nivel latinoamericano.



Ximena Tocornal Montt

Licenciada en Sociología por la Universidad de Chile. Desde el año 2005 coordina proyectos del área policial y sistemas de justicia en el CESC. Recientemente (2007), ha publicado el libro *El nuevo procedimiento penal en Chile. Una aproximación desde la seguridad ciudadana*, y documentos de trabajo en materia de reforma policial: “Reflexiones en torno a la corrupción policial” y “Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial”.

II

RESPONSABILIZACIÓN INTERNA DE LOS POLICÍAS: UN ASPECTO BÁSICO DE LA RESPONSABILIZACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LOS POLICÍAS

Temas de este capítulo

- Esquemas de supervisión
- Actuación sistémica de los mecanismos de supervisión
- Los mecanismos de rendición de cuentas: otra clasificación
- Responsabilización interna de los policías

Introducción

Daremos inicio a este capítulo con una pregunta: ¿dónde localizar los mecanismos de supervisión del accionar policial?, que está conectada con otras preguntas, tales como: ¿por qué insistir en que es necesario que existan mecanismos de supervisión del accionar policial? y ¿cómo construir mecanismos de supervisión? La respuesta a la pregunta que abre la discusión en este capítulo sobre el “dónde” —al interior de las policías o externamente a ellas— esencialmente recapitula la historia moderna de las iniciativas de reforma de la policía, y forma un vínculo narrativo a través del cual explorar asuntos relacionados.

Este capítulo se centra en los mecanismos internos, pero explora también los conceptos generales referidos a la responsabilización policial, que fueron tratados en el capítulo inicial. Combina la entrega de información general, con énfasis en estudios de caso, de tal forma que los estudiantes puedan comenzar a analizar de manera aplicada la información recibida.

Acerca del capítulo

Aquí se resumirán algunos de los objetivos básicos y los beneficios de los esquemas de responsabilización y se usarán esas razones como base para explorar las opciones y desafíos cuando se trate de determinar dónde deben ubicarse los mecanismos de supervisión.

Este capítulo pretende ayudar a desarrollar la habilidad para analizar las distintas funciones que cumplen los mecanismos de supervisión, de manera que puedan concebir mecanismos bien diseñados. Por último, desarrollarán una apreciación respecto de la necesidad de que los mecanismos de supervisión actúen de manera sistémica, pues no parece efectivo construir la supervisión de la conducta de los policías sobre la base de mecanismos aislados.

1. Supervisión

Los términos “supervisión interna” y “supervisión externa” son los que se utilizan con mayor frecuencia para diferenciar los tipos de mecanismos de supervisión policial existentes. Desde el punto de vista histórico, estos términos describen una frontera significativa. Sin embargo, los acontecimientos y experiencias más recientes demuestran que los mecanismos de supervisión tienen características de híbridos y, hoy en día, en lugar de una línea brillante que divide dos tipos de mecanismos, la frontera entre ellos es permeable.

Este capítulo y el siguiente, hablan sobre responsabilización externa y tratan de mostrarle al grupo tres principios relacionados: 1) las categorías de “mecanismos internos” y “externos” dominantes parecen estarse difuminando y son menos claras que en el pasado; 2) en lugar de contraponer los mecanismos de supervisión “internos” a los “externos”, resulta necesario crear un sistema coordinado de mecanismos diversos, y 3) como un asunto práctico, los mecanismos de supervisión incluyen aquellos que no son explícitos o diseñados exclusivamente para supervisar la actuación policial, pero esto no disminuye su importancia para el aseguramiento de la rendición de cuentas.

1.1 ¿Por qué es necesaria la responsabilización policial?

Regresemos a algunas de las ideas expuestas en el primer capítulo. La naturaleza del trabajo de la policía le da una gran importancia a la capacidad de cada institución para manejar a su personal policial. Todos los días los policías enfrentan situaciones de alto riesgo, tanto para sí mismos como para los civiles. Para asegurar una conducta policial adecuada, muchos jefes de policía y reformistas civiles se han centrado en garantizar una mejor selección del personal y brindarle técnicas más sofisticadas para su formación. Sin embargo, haciendo un balance, estos esfuerzos no han podido disipar dudas persistentes respecto de si la selección adecuada y un buen entrenamiento, sean suficientes.



Analistas organizacionales coinciden en que aquellas instituciones que evalúan y analizan cuidadosamente sus prácticas y comunican sus resultados, incluyendo consecuencias racionales de sus indagaciones, hacen un mejor trabajo erradicando malas políticas y prácticas, así como refinando y promoviendo las buenas¹. Los policías de esas organizaciones, exhiben mejor juicio y cuentan con mayor apoyo institucional cuando se enfrentan, tanto a lo inesperado como a lo rutinario, porque han aprendido junto con la organización.

Ese componente irreductible de la buena práctica policíaca consistente en la sana discreción del policía como individuo (parafraseando a Branch Rickey, un

¹ Con el fin de realizar una revisión de literatura sobre los beneficios del desempeño como un motor para mejorar, ver bibliografías compiladas por el US National Archives Library Information Center, *Cambio Organizacional: una bibliografía anotada*, <http://www.archives.gov/research/alic/reference/organizational-change-bibliography/>.

reconocido agente de cambios de organización de otro contexto), es el producto del diseño. Y no se da por sí mismo. La combinación de normas y políticas claras, junto con procesos de revisión constantes de las prácticas policiales, permiten que la institución genere más y mejores directrices para los policías. Los indicadores que se pueden derivar de estos procesos de revisión y análisis, refuerzan la estructura de la rendición de cuentas, porque entonces permiten una evaluación más exacta de cómo los individuos, las unidades y la policía en su conjunto se están desempeñando. Poco a poco la institución consigue identificar mejor sus áreas problemáticas y refuerza sus fortalezas.



El uso de indicadores constituye también una herramienta útil para los policías, quienes tienen que responder al público, convencer a legisladores o al poder ejecutivo para que les destinen nuevos recursos. Igualmente útil es para quienes desean compartir y comparar experiencias e ideas con otros policías de manera estructurada y eficiente. En el ambiente policiaco, que se caracteriza cada vez más por la atracción de recursos y clientela por parte de la seguridad privada, la capacidad de competir inteligentemente en el “mercado” de la seguridad ya no es un lujo.



¿Dónde debe radicarse la supervisión?

En Estados Unidos, donde existen casi 20,000 fuerzas policiales, se han realizado variados experimentos en materia de supervisión policial. Los esfuerzos iniciales de rendición de cuentas formaban parte típicamente de un ciclo iniciado por un escándalo, seguido por una comisión investigadora a corto plazo², que propiciaba la implementación inadecuada de los cambios propuestos, ocasionando posteriormente un resurgimiento del problema meses o años después. (Este patrón persiste hasta el día de hoy: la agresión policial contra Rodney King llevó a investigaciones detalladas por parte de la Comisión Christopher para vetar a policías racistas propensos a la

² Estas comisiones de investigación no deben confundirse con las comisiones o Juntas de Vigilancia, que fueron los primeros intentos de supervisión externa de carácter permanente de la policía en Estados Unidos, y que muy frecuentemente eran cautivos políticos de la administración municipal y/o de la jerarquía policiaca. Su fracaso para ejercer suficiente influencia y control sobre la policía, contribuyó al surgimiento de ésta como una fuerza política local independiente con el paso del tiempo, lo que a su vez generó llamados para fortalecer la supervisión policial. Las comisiones de investigación no eran permanentes y fueron una respuesta inicial a esos llamados.

violencia en el Departamento de Policía de Los Ángeles (LAPD), así como a otros procedimientos dudosos de resolver problemas. Una década más tarde, la policía debió enfrentar un escándalo masivo, consistente en miles de casos donde se cree que las pruebas judiciales fueron fraguadas por un grupo de policías prepotentes. Sin embargo, en los años sesenta, las estructuras de supervisión policial comenzaron a llenar el paisaje institucional.



Dada su importancia, proporcione al grupo herramientas para investigar más sobre el caso Rodney King; bibliografía y referencias en Internet.

Estos mecanismos iniciales eran externos a la policía, su función era la de “supervisión” y obedecían a la percepción pública de que las policías no contaban con mecanismos internos dispuestos y adecuados para prevenir o para responder apropiadamente a los problemas de mala conducta policial. Normalmente, estos organismos externos se dedicaban a recibir e investigar denuncias de civiles. Al pasar el tiempo, las limitaciones de estos organismos se hicieron evidentes. Igualmente, existía una fuerte resistencia de los mandos de la policía, quienes sostenían continuamente que la supervisión de su personal era de su incumbencia y que la puesta en práctica de las recomendaciones externas, tenía sus inconvenientes. La historia de los primeros cincuenta años del siglo XX dio como resultado la creación de mecanismos permanentes de supervisión de la policía. La experiencia posterior, entre 1965 y 1990, ilustró que incluso los mecanismos de supervisión internos de la policía, tenían graves limitaciones. Más de dos difíciles décadas en las que se han ensayado distintas combinaciones de mecanismos de supervisión han enseñado algunas lecciones adicionales, que se mencionan a continuación.



CUADRO INFORMATIVO 2.1

¿Cómo se produce la supervisión policial?

1. **Para lograr una supervisión permanente de la policía, el oficial tiene que ser el objeto del proceso de la reforma.** David Bayley, uno de los observadores más perceptivos de la policía de todo el mundo, ha dicho desde

hace mucho que un énfasis exclusivo en los mecanismos de supervisión externos tiende a socavar el control policial interno, dejando a la policía sin capacidad para cautelar su propia conducta, mientras que el público intenta hacer el trabajo desde una difícil posición externa. Un desequilibrio entre la capacidad de supervisión interna y externa puede también crear incentivos perversos. Dadas las dificultades políticas que con frecuencia rodean los repetidos casos de mala conducta policial, los mandos policiales pueden enviar los casos difíciles para que sean investigados por los mecanismos de supervisión externos, a fin de que sean los que carguen con la presión pública, cuando inevitablemente sus investigaciones y conclusiones fracasen. Es claro que el policía debe aceptar que juega un rol fundamental asegurando que los mecanismos de reforma sean acertados, rindiendo cuentas adecuadamente. En el mejor de los casos, los líderes de la policía pueden llegar a percibir que sus propios intereses resultan mejor servidos, conduciendo con éxito a sus instituciones y haciendo suyo el proceso de reforma. Con mayor frecuencia, lo que sucede es que las sostenidas presiones políticas, a menudo alimentadas por un gran escándalo, han convencido a la policía de que no tendría éxito oponiéndose al cambio.

2. **Centrarse en casos individuales es una medida ineficiente para intentar terminar con la mala conducta policiaca o para promover un desempeño óptimo.** Esta mala conducta normalmente encuentra causas institucionales tales como: políticas y prácticas institucionalmente aceptadas, en la deficiente selección o formación del personal, errores de supervisión e incluso problemas de la cultura institucional. Para asegurar que se produzca una efectiva mejoría en la conducta policial es necesario que se tomen en cuenta las medidas que pueden resolver esos factores subyacentes. Sin embargo, a través de la resolución de casos individuales, pueden observarse muchos de los síntomas que afectan a la conducta policial.
3. **El proceso de atender las denuncias del público en contra de policías, aparte de cualquier impacto sostenido que pueda generar en la conducta del policía, juega un rol psicológico importante para las víctimas,** que pueden sentir que tienen alguien a quien recurrir. Las comunidades pueden utilizar dichos procesos para demostrar una amplia preocupación por la calidad de las relaciones entre la policía y el público. Sin embargo, un patrón de muchos años de inacción e ineficacia frente a las denuncias del público, puede también desmoralizar a las víctimas y a las comunidades hasta hacerlas rechazar dichos mecanismos.

4. **La supervisión policial en la práctica requiere de múltiples mecanismos internos y externos**, hasta el punto de que tales mecanismos se pueden complementar unos a otros de manera coordinada. Éstos pueden constituir un sistema verdadero de rendición de cuentas, capaz de promover cambios duraderos en el comportamiento institucional e individual.



En resumen, debemos darle prioridad a la consolidación de los mecanismos internos; centrarnos tanto en políticas y prácticas amplias, como en casos individuales. En lo posible, es necesario utilizar múltiples mecanismos de supervisión. ¿Pero qué tipo de mecanismos son los más adecuados para formar las bases de un sistema coherente y efectivo?

2. Tipos de mecanismos: Comencemos desde el diseño

Antes de elegir los medios vamos a considerar el fin. Los diversos actores que desean establecer un sistema de responsabilización policial, tienden a buscar los siguientes resultados:

La policía

- Ganar la confianza pública
- Mejorar la percepción pública de legitimidad policial
- Incrementar el apoyo público y político para la policía
- Aumentar las posibilidades de obtener más recursos para la policía
- Acrecentar la cooperación del público con la policía en sus actividades y operaciones
- Mejorar el desempeño policiaco a través de:
 - Una respuesta disciplinada, ante incidentes menores al igual que frente a los de mayor envergadura
 - Estrategias, tácticas y procedimientos más eficaces

El gobierno (municipal, estatal, federal)

Control creciente sobre la policía:


- Mayor apoyo político como consecuencia del mejor desempeño de la policía


- Mayor capacidad para tomar decisiones presupuestarias adecuadas y un mejor uso de los recursos públicos


La sociedad

- Más seguridad
- Mejor desempeño de la policía/menos abusos y corrupción
- Mayor confianza en la policía
- Menor corrupción policial
- Disminución de denuncias por abusos policiales

¿Cómo alcanzar estos resultados?

	<p>Puede centrar la atención del grupo sobre tres preguntas relativamente sencillas para ayudar al grupo a enfocar el análisis:</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué relaciones y con qué actores pueden conducirnos a ese resultado? 2. ¿Qué funciones necesitan ser satisfechas para alcanzar estos resultados? 3. ¿Quién es más adecuado (la policía o algún otro actor) para realizar estas funciones? 	

EJERCICIO DE REFLEXIÓN 2.1		
	<p>Observe la descripción de las siguientes funciones. Reflexione con sus compañeros de grupo en torno a ellas y escriba cuáles considera que debe realizar una entidad interna y cuáles una externa a la policía.</p>	
Función	Entidad interna	Entidad externa
Investigar la mala conducta policial		
Reunir y procesar inteligencia para identificar posibles áreas del trabajo policial donde pueda requerirse una investigación para detectar faltas reglamentarias o delitos.		

Entregar la información a la policía respecto de mecanismos de supervisión.		
Entregar la información a grupos externos a la policía, referida a supervisión de mala conducta policial.		
Identificar las necesidades en materia de políticas o medidas requeridas para controlar malas conductas policiales. ¿Qué políticas o procedimientos deben modificarse para evitar incidentes de mala conducta policial y denuncias de ciudadanos?		
Identificar las necesidades de cambios operativos esenciales para mejorar la conducta policial (ejemplo: selección de personal, formación, supervisión).		
Buscar la cooperación de víctimas o testigos de incidentes que involucran a policías.		
Dar incentivos y aplicar castigos a policías.		
Generar aceptación pública del resultado de la investigación de incidentes individuales de mala conducta policial.		
 <p>Es inevitable que las respuestas a estas preguntas sugieran en algunos casos la necesidad de establecer mecanismos internos de control y, en otros, que dichos mecanismos sean externos.</p>		

Aunque el ejercicio está diseñado para alentar a los integrantes del grupo a pensar y a usar sólo su juicio para responder, la mayoría de los expertos probablemente sugieran que la policía tiene ventajas comparativas para llevar a cabo las investigaciones relativas a la conducta de sus integrantes; que por cuestiones de política debería retener la autoridad final sobre la disciplina o la recompensa a los integrantes de sus propias filas sin mediar circunstancias extraordinarias; y que el mando policial es probablemente el que más adecuadamente puede entregar información sobre rendición de cuentas a su propia gente. Por otro lado, hay muchas opiniones que sugieren que actores externos a la policía pueden ser más efectivos para comunicarse con el público y convencerlo de la seriedad respecto de la seriedad con la que se enfrentarán los incidentes de mala conducta policial por parte de la misma institución, pueden identificar aquellas áreas, políticas o medidas internas a ésta, que contribuyen a los problemas y necesitan ser cambiadas; y también, es más posible que sean estos actores externos y no la policía los que obtengan la colaboración de víctimas o testigos para resolver denuncias del público en contra de policías.

3. Elementos clave de un sistema de supervisión que combina mecanismos internos y externos



No existen soluciones para todas las situaciones. Como hemos visto, la responsabilización policial no implica la existencia de unos cuantos mecanismos especializados de supervisión, que dispensan recompensas o disciplinan a los policías, sino que constituyen una manera de gerenciar la información sobre actividades policiales, revisar las operaciones y dirigir las funciones diarias de la policía.

De asumirse que en la fuerza policial existen ya sistemas de supervisión, reglas y procedimientos apropiados para regular la conducta del personal, debemos considerar tres áreas que pueden señalarse como prioritarias en el proceso de revisión e institucionalización de un sistema de responsabilización policial adecuado:

1. Control interno sobre el uso de la fuerza (capacidad de revisión de incidentes críticos a ese respecto).
2. Impecabilidad para investigar internamente la conducta policial inadecuada.

3. Revisión y auditoría realizadas por entidades externas a la policía (que pueden o no consistir en la investigación de incidentes individuales) respecto de procedimientos y operaciones policiales.

Esta selección no es de ninguna manera concluyente, pero su priorización puede ser justificada. El uso de coerción y fuerza por parte de la policía significa el mayor riesgo para el abuso de los derechos personales, lo que trae consigo un gran potencial de denuncias contra policías y mayor conflictividad en las relaciones entre la policía y la comunidad. El control adecuado sobre el uso de la fuerza es fundamental y afortunadamente hay experiencias exitosas en esta área. No importa cuán elevado sea el grado de control interno de una fuerza policial, los abusos y las transgresiones a las normas son inevitables. En tales casos, la capacidad interna de la policía para investigar y sancionar es esencial para la credibilidad institucional ante los ojos de policías y civiles por igual, pues ambos deben creer que las normas se toman en serio y que la institución va a hacerlas cumplir.



Nuestro énfasis en el desarrollo de mecanismos internos de control tiene como corolario que éstos funcionarán mejor, si a la vez existen instituciones externas a la policía que revisen, auditen y analicen de manera constructiva las operaciones y procedimientos. Las sociedades deberían desarrollar y mantener la capacidad externa para asegurar la detección, investigación y resolución de problemas como medio para estimular a la policía a cumplir su rol primario de controlar la conducta policial.



3.1 Existen ciertos criterios que todo sistema de responsabilización policial debería cumplir

Accesibilidad. Esto es, poder recibir información de varias fuentes, incluyendo civiles y policías, así como las condiciones necesarias para mantener la confidencialidad de la fuente, así como la integridad de la investigación y de la información que se maneja. En el nivel más básico, ello implica que existen distintos lugares y modalidades para presentar una denuncia en contra de un policía.

Flexibilidad. Diversos tipos de información requieren distintos tratamientos. Por ejemplo, una denuncia concreta puede generar una investigación específica

respecto del hecho y al mismo tiempo producir información de “inteligencia”, que puede cruzarse con otra hasta obtener suficientes elementos que justifiquen una acción más concreta de la autoridad policial.

Otra distinción que debería traducirse en enfoques diferentes es aquella que existe entre denuncias de infracciones menores y las que derivan de acusaciones más serias por la magnitud del problema. Esta distinción se traduce en que el manejo y procesamiento de la información por parte de la unidad de investigación interna debe responder a los distintos grados de complejidad de los casos bajo investigación.

Orientación hacia la prevención. Toda la información que llegue a los mecanismos de supervisión puede ayudar a señalar los orígenes de la conducta problemática o de los incidentes desafortunados, particularmente cuando recaen en políticas o prácticas aceptadas y permitidas entre el personal policial. Por supuesto que ello requiere de asegurarse que todos los mecanismos de supervisión se orienten a captar y procesar la información respecto de las causas de las situaciones que deben corregirse. Como es evidente, el mando policial debe asegurarse de que una de sus funciones principales consiste en garantizar que se actúe de inmediato cuando las causas subrayadas son identificadas. “Llegar hasta el fondo” del tipo de incidentes que surgen para ser revisados permite prevenir futuros problemas. Por ejemplo, una adecuada revisión de incidentes que registran uso abusivo de la fuerza o de las armas, busca ir más allá de la determinación de culpa o inocencia de un policía, para establecer la razón por la cual pudo haber actuado como lo hizo y, a la vez, prevenir que se repita en el futuro.

Flujo estratégico de información. Como los puntos ilustrados anteriormente, el flujo de información entre distintas divisiones de una fuerza policial compleja, es crucial.

Los mecanismos de supervisión deben capturar información relevante y procesarla bien; deben encontrar una manera estratégica de comunicarla de inmediato, así como tomar las medidas necesarias para asegurar que la información procesada llegue a la autoridad para aplicar las medidas correctivas que sean necesarias. La adopción de medidas disciplinarias debe complementarse con una fluida comunicación al interior y exterior de la policía. Los policías son precavidos, como debe ser, respecto de la comunicación pública acerca del funcionamiento de su sistema disciplinario. Sin embargo, es necesario informar constantemente sobre los esfuerzos de supervisión que realiza la policía hacia su personal. En ese

sentido, puede ser particularmente útil demostrar, mediante el uso de indicadores, avances en el control de conductas abusivas o antirreglamentarias.

Retroalimentación. Esta idea deriva de la orientación preventiva que debe tener el sistema y hace énfasis en el flujo estratégico de información. Implica que los que le dan forma a la acción de la policía (academias de formación policial, manuales de procedimiento, los mandos, entre otros) deberán integrar la información proveniente de los análisis extraídos de los procesos de supervisión o investigaciones centradas en los casos ocurridos, de manera que evolucionen continuamente y reflejen los cambios necesarios.

Objetivo multidimensional. Como dijimos anteriormente, los casos de mala conducta policial ofrecen una ventana respecto del funcionamiento de la policía, mientras entendamos que finalmente lo que estamos buscando son las razones de la conducta reflejada en dichos casos y dispongamos de los medios para resolverlos. Es importante para el público ver que los culpables son castigados y que los buenos elementos son recompensados. Sin embargo, es más importante para la institución identificar los vínculos entre las situaciones deshonrosas y el contexto institucional que las permite.

Relaciones constructivas. Son tal vez de la mayor importancia ante los mecanismos de supervisión externos, pero no hay que olvidar a los actores de la supervisión interna, a fin de evitar que queden marginados dentro de las policías. En el mejor de los casos, los mecanismos de supervisión son vistos como fuentes de experiencia, como motores de cambios positivos y finalmente, como un seguro de que la policía nunca va a descarriarse de los principios que la rigen. Al fin y al cabo, todo esto depende en parte de la comunicación de buena voluntad, en el uso de la discreción apropiada y en un sentido compartido de rendición de cuentas que será tan bueno para la policía como para el público a quien sirve.

4. Más allá de lo interno y externo: otra clasificación de los mecanismos de rendición de cuentas

Hay varias maneras de caracterizar la rendición de cuentas de la policía, dependiendo de qué mecanismo, proceso o procedimiento se esté discutiendo, como ya fueron descritos en el primer capítulo de este libro. Allí se sostiene que pueden ser clasificados según criterios de:

- Ubicación
- Especialización
- Enfoque orientado por casos individuales y/o sistémico
- Modalidades de los procedimientos
- Propósito
- Frecuencia o evento gatillador
- Dimensión temporal
(Ver Cuadro informativo 1.5)



El principal objetivo de este ejercicio es la reflexión en torno a dos conceptos: el control (interno o externo) y la modalidad (¿qué tipo de cosas hace el mecanismo?). Por ello se propone fomentar la investigación de casos y encontrar puntos de diálogo a partir de un foro de discusión, como ejemplo de otras opciones y clarificar los objetivos, con acciones como investigar denuncias individuales o entregar amplias recomendaciones en materia de procedimientos policiales, entre otras formas de análisis.

EJERCICIO DE REFLEXIÓN 2.2



La siguiente lista nos brinda una manera de clasificar los mecanismos que surgen del enfoque antes mencionado. Es importante que junto con los demás integrantes del grupo, discuta y ofrezca ejemplos concretos de los mecanismos de rendición de cuentas de la policía que correspondan a cada categoría.

1. Procedimientos internos de la policía

Supervisión interna, incluyendo la supervisión administrativa diaria que realizan los mandos encargados de revisar el desempeño de los subordinados.

Unidad de asuntos internos. Son unidades policiales cuya función consiste en investigar supuestas malas conductas de policías (asuntos internos).

Mecanismos preventivos internos. Son mecanismos que se centran en detectar con anticipación problemas de conducta que pueden manifestarse a futuro con mayor seriedad (sistemas de advertencia temprana); estos mecanismos también identifican y dan la asistencia a intervenciones necesarias.

Revisión interna de incidentes o procedimientos policiales, que constituye la revisión de los procedimientos utilizados en un caso determinado, generalmente un tiroteo o un incidente de uso de fuerza. Con frecuencia el propósito de la revisión es más amplio que una simple declaración de lo que sucedió durante el incidente. En estos casos, los invitados a participar pertenecen a departamentos/unidades de entrenamiento. Algunas policías convocan ocasionalmente a una junta de revisión de incidentes para identificar *incidentes críticos*, que en la práctica podrían definirse como aquellos que causan impacto público y necesitan ser tratados con mayor cuidado y astucia política.

2. Procedimientos externos de la policía

Procedimiento externo de revisión de incidentes, que se centra principalmente en aquellos que motivaron denuncias contra algún policía o un grupo de policías. Estos mecanismos tienen los siguientes propósitos y modalidades:

Propósitos

Documentar y ayudar a resolver los supuestos casos de mala conducta policial, que principalmente afectan a civiles; y aunque menos frecuente, también se busca desarrollar propuestas para fomentar cambios en la política de la policía y en sus prácticas operacionales.

Modalidades

Investigación: para determinar cómo, qué y cuáles oficiales participaron en un incidente particular que produjo una denuncia respecto del o los policías participantes.

Auditoría/revisión: para revisar investigaciones conducidas por la policía para asegurar que la investigación se condujo de forma apropiada.

Apelación: revisar y emitir una segunda opinión respecto de un incidente previamente resuelto.

4.1 Mecanismos internos y externos para la policía



Aunque los términos “interno” y “externo”, comúnmente usados en este contexto, parecen sugerir que son excluyentes entre sí, en realidad muchos mecanismos podrían ser externos e internos a la vez, o no corresponder exactamente con ninguno de los dos términos. Por ejemplo, existen algunos consejos consultivos compuestos por civiles, pero que actúan al interior de la policía (esto es común en México); otros podrían ser parte de otra agencia del gobierno o pertenecer a la comunidad. En resumen, no existen reglas respecto de dónde están localizados o cómo están controlados.

5. Una mirada a los mecanismos de supervisión policial


El Cuadro informativo 2.2 contiene una lista no muy amplia de tipos de mecanismos de supervisión que existen en diversas fuerzas policiales alrededor del mundo. Usualmente en las instituciones más grandes, la mayoría, si no es que todas, están presentes. Están colocados de izquierda a derecha, comenzando con aquellos que normalmente se localizan al interior, para seguir por aquellos que típicamente están situados externamente a la policía. Es bueno recordar que los lectores no deben pensar en estos mecanismos de supervisión como categorías rígidas, sino como parámetros que reflejan tendencias que pueden variar de situación en situación. Para quienes se inician en el tema, encontrarán una breve y genérica descripción de cada uno de los mecanismos a continuación:

- **Asuntos Internos:** un órgano de investigación interna compuesto por policías que se dedica a investigar diversas faltas o delitos cometidos por integrantes de la fuerza.
- **Revisión de incidentes críticos con armas de fuego:** un americanismo que refiere a la revisión de ciertas categorías de incidentes críticos comunes en el accionar policial, como aquellos que involucran uso de armas de fuego, para determinar la responsabilidad legal de cualquier policía involucrado y/o las lecciones que pueden sacarse de los incidentes. Ello puede llevar a modificar los procedimientos policiales o a sugerir cambios en la formación policial o en otro tipo de políticas al respecto.
- **Revisión de operaciones:** un mecanismo para revisar y analizar las operaciones de la policía con el propósito de aprender de ellas y mejorarlas en el futuro.

Supervisión y evaluación ordinarias: esto se refiere a los sistemas ordinarios que tiene toda fuerza policial para calificar y evaluar a su personal de forma continua.

Sistema de aviso temprano: se refiere a un sistema por el cual los incidentes que involucran a los policías, que muestran actuaciones aparentemente alarmantes y que muchas veces ocurren cuando están fuera de servicio, son registrados y se interviene (cuando llegan a un límite predeterminado) con el policía en cuestión. Dicha intervención puede consistir en una entrevista, con el objeto de resolver el problema antes de que se vuelva lo suficientemente grave como para requerir una orden de aprehensión o una acción disciplinaria.

- **Las Juntas de Vigilancia:** son órganos administrativos, generalmente externos a la policía que desde su origen han tenido la misión de asegurar que la policía reciba una orientación proveniente de representantes del público en materia de la actuación general de la institución.
- **Los auditores:** con frecuencia revisan y comentan sobre los sistemas de supervisión policial, incluyendo las investigaciones internas que realiza la propia policía y son independientes de ésta.
- **Las comisiones de recepción de denuncias:** están diseñadas para recibir denuncias individuales de los ciudadanos en contra de los policías.

	CUADRO INFORMATIVO 2.2			
	Asuntos internos/ asuntos administrativos paneles de decisión	Armas de fuego/revisión de incidentes críticos	Revisión de operaciones	Supervisión y evaluación ordinaria
Control Operacional	Interno	Interno	Interno	Interno
Propósito/ Nivel	Contradictorio/ caso individual	Contradictorio Lección aprendida/ caso individual	Lecciones aprendidas/ operaciones unidad institucional	Control, supervisión/ unidad policial o individuo
Modalidad	Investigativo	Revisión interrogatorio	Revisión interrogatorio	Observación enseñanza
Evento disparador	Queja/ Orden de Inteligencia	Incidente	Operaciones	Ninguno
¿Exclusividad de objetivo? (sólo la policía)	Sí	Sí	Sí	Sí
¿Objetivo explícito? (sólo rendición de cuentas)	Sí	Sí	Sí	No

RESPONSABILIZACIÓN INTERNA DE LOS POLICÍAS

Tipos de mecanismos de supervisión policial				
Sistema de advertencias tempranas	Juntas de vigilancia	Audidores	Comisiones de denuncias/ quejas	Otros: medios, cortes legislativas, entre otros
Interno	Externo	Externo (principalmente)	Externo	Externo
Preventivo/ individual	Varía/ institucional	Contradictorio y consultativo/ casos, operaciones	Caso	Varía
Prestación de asistencia y servicio	Revisión, interrogatorio, determinación de procedimientos	Revisión investigativa	Revisión investigativa	Varía
Incluye incidentes ocurridos fuera de servicio	Periódico y autodeterminado	Caso, autodeterminado	Caso	Varía
Sí	Sí	Sí	Si, generalmente (pero no en México)	No
No	No	Sí	Si	No

6. La responsabilización interna de los policías: modelo genérico de una unidad policial de asuntos internos



A continuación, se exponen tres tipos de modelos

1. Centralizado. Es un modelo conformado por una unidad policial compuesta por policías que a tiempo completo investigan posibles casos de corrupción, abusos o materias similares. Tiene la ventaja como estructura que al dedicar recursos a una unidad permanente, la policía puede darle mayor perfil e importancia al tema. Si no tiene una estructura cuidadosamente diseñada para permitir una mayor discreción en la investigación de casos sensibles, puede alentar fugas de información, porque más gente tendría información al respecto. Permite, por su naturaleza, más control del mando central sobre quienes tienen a su cargo las investigaciones internas.
2. Descentralizado. Cuenta con oficiales asignados a la investigación de posibles incidentes de mala conducta policial, quienes a solicitud de un oficial superior son apartados de sus obligaciones normales para investigar a un policía de su propia unidad. Este modelo es menos centralizado que el anterior. Entre sus ventajas incluye algún grado de flexibilidad, economía, y si es bien manejado, puede evitar mayores fugas de información sensible. Evita también la intromisión de funcionarios de Asuntos Internos, que frecuentemente son vistos como sospechosos por sus propios colegas y, como a todo elemento, le puede tocar en algún momento de su carrera tener que investigar a otro, pueden contribuir a “normalizar” dentro la policía, la idea de que los policías tienen a veces que vigilar a sus compañeros. Las desventajas son la falta de una especialización institucional y la posible discrecionalidad del comandante local, quien puede nombrar a agentes por razones de amistad u hostilidad con respecto del investigado.
3. Mixto. Sistema que mantiene diferentes rutas de enfoque y resolución según la naturaleza de la queja o información que da inicio al proceso. Combina, a veces en el mismo caso, elementos centralizados y discrecionales. Su ventaja principal es la capacidad de responder a un asunto de acuerdo con su complejidad conforme el nivel de recursos especializados y el proceso formal que se requiera.

6.1 Estructura del proceso de control interno

La estructura de la investigación y supervisión interna comprende cinco componentes básicos, todos bajo el concepto de manejo de información:

1. **Entrada.** Puede ser descrita como la recepción de información, quejas y peticiones de investigación originadas en un desempeño policial supuestamente injusto (malas conductas, faltas reglamentarias o delitos) cometidos por miembros del servicio policial. Entre sus varios elementos, destacan los de flexibilidad y accesibilidad: 1) debe evitar que las denuncias cumplan con demasiados requisitos formales, y 2) debe contar con múltiples vías para registrar una queja o proporcionar información.
2. **Procesamiento.** Se refiere al manejo e investigación de las denuncias contra policías y la recolección de información. Puede ser dividido en dos componentes generales:
 - a. **Estructura.** Se refiere a la organización, jerarquía, control de las oficinas, unidades y divisiones, así como tareas individuales que se desempeñan en el procesamiento e investigación de quejas e información de inteligencia relacionada a conductas reñidas por la ética y cometidas por agentes policiales. Incluye los servicios de apoyo (computación, logística) para la investigación y análisis de información.
 - b. **Estrategias y prácticas.** Las prácticas se refieren a los procedimientos utilizados mediante los cuales los distintos casos se mueven al interior del sistema de control. Las estrategias refieren a los enfoques en las distintas acciones que son propias del sistema de control. Por ejemplo, para resolver un caso individual, para obtener información que puede servir para prevenir problemas, o discernir patrones de mala conducta policial que permitan revelar problemas más a fondo.
3. **Disposición.** Se refiere a la determinación de los resultados finales de una investigación particular. Esto incluye los diversos caminos por los cuales el caso en contra de un policía puede ser resuelto y la sanción que se le impondrá si es encontrado culpable de una falta disciplinaria o delito. Es de suma importancia la preexistencia de reglas claras y justas, debidamente comunicadas a las partes.



EJERCICIO DE REFLEXIÓN 2.3

Reflexione y discuta con sus compañeros de grupo en torno a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo trataría usted las fuentes anónimas?
- ¿El tratamiento sería diferente si el denunciante es miembro del público a si es otro agente policial?

- ¿Importa la ubicación física de la unidad de asuntos internos?
- ¿Puede explicar por qué puede ser importante mantener separados los canales para la recepción e investigación de faltas disciplinarias menores o cotidianas y de posibles asuntos sensibles o graves?

Es muy importante que la determinación corresponda a categorías muy específicas, por ejemplo:

- Absuelto: el incidente sucedió, pero la acción del policía fue legal y apropiada
- Acusación no sostenida: la investigación no descubrió pruebas suficientes para comprobar o desmentir la acusación
- Falla de política: la acusación es veraz pero la acción del agente fue conforme a la política de la institución, la cual era errónea o problemática
- Confirmada: la investigación reveló pruebas suficientes para establecer que la conducta denunciada sí ocurrió
- Sin fundamento: o la acusación es falsa o no hay evidencia creíble para darle fundamento

EJERCICIO DE INTEGRACIÓN 2.1



Forme equipos para abrir la discusión en torno a la siguiente pregunta, con base en las categorías expuestas:

¿Cómo se puede explicar la importancia de tanta especificidad?

Utilice los siguientes cuatro conceptos para contestarla.

1. Revisión. Abarca dos objetivos independientes de un sistema de control de la conducta policial adecuada: control de calidad e integridad interna.
 - a. Control de calidad. Se entiende como la existencia de procedimientos y procesos de información por medio de los cuales un sistema de supervisión interno puede controlar las malas conductas y la corrupción a futuro. Una eficiente Unidad de Control de Calidad va a monitorear y evaluar el proceso de investigación de denuncias en contra de policías de manera periódica.
 - b. Integridad interna. Por la naturaleza delicada de las investigaciones internas y a la reserva con la cual se deben conducir las investigaciones, es necesario

reducir el riesgo de que los policías de las unidades internas investigadoras abusen de sus prerrogativas. Es por ello que resulta aconsejable establecer una Unidad de Integridad Interna fuerte e independiente, encargada únicamente de la investigación de señalamientos de corrupción y de mala conducta dirigidos contra los miembros de la Oficina de Asuntos Internos.

2. Retroalimentación. Casos individuales y patrones de conducta deducidos de múltiples casos pueden dar elementos de análisis de problemas más de fondo con las políticas y/o tácticas utilizadas por la policía, y con la formación de sus miembros. Es esencial que la institución tenga un mecanismo para que esta información llegue a las personas indicadas y que la tomen en cuenta para ver posibles cambios o aclaraciones.



7. Estudio de un caso real: Dirección de estándares profesionales de la Policía Metropolitana de Londres (PML)

7.1 Introducción

La PML o MET, como es llamada, es una gran fuerza urbana organizada de acuerdo con el modelo anglo-americano (que combina tanto las funciones investigativas como las de seguridad pública). Tiene alrededor de 30 mil policías uniformados y, como ha sido descrito en varias investigaciones públicas de las últimas dos décadas, ha resuelto importantes problemas, desde un trato discriminatorio hacia grupos minoritarios, hasta corrupción y casos de uso excesivo de la fuerza. Es una organización idónea para ser estudiada porque existe una extensa documentación sobre la historia de sus problemas y los mecanismos utilizados para corregirlos.

La Dirección de Estándares Profesionales (DEP), es la agencia dentro del MET, responsable entre otras cosas, de resolver los casos más graves, hacer efectivos los estándares de conducta al interior de la fuerza, conducir las audiencias disciplinarias, llevar a cabo estudios e informar al resto de la MET sobre asuntos referidos a la responsabilización policial. En realidad es un subsistema de mecanismos, y no una sola unidad de asuntos internos. Es un caso útil para examinar interacciones entre distintas unidades de la policía y también los principios y procesos que determinan dónde puede resolverse un incidente de conducta objetable atribuido a un policía.

7.2 Historia y contexto

La MET se considera a sí misma (y no es la única en hacerlo) una de las mejores fuerzas policiales urbanas del mundo. Su mando señala consistentemente a su sistema de supervisión como el más elaborado del continente europeo (un punto de vista compartido por la Agencia de Investigación de Denuncias contra la Policía, MPA).

Sin embargo, la MET sigue teniendo importantes problemas, algunos de los cuales han socavado su apoyo público. Estos incluyen casos de corrupción (con equipos completos acusados de ese delito), uso de fuerza excesiva y acciones discriminatorias contra miembros de grupos minoritarios, además de demoras generalizadas para actuar. Como es frecuente en las reformas de la policía, los más notorios se han convertido en escándalos, provocando debates públicos que han culminado en recomendaciones de reformas. En el caso de la MET, el progreso ha sido definido y prescrito por una serie de comisiones de alto nivel (Scarman, Lawrence y Morris, sólo por nombrar las más conocidas). Éstas han generado amplias recomendaciones sobre cambios institucionales y políticas de MET, en particular respecto de su tratamiento a las minorías étnicas y nacionales que han migrado a Londres en el último medio siglo. La MET merece elogios extensivos a otros actores como la comunidad de las ONG's por el hecho de que estas investigaciones hayan sido muy profesionales y porque sus recomendaciones finales hayan sido tomadas muy en serio. La mayoría de quienes hemos entrevistado, describen un proceso, a veces lento, a veces rápido, de reformas y renovación en los últimos 20 años. Una parte muy importante de ese proceso ha sido el desarrollo de un amplio sistema de supervisión, que consulta la investigación de denuncias en su centro. Este proceso ha evolucionado significativamente y ha sido sometido a más de una reorganización en años recientes.

Algunos dicen que el enfoque de la MET a interrogantes por mala conducta de sus policías no ha sido uniforme y refleja contradicciones internas que no son compartidas por todas las comunidades. Desde este punto de vista, el combate a la corrupción ha sido apoyado fuertemente por el liderazgo de la MET, quienes ven la corrupción como un problema que amenaza profundamente a la policía y a los intereses internos de la MET. Problemas de derechos humanos, particularmente aquéllos relacionados con acciones policiales que afectan la identidad racial de determinados grupos de minorías, o con incidentes de fuerza excesiva, son vistos (o al menos originalmente lo fueron) por algunos dentro de la MET, como una agenda “externa” y han generado algunas reacciones defensivas.

Al menos en cuanto a términos presupuestarios y de organización, los esfuerzos anticorrupción se encuentran desproporcionadamente representados, aunque esto podría explicarse por el hecho que su investigación requiere de fuertes inversiones tecnológicas, como es el caso de la persecución de delitos financieros. Otra razón para ello, esgrimida por otros observadores, alude al hecho de que las soluciones a problemas de discriminación en los que incurrir policías, se enfrentan en divisiones distintas de la MET, mediante políticas de reclutamiento y de promoción de políticas. Particularmente entre los abogados acusadores, prevalece la opinión de que cuando un caso amenaza en convertirse en escándalo, el mando de la MET se moverá rápidamente para resolverlo, lo que no ocurre en casos de abusos de baja visibilidad. Las opiniones varían respecto de la disposición política que ha tenido el mando policial para corregir toda la gama de expresiones de mala conducta, pero parece estar fuera del debate que la Dirección de Estándares Profesionales fue diseñada para capturar y analizar la información de inteligencia de manera estratégica, mientras se resuelven los casos individuales al nivel y con la complejidad que parecen merecer. En la teoría al menos, éste es un diseño inteligente y eficiente, creado para mejorar el potencial de la fuerza policial. Por supuesto, el sistema interno de la MET es reforzado. Y este es un punto que no puede ser sobre enfatizado. Existe un mecanismo de denuncias independiente y fuerte (la Comisión de Quejas Independiente de la Policía, IPCC), así como una autoridad de control de la policía (la Autoridad de la Policía Metropolitana, MPA). En suma, la MET ha desarrollado un complejo grupo de respuestas internas que son complementarias con un conjunto de mecanismos externos de supervisión.

7.3 Estructura y función

El sistema de la MET para el procesamiento de denuncias en contra de policías es mixto y funciona de la siguiente manera: las quejas se pueden presentar por medio de varios canales, desde una carta, hasta una llamada a la MET; en persona en la estación de policía o mediante comunicación dirigida a la Dirección de Estándares Profesionales o a la Comisión de Quejas Independiente de la Policía. El concepto central es que el sistema provee reglas y procedimientos para determinar el nivel correcto en el que deberá ser resuelto el asunto. Esto es, si los casos acceden al sistema en su nivel inferior, la estación de policía, la denuncia será analizada por un funcionario a cargo de casos/investigador y si el asunto puede ser resuelto localmente (por ejemplo, recibiendo una disculpa o una explicación de los policías

involucrados o de sus superiores), se registra y se resuelve a ese nivel. Asuntos más serios o situaciones en donde el denunciante desea resolver el caso a un nivel más elevado, sin importar si éste tiene los suficientes méritos para ser tratado a un nivel más serio, se revisa (al mínimo) y posiblemente se resuelva a nivel municipal (a través de las oficinas de la unidad municipal de apoyo) o por medio de alguna de las oficinas de la central de DEP. Por ejemplo, existe una oficina de Asuntos Internos dentro de la DEP que generalmente realiza investigaciones de mala conducta en casos, que no es probable que lleguen a alcanzar acusaciones delictivas; también existe un Comando Anticorrupción y la Unidad Crítica de Incidentes Especiales. En alguno de estos niveles se propondrá una sanción o acción reparadora y si no fuera aceptada por el policía involucrado, comenzaría la audiencia del proceso. Si el asunto se considera un delito, se enviará al Servicio de Acusaciones de la Corona (ya sea al equipo especial VISA dedicado a asuntos de corrupción graves o a la oficina local asignada al área geográfica donde ocurrió el incidente).

Aunque no forman parte de este caso específico de estudio, vale la pena entender los acuerdos institucionales alrededor del sistema interno de la MET, encargados de asegurarse que funcione de forma adecuada. Por ejemplo, la Comisión de Quejas Independiente de la Policía, IPCC puede escoger entre tres niveles de intervención en casos de investigaciones de mala conducta: puede supervisar (esencialmente revisar el plan de investigación que realizará la propia MET y aprobarlo, sujeto a las modificaciones necesarias), aunque la investigación la realizará la MET informando a IPCC de los resultados); puede formar parte del equipo de investigación nombrado por la MET, reservándose la atribución de ordenar pasos particulares, y por último, puede hacerse cargo de la investigación como propia, usando a su propia gente. También puede revisar las políticas y prácticas de la MET y hacer recomendaciones. Los alumnos pueden encontrar más información en el sitio web: www.ipcc.gov.uk. La Autoridad de la Policía Metropolitana, MPA, que tiene poderes presupuestarios sobre la MET, recibe informes narrativos detallados que contienen estadísticas respecto de la fluctuación de las denuncias y el funcionamiento general del sistema disciplinario y puede involucrarse en un constante diálogo con la MET sobre la manera cómo funciona el sistema (así como otros asuntos relativos a políticas sobre la materia). Los estudiantes pueden encontrar más información sobre MPA en: <http://www.mpa.gov.uk/default.htm>. La Secretaría de Estado también tiene la última palabra sobre asuntos disciplinarios que afectan a altos oficiales de la fuerza.

Uno de los problemas difíciles de resolver es el del registro inadecuado de las denuncias. Dicho de otra manera, un problema común con los sistemas de control interno, se refiere a la denuncia de incidentes menos graves. Esto es, aquellos que se considera poco probable que reciban atención de la prensa o que deriven en una acción judicial. Las denuncias de estos incidentes a veces no se registran o sólo son registradas parcialmente, o se clasifican como menos graves que los hechos declarados por el denunciante. En ocasiones incluso, los denunciantes son disuadidos por los policías que registran la denuncia. Dado que son precisamente las denuncias por hechos menos serios las que constituyen la gran porción del universo de quejas y se distribuyen entre muchos lugares donde se realizaron, resulta muy costoso seguir la pista al tratamiento que recibieron. Como se trata de asuntos de importancia relativa, muchas fuerzas policiales pueden pensar que no vale la pena hacer los esfuerzos necesarios para que estas denuncias se registren adecuadamente. Por esta razón, no es sorprendente que los patrones de conducta que se desprenden de estos incidentes menores, terminen saliendo a la luz cuando algún escándalo los debeve. En ocasiones el tema sale a la luz como consecuencia de una revisión detallada de registros internos por parte de un actor externo, que descubre las discrepancias, por ejemplo, luego de entrevistar querellantes y comparar su versión con los registros oficiales.



La MET ha resuelto este problema por varios medios:

- Asignar a policías comprometidos y dedicados a la recepción de la denuncia inicial. Éstos en ningún caso pueden trabajar diariamente con los policías denunciados.
- Es mandatorio que casi todas las denuncias, aún las referidas a incidentes que parezcan nimios, sean obligatoriamente registradas.
- Se crearon unidades destinadas a realizar una revisión independiente del procesamiento local de las denuncias (la Unidad Municipal de Apoyo).
- Requerir, excepto en limitadas circunstancias, el consentimiento a la resolución de la queja por parte del denunciante, antes que pueda ser considerada resuelta a nivel local.
- Realizar publicidad respecto de los derechos que asisten a los ciudadanos en los procesos de denuncia.
- Crear múltiples y accesibles formas para presentar una denuncia en contra de un policía.



7.4 Conclusiones preliminares y observaciones (¿Qué funciona y qué no?)

La existencia de la Autoridad de la Policía Metropolitana (MPA), una agencia civil dedicada a la supervisión policial, con atribuciones presupuestarias³, y experiencia técnica en materias policiales, probablemente redundan en una mejor respuesta de la policía a las preocupaciones ciudadanas con respecto del comportamiento policial. En contraste con ello, puede considerarse la respuesta desdeñosa y hostil del Departamento de Policía de Nueva York (NYPD) a muchas críticas voceadas por periodistas y organizaciones no gubernamentales, y las dificultades para desarrollar un diálogo sobre esos temas. Un interlocutor con experiencia, familiarizado y sensible a las preocupaciones de la policía, podría ser útil para encaminar esos frecuentes procesos hacia una reforma efectiva de la policía.

La Dirección de Estándares Profesionales produce una impresionante selección de información estadística útil, que va desde informes detallados suministrados a los mandos policiales, respecto de denuncias de público y tendencias disciplinarias, así como otros asuntos de desempeño. También realiza evaluaciones basadas en información de inteligencia sobre distintas unidades y áreas de la actuación policial que sirven como herramientas de prevención de riesgos. Por lo que este autor puede decir, esa información se dirige al lugar exacto (tanto hacia la cúspide como hacia la parte inferior de la cadena de mando, para llegar a la Autoridad de la Policía Metropolitana y la mayor parte se coloca en Internet, aunque en ocasiones es redactada específicamente para ese efecto.

- La Dirección de Estándares Profesionales tiene una política comunicacional bastante activa. Se realizan detenciones de policías infractores, se coloca la noticia en el Intranet de la MET, y se emiten comunicados de prensa. De manera adicional, mensajes adjuntos a cada correo electrónico de la Dirección de Estándares Profesionales refuerzan ciertas políticas de derechos humanos.
- Con respecto a las acciones legales presentadas por civiles en contra de la policía por mala conducta, los abogados de las víctimas (demandantes) dicen que la Dirección de Estándares Profesionales puede cooperar poco si la situación se refiere a una acusación

³ Un análisis detallado, la aprobación y el monitoreo del gasto presupuestario de la policía, constituye uno de los roles más importantes de dicha autoridad, aunque el alcalde de Londres también tiene un papel que jugar en ese proceso. Dentro de un marco de trabajo específico y regulatorio, la MPA establece su presupuesto anual. También establece algunos impuestos locales, presumiblemente para pagar el costo de los servicios de la policía. La autoridad también determina el programa capital de la MET y aprueba (o no) los programas relativos a adquisición de bienes y equipamiento.

por uso excesivo de la fuerza por parte de la policía, y que su comportamiento parece ser muy protector de los policías y de la institución. La federación que representa a los policías también está de acuerdo que asuntos menores no siempre se manejan bien. Por otro lado, la mayoría de las fuentes indican que la MET maneja asuntos graves (por ejemplo, conducta discriminatoria motivada por cuestiones raciales) bastante bien y toma muy en serio el ataque a focos de corrupción interna.

- Tanto los policías como la Dirección de Estándares Profesionales señalan su preocupación por el tiempo requerido para resolver administrativamente las denuncias en contra de policías. Esto se debe en parte a la política que se tiene sobre asuntos disciplinarios, que espera que el Ministerio Público revise el caso y decida si presentar o no cargos en contra del acusado. Existen ahora algunos procedimientos de acción rápida para evitar esta demora actuando primero en materia de responsabilidad administrativa, pero parece que sólo serán usados en un porcentaje relativamente pequeño de los casos.



EJERCICIO DE REFLEXIÓN 2.4

Con base en el estudio de caso antes mencionado y utilizando la información expuesta en el flujograma 2.1, trabaje junto con sus compañeros de grupo en torno a las siguientes preguntas:

¿Puede usted describir el funcionamiento del sistema cuando la denuncia es presentada y resuelta a nivel local?

¿Cuáles son las ventajas y desventajas de que la tramitación del caso por responsabilidad administrativa del policía se inicie sólo una vez concluido el proceso penal? Recordemos que el proceso administrativo sólo puede conducir a sanciones tales como la suspensión o terminación del empleo de un policía.

¿Por qué cree que algunos casos no son resueltos sin el consentimiento del denunciante?

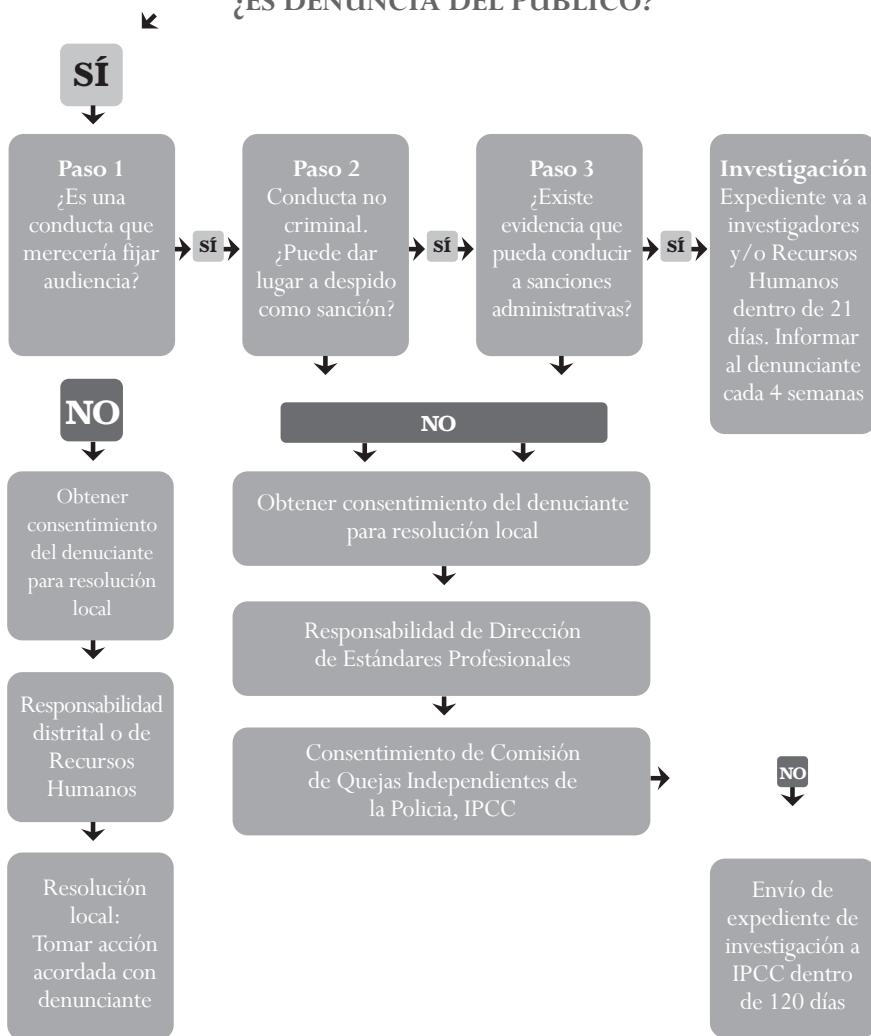
Si estuviera en su poder diseñar las reglas ¿Qué tipo de casos, si hubiera alguno, deberían seguir esas reglas?



FLUJOGRAMA 2.1

**Resolución Local
(Londres)**

¿ES DENUNCIA DEL PÚBLICO?





REFLEXIONES INDIVIDUALES EN TORNO AL CAPÍTULO II

A large, empty rectangular box intended for individual reflections on Chapter II.

CAPÍTULO II/EL AUTOR



Robert Varenik

Durante más de diez años formó parte del Lawyers Committee for Human Rights (actualmente Human Rights First), destacando en la coordinación de proyectos en América Latina y en la dirección del programa de protección a abogados y activistas de derechos humanos en riesgo.

Colaboró en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Asimismo, diseñó y dirigió proyectos para el Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC (Insyde). En 2005, fue consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, contratado con el objetivo de desarrollar un curso sobre *accountability* dirigido a los altos mandos de la policía. Actualmente es director de Programas para Justice Initiative, un brazo con enfoque jurídico de la red de la fundación Open Society Institute, fundada por el filántropo y empresario George Soros.

III

SUPERVISIÓN EXTERNA

Temas de este capítulo

- Modelos de supervisión administrativa externa
- Características de un modelo eficaz
- Estudio de caso

Nota: A solicitud del autor, se incluyen algunas respuestas en los **EJERCICIOS DE REFLEXIÓN**.

Introducción

Para los propósitos de este capítulo, vamos a tratar las que se tipifican en el capítulo anterior como formas *explícitas* y *exclusivas* de responsabilización externa, es decir, los mecanismos que están *diseñados* para asegurar la responsabilización policial. Con esto no se pretende sugerir que otras fuentes externas de responsabilización, como lo son los tribunales penales, los medios de comunicación y la legislación no son pertinentes o útiles en este contexto. Sin embargo, su diseño institucional y su operación no tienen una relación particular con su uso ocasional para enfrentar la mala conducta policial.

Acerca del capítulo

Comienza con una breve revisión de los tres tipos dominantes de entidades externas de supervisión para mostrar las funciones principales de cada una y las diferencias entre ellas. Resalta, sin embargo, un punto central, que se desarrolló también en el capítulo anterior: después de varios años de experimentación y evolución institucional probablemente haya más combinación de estos modelos que adherencia a la separación entre las categorías propuestas.

Inicia con una reflexión acerca de tres modelos básicos de responsabilidad externa y una cuarta y amplia categoría que incluye variaciones y combinaciones de estos temas. Prosigue con el análisis funcional sobre el que se ha hecho énfasis en estos capítulos y muestra en la siguiente sección los elementos característicos de desempeño de los modelos.

Enseguida, el capítulo se enfoca en el estudio de caso de uno de los primeros sistemas de auditoría que se constituyó en Estados Unidos: el Auditor Policial Independiente (*Independent Police Auditor*, o IPA por sus siglas en inglés) en San José, California. Se presentará una breve historia y una descripción del API, seguida de fragmentos de material, preguntas de discusión y un ejercicio hecho para que los alumnos demuestren su adquirida habilidad de discriminar entre los elementos diseñados con base en las metas particulares del mecanismo en cuestión.

1. Tres modelos básicos y sus combinaciones



Existen variaciones sustanciales en los sistemas de supervisión externa de la policía. Sin embargo, las funciones y los poderes de la mayoría de las agencias externas de supervisión policial recaen fundamentalmente en uno o más de los cuatro paradigmas expuestos a continuación.

1. **La investigación de denuncias que la agencia realiza.** En términos genéricos, se trata de una entidad ajena a la policía, cuyo personal investiga denuncias individuales contra policías (aunque a veces pueden iniciar la investigación por cuenta propia). Puede ser una comisión o una fiscalía especial. Lo importante de este modelo es que la investigación de una denuncia constituye el componente central de su actividad. Las agencias públicas que se conforman con base en este modelo de acción deben contar con amplios recursos humanos y materiales, debido a que la investigación de casos requiere de dichos recursos para realizarse de manera adecuada. Por esta razón, antes de considerar el establecimiento de una agencia externa a la propia policía para que investigue denuncias por mala conducta policial, es importante considerar el volumen de casos que potencialmente podrían ser investigados. No pueden olvidarse otras consideraciones tácticas: la policía cree (y existen expertos independientes que la apoyan en esto), que tiene ventajas comparativas en cuanto a investigación de la conducta de sus miembros y es factible que se generen más resistencias al retirar la investigación de sus manos.
2. **La revisión de investigaciones de denuncias ya realizadas.** Se convoca a policías a fin de constituir una segunda instancia de revisión de investigaciones de denuncias por mala conducta policial que realizaron otros investigadores policiales. Normalmente, elaboran conclusiones y recomendaciones basadas en su revisión, y las entregan al mando policial para que pueda reconsiderar las conclusiones internas. Los revisores carecen de atribuciones para conducir investigaciones independientes acerca de denuncias en contra de la policía. Asimismo, difieren de las agencias investigadoras en que sólo se ocupan de casos especiales y que acompañan otras investigaciones. En general, el sistema se utiliza en ciudades pequeñas o en jurisdicciones policiales donde se hace notar la necesidad de investigar incidentes especiales o notorios, sin necesidad de alterar los métodos utilizados para las investigaciones de rutina.
3. **El proceso de auditoría de los mecanismos de investigación internos.** Un funcionario especial e independiente analiza los procedimientos a través de los cuales la policía admite la investigación e investiga denuncias del público. El auditor informa a la policía y al público acerca de la minuciosidad e imparcialidad de los procedimientos internos. A veces incluso informa acerca de las tácticas y políticas de la policía. El modelo del auditor enfatiza el cambio sistémico u organizacional. Este funcionario se concentra en el análisis de procedimientos y de políticas, en lugar de investigar denuncias individuales. El supuesto fundamental es que cambios en las políticas y procedimientos tendrán un efecto preventivo con respecto a futuras anomalías.

El auditor tiene bajo su responsabilidad revisar el proceso de investigación de las denuncias ciudadanas, pero también puede examinar otros aspectos del funcionamiento de la policía. Normalmente, debe publicar informes periódicos sobre los resultados de su labor.

4. **La supervisión mixta.** Es importante notar que en la práctica los roles de las agencias de supervisión son complejos y ambiguos. Así, es muy posible que existan a la vez un auditor y una agencia investigadora externa. Otro tipo de estructura mixta puede presentarse cuando existen dos diferentes agencias investigadoras con procedimientos operativos distintos, con competencia para faltas de diversa gravedad. En consecuencia, los sistemas duales o híbridos de supervisión son cada vez más comunes.

2. Características de un modelo eficaz



Fomente el diálogo en torno al posible diseño de un sistema de supervisión externo, que responda a los siguientes rubros de cualquier modelo eficaz, que pueden ser resumidos con base en las siguientes características:

- **Autonomía.** Libertad de la agencia supervisora para manejar su propia agenda institucional, aceptar casos y/o seleccionar aspectos para ser analizados sin interferencia. Esto permite que exista una fuente de revisión independiente de la policía.
- **Acceso.** Capacidad de recibir directamente quejas, información e inteligencia de diversas fuentes.
- **Investigación.** Capacidad de averiguar hechos, ya sea los que estén relacionados con un incidente individual o con la operación de un sistema o implementación de una política institucional. Implica tanto la pericia sustantiva como la atribución para exigir pruebas (como testimonios o la elaboración de documentos).
- **Autoridad para formular un juicio sobre el asunto en consideración.** Un sistema eficaz requiere que la autoridad a cargo de la supervisión externa tenga la atribución para formular conclusiones y recomendaciones.
- **Publicidad.** La autoridad a cargo debe emitir informes y conclusiones públicas, de manera que mantenga al tanto al público de los avances (o retrasos)

de la policía en aquellos procesos sujetos a su supervisión. Si bien el público constituye el auditorio más obvio de estos informes, también puede ser una fuente importante de información para los propios miembros de la policía, quienes a veces tienen poco acceso a la información manejada por los niveles superiores.



3. Estudio de caso: el Auditor Policial Independiente (API) de San José, California. Historia y contexto



Un estudio de caso le proporciona al grupo un lente con el cual enfocarse en aspectos contextuales, elementos de diseño y estilo de operación particulares, cada uno de los cuales influye en el desempeño de los mecanismos externos.

En virtud de que no existe una fórmula para estos mecanismos y que, de hecho, su arquitectura está condicionada por las realidades políticas que imponen los límites para que una entidad externa actúe en “terrenos de la policía”, una forma efectiva de ayudar a los estudiantes a entender es permitirles examinar y analizar la interacción de los factores que determinan el desempeño y el impacto de dichos mecanismos. El Auditor Policial Independiente de San José, California, fue una de las primeras —y más exitosas— entidades de su tipo. Su éxito ayudó a crear una era en la que los municipios comenzaron a alejarse de la forma tradicional binaria de comprender los mecanismos de responsabilización policial, que llevó a la creación de entidades puramente internas o externas y, en la práctica, antagónicas. Según las palabras de alguien que observó durante largo tiempo el funcionamiento de la policía de San José, fue un “cáncer y una mancha para la reputación de la ciudad” durante años. Un jefe de policía reformista, traído de Nueva York al final de la década de los setenta, se deshizo de muchos oficiales, lo que facilitaría, más adelante, el trabajo del auditor.



Como ha sucedido en muchas reformas recientes de los departamentos de policías de Estados Unidos, el evento fundamental que llevó a la creación posterior de la oficina de auditoría fue la golpiza pública del conductor afroamericano Rodney King. San José también había tenido varios casos conocidos de muerte

de ciudadanos en manos de la policía al inicio de los años noventa. Estos hechos formaron el contexto en el que la discusión de la vigilancia por parte de ciudadanos tomó fuerza y dio resultados. Aunque los eventos mencionados fueron un fuerte incentivo, fue necesario que intervinieran grupos de ciudadanos interesados en que los directivos municipales actuaran. Por ejemplo, un grupo de ciudadanos irrumpió en las oficinas del consejo de la ciudad, y demostró su determinación para asegurar que alguna forma de supervisión de la fuerza policíaca se implementara.

Los términos del debate presentaban, según el recuerdo de la mayoría de los observadores, una elección entre dos polos opuestos: nada de supervisión, que era la postura firme del departamento de policía y del sindicato de policías, y la creación de un panel de revisión compuesto de ciudadanos. Ya que a principios de la década de los noventa la figura del auditor era prácticamente desconocida, esta opción no existió hasta que los directivos de la ciudad comisionaron a un grupo de ciudadanos para que buscara opciones. (Hubo al menos un estudio adicional, auspiciado por el colegio de abogados local, que recomendó un panel de revisión conformado por ciudadanos.) El grupo de “directivos de la ciudad” comenzó a explorar las experiencias de otras ciudades de Estados Unidos, en busca de “algo que funcionaría para San José”. El resultado fue la oficina del auditor, lo que parecía un compromiso útil entre no hacer nada y la opción (que parecía) más invasiva que un comité de ciudadanos.

Se creó el puesto de auditor durante un periodo de prueba, sujeto a una evaluación formal por parte de la ciudad en el plazo de un año. (De hecho, la evaluación se hizo después de dos años.) Al no contar con autoridad ni presupuesto fijo, la oficina tuvo que comenzar justificando su existencia en varios frentes: desarrollar una relación de trabajo con el departamento de policía, demostrar un impacto benéfico en la conducta de los policías y comprobar que podía ser usado por los ciudadanos. Tuvo éxito en 1997, y se convirtió en una oficina permanente, con funcionarios municipales de tiempo completo.

La oficina ha empleado una agresividad moderada al luchar por expansiones específicas de su autoridad, al tiempo que defiende su presupuesto, en especial en el contexto de las condiciones de recesión económica que ha sufrido la zona (conocida como Silicon Valley) en los últimos tres o cuatro años. Se ha demostrado con éxito que los ciudadanos aprecian y hacen uso de la oficina, y se ha forjado una relación con el departamento de policía tan buena como cualquier relación existente entre el departamento y una oficina de supervisión. En las palabras del jefe de Asuntos Internos del departamento de policía, “se inspecciona de forma rigurosa”.

3.1 Estructura y función del Auditor Policial Independiente (API)



El API tiene atribuciones relativamente modestas. De acuerdo a sus estatutos, debe:

- Auditar las investigaciones de todas las quejas de uso innecesario de fuerza, y al menos el 20% de todas las otras quejas contra el departamento de policía.
- Recomendar políticas para la fuerza policial.
- Promover sus servicios en la comunidad.

La oficina también puede llevar a cabo investigaciones limitadas por su cuenta, entrevistar a testigos y visitar escenas de crímenes. No puede, sin embargo, entrevistar a oficiales de la policía, aunque ha obtenido el derecho de asistir a entrevistas conducidas por Asuntos Internos y sugerir preguntas.

La oficina acostumbra organizar campañas promoviendo denuncias en la comunidad (aunque la mayoría acepta que hay mucho más que hacer). Esto se ha visto reflejado en las estadísticas de quejas recibidas a lo largo de los años. Aunque las cifras totales no son una guía totalmente confiable, ya que muchos factores pueden influir en ellas, el porcentaje de quejas recibidas por el API (las quejas se pueden poner en el API o en Asuntos Internos de la policía) ha crecido de 24% en 1995 a 40% en 2003.



Técnicamente, su función en cuanto a revisar políticas institucionales no está limitada; no hay una previsión explícita acerca de los límites de su revisión de políticas y prácticas policiales. En la práctica, sin embargo, la revisión de políticas se ha ligado a asuntos conectados con comportamientos que ocasionan quejas o al proceso de las quejas. Este patrón de límites autoimpuestos refleja la constante preocupación, por parte del API, de mantener su legitimidad y no intentar hacer más de lo que puede manejar. El proceso de revisión de políticas usualmente comienza con un análisis estadístico de las quejas, lo que permite encontrar relación con una política o práctica policial en particular. Luego se lleva a cabo una investigación limitada sobre las posibles alternativas, y finalmente se hace una recomendación. Conforme la oficina acumula recomendaciones, el portafolios de asuntos a los que se debe dar seguimiento se expande, lo cual también es una razón para que el API sea precavido al abrir nuevos frentes de acción.



Un caso típico del Auditor Policial Independiente de San José es el siguiente: un ciudadano realiza una denuncia, ya sea en Asuntos Internos o en el API. Cuando el API recibe la queja, graba la entrevista del denunciante y manda las grabaciones a Asuntos Internos. Los elementos básicos de la queja se ingresan a una base de datos conjunta, a la que pueden acceder ambos organismos. Quien recibe la queja debe formular una declaración de hechos (es decir, categorizar la queja según su relevancia o el tipo de falta administrativa, como puede ser el uso excesivo de fuerza o descortesía). Una vez que la queja ha sido revisada por la otra parte (Asuntos Internos, si el API tomó la queja, o viceversa), deben estar de acuerdo con la declaración. En la práctica, estos asuntos parecen resolverse de manera eficiente y profesional. El API y Asuntos Internos parecen haber trabajado bastante para desarrollar un sistema de comunicación informal y fácil, lo que les permite resolver desacuerdos sin atrasar el proceso. (De muchas maneras, esto parece ser una muestra de progreso, ya que uno de los aspectos que API detectó al inicio fue que Asuntos Internos a menudo declaraba las quejas de menor gravedad de la que debían, es decir, las clasificaba de forma menos severa de lo que se requería, y a menudo omitía cargos accesorios que quedaban claros en los hechos de la queja).

Entonces, Asuntos Internos lleva a cabo una investigación. El API usualmente mandará al auditor o a su asistente a las entrevistas con el oficial en cuestión. Una vez que Asuntos Internos ha terminado su investigación y decidido si la denuncia se sostiene o no, manda los archivos de la investigación al API, donde se cuenta con más o menos dos semanas para llevar a cabo una auditoría y, si es necesario, hacer su propia investigación (sujeta a los límites que se describieron arriba). El API puede estar de acuerdo con las conclusiones y recomendaciones de Asuntos Internos, o pedir y especificar los elementos de una investigación más amplia. Cuando Asuntos Internos (y en consecuencia el jefe de la policía) están en desacuerdo con el API, la disputa tiene que ser resuelta por el director de la ciudad¹. Suponiendo que Asuntos Internos corrobora la declaración, manda sus hallazgos y recomendaciones con los archivos de la investigación, al superior del oficial investigado, quien puede llevar a cabo su propia indagatoria antes de

¹ La mayor autoridad civil del municipio. Es un puesto similar al de alcalde.

recomendar una acción (disciplinaria o no) al jefe de la policía, quien mantiene la autoridad para imponer sanciones. Si el policía investigado tiene objeciones, se convoca una audiencia de servicio público. Si hay posibilidad de acusaciones criminales, la fiscalía debe conducir una investigación por separado, usualmente después del proceso administrativo.

Cuando el caso involucra a un policía que disparó un arma de servicio, el API debe participar en una comisión para revisar el hecho que incluye, además del auditor, a varios altos mandos del departamento de policía, entre ellos el jefe de la policía, el director de operaciones, el jefe de la unidad de entrenamiento policial, un representante de la fiscalía² y algunos otros funcionarios. Este proceso, que generalmente sigue a cualquier procedimiento judicial o administrativo, que pudo haber surgido de los disparos, busca determinar qué recomendaciones sobre las políticas o prácticas se pueden hacer para evitar incidentes similares. Una auditora que ya no trabaja en el API siente que este proceso podría mejorar bastante, pero que eso requeriría el liderazgo del jefe de la policía para instar a la comisión a revisar las investigaciones policiales y sus conclusiones más a fondo. El API ha luchado para tener el mismo nivel de acceso a las investigaciones de homicidios (que incluyen los casos de disparos fatales por parte de oficiales de la policía), lo cual ha conseguido.

El API tiene a seis personas trabajando de tiempo completo: el auditor y su asistente, un especialista en denuncias recibidas, un coordinador de trabajo con la comunidad, un analista de datos y una recepcionista. Teresa Guerrero-Daley, la auditora cuyos esfuerzos al frente de la oficina fueron fundamentales para renovarla, cree que el número indicado debe ser ocho, con las dos personas adicionales dedicadas a la investigación de las políticas policiales. Asuntos Internos ha crecido desde la creación del API, ahora cuenta con catorce empleados, pero por presiones relacionadas con el presupuesto, ambas oficinas podrían enfrentar recortes de personal a futuro, con el API reduciendo su base a cinco empleados, y Asuntos Internos a doce.



Entre los puntos más valiosos del API se pueden considerar:

- Su relación con la comunidad. Ha demostrado tener credibilidad y ha generado cierto grado de conocimiento público de la oficina, lo que se refleja en su

² Esta oficina puede estar implicada cuando existe la posibilidad de que se hagan acusaciones criminales y/o de que la ciudad pueda tener responsabilidad civil por las acciones del oficial.

creciente porcentaje de quejas registradas (en relación con todas las quejas ciudadanas que se ingresan).

- Su relación con el departamento de policía, en particular con el jefe de la policía y el departamento de Asuntos Internos. Aparte de los obvios beneficios de contar con un jefe de la policía que no muestra hostilidad ante la idea de la supervisión, la buena relación ha permitido que el API gaste mucho menos energía en investigar las políticas del departamento, ya que éste ha cooperado para reunir la información que API solicita en sus investigaciones, aún cuando ha requerido el esfuerzo de varias personas.
- Su flexibilidad para elegir de entre una amplia gama de políticas y prácticas los temas que investiga y comenta (en la práctica, siempre y cuando estén relacionados con una denuncia).
- Su habilidad para mantener, o regresar a la investigación de una práctica en particular, años después de la primera recomendación al respecto.

Tanto en la teoría como en la práctica, el API es una institución muy segura, ya que solamente se puede remover al auditor con un voto casi unánime (diez de once miembros) del consejo de la ciudad.

A pesar de su nombre, el API no tiene atribuciones para auditar las finanzas o el uso de recursos en el departamento de policía, excepto, como cuestión práctica, cuando puede haber una relación entre las finanzas y una queja del público. Hay al menos una oficina de auditoría que tiene esta facultad (en la ciudad de Portland, Oregon), debido a sus relaciones con el auditor de la ciudad. Una posibilidad de mejoría que tiene el API, o cualquier oficina similar, es crear este vínculo y emitir recomendaciones en conjunto con el auditor de la ciudad.

Las limitaciones investigativas del API tienen un lado bueno. Ya que no pueden replicar la investigación conducida por Asuntos Internos, tienen más libertad para investigar y supervisar un mayor rango de casos y asuntos con el tiempo que ahorran. Sin embargo, esto podría no ser un beneficio en otros lugares, donde la investigación auditada al estilo API no es suficiente. De hecho, éste es el mayor reto de utilizar el modelo de API: ¿cómo asegurar que va a funcionar en un lugar donde la cooperación entre la población civil y la policía no se logra tan fácilmente?

El éxito del API parece estar ligado a los talentos de su primer auditor. El modelo mismo (en particular los arreglos en cuanto a su mandato y el puesto) le da a la oficina varias ventajas, pero la administración cuidadosa del capital político no se puede olvidar.



El API ha sido reconocido, tanto por la ciudad como por la policía, como un gran beneficio. El jefe de Asuntos Internos ha dicho que la policía nunca optaría por regresar a un sistema sin el API. En 2003, la ciudad de San José obtuvo un reconocimiento otorgado por una organización independiente por ser la “Ciudad grande más segura de los Estados Unidos” por tercer año consecutivo, lo que coincidió con el décimo aniversario de la organización. De acuerdo con el sitio web de San José³, “el API se ha convertido en un componente importante de la alta calidad de los servicios públicos de la ciudad [...]”. Se estableció inicialmente como prueba, pero la oficina se ha vuelto un modelo internacional de supervisión efectiva de las fuerzas policiales.

4. Repaso de conceptos



A continuación se presentan una serie de preguntas para ayudar al facilitador a repasar con el grupo los conceptos ya revisados. Esta sección pretende ser el guión de una discusión colectiva para 1) establecer familiaridad con el Auditor Policial Independiente (API); 2) repasar algunos de los conceptos básicos para la discusión, y 3) contestar dudas preliminares que los estudiantes puedan tener a partir de la lectura.



EJERCICIO DE REFLEXIÓN 3.1

Reflexione y dialogue con sus compañeros de grupo en torno a las siguientes preguntas:

- ¿El API es parte de la policía?
- ¿Es una ONG?
- ¿Hay alguna institución similar al API en México o en otro país latinoamericano? Si no, platiquen en grupo las razones por las cuales creen que no existe tal institución.

Se debe discutir cómo surgió el API. Es importante remarcar que las intervenciones políticas a menudo son el comienzo de reformas policiales y que este fenómeno no

³ www.sanjoseca.gov/ipa

es necesariamente malo. En el caso del API, se creó en respuesta a protestas contra la policía en las que participaron grupos fuertes de ciudadanos. A lo largo de los últimos diez años, tanto la ciudad como la policía mencionan al API como una de las razones por las que tanto la ciudad como su departamento policíaco gozan de una buena reputación.



Esto pone al API en su contexto conceptual y en el marco de las lecciones iniciales. Se recomienda aplicar al grupo el siguiente cuestionario para aclarar conceptos.



EJERCICIO DE REFLEXIÓN 3.2

Conteste y dialogue con sus compañeros de grupo sobre las diversas opciones planteadas a continuación:

¿Cómo considera que se pueda clasificar al API en términos del marco que se discutió en los dos primeros capítulos?

1. ¿Control operativo interno/externo?
2. ¿Exclusivo o inclusivo?
3. ¿Propósito (resolver casos o cambiar patrones, políticas, crear una asociación entre la policía y la comunidad)?
4. ¿Explícitamente o implícitamente conectado a la responsabilidad policial?
5. ¿Evento/método de iniciar investigación?
6. ¿Modalidad?
7. ¿Enfocada a caso o patrón?

Respuesta 1: Externo con elementos colaborativos

Respuesta 2: Exclusivo (sólo la policía)

Respuesta 3: Principalmente las primeras dos, aunque actividades comunitarias permiten intercambios entre la policía y la comunidad

Respuesta 4: Explícitamente

Respuesta 5: Queja o iniciativa propia

Respuesta 6: Auditoría/revisión, investigación limitada

Respuesta 7: Ambas

4.1 Identificación de las fortalezas y debilidades de la autoridad del API

Es importante que los estudiantes comprendan que todos los sistemas tienen fortalezas y debilidades, y que el establecimiento de nuevos sistemas de responsabilización policial requerirá de compromisos políticos. El punto que se debe enfatizar es que las presiones políticas pueden ser productivas para la policía si se usan para mejorar su desempeño, la forma en la que el público la percibe y fomenten su sentido de profesionalismo y respeto a sí mismos. Finalmente, estos desarrollos llevan a otros: mayor inversión pública y un mejor salario para los oficiales.



Divida al grupo en tres equipos, o los que sean necesarios según el número de participantes. Que cada equipo revise y analice las siguientes dos disposiciones legales como se aplican al API. En su revisión y análisis, cada grupo debe cuestionarse los siguientes puntos. Cada equipo preparará una presentación para la clase, para terminar la sesión con una discusión colectiva.



EJERCICIO DE INTEGRACIÓN 3.1

Forme un equipo para abrir la discusión en torno a lo expuesto sobre el caso San José. Hagan un trabajo de registro por equipos y pongan a consideración de todo el grupo los puntos relevantes de la discusión.

Disposición Legal del Estatuto Municipal de San José

- a. El auditor policial deberá, en todo momento, ser completamente independiente y toda petición de investigación, recomendación o reporte debe reflejar solamente el punto de vista del auditor.
- b. Ninguna persona debe intentar socavar la independencia del auditor policial en el desarrollo de sus deberes y responsabilidades.

Disposición Legal I: de la Carta Orgánica del Municipio de San José

El Consejo [Municipal] por resolución de no menos de diez de sus miembros puede remover a un auditor de su puesto como Auditor Policial Independiente antes de que expire su período, por mala conducta, ineficiencia, incompetencia, o inhabilidad para cumplir con los deberes del cargo, siempre y cuando se presenten por escrito las razones de la remoción y se otorgue al auditor la oportunidad de ser escuchado ante el consejo en su propia defensa.



EJERCICIO DE REFLEXIÓN 3.3

Reflexione y dialogue con los integrantes del grupo sobre las siguientes preguntas:

¿Cuál de las dos disposiciones, por sí misma, sería más efectiva para asegurar la integridad y la independencia del API y por qué?



Es conveniente que haga notar al grupo que la segunda disposición es de la Carta Orgánica del Municipio de San José —para todo efecto, la constitución de la ciudad— y que este hecho en sí le da a esa disposición un mayor valor legal que un estatuto municipal. Además, esta disposición contiene reglas y estándares específicos que definen el carácter práctico de la protección del auditor de cualquier presión, lo que la primera disposición no contiene.

Aunque carece de contenido específico la primera disposición (por ejemplo, no hay definición de independencia, estándares de comportamiento, consecuencias legales de la falta de independencia), ¿qué agrega a la capacidad del API de mantenerse independiente?



Es conveniente que resalte frente al grupo que constituye una declaración clara del principio de que el auditor debe ser independiente. Combinado con estándares de procedimiento que gobiernen el mandato del auditor, crea un entendimiento ineludible de que el auditor debe hacer su trabajo sin presiones.

Como cierre del ejercicio: ¿Qué beneficios reciben la policía y otros sectores con la existencia de un API independiente?

4.2 Funciones y atribuciones del API



EJERCICIO DE INTEGRACIÓN 3.2

Forme un equipo para abrir la discusión en torno a la disposición de la ley que regula la autoridad y las atribuciones del API.



Divida al grupo en tres equipos o los que sean necesarios, según el número de integrantes. Pídales revisar y analizar la disposición de la ley. En su revisión y análisis grupal, cada equipo debe trabajar con base en los datos expuestos en el cuadro informativo 3.1, y luego hacer una presentación frente a la clase. Se propone terminar con una discusión colectiva.



CUADRO INFORMATIVO 3.1

Deberes y responsabilidades del Auditor Policial Independiente (API)

1. **Revisión de quejas respecto de investigaciones internas.** El auditor policial revisará los estándares profesionales de la policía y conducirá una unidad que auditará la investigación de quejas contra policías para determinar si la investigación fue completa, minuciosa, objetiva y justa. Deberá revisarse la disposición de las siguientes quejas:

La cantidad mínima de quejas que se deben revisar por año implica:

- a) Todas las quejas contra policías que alegan uso excesivo o innecesario de la fuerza; y
- b) No menos del veinte por ciento de todas las otras quejas.

El auditor policial podrá entrevistar a cualquier testigo en el curso de su revisión de las investigaciones (de Asuntos Internos).

El auditor policial podrá asistir a las entrevistas que Asuntos Internos haga a cualquier testigo, incluyendo a policías. El auditor policial no participará directamente en las entrevistas de dichos testigos pero podrá sugerir preguntas al entrevistador de Asuntos Internos.

El auditor policial podrá peticionar por escrito, al jefe de la policía para investigar con mayor profundidad algún caso que lo amerite. Si la petición es rechazada, podrá apelar al director de la ciudad.

2. **Revisión de casos en que se han hecho disparos de armas de fuego que involucren a policías.** El auditor policial participará en la revisión conducida por el departamento de policía de los casos de disparos de armas de fuego que involucren a policías.
3. **Funciones comunitarias.** Si lo desea, cualquier persona puede, a su elección, acudir con el auditor independiente para registrar una queja contra algún miembro del departamento de policía, para que dicha queja sea investigada por la Unidad de Asuntos Internos de la policía. El auditor policial independiente proveerá reportes periódicos sobre el progreso de las investigaciones conducidas por Asuntos Internos a cualquier denunciante que así lo pida.
4. **Reportes.** El auditor policial entregará un reporte público anual al secretario de la ciudad para que se transmita al consejo de la ciudad, el cual:

Incluirá un análisis estadístico que documente el número de quejas por tipo de caso, el número de quejas sustentadas y las acciones que se tomaron.

Analizará tendencias y patrones que revelan dichas denuncias.

Hará recomendaciones.

5. **Confidencialidad.** El auditor policial cumplirá con todas las leyes estatales que requieran confidencialidad de los registros y la información proveniente del departamento de policía, además de los derechos de privacidad de todos los individuos involucrados en el proceso. Ningún reporte al consejo de la ciudad incluirá el nombre de policía. (Ordenanzas 25,213, 25,274, 25,922*)

* www.municode.com/Resources/gateway.asp?pid=14367&sid=5)



EJERCICIO DE REFLEXIÓN 3.4

Reflexione y dialogue con sus compañeros de grupo en torno a las siguientes preguntas:

1. Si el auditor debe ser independiente, ¿por qué requiere la ley que revise un determinado tipo de denuncias?



El API es libre de juzgar asuntos según sus criterios, pero la ciudad requiere que cubra al menos un porcentaje de ciertos tipos de casos. Éstos reflejan las prioridades y los estándares de desempeño que la ciudad quiere asegurar que se cumplan... pero es de notarse que no hay requisitos en cuanto a los resultados.

2. ¿Qué aspectos de las atribuciones del API le dan la mayor posibilidad de tener un amplio impacto?



Es recomendable enfatizar el impacto potencial que tiene poder reportar acerca de las tendencias y los patrones y hacer recomendaciones sobre prácticas generales. Solamente en algunos casos se puede tener el mismo impacto con un caso aislado.

Sin embargo, el facilitador deberá impulsar a los equipos a dar otras opiniones y sugerencias. Sería de especial interés que los integrantes del grupo pensarán en qué atributos ayudan (o si no hay, qué atributos ayudarían) a que sea posible que el API aproveche su atribución para hacer recomendaciones amplias sobre las políticas, por ejemplo, la habilidad de persuadir a la policía para entregar información relacionada

con una queja particular es muy importante. Formalmente, la autoridad del API es sobre asuntos de quejas, y parece que sus recomendaciones a veces se derivan de información entregada por la policía que podría interpretarse como algo que no estaban obligados a entregar, en especial si la policía no tiene la información y debe trabajar para reunirla. En este caso, las buenas relaciones entre el API y el departamento de policía han suplido lo que falta en la norma.

3. El trabajo de entrevistar a oficiales de la policía en casos de posible mala conducta corresponde a Asuntos Internos, no al API. Éste no puede participar directamente en las entrevistas hechas a oficiales de la policía (ver párrafo 3). ¿Qué efectos puede tener el permitir que el API tenga a un representante presente durante las entrevistas y que sugiera preguntas a Asuntos Internos?



Es conveniente que el facilitador se asegure de que salga a discusión que la presencia del API en los interrogatorios puede prevenir la tendencia, completamente comprensible, de que los oficiales de Asuntos Internos tomen partido por sus compañeros. Por supuesto el representante del API también puede hacer preguntas relevantes para complementar la entrevista y ayudar en la investigación.

4. Aquí un oficial civil, el director de la ciudad, decide cuando hay un desacuerdo entre el jefe de la policía y el API acerca de la necesidad de una investigación más completa. ¿Debe el jefe de la policía tener la última palabra? ¿O el API? ¿Por qué es mejor que decida un tercero?



Debe hacer notar al grupo que no hay una respuesta “correcta” para esta pregunta. Muchos creen que es importante que la policía mantenga el poder, y la responsabilidad, de imponer sanciones a sus miembros. Otros creen que no se puede confiar en algunas fuerzas policíacas para que tengan esa responsabilidad. Algunos argumentan que se debe hacer de forma mixta. El facilitador debe simplemente solicitar puntos de vista y conseguir que el grupo argumente sus razones libremente.

5. Proceso, relación con otros mecanismos, información y reportes: el API en acción



Se sugiere que el facilitador prepare una presentación con base en la información relevante, con la intención de generar una discusión colectiva en el grupo que enriquezca los conceptos.



5.1 La información que se presenta a continuación es muy importante para entender el éxito del API

Esta secuencia describe los pasos principales que se toman en la disposición de las denuncias después de que una persona entra en contacto con el API o con la unidad de Asuntos Internos para registrar una queja.

a. El caso se archiva

Los ciudadanos pueden denunciar a un policía ante la API o la unidad de Asuntos Internos de la policía. Las quejas se pueden realizar de manera anónima en persona, por teléfono o por escrito usando correo regular o correo electrónico. Aunque el API y Asuntos Internos son oficinas separadas, la información de los casos se ingresa en una base de datos compartida. Todo contacto con el público se documenta como caso.

El API conduce una campaña de contacto con la comunidad y de información para asegurarse de que los ciudadanos de San José conocen sus derechos y los servicios que ofrece el API. Esta campaña incluye la creación de un manual sobre las prácticas policiales para estudiantes y jóvenes, la determinación de numerosos sitios en la ciudad donde puedan referir a los jóvenes con el API, y la conformación de un Consejo Consultivo representativo de diversos sectores que ayude a dar a conocer al API a distintos segmentos de la población. La porción de quejas registradas con el API (y no con Asuntos Internos) ha subido de una cuarta parte al 40%.

b. Clasificación de los casos

Después de que se recibe un caso, Asuntos Internos determina si es necesario hacer una investigación y clasifica el caso como queja “Formal”, de “Revisión del superior”, de “Política” o “Procedimental”.

Una queja se define como un acto de insatisfacción expresado por un miembro de la comunidad, en relación con las operaciones del departamento, comportamiento personal o supuestos hechos ilícitos. El API revisa la clasificación para asegurar que la queja se investigue de forma correcta.

La clasificación de quejas implica lo siguiente:



Estas definiciones se pueden omitir si el facilitador lo desea y el grupo no tiene dudas ni preguntas.

1. **Queja formal.** Después de la investigación inicial que lleva a cabo el oficial de quejas recibidas, el departamento determina que los hechos de la queja son tales que, de comprobarse, ésta sería una violación de la ley o de las políticas de procedimientos, reglas o normas del departamento de policía.
2. **Quejas para revisión del superior.** Recaen sobre fallas menores por parte de un policía (usualmente se refieren a descortesías) por lo que el asunto puede ser llevado por el superior del denunciado, si la persona denunciante así lo solicita.
3. **Queja procedimental.** Se dividen en dos situaciones: 1) cuando parece que el oficial actuó conforme al reglamento del departamento de policía, y 2) cuando hay un desacuerdo en cuanto a los hechos y el departamento no tiene evidencia independiente para respaldar la queja.

En el primer caso, después de la investigación inicial del oficial de recepción de la queja, el departamento determina que el denunciado en cuestión actuó de forma razonable y conforme a las políticas y los procedimientos del departamento dadas las circunstancias específicas y los hechos del incidente, y que a pesar de la queja por mala conducta, no hay base en hechos para sustentarla. Al terminar la investigación, se determinará que el policía actuó “dentro de la política del departamento”.

En el segundo caso, no se pueden comprobar los hechos porque hay un desacuerdo en cuanto a lo sucedido y no se cuenta con información, testigos o evidencia independiente para sustentar la queja, y existe otra entidad judicial que puede procesarla. Se turna el caso como “sin mala conducta determinada”. Por ejemplo, si alguien alega que la policía llevó a cabo un allanamiento ilegal. Después de la investigación preliminar el oficial de Asuntos Internos descubre que el denunciante está en libertad condicional, lo que permite que la policía allane sus propiedades. El caso se cierra como “sin mal comportamiento”.

4. **Queja relativa a política policial.** Se refiere a una política establecida, empleada de forma correcta por un miembro del departamento, que el querellante comprende, pero que cree que es inválida o inapropiada. Estas quejas no se centran en la conducta del oficial, sino en la política o ley con la que el que interpone la queja está en desacuerdo.

Los casos que no requieren investigación porque se resuelven antes de convertirse en queja se denominan “indagatoria”. Los casos de “contacto ciudadano” son informales o no se refieren a un policía.

c. Investigación de las denuncias

Asuntos Internos de la policía conduce investigaciones de tipo administrativo que pueden, si el departamento las sustenta, resultar en sanciones administrativas

contra el policía en cuestión. En algunos casos, una investigación criminal puede ser llevada a cabo por la policía antes o a la par de la investigación de Asuntos Internos. Generalmente, Asuntos Internos investiga la mayoría de las quejas que se refieren al mal comportamiento de un policía. Los investigadores de Asuntos Internos solamente se dedican a buscar los hechos, no sustentan las quejas ni recomiendan acciones disciplinarias.

En casos en los que el investigador de Asuntos Internos concluye que existe evidencia que sustenta la queja, se manda el archivo al superior del policía en cuestión. El archivo contiene solamente la investigación y una conclusión de Asuntos Internos sobre si se puede convertir en un cargo válido contra el oficial. No contiene ninguna recomendación sobre la eventual resolución del caso. El superior revisa la investigación entregada por el oficial de Asuntos Internos y puede profundizar en la investigación para determinar si la queja se debe sostener o no. Ese superior, y no Asuntos Internos, es el que llega a conclusiones acerca de la culpabilidad o inocencia, y luego, es el jefe de la policía quien toma la decisión final. Si el caso se refiere a una falta significativa, se puede remitir a la comisión de revisión disciplinaria para ayudar al jefe de la policía a determinar la sanción disciplinaria apropiada. Para asegurar que la investigación de quejas de mal comportamiento contra oficiales de la policía de San José se haga de forma meticulosa, objetiva y justa, el API monitorea y revisa todas las etapas del proceso de la queja desde que se interpone hasta que se resuelve. Una de las etapas más críticas de la investigación de una queja formal es asegurar que los oficiales acusados de mala conducta sean entrevistados objetiva y meticulosamente. El API participa en muchas de las entrevistas a policías para comprobar que se logre el objetivo. Por un acuerdo con Asuntos Internos, el API es notificado de las entrevistas a policías que se realizarán en el curso de quejas formales por uso innecesario de la fuerza.

d. Auditoría de las denuncias

Una vez que la investigación se completa, se manda una copia al API para su auditoría. Éste tiene dos semanas a partir de ese momento para revisar el reporte de la investigación y determinar si está de acuerdo con las conclusiones de Asuntos Internos o si hay áreas que causan preocupación en la investigación, en cuyo caso, se notifica al comandante de Asuntos Internos y se extiende el plazo de dos semanas. Las notificaciones o los documentos de cierre de caso se detienen hasta que se resuelva el problema o se reabra la investigación. Si el API no hace una petición en un lapso de dos semanas, Asuntos Internos procede enviando las notificaciones o los documentos de cierre al que interpone la queja y al denunciado en cuestión.

Reunir información, monitorear y auditar investigaciones para asegurar el nivel más alto de calidad son acciones de gran importancia. Con esto en mente, el API desarrolla y utiliza una lista de cotejo para la recolección de información y un proceso para evaluar la calidad de las investigaciones, para estar conforme de que la información se recolectó de manera consistente. El objetivo es maximizar la disponibilidad de la información que ingresa y se guarda en la base de datos de API. Cada caso incluye el nombre del denunciante, los detalles del caso y una categorización de la queja de acuerdo a una lista detallada de tipos de posibles infracciones administrativas.

Este proceso da consistencia al trabajo entre los auditores y brinda una base de datos en la que se pueden buscar tendencias y patrones críticos. La base de datos está diseñada para resaltar los elementos críticos, las acciones y los aspectos de una investigación, lo que le da al API la capacidad de ver tendencias y patrones. La base de datos también fue diseñada para capturar la naturaleza de la queja, lo que es una capacidad significativa, usando diversos criterios de auditoría para las distintas clasificaciones de quejas: formal, procedimental, sin determinar, para la revisión del superior, política. Si bien cada queja es importante, esta sección brinda una sinopsis solamente de las quejas formales, debido a su severidad.

e. ¿Estuvo de acuerdo el API con la conclusión acerca de la queja?

Después de que una investigación pasa por auditoría, el API determina si está de acuerdo o no con las conclusiones del departamento de policía de San José. Dicho de otra forma, una vez que la policía termina la investigación, queda la cuestión de si el API acepta la interpretación de los hechos que hizo la policía. Si está en desacuerdo con la interpretación, el asunto se discute, en primera instancia, con el comandante de Asuntos Internos. Muchos desacuerdos se resuelven informalmente en esta etapa. Si el API y Asuntos Internos no llegan a un acuerdo, el API presenta el asunto al jefe de la policía mediante un oficio. Si el API sigue sin resolver el desacuerdo con el jefe de la policía, el asunto se entrega al director de la ciudad para una decisión definitiva.

La mayoría de las veces que ha existido un desacuerdo entre el API y la policía el asunto parece radicar en la credibilidad que se les otorga a los testigos.

f. Un proceso paralelo: incidentes de disparo de armas de fuego por parte de un policía

El API participa en un proceso distinto cuando un policía dispara un arma de fuego en el curso de su labor. Después de la investigación de rutina que conduce

la policía y la auditoría, que encabeza el API, una comisión de revisión de disparo intenta determinar si los oficiales actuaron conforme a las mejores prácticas y si se requiere instituir algún cambio en las prácticas y las políticas operantes. Esta comisión incluye, pero no se limita, al jefe de la policía, la oficina de Asuntos Internos, representantes ciudadanos y el API, el cual luchó con éxito para tener un papel en el proceso.



EJERCICIO DE REFLEXIÓN 3.5

Reflexione y dialogue con sus compañeros de grupo en torno a las siguientes preguntas:

¿Por qué es importante para el API poder recibir denuncias y conducir entrevistas iniciales con los denunciantes, si la unidad de Asuntos Internos de la policía va a dirigir la investigación? ¿Por qué hay una base de datos compartida para la información inicial de los casos? ¿No deberían tener el API y Asuntos Internos una base de datos cada uno?

El API graba cada entrevista con la que se registra una queja y la guarda. ¿Por qué es útil hacer esto?

Respuesta: Permite control de calidad y establece una base de prueba con respecto a la integridad de los procedimientos.

¿En qué situaciones podría ser muy útil?

Respuesta: Cuando existen dudas sobre la versión del denunciante, cuando éste cambia su versión, cuando hay confusión sobre cómo se clasifican las quejas, una grabación “audita” el trabajo del API o de la unidad de Asuntos Internos.

¿Por qué se clasifican los casos en tipos y se da seguimiento con un sistema en la computadora? ¿Para qué sirve esto? Justifique su respuesta.

Respuesta: Ponga énfasis en las siguientes opciones: 1) Hace más eficiente el proceso al identificar de inmediato los casos que no requieren de una investigación completa para que se resuelvan rápidamente y se tenga un tiempo adecuado para investigar los casos complejos. 2) Dar seguimiento a los casos porque el nombre del policía es parte del sistema de “Alerta temprana” que identifica a los policías que requieren intervención y terapia. 3) Facilita el cumplimiento de órdenes judiciales para proveer información para casos en juicio. 4) Identifica patrones o tendencias para

recomendar cambios a políticas o procedimientos existentes. 5.) Demuestra cambios y mejorías.

Asuntos Internos no toma la última decisión sobre la culpabilidad o inocencia del policía, ni sobre la medida disciplinaria que se debe (o no) imponer. *¿Qué efecto puede tener esto en la relación de trabajo entre Asuntos Internos y el API?*

Respuesta: Puede reducir las tensiones al quitar de las manos de Asuntos Internos el peso de la decisión sobre el castigo. Este arreglo implica que casi todos los casos que el API y Asuntos Internos resuelven en conjunto son de carácter técnico y no dependen de la discreción de cada uno.

¿Cuáles son las fortalezas del modelo API?

Respuesta: Su consagración en la Carta Orgánica del Municipio requiere alto quórum para despedir al auditor.

¿Cuáles son sus debilidades?

Respuesta: No puede obligar a la policía a hacer nuevas investigaciones o a buscar información para sustentar sus indagaciones en cuestiones de políticas y procedimientos, tiene límites en las entrevistas a policías.



El facilitador deberá permitir el libre diálogo en torno a las reflexiones del grupo que generen las respuestas planteadas. Registre los puntos relevantes para discusiones posteriores.



REFLEXIONES INDIVIDUALES EN TORNO AL CAPÍTULO III

A large, empty rectangular box with a thin black border, intended for individual reflections.

CAPÍTULO III/EL AUTOR



Robert Varenik

Abogado especializado en derechos humanos. Se ha concentrado principalmente en trabajar en proyectos donde intersectan la justicia penal, los derechos humanos, la intervención humanitaria y las transiciones políticas, con un enfoque especial en América Latina.

IV
SUPERVISIÓN LEGISLATIVA Y JUDICIAL
EN UN SISTEMA DE RESPONSABILIZACIÓN POLICIAL:
DEBILIDADES ESTRUCTURALES Y NUEVAS OPORTUNIDADES

Temas de este capítulo

- Distintas formas de supervisión
- Responsabilización en acción
- Revisión judicial de las políticas policiales

Introducción

Este capítulo describe algunos de los retos de la operación de instituciones efectivas de responsabilización policial, concentrándose en los mecanismos de revisión judicial y supervisión legislativa. Introduce conceptos clave como supervisión *delegada*, *directa* e *indirecta*. También describe distintas formas en las que estos tipos de supervisión y revisión se llevan a cabo, como pueden ser la *preventiva*, la *reactiva* y la *prescriptiva*.

El capítulo también esboza algunas de las dificultades en el *alineamiento* de la revisión judicial y la supervisión legislativa con otras instituciones y procesos de responsabilización policial. Se pregunta, ¿cuáles son los roles de la revisión judicial y la supervisión legislativa en un *sistema* de responsabilidad? ¿Las instituciones “externas” que supervisan a la policía, como los tribunales y el congreso complementan o compiten con procesos “internos” como la capacitación policial, o la investigación que realizan los Departamentos de Asuntos Internos? ¿Es posible, en la práctica, hablar de un “sistema” de responsabilización policial?

Finalmente, este capítulo plantea una serie de preguntas sobre el significado y los métodos que hacen efectiva la responsabilización policial. ¿Qué *visión* del actuar policial subyace en las disposiciones de responsabilidad? ¿Varía esta visión según el sistema de justicia y la tradición legal o el estado de desarrollo político de un país y la naturaleza del problema de responsabilidad judicial? ¿Funciona para prevenir el abuso de autoridad o corregir de alguna manera los problemas que los policías no pueden solucionar por su cuenta? ¿Funciona para dirigir el actuar de las fuerzas policiales hacia metas importantes de política pública, como mejorar la seguridad pública y conseguir una administración equitativa de la justicia? ¿Funciona, viéndolo de una forma más ambiciosa, para promover la democracia al alentar la legalidad en el actuar policial y equilibrar el poder entre los poderes del Estado?

Objetivos del capítulo

Este capítulo no es un estudio completo de los sistemas de supervisión judicial y legislativa. Más bien, es una introducción a las formas que esta supervisión ha tomado en algunos países en el pasado y un análisis de los factores que comúnmente debilitan dicha supervisión, junto con un conjunto de sugerencias sobre cómo los gobiernos y las sociedades pueden fortalecer la supervisión policial en el futuro.



Este capítulo no proporciona una perspectiva verdaderamente global sobre estos temas. A pesar de los impulsos a favor de la globalización y las creencias emergentes sobre una “convergencia” en cuanto a la manera en la que se organizan y operan las fuerzas policiales, todavía hay enormes variaciones en las estructuras, misiones y tareas que se les asignan a las fuerzas policiales en el mundo. Algunas de las diferencias entre fuerzas policiales a nivel mundial son tan grandes, que es difícil hablar en términos generales y globales de “la policía”.

Por ejemplo, algunas fuerzas policiales pueden acusar de crímenes a sospechosos de forma independiente, es decir, sin la revisión o la aprobación de un fiscal o juez, lo que les da una autoridad que podría ameritar tipos de supervisión muy distintos de los que se implantan para fuerzas policiales que no tienen esa atribución. Por poner otro ejemplo: algunas fuerzas policiales cuentan con “sindicatos” a los que se afilian sus miembros, que en gran medida controlan el proceso de ascenso, además del desempeño disciplinario de los policías y, por lo mismo, pueden oponerse a las legislaciones que los estados puedan promulgar para exponerlos a castigos y recompensas. En los lugares donde las fuerzas policiales tienen carácter militar encontraremos sistemas muy distintos de ascenso, disciplina y otras formas de control profesional.

La naturaleza y los tipos de problemas de mala conducta policial también varían en distintas partes del mundo. En algunas naciones, estos problemas se refieren a cuestiones esenciales de la función policial, y son graves, como asegurar la lealtad de la policía hacia el gobierno, evitar el uso de violencia, prevenir la complicidad con el crimen organizado. En otras, el mayor problema de responsabilización policial está en la transparencia del reclutamiento de nuevos policías y la legalidad de los ascensos. Y en otros lugares, el mayor reto es medir el grado en el que las actividades policiales contribuyen a las metas de seguridad y justicia públicas. Es decir, en algunos países, los asuntos vitales de la responsabilización tienen que ver con la *legalidad* del trabajo policial. En otros, los asuntos críticos están relacionados con el aporte o *valor* del desempeño policial.

Otra limitación importante es que la gran cantidad de órdenes constitucionales en el mundo —las distintas formas de organizar el poder y la autoridad en una sociedad— imposibilitan un recuento universal de supervisión judicial

o legislativa de la policía. En repúblicas parlamentarias, por ejemplo, el papel de las legislaturas en la supervisión de las fuerzas policiales es muy distinto del que tienen en los sistemas presidenciales. En lugares en los que un miembro del parlamento es paralelamente ministro de Seguridad Pública o ministro de Justicia, las legislaturas usualmente delegan la responsabilidad de la supervisión en la rama “ejecutiva”. En sistemas presidenciales, en contraste, y especialmente en países como México y Chile, donde quienes fueron oficiales de la policía y jueces pueden con posterioridad convertirse en senadores o diputados, los comités legislativos sobre constitución, justicia o seguridad pública se pueden volver foros poderosos no solamente para revisar y criticar, sino también para guiar el trabajo de las agencias policiales.

Además de estas diferencias constitucionales básicas y sus dinámicas electorales particulares, las distintas tradiciones legales, que definen un diferente rol para los tribunales en las sociedades alrededor del mundo, producen distintas formas y tal vez hasta distintos tipos de supervisión judicial. Las cortes en los sistemas de justicia de derecho consuetudinario pueden (y algunas veces lo hacen) articular nuevas reglas para las fuerzas policiales mediante la invalidación de la legislación y aprobando decisiones judiciales que obtienen la categoría de “precedente”. Los tribunales en sistemas de justicia de carácter románico no tienen esas atribuciones, pero “instruyen” a las fuerzas policiales diariamente y de forma regular les recuerdan las reglas impuestas por el poder legislativo en lo que parece ser una forma consistente y sostenida de supervisión. Estas diferencias fundamentales en los sistemas legales pueden dar pie a cantidades y estilos muy distintos de revisión judicial visible de la policía.



Una última limitación es que la mayor parte de la información empírica sobre la verdadera operación de los sistemas de responsabilización policial —no solamente sus reglas y principios básicos— se publica en inglés y depende en gran medida de experiencias en países de habla inglesa, como Australia, Canadá, el Reino Unido y los Estados Unidos. Esta literatura arroja una visión parcial y posiblemente distorsionada de las experiencias de supervisión policial en el mundo. Y, ya que este capítulo depende en gran medida de esta literatura, también puede pecar de distorsionado. Mucha de la información contenida aquí, en pocas palabras, viene de un puñado de países que pueden no ser representativos de tendencias en el mundo entero. La base empírica para un recuento verdaderamente global de la supervisión policial está por construirse.

El capítulo comienza con una historia real, reciente, de una serie de reacciones al uso de la fuerza con resultado de muerte por parte de la policía de San José, California. Aunque esta historia sucede en los Estados Unidos, la experiencia muestra problemas comunes a todos los sistemas de supervisión policial.

El punto dos se concentra en la supervisión legislativa de la policía y describe las formas (directa, delegada e indirecta) en las que los poderes legislativos intentan controlar la conducta de la policía. También resume algunas de las formas en las que gobiernos y organizaciones no gubernamentales están mejorando las bases empíricas en las que se puede sustentar una supervisión más rigurosa de las fuerzas policiales.

El tercer punto examina los valores y las limitaciones de la supervisión judicial de la policía, enfocándose básicamente en las revisiones hechas por los tribunales acerca de acciones policiales en los Estados Unidos y las diversas respuestas que provocan en el mundo policial.

El capítulo concluye con una serie de preguntas y reflexiones acerca de la evolución de los sistemas de supervisión y la naturaleza cambiante de las expectativas públicas en cuanto al trabajo policial. También propone una definición de la responsabilización policial que permite que los tribunales y los poderes legislativos puedan tener un papel más dinámico.



1. La responsabilización en acción: el uso de la fuerza por parte de la policía de San José, California

En marzo de 2007, el departamento de policía de la ciudad de San José publicó un informe que mostraba que era más probable que se usara la fuerza durante un arresto cuando se trataba de personas de ascendencia latina que cuando se trataba de personas de ascendencia anglosajona y blancos¹. La investigación estaba basada en informes hechos por los policías, no en una encuesta de los detenidos por la policía, y se encontró que era más probable que los latinos fueran sometidos usando algún tipo de fuerza policial, usualmente golpes o patadas, pero también gas pimienta, bastones y choques eléctricos². El Cónsul General del gobierno

¹ Ver Sean Webby y Rodney Foo, "San Jose Police More Likely To Use Force Against Blacks, Latinos", *San Jose Mercury News*, 21 de marzo de 2007. Los latinos comprenden el 30% de la población en San José, pero el 52% de los arrestados.

² En 2005, el Buró de Estadísticas de Justicia del Departamento de Justicia de Estados Unidos publicó algunos de los resultados de la tercera encuesta de experiencias y percepciones ciudadanas en el contacto con la policía. Ver *Contacts Between the Police and Public, 2005*, <http://www.ojpp.usdoj.gov/bjs/abstract/cpp05.htm>.

mexicano dijo públicamente que los resultados eran “preocupantes”, en especial para una ciudad con tan alto porcentaje de inmigrantes mexicanos. Más tarde fue retirado del cargo por la Secretaría de Relaciones Exteriores.



Fomente el diálogo entre los integrantes del grupo en torno al siguiente hecho, con la intención de discutir respecto del uso discriminatorio de la autoridad policial en contra de grupos vulnerables tales como inmigrantes, personas de color, homosexuales, para generar una discusión en torno a casos que el mismo grupo proponga.

Dos meses después, un hombre de origen latino de San José, murió después de que policías usaran electrochoques para someterlo durante un arresto. El Auditor Policial Independiente de la ciudad (API), establecido en 1993 para revisar las investigaciones policiales de denuncias ciudadanas, no tuvo acceso a los registros de la investigación que llevó a cabo el departamento de Asuntos Internos de la policía. De acuerdo con sus estatutos, el API tiene autorización para revisar el uso de la fuerza solamente cuando se trata del uso de armas de fuego, o cuando existe una queja ciudadana formal. Cuando el API propuso un cambio a estas reglas, el administrador de la ciudad comisionó una auditoría privada del trabajo de la oficina, la cual arrojó resultados que cuestionaban la competencia del director para realizar dicha revisión. Este funcionario es nombrado por el consejo de la ciudad, es decir, la legislatura local³.

Varios grupos cívicos en la ciudad de San José demandaron “verdadera responsabilización policial”, insistiendo que el consejo de la ciudad tuviera sesiones sobre el asunto. También pidieron a los tribunales acceso a los registros policiales, para averiguar si los oficiales que habían usado los aparatos de electrochoque habían sido objeto de investigación por mala conducta con anterioridad. Estos grupos, según explicaron abogados de la Unión Americana para las Libertades Civiles (ACLU por sus siglas en inglés), buscaban información que podría ayudar a aclarar si la muerte fue, como dijo la policía, “una terrible tragedia”, o más bien un error que se pudo prevenir. El consejo de la ciudad se negó a intervenir, sin

³ El administrador de la ciudad es nominado por el alcalde, pero designado y renovable por el Consejo de la ciudad, para contratar y supervisar a los trabajadores de todos los departamentos gubernamentales que brindan servicio público.

embargo, y la judicatura no permitió acceso público a los registros, citando una decisión reciente de la Corte Suprema de que las investigaciones disciplinarias para policías eran “confidenciales”.

Grupos cívicos frustrados pidieron entonces a los representantes en la legislatura estatal que adoptaran una norma que diera marcha atrás a la decisión de la Corte Suprema. Se puso en circulación un proyecto, SB 1109⁴, y se dijo que había obtenido el apoyo de varios jefes prominentes de la policía, incluyendo a William Bratton de Los Ángeles, quien fue, él mismo, sujeto de supervisión legislativa en la primavera del 2007.⁵ Pero muchos observadores dudan que se apruebe la nueva ley. La mayoría de los sindicatos de oficiales de la policía del estado se oponen a la propuesta, y han movilizado a grupos de apoyo cívico y han hecho donaciones a las campañas electorales de los legisladores que prometen oponerse a ella.

Propuestas clave sobre la supervisión policial



¿Qué nos dice la experiencia de San José sobre la responsabilización policial? Primero, sugiere que la responsabilización policial no se expresa en un momento, o determinación específica, como es la decisión de un juzgado, sino que constituye un proceso constante de responsabilidad negociada, que involucra a muchas agencias estatales además de la sociedad civil.

En San José, y en otras ciudades del mundo, existen varias instituciones y procesos que pueden contribuir a la responsabilización policial. Incluso si no tienen esa misión formalmente, muchos departamentos y agencias públicas pueden contribuir a supervisar la conducta de los policías, incluyendo al jefe de la policía, al Departamento de Asuntos Internos, al auditor independiente, al Consejo de la ciudad, administradores electos de la ciudad y hasta abogados y jueces. La función de la supervisión policial no se encuentra radicada en una agencia. Pero los objetivos de las varias organizaciones del gobierno y la sociedad civil son muy

⁴http://info.sen.ca.gov/pub/07-08/bill/sen/sb-1101-1150/sb_1109_bill_20080116_introduced.html

⁵ Bratton fue reprendido formalmente por el Consejo de la ciudad de Los Ángeles después de haber dicho en televisión que los miembros de dicho Consejo, que habían sido oficiales de policía, son los que “no saben de qué están hablando”, y que la legislatura local debe “sacar sus narices del asunto”. Ver Patrick McGreevy, “Bratton’s criticisms of LA council draw mild rebuke from police panel”, *Los Angeles Times*, 4 de abril de 2007.

diferentes, sus esfuerzos no siempre van en la misma dirección, y no hay nadie a cargo de coordinarlas. Cuando las distintas instituciones del gobierno y la sociedad civil trabajan juntas para lograr la responsabilización de la policía todo cae en su lugar. Cuando no lo hacen, estas instituciones pueden sentir presión y comenzar a llevar a cabo acciones para las que no están capacitadas. Al menos en términos funcionales, esto es una receta para el fracaso.

En segundo lugar, los asuntos de supervisión policial tienden a emigrar y expandirse como un cáncer, en especial cuando no se les trata de la manera adecuada. En San José, una muerte inexplicada recrudeció la preocupación del público sobre el trato a las minorías y luego escaló hasta convertirse en una disputa constitucional y un debate sobre la legitimidad de la policía de la ciudad. La solución que propuso el Congreso estatal, una nueva ley sobre la confidencialidad de las investigaciones sobre mala conducta policial, tiene poco que ver con el problema inicial. Y en vez de tratar la causa que originó el problema o responder al problema original, el sistema de responsabilización policial de California produjo un remedio que podría tener efectos secundarios no deseados. Para proteger a su personal del escrutinio público en un futuro, en especial si el SB 1109 se convierte en ley, los jefes de la policía probablemente investigarán menos seguido a los oficiales y las investigaciones disciplinarias serán poco frecuentes.

La experiencia en San José ilustra una verdad conocida pero a menudo no escuchada: el escrutinio de las labores policiales desde fuera de la institución rara vez es bienvenido o efectivo. Aún cuando el mando policial acepta que existen los problemas e intenta llevar a cabo mejorías, como lo hicieron originalmente en San José al publicar los estudios sobre los perfiles raciales y étnicos de las personas que la policía detenía, la crítica externa siempre es difícil de escuchar. Los líderes policiales no sólo desean ser independientes, también quieren autonomía para corregir los problemas por sí mismos.

EJERCICIO DE REFLEXIÓN 4.1



De acuerdo al análisis de caso, y si la revisión judicial y la supervisión legislativa son contrarias a las corrientes políticas predominantes, entonces, ¿cómo cree usted que pueden contribuir a la responsabilización policial? Siga la reflexión junto con los demás integrantes del grupo en torno a las siguientes preguntas:

- a) ¿Deben la revisión judicial y la supervisión legislativa operar como extintores de incendios o pistolas de policías, armas de última instancia, que sólo se usan en circunstancias raras y extremas, después de que todo lo demás falló?

- b) O ¿pueden la revisión judicial y la supervisión legislativa funcionar de forma preventiva, haciendo contribuciones positivas a la responsabilización policial antes de que surjan problemas y crisis?
- c) Dicho de otra manera: ¿es la contribución de los tribunales y los poderes legislativos a la supervisión policial un asunto que supone siempre una confrontación con la policía o puede fortalecer la colaboración con ella?

2. El concepto de supervisión legislativa de la policía

2.1 El diseño de los poderes legislativos y la norma de deferencia

Nunca fue la intención original de los poderes legislativos, y en la mayoría de los casos sigue sin serlo, supervisar las operaciones de las organizaciones del Estado. Si ésa hubiera sido su intención, habrían tenido una estructura interna distinta. Por ejemplo, en lugar de una “comisión de seguridad pública”, los parlamentos hubieran establecido comisiones permanentes para cada una de las instituciones de justicia por separado: un comité para supervisar a la policía, uno para las prisiones, otro para los juzgados, y así. Los parlamentos también tendrían distinto personal: tal vez más auditores, contadores y sociólogos que abogados, doctores, ingenieros y actores. Pero las estructuras legislativas no reflejan al ejecutivo como un gobierno en la sombra, o un partido de oposición. Y para preservar la imagen, si no la sustancia, de la doctrina de la separación de los poderes, los congresos ceden la iniciativa al ejecutivo en cuanto a la forma en la que se administran y hacen cumplir las leyes.

EJERCICIO DE INTEGRACIÓN 4.1



Aún en el caso de que las legislaturas fueran diseñadas para supervisar al ejecutivo, considera usted que:

- a) ¿Querrían tener los legisladores el poder de supervisar a la policía?
- b) ¿Por qué querrían ser responsables o que se les percibiera como los responsables, por la calidad de las fuerzas policiales en cualquier sociedad?
- c) ¿Cuál es la falta de incentivos para formular un deseo o una voluntad política dentro de la legislatura para supervisar a la policía?



Forme equipos para que discutan sobre las diversas respuestas. Pida que las compartan y busque ejemplos concretos para su fundamentación y el enriquecimiento de la discusión.



En la mayoría de los países, los beneficios de buenas fuerzas policiales no son muy visibles. ¿Quién se da cuenta, o aplaude, cuando la policía trata a los sospechosos de forma digna, goza de altos niveles de confianza cívica, o contribuye a bajar el nivel del crimen? Es raro que las recompensas que obtiene el liderazgo político como consecuencia de que se cuenta con una buena policía sean visibles y se conviertan fácilmente en capital electoral. En contraste, las consecuencias de una mala fuerza policial son muy visibles, además de tener gran impacto público: a menudo afectan y a veces hasta terminan con la carrera de líderes políticos. Ya que es tan difícil construir una buena institución policial, los poderes legislativos pueden preferir entregar a la policía la atribución de supervisar la conducta de sus miembros, o delegar esa atribución en otras entidades públicas. Ello explica que, en la práctica, la supervisión legislativa usualmente se delegue al ejecutivo o a otras entidades.

2.2 Expresiones de la supervisión policial delegada y sus riesgos

La delegación toma muchas formas. Aparece en la designación del jefe de la policía o del ministro de seguridad pública, aunque el papel de los legisladores en este proceso suele ser modesto, como se verá a continuación. Lo más común es que la delegación aparezca en la aprobación legislativa para el establecimiento de entidades de supervisión, como pueden ser comisiones de derechos humanos y *ombudsman*.

Las comisiones de derechos humanos, como las que se establecieron en México a nivel nacional y en varios estados, son, por diseño, entidades constitucionales con débiles atribuciones a este respecto. Pueden pronunciarse en materia de quejas que recaen sobre las entidades gubernamentales y recomendar cambios, pero rara vez pueden ordenar que se compense a la víctima u obligar a que se hagan ajustes en las actividades policiales o en la organización policial. Funcionan como si fueran enormes alarmas para incendios: su efectividad depende de la cantidad de impacto público o ruido que puedan producir y su habilidad para conseguir la intervención de otros poderes o entidades públicas.

Una forma más fuerte de atribución delegada por el poder legislativo en relación con la policía son los “tribunales administrativos” que, en lugar de los juzgados ordinarios, dirimen controversias en relación con el grado de cumplimiento por parte de los organismos públicos con la normativa vigente. En los Estados Unidos, por ejemplo, el Servicio de Inmigración y Naturalización, ahora parte del Departamento de Seguridad Interna, cuenta con sus propios “jueces administrativos” para escuchar quejas relativas al rechazo de solicitudes de visas y otras decisiones administrativas. Estos jueces deben otorgar preferencia a la experiencia y el conocimiento del Servicio de Inmigración y sus decisiones pueden ser revertidas por una junta administrativa. Los jueces pueden cesar en sus cargos por decisión del director. Pese a esas serias limitaciones en su independencia, esos jueces administrativos pueden otorgar compensación y otras soluciones judiciales en casos específicos, además de declarar que algunas políticas gubernamentales son ilegales y anticonstitucionales.



Delegar demasiado es peligroso: después de todo, no es seguro en ningún país confiar las tareas delicadas del gobierno únicamente a las agencias del poder ejecutivo. La delegación del control diario de la administración pública tiene el doble riesgo cuando el gobierno es tanto un productor como un consumidor de bienes y servicios, como sucede en el caso de la policía.

Por ejemplo, en ámbitos tan distintos de asuntos públicos y política social como la seguridad de los alimentos, la salud, el manejo de la calidad del agua, o la seguridad aérea, en los que el Estado compra y vende bienes y servicios (como carne y espinacas, bienes farmacéuticos, hospitales y aviones), la delegación completa del control a los productores puede causar corrupción. Los gobiernos que regulan industrias y compañías a las que compran bienes en altos volúmenes o a altos precios a menudo son dependientes de, y en algunos casos “capturados” por sus intereses comerciales. El surgimiento de frases como “el complejo militar-industrial”, y más recientemente “el complejo de control del crimen”, es una señal de que la delegación excesiva de la supervisión puede causar descuido y corrupción aún en esferas de la vida pública que, en general, no son comerciales⁶.

⁶ Henry Ruth y Kevin Reitz, *The Challenge of Crime: Rethinking Our Response*, Harvard, 2003.

2.3 Supervisión directa

Por estas razones, la mayoría de los poderes legislativos establecen dos procesos de supervisión y regulación directa de la conducta policial. Éstas incluyen:

1. Inspecciones rutinarias del desempeño de la policía.
2. Comisiones especiales para investigar y revisar la legalidad de sus decisiones.



En la literatura sobre derecho administrativo, estos dos procesos reciben la denominación del enfoque de “alarma contra incendios” y de “patrulla de la policía” en materia de supervisión legislativa⁷. La supervisión tipo “alarma contra incendios” se refiere a la investigación y supervisión legislativa que surge de una crisis determinada. La supervisión tipo “patrulla” se refiere a búsquedas amplias de cumplimiento e incumplimiento de las reglas y los procedimientos establecidos.

2.4 Patrullar a la policía: aprobación de presupuesto

Hay pocos buenos ejemplos de supervisión legislativa tipo “patrulla de la policía” en la vida real. Pocas legislaturas tienen el personal y los demás recursos necesarios para supervisar a la policía de forma rutinaria, pero la formulación y adopción de un presupuesto para la policía es un momento en el que las legislaturas pueden (y a menudo lo hacen) revisar a fondo la cantidad y el balance de los gastos, además de las razones por las que se pide mejor equipo, más personal y nuevos programas. Al menos en teoría, controlar la cantidad de fondos que recibe la policía puede ser una fuerte influencia en la conducta policial.

Pero, ¿cómo, exactamente, puede la autoridad sobre el presupuesto apoyar la meta de la supervisión legislativa? Una forma es que el congreso cuestione no solamente el volumen, sino el propósito de nuevos gastos, además de la calidad en general del desempeño de la policía⁸. Por ejemplo, cuando una policía solicita equipo nuevo, como aparatos de electrochoques personal, u otros equipos de control

⁷ Ver S.J. Balla, “Legislative Organization and Congressional Review of Agency Regulations”, *Journal of Law, Economics and Organization*, no. 2, vol 16, octubre de 2000.

⁸ Mary Cheh argumenta que en los Estados Unidos, “la mayor parte de la supervisión local, al grado que se ejerce, sucede como parte del proceso de aprobación presupuestal”. Ver “Legislative Oversight of Police: Lessons Learned From an Investigation of Police Handling of Demonstrations in Washington, DC”, *Journal of Legislation*, no. 1, vol. 32, 2005.

no letales, el congreso puede condicionar la aprobación: tiene la facultad de estipular que dicho equipo sea usado solamente por policías pertenecientes a unidades especiales o que tengan cierto rango, y puede insistir en que la policía reduzca el número de casos en que civiles son muertos a cambio de la adquisición de tales herramientas⁹. De la misma manera, cuando un congreso recibe peticiones del gobierno para que se aprueben partidas de gasto que permitan adquirir sistemas de cámaras de circuito cerrado, el gobierno tiene la autoridad para abrir una discusión con los mandos policiales respecto del uso óptimo del equipo, así como solicitar una evaluación de su impacto en la reducción de incidentes delictivos.

En la práctica, sin embargo, la capacidad que tiene el congreso de influir en la naturaleza de las acciones policiales, aún a este nivel, puede ser limitada. Los legisladores tienen que estar dispuestos a negar solicitudes, ya que de otra manera los cuestionamientos y la supervisión se vuelven solamente retóricos. Y es rara la ocasión en la que una legislatura puede decir que no. Cuando los presupuestos crecen, y los gastos en servicios sociales menos urgentes aumentan, es difícil no mejorar el presupuesto para la seguridad pública. Pero también es difícil negarse a las solicitudes de la policía en materia de presupuesto cuando los ingresos del gobierno son estables o están disminuyendo. En estas circunstancias, los congresos usualmente se limitan a aprobar el presupuesto del año anterior con algunos cambios. Los congresos prefieren rebajar otros programas que reducir el presupuesto de los servicios policiales.

2.5 Alarmas contra incendios y comisiones especiales

Una de las formas en las que los congresos pueden promover la responsabilización policial es inspeccionando las actividades de las policías. En la mayoría de los países, estas inspecciones se dan en la forma de fiscalizaciones *extraordinarias*, que usualmente surgen a partir de quejas no resueltas, protestas públicas, o la exposición de información que sugiere alguna falla grave en el desempeño de la policía. Pero también existen las fiscalizaciones reguladas, que normalmente surgen de la obligación establecida en alguna ley de que el mando policial realice informes anuales o lleve a cabo otras presentaciones, incluyendo aquellas que se hacen en audiencias legislativas.

⁹ Ver Julie Aying y Peter Grabosky, "When police go shopping", *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, no. 4, vol. 29. 2006.

Las fiscalizaciones extraordinarias usualmente toman la forma de averiguaciones e investigaciones breves. La dirección de las investigaciones a menudo se delega a otras agencias u organizaciones externas o a entidades creadas para ese propósito, y normalmente quedan al mando legisladores, jueces o personas públicas prominentes. Por ejemplo, en 1989, después de que se revelara una serie de injusticias en el Reino Unido, algunas de las cuales surgieron de confesiones fabricadas y evidencia forense inventada contra sospechosos de terrorismo, el Parlamento estableció una comisión real para revisar la integridad no solamente de la policía, sino de todo el sistema de justicia criminal. Esta comisión consiguió una vasta información sobre las prácticas policiales, mucha de la cual era totalmente desconocida por el público. También produjo innumerables recomendaciones para mejorar el sistema de recolección de evidencia, algunas de las cuales se pusieron en práctica más adelante, y hoy han sido integradas a la justicia criminal británica¹⁰. Una investigación más específica se llevó a cabo un año después de que la comisión real reportó sus resultados. En 1993, después de que Stephen Lawrence, un adolescente de color, había muerto acuchillado a medio día en Londres, el Parlamento lanzó una investigación y otorgó poderes especiales de investigación a Sir William Macpherson, un juez retirado. La investigación no se centró en la aparente mala conducta policial, sino en la ineffectividad y aparente indiferencia en la investigación de la muerte de este adolescente que pertenecía a una minoría. El informe final sugirió que había “racismo institucional” en la Autoridad Policial Metropolitana, y recomendó varios pasos para que la policía registrara y respondiera a incidentes racistas en el futuro, además de solicitar mayor poder de supervisión para la Inspección de la Policía de su Majestad.

En 2004, el Parlamento de Nueva Zelanda autorizó una investigación de carácter nacional respecto de acusaciones de violaciones cometidas por parte de la policía que no habían sido investigadas a profundidad por la Junta de Revisión de Quejas (CRB, por sus siglas en inglés), y designó a un juez retirado para dirigir el proceso. El propósito de la investigación no recaía en determinar la responsabilidad de los sospechosos, quienes estaban bajo proceso penal simultáneamente, sino examinar las supuestas deficiencias en las operaciones de la CRB. Al convertir la preocupación sobre el resultado de casos particulares en preguntas sobre los patrones en el

¹⁰ Ver Richard Noble y David Schiff, *Understanding Miscarriages of Justice*, Oxford, 2005 [capítulo 4].

actuar policial y el comportamiento de CRB, la investigación evitó ser acusada de “interferir” en los asuntos del ejecutivo o del poder judicial. También descubrió nueva información sobre el funcionamiento de la justicia criminal que resultó útil para los creadores de políticas en ese momento, y estableció una línea de base para evaluaciones que pudieran ser utilizadas por líderes futuros.



Como sugieren estos ejemplos, las investigaciones ordenadas por el congreso y las comisiones de investigación legislativas no son seguros contra sistemas fallidos de supervisión interna. No sustituyen a la supervisión que debe ejercer la propia policía ni producen justicia al final. En lugar de funcionar como extintores, operan como un fuego controlado: convierten preocupaciones sobre eventos pasados en preguntas sobre patrones futuros, y están diseñadas para prevenir problemas más serios conforme evolucionan las policías.

2.6 Simulacros de incendio: audiencias legislativas y supervisión de rutina

Investigaciones extraordinarias, como las que se describieron anteriormente, constituyen, obviamente, una forma reactiva de control sobre la policía, y dependen de que otros actores señalen situaciones que son alarmantes (“alarmas contra incendio”). Las revisiones ordinarias y de rutina que puede realizar el poder legislativo no requieren de tales alarmas. Tienden a desatar menos controversia en el público, y menor oposición al interior de las policías. Por estas y otras razones, son atractivas para los legisladores.



Un ejemplo reciente de supervisión de rutina se puede encontrar en los Estados Unidos, donde el Comité Judicial del Congreso Nacional condujo “sesiones de supervisión” rutinarias respecto del FBI. Un informe preparado por el Inspector General del Departamento de Justicia, autoridad designada directamente por el presidente, había descubierto el uso impropio bastante frecuente de las nuevas atribuciones que el congreso le había otorgado a dicha agencia en respuesta a la alarma generada por el terrorismo. Estos usos incluían “la participación del FBI en espionaje dentro de Estados Unidos” u “otras violaciones legales”, como cuando agentes del FBI “intervinieron teléfonos equivocados, interceptaron correos electrónicos equivocados, o continuaron escuchando conversaciones más

de un año después de que había vencido la autorización judicial”¹¹. Nueve meses más tarde, el 9 de marzo de 2007, el inspector general anunció que el FBI no había adoptado políticas en respuesta a estos hallazgos y a los resultados de las audiencias de supervisión preventivas del congreso. Con un fuerte suspiro, el director del comité judicial anunció: “El comité judicial tendrá, ahora, que llevar a cabo una supervisión extensa de esta importante materia, y tal vez actuar para limitar las atribuciones del FBI, modificando el *Patriot Act*”¹².



Este ejemplo ilustra dos verdades importantes sobre las sesiones públicas y otras formas de supervisión reguladas como expresiones de supervisión legislativa. Primero, que sus recomendaciones no se ejecutan por sí mismas. Usualmente, las investigaciones parlamentarias, sean ordinarias o extraordinarias, producen informes, “libros blancos” u otros tipos de recomendaciones para que las policías actúen. Algunas veces, terminan en proyectos de ley, pero ni así se asegura que resultará una nueva legislación de una investigación. Además, las investigaciones realizadas por el congreso para producir normas legislativas pueden parecer motivadas por intereses personales de sus patrocinadores, y sus resultados menos creíbles. La supervisión legislativa efectiva, por lo tanto, depende en gran medida de la voluntad de los otros de actuar conforme a sus resultados, incluyendo a los ciudadanos comunes, quienes pueden concurrir a los tribunales para exigir el cumplimiento con la legislación existente. En la sección tres, a continuación, describimos cómo los congresos pueden promover el acceso a la justicia en estos casos, por ejemplo, suspendiendo los costos judiciales, permitiendo la obtención de indemnizaciones para todo un grupo en casos de demandas de tipo colectivo o aprobando leyes que autorizan que la parte perdedora en el juicio pague los honorarios de los abogados de la parte que ganó el juicio, además de cualquier monto dispuesto por el juez.

Segundo, la supervisión legislativa directa usualmente requiere información que es escasa y/o está oculta. La acción policial, como muchos estudiosos sostienen, puede o no ser una empresa inevitablemente “clandestina”, pero la información que expone operaciones ilegales o defectuosas no se almacena con

¹¹ Ver “Capitol Hill Hearing Testimony”, *Congressional Quarterly*, 2 de mayo de 2006.

¹² Ver “FBI admits abuse of Patriot Act”, *Financial Times*, 9 de marzo de 2007.

cuidado ni se comparte fácilmente. Algunos congresos han respondido a este problema estableciendo sistemas de supervisión externos a la policía compuestos de supervisores para la policía con “conocimientos policiales”, usualmente individuos con carreras importantes en seguridad pública. Los críticos de esta estrategia alegan que es poco probable que los individuos con este perfil tomen una perspectiva crítica sobre el trabajo de la actividad con la que se relacionaron y donde aprendieron sus habilidades¹³. Los legisladores han intentado resolver el problema al abrir nuevos caminos para la canalización de información crítica respecto de las policías, creando organismos civiles de revisión de quejas del público y aprobando normas que protegen a los funcionarios públicos que denuncian infracciones cometidas al interior de los servicios donde trabajan. Los escépticos de esta forma de actuar dicen que simplemente se han creado más alarmas contra incendios sin resolver el problema subyacente: “¿qué va a hacer un gobierno”, preguntan, “cuando las alarmas son pocas o nulas, o se han cortado el cableado y la electricidad?”¹⁴.

2.7 Supervisión indirecta

Una tercera, y muy prometedor forma de supervisión legislativa es la indirecta. Ésta también tiene muchas expresiones, algunas de las cuales no parecen ser o no se les llama “supervisión”. Por ejemplo, al prescribir en las leyes las atribuciones y deberes de las policías y sus miembros, los congresos limitan y orientan el trabajo de las fuerzas policiales. Además, al aprobar las metas para el sistema de seguridad pública y justicia criminal —como la disminución de los crímenes violentos, un mejor trato de los sospechosos o un aumento en los niveles de confianza en la justicia— los congresos pueden ayudar a dirigir a la policía hacia objetivos específicos de política, y al mismo tiempo, crear oportunidades para una supervisión más consistente por parte de terceros. De estas y otras formas, las legislaturas pueden prevenir problemas de mala conducta policial, y evitar formas más directas o polémicas de supervisión.

¹³ Muchos estudiosos insisten en que la naturaleza reservada o “clandestina” de varias acciones policiales, con la necesidad de los policías de entender; además de confrontar a los individuos que cometen crímenes, y los recursos limitados que se tienen para estas operaciones, hacen que sea una “ocupación de muy alto riesgo para la corrupción”. Para un resumen de esta tendencia ver Thomas Prenzler, “Civilian Oversight of the Police: A Test of Capture Theory”, *British Journal of Criminology*, 2000.

¹⁴ Ver Peter Siavelis, “Disconnected Fire Alarms and Ineffective Police Patrols: Legislative Oversight in Postauthoritarian Chile”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, no. 1, vol. 42, 2000.



En los ejemplos de supervisión indirecta que se encuentran a continuación, es importante notar que el problema fundamental sigue siendo la calidad de la información acerca del trabajo policial que reporta dicha supervisión. ¿Cómo puede la legislación asegurar que la información que guía su supervisión es confiable, es decir, independiente y fidedigna? ¿Cómo garantiza que es relevante, es decir, que tiene que ver con patrones generales en el comportamiento policial que afectan la calidad general del servicio público, y no son solamente casos o experiencias puntuales de policías oficiales o ciudadanos determinados?

Es importante también notar que el tipo de información que se requiere para la supervisión indirecta efectiva es distinto del que se necesita para la supervisión directa efectiva. La supervisión directa comúnmente utiliza información que compromete a la policía o expone aspectos del trabajo policial que sus líderes preferirían no compartir con el público. Usualmente, se lleva a cabo en un ambiente adverso y controversial (por ejemplo, mediante interrogatorios y el examen de documentos reservados). La información requerida para la supervisión indirecta, en cambio, generalmente tiene que ver con los efectos o las consecuencias de las acciones policiales, y estos aspectos se pueden ver de formas que no necesariamente son críticas hacia la policía.

Finalmente, la supervisión indirecta requiere una visión distinta del control respecto de la policía. En la supervisión indirecta, la pregunta no es si la policía es responsable ante el congreso o las leyes que éste aprueba, sino si la policía es responsable ante otras instituciones, normas e intereses de la sociedad. El enfoque de esta supervisión se centra en la calidad del desempeño de las agencias policiales, y no solamente en el carácter de la conducta policial. Los legisladores pueden preguntarse: ¿el trabajo de la policía responde a los intereses de las víctimas? ¿Ayuda a cumplir las metas de la persecución penal? ¿Contribuye a la seguridad pública y a los ideales de la justicia sin dejar al Estado en la ruina? Al hacerse preguntas como éstas, el Congreso puede promover el trabajo transversal de varias agencias del sistema de justicia criminal y ayudar a asegurar que la acción policial trascienda los meros objetivos de la seguridad pública.


2.8 Ejemplos de legislación básica regulatoria de la policía

Una revisión de algunas de las leyes fundamentales sobre las fuerzas policiales en distintos países, nos puede ayudar a entender la dimensión de supervisión delegada que contienen, además del tipo de supervisión sobre la policía que efectivamente ejercen los poderes legislativos.

	EJERCICIO DE REFLEXIÓN 4.2
	Reflexione y dialogue con los integrantes de su grupo en torno a las siguientes preguntas que se plantean con base en el tema:
	a) ¿Qué nos dicen las reglas de distintos países sobre el personal de la policía, incluyendo las designaciones de los altos mandos, además del financiamiento de sus actividades, la investigación de los problemas en su interior y el papel de la seguridad pública?
	b) ¿Qué le piden las legislaturas que haga a la policía hoy en día?
	Fomente la discusión entre los miembros del grupo en torno a las diversas respuestas que sus miembros generen. Haga que las compartan y busquen ejemplos concretos para su fundamentación.

a. Funciones básicas

Casi todas las leyes sobre la policía describen las funciones principales y la misión esencial de la policía en sus primeros artículos. Al hacerlo, los legisladores pueden recordar y guiar a las fuerzas policiales hacia importantes objetivos de seguridad pública, y también establecer una base sobre la cual su desempeño puede ser juzgado. En la tabla que se presenta a continuación, se puede ver cómo estas descripciones varían en cuatro países: Colombia, Chile, República Dominicana y Rusia. Al leer los artículos respectivos en estas leyes, pregúntese: ¿cómo se puede saber si la policía está desempeñando estos deberes en las formas que el Congreso dispuso? ¿Qué tipo de información necesitaría reunir el congreso para evaluar si la policía, en la práctica, ha respetado el espíritu de estas normas?

	CUADRO INFORMATIVO 4.1 Funciones básicas de la policía en cuatro países
País	Funciones de la policía
Colombia Artículo 19, Ley sobre la Policía	La Policía Nacional está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, garantizar el ejercicio de las libertades públicas y los derechos que de éstas se deriven, prestar el auxilio que requiere la ejecución de las leyes y las providencias judiciales y administrativas, y ejercer, de manera permanente, las funciones de policía judicial, respecto a los delitos

	y contravenciones; educativa, a través de orientación a la comunidad en respeto a la ley; preventiva de la comisión de hechos punibles; de solidaridad, entre la policía y la comunidad; de atención al menor; de vigilancia urbana, rural y cívica; de coordinación penitenciaria; y de vigilancia y protección de los recursos naturales relacionados con la calidad del medio ambiente, la ecología y ornato público en los ámbitos urbano y rural.
República Dominicana Artículo 2, Ley sobre la Policía	El objeto de su creación es proteger la vida, la integridad física y la seguridad de las personas, garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, prevenir el delito, preservar el orden público y social y el medio ambiente; velar por el cumplimiento de la ley y el desempeño de sus funciones, con la colaboración y participación interactiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas, a fin de contribuir a la consecución de la paz social y el desarrollo económico sostenible del país.
Chile Artículo 1, Ley sobre la Policía	Carabineros de Chile es una institución policial técnica y de carácter militar, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República y cumplir las demás funciones que le encomiendan la Constitución y la ley. Se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República.
Rusia Artículo 2, Ley sobre la Policía	Las tareas de la policía son: garantizar la seguridad individual; prevenir y detener los crímenes y las infracciones administrativas; la protección del orden público y la manutención de la seguridad pública; la defensa de la propiedad privada, estatal, municipal y de otros tipos; dar ayuda a las entidades físicas y legales en defensa de sus derechos e intereses legales.

Estas normas orgánicas definen un rango de funciones policiales que son familiares y comunes para la institución. Las leyes de tres de los cuatro países listados aquí requieren que la policía proteja o mantenga “el orden público”. Tres de los cuatro también asignan a la policía la responsabilidad de “prevenir” delitos. El congreso colombiano parece asignar una cantidad mayor de responsabilidades a la policía, incluyendo la protección de la calidad del medio ambiente. También especifica la forma en la que la policía debe trabajar: de manera “educativa” y para promover la “solidaridad” entre el público y la policía.



Fomente la discusión en torno a las siguientes preguntas, para repasar el concepto.

1. ¿Permite el lenguaje más detallado en la legislación colombiana que su congreso tenga mejores posibilidades de revisar el desempeño de la policía?

2. ¿Está en mejor posición para supervisar a la policía un representante electo en la República Dominicana, donde la policía debe “colaborar” con el público e involucrar a los ciudadanos en la “identificación y solución de los problemas”, que su contraparte en Rusia, donde las leyes no dicen nada sobre la forma en la que la policía debe prevenir y descubrir los crímenes?
3. Si es así, ¿qué tipo de información debe tener un legislador y dónde la conseguiría?



Además de recibir un informe anual de sus actividades, pocos legisladores sostienen audiencias o participan en actividades que cuestionan la calidad del actuar policial. Y cuando los legisladores fiscalizan a la policía, tienden a hacer preguntas sobre la lealtad de las instituciones y la legalidad de sus actos, no la calidad de su desempeño. Pero esto puede estar cambiando. Los congresos en Sudáfrica, República Dominicana y México comienzan a preguntar no solamente si el trabajo de la policía se atiene a la ley, sino también si es bueno.



En el 2004, por ejemplo, el congreso de la provincia de Gauteng, Sudáfrica, buscó la asesoría de un instituto de investigación regional para ayudar a responder a una pregunta: ¿cómo debe el Congreso supervisar y guiar el trabajo de la policía provincial? En vez de concentrarse solamente en las quejas del público causadas por mala conducta policial, el Congreso de la provincia enunció estándares de “otorgamiento de servicios” que especifican las condiciones que se deben cumplir y medir por parte de la policía en su contacto con los ciudadanos, sean o no objeto de una investigación criminal.

En el 2006, un año después de haber adoptado un nuevo código de procedimiento penal, el congreso nacional de la República Dominicana publicó “lineamientos” para políticas sobre seguridad pública y justicia penal que describían la calidad de los servicios que el público debía esperar de las nuevas instituciones de la ley y el orden, y también describían objetivos clave que la policía debía alcanzar (menos muertes violentas, mayor confianza del público). Al informar al Congreso y al presidente, los directivos de la policía y el ministerio público se refieren a los lineamientos y hablan en esos términos.



Posiblemente, el ejemplo más interesante de esta tendencia se encuentra en México. En el 2007, el congreso nacional de diputados aprobó un presupuesto

que dedicaba cincuenta millones de pesos a la tarea de evaluar la calidad de la seguridad pública en el país y la contribución que las instituciones policiales hacían a esa seguridad. Pueden existir otras iniciativas como ésta en el mundo, pero no conocemos ninguna que busque involucrar a los ciudadanos y a las agencias no policiales en la empresa, como en el caso de México. Actualmente, un fideicomiso nacional institucional se está estableciendo para comisionar investigaciones de entidades independientes que “evalúen la administración de las agencias policiales, con base en indicadores que sean tanto creíbles como capaces de generar parámetros claros para valorar los resultados así como identificar áreas que no están satisfechas con los resultados”.

b. Designación de jefes policiales

Los congresos carecen de atribuciones en materia de designación de directivos de la policía. La designación, por parte del ejecutivo, de los cargos policiales importantes, sin confirmación ni consulta a las otras ramas del gobierno parece ser la norma. En Colombia, por ejemplo, el presidente designa y puede remover al director de la policía nacional¹⁵. En Rusia, el presidente designa y remueve a voluntad al ministro del interior, quien es de jure y de facto el comandante de la policía nacional¹⁶. En México, los gobernadores de cada estado nombran y remueven a los secretarios de seguridad pública, quienes son en la práctica los directivos de la policía, mientras que el presidente de la república designa al secretario nacional de seguridad pública¹⁷.

Las únicas restricciones a la facultad presidencial aparentemente se encuentran en el plazo que puede mantener el cargo un jefe de la policía. En la República Dominicana, por ejemplo, el presidente designa directamente al jefe de la policía para un periodo de dos años, sin consultar al congreso ni, aparentemente, al ministro del interior, ante quien reporta el jefe de la policía¹⁸. En Sudáfrica, el presidente designa al comisionado nacional del servicio policial, usualmente por un término de cinco a diez años, y el comisionado queda bajo la responsabilidad


¹⁵ Ver Ley 62, 12 agosto 1993, Artículo 11.


¹⁶ Artículo 83, Sección E, Constitución rusa (1993).

¹⁷ Ver, por ejemplo, el Artículo 9, sección 5 de la Ley de Seguridad Pública para el estado de Querétaro.

¹⁸ Artículo 55, Sección 17, Constitución de la República Dominicana (2002), y Artículo 11 de la Ley Institucional de la Policía, No. 96-04.

del secretario de seguridad¹⁹. En Chile, el presidente designa y puede remover al General Director de Carabineros de Chile, pero debe seleccionarlo de entre los cinco generales con mayor antigüedad.

	CUADRO INFORMATIVO 4.2 Designación de autoridades	
País	Autoridad que designa	Reglas y restricciones
Chile	Presidente	Debe elegir de entre los cinco generales con mayor antigüedad.
Colombia	Presidente	Debe designar a oficiales que pertenecen a la policía.
República Dominicana	Presidente	Término de dos años, no renovable.
Rusia	Presidente	Está en el cargo “al placer” del presidente.
Sudáfrica	Presidente	Término de cinco años, no renovable.

	CUADRO INFORMATIVO 4.3 Designación de autoridades
<p>En algunos países con sistema parlamentario de gobierno, el Parlamento tiene un papel directo en la designación de los oficiales de alto mando de la policía. En Jamaica, por ejemplo, el primer ministro, quien es también un miembro del parlamento, designa al jefe de la fuerza policial jamaicana. En el Reino Unido, es el secretario del interior —también miembro electo del Parlamento— quien designa al jefe de la fuerza policial más importante: el servicio metropolitano de policía. Por su parte consejeros locales electos en Inglaterra y Gales designan a los jefes de los servicios policiales locales y dirigen el funcionamiento de esas policías a través de la autoridad de policía local, en la que son ellos mismos la mayoría de los miembros.</p>	

¹⁹ Artículo 216 (a) de la Constitución de Sudáfrica (1996).



En los Estados Unidos, donde la policía sigue siendo en general una responsabilidad del gobierno local, el alcalde usualmente designa al jefe de la policía, aunque los consejos locales de las ciudades —la rama legislativa— son responsables, a fin de cuentas, de la mala conducta policial²⁰. Existe cierta tensión relacionada con esta situación, ya que cuando los ciudadanos demandan, con éxito, a la policía por violaciones o mala conducta, es el consejo de la ciudad el que resulta responsable y debe pagar la compensación²¹.

El limitado o nulo papel de los poderes legislativos en la designación de jefes policiales también contrasta con el papel que a veces tienen en la designación de autoridades judiciales y del ministerio público. El fiscal general de Colombia, por ejemplo, es designado por el congreso, al igual que los jueces de la corte constitucional. El director de la fiscalía pública en Sudáfrica es designado por el ministro de justicia, generalmente después de consultar la decisión con el partido mayoritario en el parlamento. Y en los Estados Unidos, mientras que el presidente designa formalmente a los jueces federales, los senadores juegan un papel importante, al proponer candidatos adecuados para las cortes de distrito, de donde salen la mayoría de los candidatos para los puestos judiciales más altos.



¿Acaso la ausencia de atribuciones para designar a jefes policiales significa que los congresos no pueden usar la designación de directivos policiales como una oportunidad para aumentar la supervisión? En aquellos casos en los que los legisladores deben confirmar a los designados por el ejecutivo, en lugar de interrogarlos sobre su pasado, les pueden preguntar sobre sus metas y objetivos futuros, qué esperan alcanzar durante su mandato y qué están dispuestos a prometer a cambio de la designación. Al hacer esto, los legisladores pueden establecer una línea de base para evaluar el desempeño de la institución en el futuro. Incluso cuando los legisladores no tienen siquiera el poder de aceptar o rechazar las

²⁰ Una excepción que debe tomarse en cuenta es la capital Washington, DC, donde el jefe de la policía es confirmado por un consejo local electo después de audiencias públicas. La ciudad tiene un alcalde electo, pero muchos de sus servicios básicos son supervisados por un Comité Especial del Congreso Federal. Ver “New Chief Faces a Tough Beat”, *Washington Post*, 15 de marzo de 2007.

²¹ Los consejeros electos suelen quejarse de esta responsabilidad, en especial cuando no se les involucra en las decisiones para designar el cargo. Ver Richard Lord, “Settlement OK’d in police brutality case”, *Pittsburgh Post-Gazette*, 8 de marzo de 2007.

designaciones presidenciales, todavía pueden plantear estas preguntas en debates sobre políticas públicas, invitando a los candidatos a participar y comentar fuera de la arena formal de la política.

c. Ascensos y retiros

Ésta es también una materia en la que los congresos carecen generalmente de atribuciones. En la República Dominicana, por ejemplo, las decisiones sobre el ascenso y el retiro de los policías dependen de reglas establecidas solamente por la policía nacional. Los miembros de la policía nacional en la República Dominicana tienen el derecho absoluto de ser ascendidos de grado cada cuatro años, previa aprobación de un examen aplicado por un instituto policial especial, cuyo director es designado por el jefe de la policía. Los altos mandos, sin embargo, deben ser confirmados por el Consejo supremo de la policía, que está compuesto por los directores de todos los departamentos importantes de la policía, que incluye al secretario del interior y al fiscal general. Lo dirige el jefe de la policía.

En algunos países, sin embargo, los cuerpos legislativos tienen un papel en la decisión sobre el ascenso a puestos de mando. En Londres, por ejemplo, la Autoridad Policial Metropolitana (MPA por sus siglas en inglés), que está conformada por oficiales públicos electos (consejeros) de la Autoridad Mayor de Londres, establece un panel de ascenso de cuatro miembros para revisar las solicitudes y entrevistar a los candidatos que buscan el rango de comandante. Las decisiones de esta institución deben ser aceptadas por el jefe de la policía de los Servicios Metropolitanos de Policía (MPS por sus siglas en inglés)²². Pero la regla general en Inglaterra y otros países de la Comunidad Británica de Naciones es que el ascenso es un asunto “interno”.

d. Política policial prescriptiva

Otra forma en la que los congresos pueden, de forma indirecta, supervisar a la policía es otorgando presupuesto para tipos específicos de actividades policiales. En Sudáfrica, al igual que en el Reino Unido y Estados Unidos, los parlamentos han dirigido, a las fuerzas policiales hacia direcciones nuevas al especificar el uso que debe tener el presupuesto policial y autorizar nuevos programas. Por ejemplo, al subsidiar programas de entrenamiento en violencia doméstica y dar presupuesto

²² El MPA también conduce el reclutamiento inicial de los oficiales. Ver www.mpa.gov.uk

para unidades especializadas en el trato de víctimas, los legisladores de estos países han influido en las prioridades de los departamentos policiales y aumentado el acceso a la justicia para grupos especialmente vulnerables. Lo mismo sucede en los casos de programas de tratamiento de la drogadicción y recursos especiales para



En pocas palabras, al prescribir y subsidiar tipos específicos de acciones policiales, los congresos pueden dar forma al contenido de la acción policial sin suscitar las controversias que a menudo acompañan a la supervisión directa.

jóvenes delincuentes y enfermos mentales. Al asignar presupuesto para actividades como éstas, los legisladores pueden dar forma al trabajo policial de una manera que sería imposible para las “alarmas contra incendios” a las que nos referimos antes.

¿Cómo pueden los poderes legislativos resolver el problema de la información sobre la actividad policial?

En todas las formas de supervisión que se describieron en esta sección –delegada, directa e indirecta– los congresos necesitan información adecuada sobre el accionar de la policía. En la mayoría de los casos, los legisladores siguen dependiendo de la policía para el tipo y la cantidad de información que se usa para evaluar su trabajo, lo que debilita la base en la que fundan sus decisiones. También puede ocurrir que carezcan de experiencia y que no estén acostumbrados a medir procesos que estén fuera de su control directo, como puede ser el impacto de su trabajo legislativo en la vida de los ciudadanos y su contribución al cumplimiento de metas importantes de política social. ¿Dónde, entonces, pueden obtener los legisladores información confiable y relevante sobre la acción policial y sus consecuencias? ¿Cómo pueden resolver esta importante dificultad para la supervisión de la policía?

Una solución sería que los congresos exijan que las policías bajo su supervisión recolecten diferentes tipos de información de los que suelen registrar. Por ejemplo, pueden exigir que la policía lleve a cabo encuestas sobre la “confianza” pública en la policía, o los niveles de victimización. También pueden patrocinar investigaciones o, de otras maneras, promover averiguaciones independientes sobre la integridad ética de las prácticas policiales y su concordancia con las “mejores prácticas” que se encuentran en la materia. En Estados Unidos, los congresos estatales han patrocinado investigaciones independientes sobre temas que pueden mejorar

la supervisión y responsabilización policiales, respecto de las heridas causadas cuando los policías persiguen a sospechosos en vehículos. El gobierno federal de los Estados Unidos también condiciona la elegibilidad de las fuerzas policiales locales para fondos en su consecución de ciertos tipos de información, por ejemplo, la naturaleza y frecuencia de los contactos del público con la policía, en especial con miembros de minorías.

Las policías pueden proveer parte de esta información y lograr ventajas en materia de resultados, además de ahorros, al hacer que la policía produzca nuevos tipos de conocimiento sobre la seguridad pública. En el municipio de Naucalpan, Estado de México, por ejemplo, la Secretaría de Seguridad Pública lleva a cabo encuestas anuales de victimización que, aparentemente, guían las decisiones sobre el despliegue policial, ayudan a resolver delitos, y muestran a la policía demandas importantes en las comunidades con las que trabajan. Si esta información se compartiera con otras policías, podría ayudarlas a responder a los problemas o conflictos que causan el delito. Mientras mayor sea la costumbre de la policía de producir información pública relevante sobre sus actividades en pro de seguridad y justicia, menor será su propensión a focalizarse tan sólo en realizar detenciones y resolver denuncias sobre delitos como signo de buen desempeño policial.



Mucha asesoría y ayuda puede venir de una nueva fuente, poco convencional, pero importante de responsabilización policial: las organizaciones de la sociedad civil. Durante las últimas dos décadas, numerosas organizaciones no gubernamentales, incluyendo universidades públicas e instituciones educativas privadas, además de centros de investigación y organizaciones de defensa de los derechos civiles, han desarrollado amplios conocimientos en cuestiones de seguridad pública y justicia criminal²³. Algunas de estas organizaciones no solamente realizan investigación significativa en ciencias sociales, sino que han adquirido un entendimiento global del funcionamiento de la justicia, en especial mediante redes de investigación multilaterales. Los legisladores también pueden promover la colaboración entre agencias policiales y organizaciones no gubernamentales al exigir, como hace el gobierno de México con el Fideicomiso para la Evaluación de la Seguridad Pública, mediciones periódicas del grado de confianza del público en la policía a ser realizadas por instituciones calificadas.

²³ Además de Insyde y la Red de organizaciones de investigación policial en México convenida por el CIDE, muchas organizaciones en Latinoamérica han desarrollado conocimientos específicos en este tema. Para la introducción a algunas de estas organizaciones y una bibliografía de la literatura existente sobre responsabilidad policial, ver www.altus.org/altus/research_tools/bibliography



Analice y abra el diálogo entre los integrantes del grupo en torno al papel que juegan las ONG en su país. A partir de su reflexión, formule algunas preguntas que considere enriquecen el tema, tomando como punto de partida diversas experiencias que el grupo aporte. Registre las coincidencias.



Esta sección ha descrito diversos tipos, formas y modos de supervisión legislativa de la policía, concentrándose específicamente en la “supervisión indirecta”. La supervisión indirecta no es solamente un método nuevo y menos controvertido de que los poderes legislativos influyan en la policía. Supone una nueva forma de actuar policial, en la que la policía se concentra en el servicio al público, tanto como en hacer cumplir las leyes.

La supervisión indirecta también puede estimular relaciones de responsabilidad recíproca entre la policía y otras organizaciones e intereses de la sociedad al enfocarse en la contribución de la policía a la justicia y la seguridad, y no solamente en el grado de cumplimiento con las leyes.

Pero los congresos, además de la policía, pueden beneficiarse al contar con conocimiento adicional para identificar tipos de información fiable y relevante. Sobre todo, los congresos necesitan indicadores para medir el avance hacia metas estratégicas en materia de política pública, a lo que se espera que la policía contribuya. Si los gobiernos quieren que la policía haga más que reducir los niveles de delitos denunciados, y ayude a la obtención de bienes públicos tales como “una mayor sensación de seguridad de la población”, necesitarán ayuda para desarrollar métodos que permitan alcanzar tales resultados. ¿De dónde pueden venir estos conocimientos?

3. Supervisión judicial de la policía

También la supervisión judicial de la policía enfrenta contradicciones básicas: por una parte, los juzgados en la mayoría de los países presuponen que el comportamiento de la policía es legal. Aún en sistemas de justicia explícitamente acusatorios y “de adversarios”, como los de Estados Unidos, el Reino Unido, Australia y Canadá, los tribunales no suelen tratar los

EJERCICIO DE REFLEXIÓN 4.3

Reflexione con los integrantes del grupo en torno a la siguiente idea: A menudo se les pide a las cortes que supervisen, revisen y juzguen la conducta de la policía cuando se le acusa de arbitraria e ilegal. Dialogue en torno a las siguientes preguntas:

- a) ¿Cómo pueden las cortes tener este doble papel?
- b) ¿Cómo puede la judicatura ser un aliado efectivo en la producción de seguridad pública algún día, y un crítico sin remordimientos del comportamiento policial el otro?
- c) La tensión en este arreglo es, para algunos, una fuente de escepticismo sobre la objetividad y probable impacto de la supervisión judicial de la policía. Pero las dudas sobre el valor y el alcance de dicha supervisión también provienen de cuestionamientos sobre ámbitos de la conducta bajo la revisión de las cortes y reflexiones sobre el papel de éstas en un sistema de justicia criminal.
- d) ¿Cómo pueden las cortes supervisar sistemáticamente a la policía cuando solamente se enteran de una faceta de su conducta?
- e) ¿Cómo pueden las cortes dejar de juzgar el comportamiento de un oficial y pasar inmediatamente a revisar las prácticas de un departamento o sus políticas?
- f) Si las cortes son esencialmente organizaciones hechas para adjudicar conflictos individuales, ¿cómo se les puede involucrar en la justicia al mayoreo y la pronunciación de reglas para departamentos de policía enteros y otras agencias relacionadas?

informes policiales con desconfianza, o suponer que el testimonio de policías que realizan detenciones está sesgado. De hecho, la mayoría de los sistemas judiciales se derrumbarían si los tribunales supusieran o encontraran regularmente que la información entregada por la policía no es verídica o confiable. Por otra parte, en estos mismos países, se supone que los tribunales son, o podrían serlo, críticos vigorosos de la policía, protectores vigilantes de los derechos constitucionales de los sospechosos y guardianes de los guardianes.

Los resultados de investigaciones que se analizan en esta sección, basados en su mayoría en materiales de los Estados Unidos, muestran que no es frecuente que el comportamiento policial sea objeto de procesos judiciales, y más aún que los tribunales impongan sanciones a individuos miembros de la policía acusados de

EJERCICIO DE INTEGRACIÓN 4.2

Forme un equipo para enriquecer la discusión que generen las siguientes preguntas:



Abra la discusión en torno a las posibles respuestas. Registre la experiencia. Si el impacto de la revisión judicial en el comportamiento policial es modesto, entonces ¿cuál es su propósito o su aporte a la responsabilización policial? ¿Los tribunales están condenados a tener un papel menor en la supervisión policial, o se puede remediar la debilidad de su rol? ¿Cómo puede la revisión judicial funcionar en conjunto con otros procesos para corregir conductas impropias en la policía o promover de cualquier otra manera la responsabilización? En pocas palabras, ¿deben los tribunales mantenerse como actores independientes, solitarios, o pueden colaborar con otras instituciones públicas o fuerzas de la sociedad para alentar mayor responsabilización policial?



La siguiente sección comienza con una descripción de distintos tipos de responsabilidad legal de los policías y propone preguntas sobre su impacto en el comportamiento de individuos y fuerzas policiales. Luego examina los retos que enfrenta el juzgamiento de casos en que la policía ha utilizado la fuerza, además de aquellas conductas propias de actividades rutinarias de la policía, como el interrogatorio de sospechosos. Concluye examinando el potencial de una nueva forma de monitoreo judicial que se está probando en los Estados Unidos, los “monitores independientes” designados y supervisados por los tribunales.

conducta impropia. También indican que las sanciones impuestas a policías de manera individual casi nunca resultan en acciones disciplinarias o en su separación de las fuerzas, ni tienen influencia alguna en las prácticas de los departamentos de policía. La investigación en ciencias sociales indica que aún cuando los tribunales pueden revisar el comportamiento de las fuerzas policiales en su conjunto, revocar las reglas que los gobiernan y guiar su conducta, muy pronto surgen nuevas prácticas que requieren otras formas de supervisión.

3.1 Responsabilidad administrativa, civil y criminal por faltas o delitos cometidos por policías



En muchos países, la responsabilidad administrativa, civil y penal derivada de la conducta impropia de un policía se considera como parte de un control de responsabilidades: antes de que a un policía se le pueda atribuir responsabilidad en procesos civiles o penales, se debe llevar a cabo un proceso interno, administrativo, para investigar su conducta. Este filtro inicial puede funcionar como barrera o como canal para la responsabilización policial, pero es difícil saber cuál es la función, ya que sólo una pequeña parte de las investigaciones internas respaldan las acusaciones hechas por un ciudadano, y de éstas, no todas resultan en sanciones disciplinarias. Por ejemplo, en un estado mexicano, entre mayo de 2005 y mayo de 2006, la unidad coordinadora de asuntos internos de la Secretaría de Seguridad Pública recibió 217 quejas por escrito, de las cuales se “resolvieron” 91. Solamente doce de los casos —5.5% del total— resultaron en sanciones.

En otros países, los Departamentos de Asuntos Internos de la policía investigan todas las denuncias que reciben, y adoptan acciones decisivas en un amplio porcentaje de ellas. Por ejemplo, en la República Dominicana, todas las quejas del público contra un oficial desatan una investigación del Departamento de Asuntos Internos, que luego decide si la conducta en cuestión debe referirse a un tribunal de disciplina administrativa dentro de la policía nacional, o a un juzgado civil o penal ordinario. Entre agosto de 2005 y mayo de 2006, el Departamento recibió 637 quejas, un promedio de dos diarias. Un poco más de la mitad de las denuncias (319) involucraban acusaciones de agresión física o amenazas de muerte por parte de policías. Casi tres cuartas partes de las quejas se sustentaron durante la investigación, lo que sin duda es un porcentaje extraordinario para cualquier país. Desafortunadamente, no se sabe qué porcentaje de las quejas provino de familiares de los oficiales, ni qué porcentaje de las quejas sustentadas se mandaron a los juzgados²⁴.

En los Estados Unidos, los oficiales de policía como miembros del servicio público, son responsables, como cualquier otro empleado del sector público: se les puede

²⁴ Ver Foglesong y Stone, “Measuring the contribution of criminal justice systems to the control of crime and violence: Lessons from the Dominican Republic and Jamaica”, *Working Paper*, Kennedy School of Government, Harvard University, abril de 2007, www.ksg.harvard.edu/criminaljustice

despedir, suspender, reprender, transferir a otra área o descender de puesto²⁵. Cualquier disputa sobre la legalidad de las acciones disciplinarias ejercidas contra los oficiales debe ser resuelta por un juez de ley administrativa, quien es contratado por un departamento especial del gobierno, por ejemplo, una junta de relaciones laborales. Las decisiones de ese juez no son definitivas, sin embargo, la oficina del gobierno para los empleados del Estado las puede revocar, lo que sucede con frecuencia.



En el 2007 en el estado de New Jersey, por ejemplo, un oficial de la policía, estando fuera de servicio y en estado de ebriedad, abusó verbalmente de su esposa. Fue suspendido y luego despedido por el departamento de asuntos internos. El oficial apeló ante un juez de la ley administrativa, quien revocó los cargos y lo reinstauró. Cuando el jefe de la policía apeló contra esa decisión, la junta del sistema de mérito del Estado, que establece un reglamento sobre el ascenso y la remoción de todos los empleados estatales, dio marcha atrás a la decisión del juez, pero redujo la pena a una suspensión de diez días²⁶.

Desafortunadamente, no sabemos mucho sobre el volumen y el impacto de las audiencias disciplinarias hechas a oficiales de la policía en los Estados Unidos. Como hicimos notar en el punto 2 de este capítulo, ya no se permite que los observadores externos acudan a las audiencias disciplinarias en la mayoría de las jurisdicciones²⁷.

Sabemos un poco más acerca de cómo les va a los oficiales de la policía de Estados Unidos en procesos de juzgados civiles. Reportes de la prensa dan la impresión de que la litigación civil contra la policía es común, ya que de forma rutinaria reportan sobre los grandes montos de indemnización otorgados por jurados en casos de mala conducta de la policía.



Por ejemplo, en el 2003, la familia de un hombre de New Jersey a quien la policía mató de un disparo luego de una larga persecución en automóvil, recibió 1.5 millones de dólares. Ese mismo año, la familia de otro hombre del mismo

²⁵ La habilidad del jefe de la policía de tomar dicha acción se complica por los sindicatos, que usualmente condicionan las acciones adversas contra sus miembros como transferencias y suspensiones.

²⁶ Ver “Police Officers–Discipline”, *New Jersey Lawyer*, 9 de abril de 2007.

²⁷ “Supervisors, Sheriff Baca urge reopening disciplinary hearings”, *Los Angeles Times*, 8 de febrero de 2007. Merrick Bobb, “A Legal Lid on May Day Inquiries”, *Los Angeles Times*, 11 de mayo de 2007.

estado, recibió 5.5 millones de dólares luego que éste murió estando en custodia de la policía, quien no atendió la información sobre su condición asmática²⁸. Pero no hay una cuenta nacional de la frecuencia con la que ocurren este tipo de demandas. Un investigador estimaba que hay 30,000 casos civiles contra la policía cada año²⁹. Sin embargo, esta cantidad puede ser engañosa, ya que la mitad de estas demandas podrían ser acusaciones contra la policía por parte de oficiales, por ejemplo, quejas sobre prácticas injustas de contratación, o políticas departamentales inseguras, como patrullas con sólo un oficial³⁰. Como dijo un investigador, “hay más artículos en revistas de derecho sobre la mala conducta policial que decisiones reportadas de las cortes”³¹.



Hay al menos dos razones por las que el número verdadero de demandas exitosas de ciudadanos contra la policía se mantiene bajo en los Estados Unidos. Primero, existen reglas que protegen a los oficiales de policía al limitar la habilidad de los ciudadanos de demandarlos. Hay, por ejemplo, una “inmunidad calificada de buena fe” para actos ilegales que los policías puedan cometer durante el curso de sus deberes. Esta inmunidad es “calificada” o condicional porque puede ser omitida cuando el oficial sabe o debió saber que estaba violando los derechos constitucionales de un individuo. Aún así, las cortes han encontrado que si los oficiales actuaban de acuerdo a la política y estaban adecuadamente entrenados, los gobiernos no pueden ser responsables por violaciones a los derechos constitucionales³².



Segundo, porque a menudo los gobiernos de las ciudades, que son responsables por la conducta de los oficiales, llegan a un acuerdo en privado. La ciudad de Nueva York, por ejemplo, pagó setenta millones de dólares entre 1994

²⁸ Ver “1.5 Million for Fatal Shooting”, *New Jersey Law Journal*, 27 de enero de 2003. “Federal Jury Awards \$5.5 Million for Suspect’s Death in Custody”, *New Jersey Law Journal*, 10 de marzo de 2003.

²⁹ Ver I. Silver, *Police Civil Liability*, New York, Matthew Bender, 1991.

³⁰ Ver Carol Archibald *et al.*, “Lawsuits Involving the Police: A Content Analysis of Newspaper Accounts”, *Policing*, no. 4, vol. 29, 2006, pp. 625-644.

³¹ Ver John Jeffries Jr., “Disaggregating Constitutional Torts”, *Yale Law Journal*, no. 3, vol. 110, 2000. Susan Bades, “Patterns of Injustice: Police Brutality in the Courts”, *Buffalo Law Review*, no. 3, vol. 47, 1999.

³² Ver el resumen de la sentencia de la Suprema Corte de diciembre de 2004 en *Brosseau v. Haugen*, *FBI Law Enforcement Bulletin*, septiembre de 2005. En otros casos, la Corte ha sostenido que una demanda contra un oficial por uso excesivo de la fuerza debe ser desechada aún cuando el comportamiento de éste no fuera el deseable bajo las leyes existentes; siempre y cuando un oficial razonable pudiera haber cometido el mismo error bajo esas circunstancias particulares.

y 1996 para resolver demandas por mala conducta policial. La ciudad de Detroit pagó 44.7 millones en indemnizaciones como resultado de acuerdos extrajudiciales entre 2001 y 2004. Los gobiernos de las ciudades intentan evitar que ese tipo de casos vayan a los juzgados, ya que los fiscales, los abogados y los defensores pueden pedir información sobre las reglas y las prácticas internas en los departamentos de policía³³. Otra razón por la cual hay acuerdos extrajudiciales frecuentes es que los abogados defensores se preocupan de que los jurados vayan a dar compensación a alguien que posiblemente haya aceptado que cometió un delito, como vender drogas, aún si la policía consiguió la confesión ilegalmente.



En algunas ciudades de Estados Unidos, demandas contra la policía han llevado a esas instituciones y a los órganos legislativos respectivos a introducir nuevas políticas, pero en algunos casos, esas políticas no se dirigen a exponer a los policías a castigos mayores. Una investigación realizada encontró que sólo en el diez por ciento de los casos en los que se menciona a policías como supuestos responsables de conductas impropias en demandas civiles, se tomaron acciones disciplinarias posteriores en contra de ellos³⁴. Otra investigación reveló que incluso la existencia de múltiples demandas contra determinados policías no afectó las evaluaciones de su desempeño realizadas por la policía. Asimismo, investigaciones adicionales basadas en entrevistas a policías descubrieron que sólo un once por ciento de ellos dijo que las demandas civiles interpuestas por detenciones y registros ilegales afectaba la forma en la que llevaban a cabo detenciones, mientras que el 61% de los jefes de policía entrevistados declaró que las demandas no tenían “efecto alguno” en sus prácticas de administración y contratación.³⁵

La policía de los Estados Unidos está tan descentralizada que es imposible saber si la presentación de demandas judiciales por conducta policial impropia tienen alguna influencia (y dónde la puede tener) en las prácticas policiales. Pero

³³ Por ejemplo, un abogado que representaba a un cliente en un caso de brutalidad policial en New Jersey, en abril del 2007, obtuvo acceso a más de 5,000 documentos de asuntos internos que dicen que se mostraba un patrón de uso excesivo de fuerza en ciertos oficiales. Ver Peter Sampson, “A Fight Over Records in Police Brutality Cases”, *The Bergen County Record*, 16 de abril de 2007.

³⁴ Vaughn, *op.cit.*

³⁵ Ver Kenneth Novak, Brad Smith, y James Frank, “Strange Bedfellows: Civil Liability and Aggressive Policing”, *Policing*, no. 2, vol. 26, 2003.

hay al menos dos razones por las que incluso cuando los particulares ganan esas demandas, ello podría tener poco impacto sobre el accionar policial. Primero, porque las indemnizaciones que se les paga a las víctimas de conducta policial indebida no salen del presupuesto del departamento de policía ni de los bolsillos de los policías, por lo que éstas no sufren el impacto inmediato³⁶. Según un estudioso, “las demandas civiles, de hecho, permiten que los Departamentos de policía no hagan caso de los abusos cometidos por sus policías”³⁷. En segundo lugar, parece que solamente unos cuantos policías toman parte en conductas ilegales o dudosas. El aforismo en los Estados Unidos sigue siendo que “el diez por ciento de los policías son responsables por el noventa por ciento de las quejas en contra de la policía”. Sin evidencia de lo contrario, los supervisores de la policía tienen pocas razones para considerar estos procesos judiciales como un problema de la organización.

Revisión judicial del uso de fuerza

Las decisiones judiciales en materia de uso de la fuerza por parte de la policía probablemente no constituyen el mejor caso para evaluar las fortalezas y debilidades de la supervisión judicial de la conducta policial, pero es uno de los pocos temas respecto de los cuales existe investigación empírica, e ilustra muy bien las dificultades de hacer recaer las sentencias judiciales en la conducta de los policías. Los juicios contra policías acusados de usar ilegalmente fuerza letal, rara vez culminan en sentencias condenatorias. Y porque es un evento tan extraordinario, los tribunales tienen dificultades para ordenar un control más sistemático sobre el uso de la fuerza por parte de una fuerza policial determinada como asunto de política. ¿Cómo pueden saber si el uso ilegal de la fuerza es una tragedia que no se pudo prevenir o una tendencia alarmante que debe contrarrestarse?

A continuación, se describen las normas internacionales y las internas de Estados Unidos que deben gobernar el uso de la fuerza por parte de la policía, y además se describen investigaciones sobre el uso de la fuerza con resultado mortal en los Estados Unidos, Jamaica y la República Dominicana. Estos materiales muestran lo difícil que resulta para los tribunales adoptar un papel más activo para disminuir el uso de la fuerza letal, aún cuando no es un evento extraordinario. También

³⁶ En 1996 el consejo de la ciudad de San Francisco decidió que estos pagos debían salir del presupuesto de la policía en un futuro.

³⁷ La mayoría de los departamentos de policía tienen pólizas de seguro para protegerse de esto. Ver Darrell Ross y Madhava Bodapati, “A Risk Management Analysis of the Claims, Litigation, and Losses of Michigan Law Enforcement Agencies, 1985-1999”, *Policing*, no.1, vol. 19, 2006

muestra cómo allegar más y mejor información sobre el uso de la fuerza letal por parte de la policía puede ayudar a los tribunales a cumplir un rol más efectivo. Al menos en algunos casos, una mejor información cuantitativa sobre las actividades policiales también pueden ser una fuente independiente de control, y por lo tanto, facilitar la responsabilización policial.



Se debe hacer todo esfuerzo por evitar el uso de las armas de fuego, en especial contra niños. En general, las armas de fuego no se deben usar al menos que el sospechoso se resista con el uso de armas o ponga en peligro las vidas de otros y las medidas menos extremas no sean suficientes para detener o arrestar al sospechoso. Todos los casos en que se use un arma de fuego, se deben reportar inmediatamente a las autoridades competentes.

3.2 Normas internacionales sobre el uso de la fuerza

Las Naciones Unidas han adoptado dos reglas básicas sobre el uso de la fuerza. En 1979, la Asamblea General asumió un “código de conducta para oficiales de las fuerzas policiales” que recomendaba que los estados usaran armas “solamente cuando fuera estrictamente necesario”, y agregaba que, en el transcurso del trabajo policial:

Once años más tarde, el Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Crimen aprobó una serie de “Principios básicos sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego por oficiales de la policía” que tenía las siguientes provisiones:

Los oficiales de la policía no deben usar armas de fuego contra personas excepto en casos de autodefensa o defensa de otros frente al peligro inminente de muerte o lesión seria; para prevenir la perpetuación de un crimen particularmente serio que involucre una amenaza a la vida; para arrestar a una persona que presente tal peligro y se resista a la autoridad, o para prevenir su escape, y solamente cuando otras medidas menos extremas sean insuficientes para lograr estos objetivos. En cualquier caso, el uso letal intencional de las armas de fuego, solamente se debe hacer cuando es estrictamente inevitable para proteger la vida.

En las circunstancias provistas bajo el principio 9, los oficiales de la policía se

identificarán como tales y darán una clara advertencia de su intención de usar un arma de fuego con tiempo suficiente para que se haga caso de la advertencia, a menos que hacerlo coloque indebidamente al oficial en peligro o cree peligro de muerte o lesión seria a otras personas y sea claramente inapropiado en las circunstancias del incidente³⁸.

No todos los países han autorizado o incorporado estas reglas y recomendaciones en su legislación nacional. La ley para la policía de Colombia, por ejemplo, regula el uso de la “fuerza” en general (Artículo 29), y solamente agrega que las armas se deben usar “sólo cuando sea estrictamente necesario, y que no se deben usar cuando los sujetos están huyendo al menos que el sujeto use las armas para facilitar o proteger su huida” (Artículo 30). La ley que rige a la policía de la República Dominicana, sin embargo, regula específicamente el uso de “la fuerza de armas”, y reproduce fielmente los principios básicos de las recomendaciones de la ONU. Al mismo tiempo, el Artículo 29 de la Ley sobre la policía de la República



Los miembros de la Policía Nacional no emplearán armas de fuego contra las personas, salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, con el propósito de evitar la comisión de un hecho particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida y/o la seguridad del Estado, con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.


Dominicana, que se reproduce a continuación, incluye una provisión que está ausente en las reglas de las Naciones Unidas y que autoriza el uso de la fuerza letal cuando una persona representa una amenaza seria para la “seguridad del estado”.

Son tan importantes los principios que gobiernan la conducta policial *después* del uso de la fuerza como las reglas básicas para el uso de la misma. En general, la policía no debe solamente buscar asistencia médica para cualquier persona que haya sido herida por sus acciones, sino informar inmediatamente lo sucedido a sus superiores para facilitar una determinación de si su conducta fue la adecuada. En algunos países, una junta de oficiales revisa cada caso en que existió uso de fuerza letal, haya o no causado alguna muerte.

³⁸ Estas reglas y recomendaciones están compiladas en el Compendium de Estándares y Normas en prevención del Crimen y Justicia Criminal de las Naciones Unidas, que se puede encontrar en varios idiomas en: www.unodc.org/unodc/compendium/html

3.3 Reglas para el uso de la fuerza en los Estados Unidos

La mayoría de los estados que conforman la Unión Americana exigen que los oficiales sigan un “continuo de fuerza” cuanto traten con sospechosos y criminales, dependiendo de su comportamiento y el grado de su resistencia. El continuo comienza con la forma más baja de respuesta fuerte, que incluye una postura determinada del policía e indicaciones

 CUADRO INFORMATIVO 4.4 Un continuo de uso de la fuerza		
Número	Tipo de fuerza	Ejemplo
1	Control físico	Mecanismos de inmovilización
		Transportadores
		Llaves
		Obediencia por dolor
		Movimientos defensivos
2	Armas intermedias	Gas pimienta, pistolas de electro-choques...
3	Incapacitación	Golpes con la mano o con bastones
4	Fuerza letal	Armas de fuego

Fuente: Marc Miller y Robin Wright, *Criminal Procedures: Cases, Statutes, and Executive Materials*, 2ª edición, Aspen Publishers, Nueva York, 2003.

verbales al sospechoso, por ejemplo, una orden de salir de su vehículo o de circular. Por arriba de ese nivel, existen cuatro categorías de fuerza, descritas en la siguiente tabla.



¿Qué tan seguido se usa la fuerza? Investigadores del Instituto Nacional de Justicia de Estados Unidos estiman que algún grado de fuerza se usó en menos del 20% de los arrestos durante 1998. Pero el porcentaje de uso de fuerza varía mucho en los Estados Unidos. En San José en 2006, por ejemplo, un cinco por ciento de los arrestos incluyeron algún grado de fuerza³⁹. En otras ciudades, en cambio, la

³⁹ Ver “San Jose Police Department Force Response Report, 2006”, 15 de marzo de 2007.

fuerza se usa por parte de la policía en un porcentaje mucho más alto de los casos. En la mayoría de ellos, ésta no incluyó el uso de armas de fuego. Lo más común es que el tipo de fuerza que se use sea física: un empujón, una llave de judo o el uso del bastón. Sólo en un cinco por ciento de los arrestos se muestra o amenaza con un arma. Las pistolas, en específico, se mostraron en un 2.7% de los arrestos en los Estados Unidos, de acuerdo con los datos del gobierno federal⁴⁰.



¿En qué porcentaje de los casos se justifica el uso de la fuerza? En 1999, el Instituto Nacional de Justicia reportó que “la incidencia de mal uso de la fuerza por parte de la policía no se conoce”⁴¹. En respuesta a este vacío de información, investigadores del Buró de Estadísticas Judiciales recurrieron a encuestas realizadas a algunos de los departamentos de policía más grandes de Estados Unidos y calcularon que, en 2002, hubo 6.6 quejas sobre el uso de fuerza excesiva por cada 100 policías. Menos del diez por ciento de esas quejas se consideraron probadas⁴². Más recientemente, dos investigadores reportaron que en casi dos tercios de todos los casos de uso de fuerza por parte de la policía se había considerado que su uso estaba justificado⁴³.



Fomente la discusión entre los integrantes del grupo sobre el significado de los datos antes expuestos. Proponga diversas respuestas que ayuden al grupo a asumir posturas definidas. Busque ejemplos significativos; discuta casos reales que ellos mismos aporten. Registre el resultado de la discusión, para retomar los datos en otro momento, y fomentar el análisis y el sentido crítico.

3.4 Uso de fuerza letal

Las armas de fuego, de acuerdo con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, se usan en menos del 0.5% de los arrestos en ese país⁴⁴. Aún así, por las

⁴⁰ Estas armas incluyen también instrumentos “no letales” como gas pimienta e instrumentos de electrochoques.

⁴¹ Ver “Use of Force by Police: Overview of Local and National Data”, Department of Justice, 1999, www.ojp.usdoj.gov/bjs.

⁴² Ver el reporte de Mathew Hickman, “Citizen Complaints About Police Use of Force”, *Bureau of Justice Statistics Special Report*, junio de 2006, www.ojp.usdoj.gov/bjs.

⁴³ Ver Anthony J. Micucci e Ian M. Gomme, “American police and subcultural support for the use of excessive force”, *Journal of Criminal Justice*, no. 2, vol. 33, 2005.

⁴⁴ Ver “National Data Collection on the Use of Force”, <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/ndcopuof.pdf>.

consecuencias irreversibles de su uso y la muerte de muchos civiles inocentes que pueden ser su consecuencia, existe mucha preocupación pública por el uso de fuerza letal en la policía. En los años sesenta, sólo la mitad de los departamentos de policía de Estados Unidos contaban con políticas expresas y escritas sobre el uso de la fuerza letal. Hoy, sin embargo, la existencia de políticas explícitas en la materia constituye la norma, así como la revisión obligatoria de todos los incidentes que involucran el uso de armas de fuego por parte de la policía. Esta revisión la realizan los Departamentos de Asuntos Internos y las juntas de revisión ciudadanas. Hoy la legislación que regula el uso de fuerza letal es más claramente restrictiva, en gran medida debido a la intervención de la judicatura.



En 1985, los disparos contra un adolescente desarmado en Memphis llevaron a la invalidación, por parte de la Suprema Corte, de la normativa de Tennessee sobre el uso de la fuerza letal, y promovió que muchos estados revisaran su legislación sobre el tema. Hasta 1985, muchos gobiernos estatales en los Estados Unidos permitían el uso de la fuerza letal para aprehender a cualquier persona sospechosa de un crimen cuya pena fuera mayor a un año de cárcel.



Hoy, sin embargo, en al menos treinta estados hay leyes que estipulan que el uso de la fuerza letal no se justifica al menos que:

- a) El arresto sea por un crimen mayor.
- b) La persona que efectúa el arresto tenga autorización de actuar como un oficial de la paz, o esté ayudando a una persona que crea que tiene autorización como oficial de la policía.
- c) El actor crea que la fuerza que se emplea no crea ningún riesgo sustancial de daño a personas inocentes.
- d) El actor crea que:
 1. El crimen por el que se hace el arresto involucra conductas que incluyen el uso o la amenaza de fuerza letal.
 2. Haya un riesgo sustancial de que la persona que se arresta vaya a causar daño físico si no se le aprehende⁴⁵.

⁴⁵ Ver Marc Miller y Robin Wright, *Criminal Procedures: Cases, Statutes and Executive Materials*, Nueva York, Aspen Publishers, 2003, p. 323.



¿Contribuyó la intervención de la Suprema Corte y la introducción de reglas más precisas, políticas más claras y revisiones obligatorias de disparos policiales a una disminución en el uso de la fuerza letal? Parece probable, aunque no lo sabemos a ciencia cierta, ya que no hay números confiables a nivel nacional sobre la incidencia de la fuerza letal antes del cambio en las leyes⁴⁶.

Los escépticos sobre la contribución de los tribunales a la responsabilización policial opinan que siguen ocurriendo disparos injustificados por parte de la policía, y rara vez se aplican sanciones disciplinarias a los policías que violan las normas al respecto. El experto James Fyfe, por ejemplo, encontró que la persecución criminal y el disciplinamiento de policías que efectúan disparos eran muy raros, aún después de las nuevas reglas en Tennessee y otros estados⁴⁷. Un disparo fatal reciente a un joven en Los Ángeles, que se consideró mal juzgado por parte de la comisión revisora y culminó en un acuerdo extrajudicial de 1.5 millones de dólares, no resultó en sanciones disciplinarias para el policía responsable⁴⁸. Otros escépticos se preocupan menos por la cantidad de incidentes en los que la policía usa armas de fuego, que por su distribución. Al respecto, otro descubrimiento de Fyfe fue que la frecuencia de uso de fuerza letal, variaba según la raza del sospechoso. Los residentes de color de Memphis, Tennessee, tenían “18 veces las probabilidades que los blancos de morir de un disparo cuando no estaban armados ni eran violentos, pero estaban huyendo del lugar del hecho”. Se requiere más investigación para determinar si, con menores niveles de incidentes en que la policía usa armas de fuego, es menos probable que las víctimas sean de minorías raciales o étnicas.

Pero, ¿son éstas las mejores formas de medir el impacto de la intervención judicial sobre el uso excesivo de armas de fuego? ¿Debe haber menos violencia

⁴⁶ James Fyfe, un ex oficial de policía y reconocido estudioso del tema calcula que hubo más de 1,000 disparos fatales por parte de la policía en los años ochenta. Ver “Police Use of Deadly Force: Research and Reform”, *Justice Quarterly*, no. 2, vol. 5, 1988. También Fyfe y Jerome Skolnik, *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force*, Nueva York, Free Press, 1993.

⁴⁷ Después de revisar todos los disparos entre 1970 y 1978, Fyfe encontró “sólo dos casos que resultaron en disciplina departamental contra los oficiales que habían disparado. En un caso, un oficial había matado a su esposa en la estación de policía durante una discusión sobre el uso de su cheque, y el otro resultó en una suspensión de dos días para un oficial que había disparado al aire”. Ver Fyfe y Jerome Skolnik, *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force*, Nueva York, Free Press, 1993.

⁴⁸ “Ruling in teen’s killing spurs outcry: LAPD panel’s secret decision to exonerate the officer who shot Devin Brown brings calls for public access to disciplinary hearings”, *Los Angeles Times*, 11 de enero de 2007.

policial y una mejor distribución entre las víctimas de los disparos para argumentar que los tribunales tienen un impacto en las acciones policiales? Si no, ¿vale poco la revisión judicial del comportamiento policial?



Al menos en algunos casos, la intervención de los tribunales puede impulsar a los jefes policiales a tomar acciones más importantes y pasos más transparentes para modificar las prácticas existentes. En Miami, por ejemplo, entre 1993 y 2003, oficiales de policía mataron a 28 personas y dispararon contra 124 más. Frente a fuertes críticas del público ante estos episodios, que la prensa local llamaba “una tendencia creciente del uso de armas de fuego de manera irresponsable”, el fiscal del distrito acusó a once policías de plantar armas en doce personas desarmadas, a fin de justificar el uso de sus armas reglamentarias. El inicio de los juicios llevó al jefe de la policía a renunciar y a que la ciudad le solicitara al Departamento de Justicia de los Estados Unidos ayuda para investigar las causas que se encontraban detrás de la violencia policial. El nuevo jefe de la policía, John Timoney, introdujo nuevas políticas para evitar el uso excesivo de la fuerza legal y contrató a un oficial de alto mando de otra fuerza policial para entregar un informe respecto del uso excesivo de armas de fuego. Desde entonces, se ha reducido el número de incidentes con armas de fuego. La policía de Miami ha disparado contra siete personas, de las cuales mató a dos e hirió a cuatro. Al explicar el éxito de las políticas para restringir el uso de la fuerza letal, Timoney dijo que sencillamente éstas consistían en convertir el tema en prioridad pública. “Se trata sólo del hecho de crear una política,” dijo. “Nada de entrenamiento. Nada de grandes anuncios por las mañanas”⁴⁹.

Como muestra este ejemplo, la intervención de los tribunales puede ayudar a crear condiciones que impulsan al gobierno a mejorar la situación. A lo anterior debe agregarse la importancia del papel de la preocupación pública en este caso, además de la existencia de otros incentivos positivos, para que el nuevo jefe de la policía actuara. ¿Se hubieran conseguido estos cambios con la mera participación de los tribunales? ¿Pasaría algo similar en países en los que existe mayor violencia policial que en Estados Unidos? ¿El enjuiciamiento de policías, como ocurrió en este ejemplo, afectaría de forma dramática la magnitud de la violencia? ¿Qué

⁴⁹ Al mismo tiempo, los asesinatos en Miami han bajado de 20 a 14 por cada mil habitantes desde el 2003. Ver la entrevista con Timoney en “Miami Blue,” *The New Yorker*, 26 de marzo de 2007.

otros actores deben convocarse para que la revisión judicial tenga impacto en las acciones policiales? Por último, ¿cómo pueden los tribunales, además de adjudicar casos individuales, orientar las políticas institucionales de la policía?

3.5 Revisión judicial de las políticas policiales

Durante los años sesenta, la Corte Suprema de los Estados Unidos interpretó la constitucionalidad de las normas vigentes a manera de crear nuevas obligaciones para las fuerzas policiales⁵⁰. No solamente emitió la famosa sentencia que reguló el interrogatorio y el derecho a permanecer en silencio ante la policía en el famoso caso de *Miranda vs. Arizona*, sino también otras que tenían que ver con temas como arrestos de corto plazo, persecución de sospechosos y alineaciones de identificación.

El impacto de estas sentencias sobre las prácticas policiales fue, y sigue siendo, objeto de debate. Algunos estudiosos dicen que las normas emanadas del caso *Miranda* han impedido a las policías actuar y han ocasionado que muchos delincuentes escapen de su responsabilidad⁵¹. Otros no encuentran evidencia que sustente esto y hacen notar que las fuerzas policiales han adoptado *Miranda* con entusiasmo sin quejarse de estos efectos⁵². Las investigaciones empíricas más cuidadosas sugieren que, al menos en cuestión de interrogatorios, las advertencias *Miranda* que permiten al acusado permanecer en silencio, no tuvieron mayor efecto sobre los interrogatorios policiales. La mayoría de los acusados, tal vez el 75%, renuncian a su derecho al silencio después de escuchar la advertencia, y casi todos esos llegan a un acuerdo⁵³. Más que maniatar a la policía, dice Richard Leo, el investigador más reconocido en el tema, el impacto de *Miranda* ha sido que “civilizó” el proceso de interrogatorios y creó una policía “más profesional”⁵⁴.

⁵⁰ En Estados Unidos, este término se refiere a la autoridad de las cortes de revisar la legalidad y/o la constitucionalidad de las reglas, regulaciones y leyes por las que las agencias gubernamentales y las no gubernamentales se rigen.

⁵¹ Ver, por ejemplo, Paul Cassell, “How Many Criminals Has *Miranda* Set Free?”, *Wall Street Journal*, 1 de marzo, 1995, p. 3.

⁵² William Stuntz dice que “*Miranda* impone un costo mínimo a la policía, y su existencia puede evitar una regulación más seria y exitosa de los interrogatorios”. Ver “*Miranda*’s Mistake”, *Michigan Law Review*, no. 99, 2001, p. 975. Otro estudio reciente encontró que sólo el 11% de los policías decía que las demandas civiles, alegando detenciones y registros ilegales, afectaban la forma en la que llevaba a cabo arrestos. Ver Kenneth Novak, Brad Smith y James Frank, “Strange Bedfellows: Civil Liability and Aggressive Policing”, *Policing*, no. 2, vol. 26, 2003.

⁵³ El texto recomendado es el siguiente: 1) Tienes el derecho a permanecer en silencio; 2) cualquier cosa que digas puede ser usada contra ti en un juicio; 3) Tienes derecho a un abogado, y 4) Si no puedes pagar un abogado, se te asignará uno sin costo.

⁵⁴ Ver Richard Leo, “The Impact of *Miranda* Revisited”, *Journal of Criminal Law and Criminology*, no. 3, vol. 86, 1996. También “Inside the Interrogation Room”, *Journal of Criminal Law and Criminology*, no. 2, vol. 86, 1996. “*Miranda*’s Revenge: Police Interrogation as a Confidence Game”, *Law and Society Review*, no. 2, vol. 30, 1996, y, de manera más general, *Police Interrogation and American Justice*, Harvard University Press, 1997.

Pero, ¿qué sucede con el impacto menos directo de Miranda en la policía? Un impacto menos fácil de medir en estas decisiones de la Corte Suprema fue el establecimiento y la expansión de departamentos legales dentro de las fuerzas policiales que se responsabilizan por regular la conducta de los oficiales de la policía y la producción de políticas acordes con la legislación estatal. Estos departamentos ayudaron a convertir la investigación del crimen en un proceso más técnico, que tenía que estar mejor documentado para asegurar que la evidencia policial se trataría como tal por abogados y por jueces⁵⁵. Los departamentos legales, dicen los observadores, ayudaron a los departamentos de policía a incorporar la agenda y los intereses de los tribunales y los abogados.



La intervención de la corte pudo haber hecho más responsable a la policía ante la justicia.

¿Qué sugieren estas investigaciones sobre el papel de la actuación judicial en países con tradición de derecho románico o continental, donde los tribunales ordinarios pueden no tener atribuciones para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes y regulaciones? ¿Podría decirse que están en desventaja para supervisar a la policía? O, ¿es la supervisión cotidiana del comportamiento policial inherente al proceso judicial una limitación efectiva para la eficiencia de la policía?

3.6 Nuevas expresiones de la intervención judicial: Monitores designados por los tribunales en los Estados Unidos

Durante la última década, el gobierno federal de los Estados Unidos, por medio del Departamento de Justicia, ha demandado a varios gobiernos locales por permitir a sus policías un “patrón de prácticas” que violan los derechos constitucionales de los ciudadanos, incluyendo el uso de perfiles raciales para determinar quiénes son sospechosos y hacer uso excesivo de la fuerza⁵⁶. Como parte de un acuerdo para poner

⁵⁵ Especialmente los críticos de la “revolución de los derechos”, creada por las acciones de la Corte Suprema, dicen a veces que los juicios en Estados Unidos hoy en día son disputas sobre la integridad del *proceso* de recolección de pruebas, más que sobre la inocencia o culpabilidad de los acusados.

⁵⁶ Para una descripción de la legislación y juicios que llevó a los monitores, ver “The New Paradigm of Police Accountability: The US Justice Department ‘Pattern and Practice’ Suits in Context”, *Saint Louis University Public Law Review*, no. 3, vol. 22, 2003.

fin a estos juicios, trece gobiernos locales han firmado “decretos de consentimiento” que autorizan la designación de “monitores” independientes semipermanentes para supervisar la introducción de cambios en las prácticas y las políticas policiales. Cada año, estos monitores preparan informes confidenciales sobre los cambios que han ocurrido y los que no se han hecho. Estos informes se entregan a los tribunales, que a partir de ellos deciden respecto del grado de cumplimiento de la policía con los acuerdos, y por lo tanto, si el juicio debe terminar⁵⁷.

No existe todavía una evaluación uniforme del impacto que ha tenido la designación de estos monitores por los tribunales respecto de las acciones policiales. En algunas ciudades, el impacto inmediato ha sido modesto. Por ejemplo, en marzo, un juez federal en San Francisco expidió un decreto acordado para el departamento de policía de Oakland, California, extendiendo el plazo de designación del monitor respectivo, porque “se ha hecho claro que, a pesar de los esfuerzos de buena fe y arduo trabajo por parte de los acusados a lo largo de dos años, los acusados comenzaron a realizar tarde esfuerzos significativos para resolver el problema y han hecho inevitable una extensión del plazo de este acuerdo”⁵⁸.



Desde otra perspectiva, se han conseguido avances importantes en materia de transparencia y legalidad de la actuación policial. Los profesionales designados como monitores trabajan en conjunto con los jefes policiales y con consultores externos para construir indicadores que permitan medir el avance hacia metas que le importan al público, como el respeto a la decencia y la dignidad en las detenciones a vehículos, testigos y sospechosos que realiza la policía. Al menos en algunas ciudades, los monitores han mejorado la confianza que el público muestra en la policía, involucrando en la materia a líderes civiles, quienes pueden ayudar a asegurar una mejor supervisión policial a futuro.

Los monitores cambian el foco de la supervisión desde la actuación de policías individuales hacia las fuerzas policiales. Los tribunales usualmente, son reticentes a utilizar información proveniente de las ciencias sociales para fundar sus sentencias,

⁵⁷ Noticias y reportajes sobre el trabajo de los monitores se pueden encontrar en el sitio web del Police Assessment Resource Center, www.parc.org.

⁵⁸ Esta crítica diplomática dura, sobre la falta de progreso, viene siete años después de que cuatro oficiales de la policía fueron acusados y sentenciados por plantar evidencia y golpear a sospechosos. Ver “Riders Scandal Still Haunts Police Department”, *San Francisco Chronicle*, 20 de marzo de 2007.

aún en situaciones en las que esa información puede crear graves dudas sobre la justicia de decisiones específicas⁵⁹. Y sin embargo, el trabajo de los monitores puede ayudar a reducir esa reticencia al desarrollar formas más confiables de medir si la conducta policial constituye un caso aislado o corresponde a un patrón de actuación policial. Respaldados por información estadística, los tribunales pueden, con mayor confianza, pasar del conocimiento de casos individuales a entregar orientaciones más generales.

La designación de monitores independientes también puede ayudar a fortalecer la supervisión de policías individuales de acuerdo con nuevas metodologías. Tienden a legitimar, y por ende, a incrementar la autoridad de los jefes de policía sobre las decisiones que puedan adoptar en materia de disciplinamiento de policías. También, ayuda a que en muchos casos se establezcan “sistemas de alerta temprana”, bases de datos que ayudan a los oficiales supervisores para identificar a policías que son objeto de quejas de civiles o que parecen incurrir en prácticas problemáticas para frenarlas antes de que se vuelvan graves o letales. La práctica de designación de monitores, ilustra que la intervención judicial no tiene por qué ser antagonista a los objetivos de la policía, y de hecho puede ser esencial para fortalecer la autoridad del liderazgo policial⁶⁰. Aunque puede ser muy pronto para dar cuenta de que ya hay una tendencia, existe al menos el caso de un jefe policial que ha pedido más supervisión externa de la policía como parte de su plan para reconstruir la fuerza policial⁶¹.

A continuación, se muestra otra forma en la que la recolección sistemática y focalizada de información sobre las acciones policiales puede impulsar el objetivo de alcanzar una mayor supervisión de la policía, incluso en países con altos niveles de violencia policial, y donde las fuerzas para su disminución, además de los sistemas de justicia, son relativamente débiles.

⁵⁹ En *McClesky vs. Kemp*, la Corte Suprema de los Estados Unidos sentenció a pena de muerte a un acusado negro, a quien se le había acusado de matar a un policía blanco. En el juicio, se aportó investigación académica que demostraba que los acusados de matar a blancos recibían pena de muerte en una proporción once veces mayor que aquellos acusados de matar a un negro. La corte decidió que la evidencia de sesgo racial sistemático no podía crear duda sobre la legalidad de un juicio específico.

⁶⁰ Ver Kenneth J. Novak, Brad W. Smith, James Frank, “Strange bedfellows: civil liability and aggressive policing”, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, no. 2, vol. 26, 2003. Los autores argumentan que los tribunales y los oficiales de grado superior a la policía buscan “inducir el desce y la voluntad de los líderes policiales de que sus subordinados actúen de conformidad con las normas legales básicas”.

⁶¹ Ver Richard Pennington y Chris Stone, “Human Rights Commission Needed”, *Atlanta Journal Constitution*, 17 de febrero de 2007.

3.7 Recolectar información: Fuerza letal en la policía de Jamaica y de República Dominicana



Muchas, si no es que todas las reglas que gobiernan el uso de la fuerza letal, están destinadas a limitar su uso por parte de la policía. Su uso, después de todo, impide la administración de la justicia, ya que el sospechoso y el crimen no se investigan a fondo. Más grave resulta todavía cuando existe presión sobre la policía para usar la fuerza letal como parte de una estrategia de disminución del crimen. Esto no se hace explícito en la mayoría de los países, por supuesto. Y sin embargo, deshacerse de los criminales matándolos parece ser parte de un plan secreto de disminución del crimen en varios países⁶².

En Jamaica, por ejemplo, la muerte del sospechoso, aún si es el resultado de la acción de un civil, se trata como si fuera el “esclarecimiento” del crimen, a pesar del incentivo perverso que una regla así puede tener sobre la policía y las respuestas del público ante el delito. En casi una cuarta parte de los casos de robos que se consideraron “resueltos” por la policía jamaíquina, un policía o un civil había matado al sospechoso. En los últimos cinco años, el quince por ciento de todas las muertes violentas fueron el resultado de disparos policiales⁶³. La policía de Jamaica mata, per cápita, cinco veces la cantidad de gente que la policía en Sudáfrica, un punto de comparación razonable ya que, como Jamaica, es un país en desarrollo con altos niveles de crimen y violencia⁶⁴. A pesar de estos niveles inusualmente elevados de muertes perpetradas por policías, rara vez se determina que estos son responsables⁶⁵.

⁶² Ver Foglesong y Stone, *op. cit.*, p. 8.

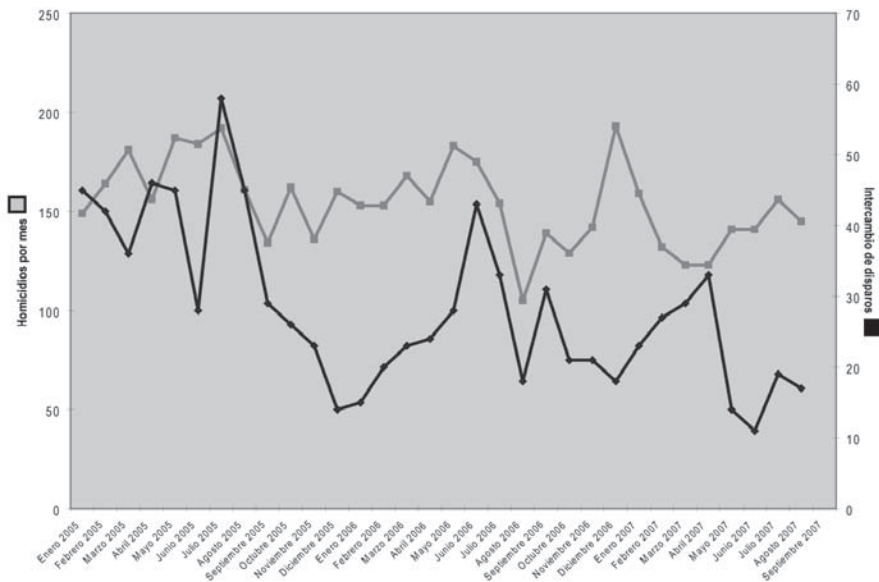
⁶³ Esta proporción empata los niveles más altos registrados en Brasil. Ver Ronald Ahnen, “The Politics of Police Violence in Democratic Brazil”, *Latin American Politics and Society*, 49, 1, primavera de 2007.

⁶⁴ Ver David Bruce, “Interpreting the Body Count: South African Statistics on Lethal Police Violence”, *South African Review of Sociology*, no. 2, vol. 36, 2005.

⁶⁵ En 2003, por ejemplo, se absolvió a cuatro oficiales de la Unidad de Manejo del Crimen de la Policía de Jamaica que habrían matado a varios sujetos, algunos de lo cuales, según la autopsia, habían muerto de disparos múltiples realizados a la cabeza a corta distancia. Ver la discusión del caso en David Paulin, “One Official says police shooting unacceptably high in Jamaica”, *Jamaica Observer*, 28 de febrero de 2003.

Las reglas sobre el uso de la fuerza letal no han cambiado en la República Dominicana, pero la incidencia de uso de armas de fuego por parte de la policía sí ha bajado sustancialmente desde el verano de 2005, cuando el gobierno introdujo una nueva estrategia de seguridad pública, que incluía acciones policiales de tipo comunitario y la focalización en el esclarecimiento de delitos en las áreas más pobres de la capital, Santo Domingo. En el 2005, hubo 437 muertes por disparos policiales, y en 2006, solamente 295. La gráfica a continuación, muestra esta tendencia descendente de las muertes por disparos policiales, en la categoría “muertes violentas por intercambio de disparos”. La proporción de todas las muertes violentas causadas por policías bajó de 23% en enero de 2005 a menos del 10% en diciembre de 2006, y se ha mantenido en este nivel hasta septiembre de 2007.

Gráfica 4.1 Muertes por policías y homicidios en la República Dominicana, 2005-2006



No podemos identificar con precisión la causa de ese descenso, pero la recolección y publicación de información cuantitativa sistemática sobre las muertes violentas provocadas por la policía bien pudo haber jugado un rol importante. La Policía Nacional de República Dominicana confecciona mapas que muestran los lugares

donde ocurrieron los disparos, así como las circunstancias en que ocurrió el evento (por ejemplo, si el sospechoso tenía armas y de qué tipo), y en algunos casos, la identidad y las relaciones entre los participantes, aunque solamente publica una parte de esta información⁶⁶. Un procesamiento de información más profundo y claro (como la distinción entre disparos con resultado fatal y los que no lo tienen, o que no causan lesiones), junto con un análisis cuidadoso de la relación entre los homicidios y las muertes cometidas por policías en vecindarios clave, posibilita que los líderes policiales puedan incentivar positivamente a comandantes locales cuyas unidades han conseguido reducir ambos tipos de muertes violentas.

Conclusión del capítulo

Este capítulo describió una serie de limitaciones estructurales, políticas e informales que afectan la posibilidad y la voluntad de los poderes legislativos y los tribunales para supervisar a la policía de manera efectiva. También describió tres modalidades a través de las cuales estos poderes del Estado pueden, pese a todo, contribuir a la responsabilización policial. Estas instituciones pueden jugar un rol *preventivo* al aprobar normas de procedimiento criminal adecuadas, financiar de



En este capítulo se ha demostrado que los tribunales pueden, en algunas circunstancias, administrar justicia respecto de casos individuales, incrementando la supervisión sobre la policía. También se ha demostrado cómo la supervisión judicial puede en ciertas jurisdicciones, como la de Estados Unidos, complementar y fortalecer la supervisión interna de la conducta indebida y la supervisión legislativa poco frecuente, y por ende poco efectiva. Los tribunales, en el caso del nombramiento de monitores civiles pueden ayudar a que la propia policía reconsidere sus metas de largo plazo dirigidas a reducir incidentes de conducta policial indebida. El caso de estos monitores indica, también, que el uso creciente de información estadística más sofisticada sobre las consecuencias del trabajo policial, permite abrir espacios para que otras organizaciones externas como fiscales, autoridades electas y organizaciones no gubernamentales, puedan revisar de forma más competente y consistente el trabajo de la policía.

⁶⁶ Ver www.procuraduria.gov.do

manera apropiada las actividades policiales e impulsar la aprobación de normas estrictas para la selección de policías y de reglas rigurosas que rijan el desempeño ético de sus funciones. También pueden tener un papel *reactivo* al responder a las crisis con investigaciones sobre lo ocurrido, proveyendo nuevos recursos, y aprobando una mejor legislación regulatoria de la actividad policial. Finalmente, estas instituciones pueden tener un papel *prescriptivo o normativo*, al definir objetivos claros para la policía, orientar a la policía hacia metas específicas (por ejemplo, reducir la cantidad de víctimas de violencia doméstica, o incrementar la confianza del público en la policía), y evaluar de forma permanente su desempeño.

Además, este capítulo mostró que tanto los poderes legislativos como los tribunales pueden ser más efectivos cuando convocan a otros actores como aliados en la producción de responsabilización policial. El impacto de los poderes legislativos y los tribunales no es mayor cuando solucionan los problemas por sí solos, sino cuando sus reglas y decisiones legislativas o judiciales incitan a una mayor demanda por la responsabilización, ya sea al interior de la propia policía, dentro del poder judicial en su conjunto, o de otras instituciones del gobierno y de la sociedad civil.

Los tribunales y los poderes legislativos, deben verse como componentes de un sistema de responsabilización del cual forman parte, aunque su aporte puede ser limitado. A falta de un controlador central del sistema de supervisión policial, los liderazgos del poder judicial y de los poderes legislativos deben asumir la responsabilidad de contribuir al control sobre la policía de manera estratégica, y no mediante victorias aisladas.

Este capítulo respalda una concepción y definición diferentes de la responsabilización policial.



La responsabilización policial no corresponde a un momento dado, sino que se constituye en una serie de oportunidades para revisar la calidad de los servicios de seguridad pública. Es un conjunto de procesos entrelazados e instituciones relacionadas por medio de los cuales se registra, mide, evalúa y a veces se ajusta el comportamiento y el desempeño de la policía para avanzar hacia metas cívicas en constante evolución. Y como todo sistema equilibrado de justicia criminal, la responsabilización se compone solamente en parte de sanciones y remedios. Deben existir esfuerzos de igual peso para prevenir, suprimir y castigar la mala conducta policial. Visto como un sistema complejo de negociación respecto de la responsabilidad por una

conducta policial apropiada a lo largo del tiempo. Esta concepción deja ver cómo los tribunales y los congresos pueden cumplir una variedad de roles en la promoción de la responsabilización.



EJERCICIO DE REFLEXIÓN 4.4

Reflexione y discuta con sus compañeros de grupo en torno a las siguientes preguntas:

1. ¿Qué explica la debilidad de la supervisión legislativa de la policía en su país o estado? ¿Tiene que ver con el principio de la separación de los poderes y/o el deseo de los legisladores de no meterse con las tareas del ejecutivo? ¿Tiene que ver con una reticencia de los legisladores a hacerse responsables de la calidad de la policía y la seguridad pública, o con un déficit de competencia y conocimiento para llevar a cabo una verdadera supervisión?
2. ¿Cómo mejoraría la calidad de la información sobre la policía para que la supervisión legislativa fuera más efectiva? ¿Cómo diseñaría un sistema de información para indicar si la policía contribuye a la disminución del crimen? ¿Cómo se puede saber si la policía ayuda a mejorar la confianza del público en el sistema judicial?
3. ¿Cuál es el valor inmediato y a largo plazo de la revisión judicial? ¿Cómo mediría su impacto en la policía: evaluando la conducta de las fuerzas policiales, las reglas con las cuales responden al crimen o las metas que persiguen? ¿Cómo evaluaría su influencia en la cultura y la organización de la policía?
4. La supervisión legislativa y la revisión judicial pueden ser empresas de adversarios o de colaboradores. ¿Qué estrategia es más efectiva? ¿Puede la supervisión legislativa y judicial ser efectiva desde afuera o debe la policía internalizar sus metas? ¿Qué tipos de cambios en los sistemas internos de responsabilidad fortalecerían el papel y la contribución de las cortes y las legislaturas?
5. ¿Cómo puede alinearse el trabajo de las cortes y la legislatura para con los esfuerzos de otras organizaciones de la sociedad? ¿Bajo qué circunstancias podrían armonizarse las metas de las cortes, las legislaturas y los jefes de la policía? ¿Comparten intereses comunes en promover la responsabilidad los líderes de la policía y los directores de otras agencias y organizaciones de la sociedad?⁶⁷

⁶⁷ Ver Kenneth J. Novak, Brad W. Smith y James Frank, "Strange bedfellows: civil liability and aggressive policing", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, no. 2, vol. 26, 2003. Los autores argumentan que las cortes y los supervisores de la policía buscan "inducir un deseo y una voluntad de los administradores de conseguir conformidad con las reglas básicas por parte de los subordinados".



REFLEXIONES INDIVIDUALES EN TORNO AL CAPÍTULO IV

CAPÍTULO IV/EL AUTOR



Todd Foglesong

Es investigador senior de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard y coordinador del Taller sobre Sistemas de Justicia en el Programa de Políticas sobre Justicia Criminal de dicha escuela. Su área de investigación se enfoca en el análisis sistémico de la administración de justicia y su contribución a la seguridad de los ciudadanos. Anteriormente colaboró en el Vera Institute of Justice; ayudó a establecer y dirigió el Centro de Asistencia para la Justicia en Moscú, Rusia, una alianza entre el Vera Institute y la Fundación INDEM. También fue profesor de Ciencias Políticas en las universidades de Kansas y de Utah.

V

LA CONTRIBUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA
SOCIEDAD CIVIL A UNA ADECUADA RESPONSABILIZACIÓN
POLICIAL. EL CASO DE INSYDE

Temas de este capítulo

- Responsabilización policial y democracia
- El papel de las organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas
- La experiencia de Insyde

Introducción

El presente capítulo tiene por objetivo dar a conocer distintas modalidades y experiencias implementadas en América Latina por parte de organizaciones de la sociedad civil para supervisar el trabajo policial. Estas experiencias han buscado que la policía cumpla con los requisitos propios de una policía en un estado democrático de derecho. En particular, se describirá la experiencia en México del Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC (Insyde).

Acerca del capítulo

Se pretende que el capítulo sirva de aprendizaje de estrategias metodológicas para incidir en una responsabilización policial más adecuada a partir de las posibilidades de instituciones privadas o de la sociedad civil, así como de los obstáculos y oportunidades que se han presentado. El recuento de su experiencia pretende aportar información que ayude a dilucidar caminos que han encontrado buenos resultados y minimizar la repetición de errores o rutas menos viables, a sabiendas de las dificultades que acarrea toda generalización aplicada a otros contextos y realidades.

En el primer apartado se realiza una descripción del rol que han jugado en la región organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas en la búsqueda de una mayor responsabilización policial. Dicho contexto permite situar al trabajo de Insyde y su particular posicionamiento y objetivos. Posteriormente se describirán brevemente las principales experiencias de evaluación de mecanismos internos de rendición de cuentas que Insyde ha realizado en policías mexicanas. Ello busca dar a conocer modalidades de colaboración y estrategias metodológicas de evaluación, así como su evolución.

1. Responsabilización policial y democracia

Tal como se ha destacado en los capítulos anteriores, el trabajo que realiza cotidianamente la policía en su relación con la ciudadanía es un factor de gran importancia en la consolidación democrática de una sociedad. La policía es la primera y principal cara visible de la autoridad estatal para una parte relevante de la población. La vigencia de importantes derechos ciudadanos depende de la forma y los resultados de un gran número de contactos que la policía tiene diariamente con la ciudadanía.

En general, en un contexto democrático, las organizaciones públicas son responsables ante la ciudadanía y ante determinados órganos de control, de modo

que están obligadas a explicar cómo funcionan, a través de qué políticas y con qué resultados realizan su mandato. Las organizaciones policiales no son ajenas a esta responsabilidad y, en ese sentido, deben transparentar su toma de decisiones relacionadas con aspectos de interés público y explicar las consecuencias positivas o negativas de esas decisiones¹.



¿Qué es rendición de cuentas?² Tres pilares de la rendición de cuentas

“Lejos de denotar una técnica puntual para domesticar el poder, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones.

Los tres aspectos en su conjunto —información, justificación y castigo— convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. La transforman en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder”³.

Con relación a la actividad policial, como se ha explicado ya en los capítulos anteriores, *accountability*⁴ se refiere a un sistema de mecanismos institucionales y sociales de supervisión interna y externa, cuyo principio operativo subyacente es encauzar y regular la discrecionalidad para acotar las posibilidades de actuaciones ilegales o ineficaces en el desempeño de su función. Es un sistema de gestión democrático y de responsabilización de las policías ante distintas instancias, por lo que podemos hablar de *accountability* policial en términos de responsabilización policial⁵.

¹ “Accountability policial”, *Ejes temáticos*, Portal web de Insyde, www.insyde.org.mx.

² Andreas Schedler, “¿Qué es rendición de cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia* 3, México, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), 2006.

³ *Ibid.*, p. 13.

⁴ Robert O. Varenik (coord.), *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC/Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2005.

⁵ Hugo Frühling, “Supervisión del actuar policial: El rol de ONG’s y académicos en América Latina”, *Boletín + Comunidad + Prevención*, Santiago de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2005, p. 2.

En este capítulo haremos referencia a las posibilidades de generar responsabilización policial por parte de actores de la sociedad civil (organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas), así como también mencionaremos la importancia que han cobrado los controles externos a cargo de instituciones de supervisión civil de la policía.

1.1 Organizaciones no gubernamentales e investigación académica

El trabajo de las organizaciones no gubernamentales, particularmente aquellas dedicadas a la defensa de los derechos humanos, suele concentrarse en la documentación de los casos de violación a los derechos humanos que involucran a elementos de las instituciones policiales, así como en el seguimiento de las prácticas indebidas de actuación policial que representan un mayor riesgo de ocurrencia. La sistematización de información propia y secundaria les permite plantear un conjunto de exigencias a las autoridades políticas y policiales que fomentan la responsabilización de las mismas ante la sociedad. Suelen desarrollar, a su vez, proyectos de colaboración con otros grupos de la sociedad civil así como con las mismas policías, buscando establecer mecanismos al interior de ellas o en su relación con la sociedad que fomenten una actividad policial más eficaz y legítima.

En general, las organizaciones de defensa de los derechos humanos han tendido a mantener una importante, pero variable, distancia en su relación con las instituciones policiales, obteniendo así mayor independencia. Pero también han desarrollado articulaciones más cercanas al actor policial, un camino que se ha reforzado aún más recientemente al considerar a las policías no solamente como una de las instituciones públicas que puede violar los derechos humanos, sino también como instituciones claves en su protección⁶. En todo caso, la existencia de una pluralidad de posturas, estrategias y formas de vinculación entre sociedad y policía enriquecen las posibilidades de obtener procesos de reforma policial democrática y posiblemente esté ambientando mejores resultados de eficacia policial y de respeto a los derechos humanos⁷.

⁶ Anneke Osse, *Understanding Policing. A resource for human rights activists*, Holanda, Amnesty International Nederland, 2006.

⁷ H. Frühling, "Supervisión del actuar policial: El rol de ONG's y académicos en América Latina", *Boletín + Comunidad + Prevención*, Santiago de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2005.

1.2 Organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas en América Latina. Ejemplos



Foro Brasileño de Seguridad Pública

Es una organización no gubernamental dedicada a promover la difusión de prácticas y conocimientos para la mejora de la seguridad pública, así como el fortalecimiento de una red nacional de policías, gestores públicos, investigadores, líderes sociales y otros profesionales dedicados al mismo objetivo. Busca ser un espacio de articulación de diversos actores interesados en el diseño de la actividad policial y de las políticas de seguridad. Es un espacio múltiple que busca aumentar la eficiencia y la eficacia de la policía en un sentido democrático.



Entre sus principales acciones destacan:

La realización de un anuario dedicado al monitoreo de las instituciones y políticas de seguridad para consolidar y difundir el conocimiento producido sobre la temática.

La *Revista Brasileña de Seguridad Pública*, de carácter semestral, con artículos inéditos significativos para las áreas de interés. Espacio para que policías, académicos y especialistas presenten y confronten sus puntos de vista.

El Programa de Becas que ofrece apoyos para actividades de capacitación, investigación y difusión de experiencias por parte de policías y gestores de iniciativas innovadoras en sus áreas de trabajo y actuación. Busca incentivar la adopción y consolidación de prácticas policiales más eficaces y justas a distintos niveles de gobierno*.

* Información extraída de www.forumseguranca.org.br

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Chile

La de Chile fue la primera sede académica que se fundó en 1957. Hoy las unidades académicas de FLACSO están presentes en nueve países más de la región: Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y República Dominicana. La Secretaría General tiene su sede en San José, Costa Rica.

A lo largo de más de cuarenta y cinco años de funcionamiento, FLACSO-Chile se ha constituido en un centro de relevancia en el campo de las ciencias sociales en el país y el resto de América Latina y el Caribe. En ella, han participado investigadores y docentes que hoy ocupan posiciones de liderazgo a nivel latinoamericano.

Programa Seguridad y Ciudadanía

El programa de Seguridad y Ciudadanía pretende abordar uno de los principales temas sociales que enfrenta América Latina en general y Chile en particular. Los principales objetivos del programa son:

- Realizar investigaciones nacionales y comparadas que aborden las principales problemáticas vinculadas con la violencia en general y la criminalidad en particular.
- Desarrollar procesos de formación y capacitación en temas de seguridad ciudadana destinados a actores públicos y académicos.
- Asesorar a instituciones públicas en el diseño, monitoreo y sistematización de políticas, programas, planes e iniciativas de seguridad*.

**Información extraída de www.flacso.org/chile.php / www.flacso.cl/flacso/*

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

Es una organización no gubernamental que trabaja en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático y el Estado de derecho en Argentina. Sus principales objetivos institucionales son la denuncia de violaciones a los derechos humanos, la incidencia en los procesos de formulación de políticas públicas basadas en el respeto a los derechos fundamentales, el impulso a las reformas legales e institucionales tendientes al mejoramiento de la calidad de las instituciones democráticas y la promoción del mayor ejercicio de estos derechos para los sectores más desprotegidos de la sociedad.

En torno a su preocupación por las violaciones a los derechos humanos y la violencia de las fuerzas de seguridad, destaca desde hace diez años el Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana. Entre sus principales actividades se encuentran:

- Litigio de causas judiciales ante tribunales locales e instancias de protección internacional
- Establecimiento de estándares para un accionar policial respetuoso de los derechos humanos
- Garantizar a los ciudadanos el acceso a la información pública en materia de seguridad y lograr que el Estado cumpla con su obligación de producir los datos necesarios en esta materia.

- Investigaciones sobre las características de las políticas e instituciones de seguridad que facilitan el accionar violatorio de los derechos humanos, análisis del funcionamiento de los distintos sistemas de control internos o externos, y desarrollo de indicadores para monitorear el cumplimiento de la ley por parte de las fuerzas de seguridad.
- Desarrolla de modo sistemático una base de datos sobre hechos de violencia policial, que permite observar este fenómeno desde diversas perspectivas y proponer distintas alternativas de solución.
- Desde 1990 realizan informes periódicos sobre la situación de la violencia institucional en Argentina, algunos de los cuales han sido publicados conjuntamente con reconocidas instituciones extranjeras como Human Rights Watch, el Núcleo de Estudos da Violência de San Pablo o el Centro de Estudios para el Desarrollo de Chile*. (Ver Capítulo I)

* *Información extraída de www.cels.org.ar*

Como señalamos, una de las principales estrategias de actuación de las ONG ha sido la documentación exhaustiva de casos de violación a los derechos humanos por parte de elementos de fuerzas de seguridad, y su presentación ante distintas instancias, desde instituciones del sistema de justicia hasta los medios de comunicación. Menos frecuente entre sus objetivos es la producción de conocimiento sistemático sustentado en herramientas y desarrollos teóricos y metodológicos que busquen conocer, interpretar y evaluar los procesos y prácticas policiales y sus resultados globales.

Este tipo de objetivos, vinculados al desarrollo teórico metodológico y a la producción de conocimiento sobre el funcionamiento de las policías, sería más cercano a la perspectiva del sector académico universitario⁸. Sin embargo, sabemos que las características atribuidas a los distintos actores tienen límites difusos y cada vez existen más puentes de comunicación e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil y entidades académicas.

Las instituciones académicas fomentan la responsabilización policial por distintas vías. El diagnóstico de situación, las evaluaciones de las prácticas y el estudio del impacto de la labor de las policías, son insumos claves para desarrollar propuestas de cambio institucional hacia policías más eficaces y democráticas.

⁸ H. Frühling, *op. cit.*, p. 2.



La investigación académica puede realizar directa e indirectamente múltiples e importantes aportes al desarrollo de sistemas de supervisión y responsabilización policial.



Puede diseñar la metodología para la evaluación rigurosa de nuevos programas de seguridad pública, realizar encuestas a la población sobre las percepciones, actitudes y evaluaciones del accionar policial; diseñar indicadores de desempeño policial que reflejen de manera válida y confiable los objetivos institucionales y conocer el abanico de discursos con el que los policías dan sentido a las prácticas internas de supervisión y al trabajo que desarrollan los organismos externos de derechos humanos.



La variedad de estudios que directamente pueden coadyuvar al desarrollo de sistemas de supervisión policial es muy amplia, pero además, al generar conocimiento sobre distintas facetas del fenómeno policial, ayudan a mejorar las posibilidades de éxito en el diseño e implementación de las posibles reformas, a la par que, en un segundo plano, abren la puerta a nuevas problemáticas y cuestionamientos de los modelos existentes, incluidos los propios modelos de rendición de cuentas y responsabilización de la policía.

En América Latina aún no hay un número suficiente de académicos y centros de investigación dedicados al estudio de la policía, aunque existen variaciones en las experiencias de los distintos países. Por ejemplo, en Brasil se han desarrollado importantes centros de investigación como el Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública de la Universidad Federal de Minas Gerais o el Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía de la Universidad Candido Mendes, entre otros; por su parte el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile se ha posicionado como un actor de relevancia en la materia para su país y para otros países de la región. En un país con graves problemas de seguridad e importantes carencias en sus instituciones policiales como es el caso de México, el desarrollo de la investigación académica es muy incipiente, aunque comienzan

a desarrollarse experiencias de articulación entre instituciones y profesionales en la materia⁹.

	EJERCICIO DE INTEGRACIÓN 5.1
Dialogue y reflexione con los integrantes de su grupo, en torno al siguiente cuestionamiento:	
A su parecer, ¿cuáles son los pros más significativos de la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones académicas en el diseño e implementación de sistemas de monitores sobre la conducta de las instituciones policiales y de los oficiales que las representan? ¿Cuáles sus contras? Justifique sus respuestas.	
	Registre los puntos más importantes de la discusión, y tómelos en cuenta para futuras discusiones, ya que éste es un tema central de reflexión.

1.3 Centros de investigación académica. Ejemplos

El **Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC)**, fue fundado en abril del 2000 en la Universidad Candido Mendes del estado de Río de Janeiro, Brasil, con la finalidad de desarrollar actividades de investigación destinadas a favorecer políticas públicas que enfrenten al delito de manera eficaz y con respeto a los derechos humanos. El Centro se dedica a la realización de investigaciones aplicadas, consultorías, monitoreo de proyectos de intervención, foros, seminarios, actividades de capacitación y difusión de información en las áreas de seguridad, justicia, sistema penitenciario y prevención de la violencia. Es miembro fundador de la red Altus Global Alliance¹⁰.

El **Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)** se funda en octubre de 2001 dependiendo del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Sus

⁹ Por ejemplo, la puesta en marcha de la Red de Especialistas de Seguridad Pública promovida por académicos de la División de Estudios Jurídicos del CIDE y por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile, cuyo objetivo es articular y acercar los emprendimientos de ONG's, organismos públicos e instituciones académicas.

¹⁰ Información extraída de www.ucamcesec.com.br

actividades aportan al diseño de políticas públicas plenamente democráticas en materia de seguridad ciudadana, a través de la investigación, la realización de actividades de extensión y la docencia. El tipo de investigaciones que desarrolla es de carácter empírico y aplicado, esto es, que aporten a la definición y puesta en marcha de políticas públicas en la materia. Es miembro fundador de la red Altus Global Alliance¹¹.

1.4 Supervisión civil de la policía

Una de las tendencias recientes dentro de los diferentes elementos que conforman al sistema de mecanismos de responsabilización policial, corresponde a la supervisión independiente externa y la supervisión civil de la policía. Implementada preferentemente por instituciones públicas autónomas se está comenzando a considerar como una precondition o principio más dentro del modelo de policía democrática.



Componentes de la policía democrática

El experto en reforma democrática de la policía David Bayley señala los siguientes componentes¹²:

- Orientación a la ciudadanía
- Respeto a la legalidad
- Respeto a los derechos humanos
- Rendición de cuentas
- Transparencia

EJERCICIO DE INTEGRACIÓN 5.2



Dialogue y reflexione con los integrantes de su grupo, en torno al siguiente cuestionamiento:

¿En qué posición considera que está la policía de su medio respecto a los ya mencionados componentes de la policía democrática?

¿Por qué considera que la policía de su medio se encuentra cerca de estos componentes? En caso contrario, ¿por qué considera que está tan lejos de tales componentes?

¹¹ Información extraída de www.cesc.uchile.cl

¹² D. Bayley, *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad*, Oxford Press. 2006.



Registre las respuestas del grupo. Analice y concentre la información como material de soporte para futuras discusiones.

La supervisión civil es un mecanismo clave y un paradigma reciente en la responsabilización policial moderna. Entre los objetivos que las autoridades supervisoras se han impuesto, se encuentra la instrumentación de reformas que faciliten el reestablecimiento del vínculo de confianza entre ciudadanía y policía, además de responder y satisfacer las demandas de la primera. La supervisión civil también refiere a proporcionar información a las autoridades policiales y a la ciudadanía, así como ofrecer estrategias y propuestas a las instituciones policiales que sean de utilidad para la resolución de problemas internos y sistémicos.



En la última década, la supervisión civil ha ganado una posición relevante en Estados Unidos, en países de Europa, Australia y en zonas de postconflicto como Sudáfrica e Irlanda del Norte con resultados relevantes y medibles. La mayoría de los países que cuentan con sistemas de supervisión civil han creado agencias o cuerpos externos a la policía bajo el amparo y el mandato del Estado. En este sentido, dichos organismos tienen poderes y facultades para revisar, monitorear, supervisar y/o auditar a los departamentos o corporaciones policiales en cuanto a su actuación y desempeño, y para elaborar y emitir recomendaciones a los departamentos de policía.

En América Latina la falta de confianza en los controles internos ha llevado a algunos países a la creación de instituciones públicas externas e independientes que reciban e investiguen las quejas contra las fuerzas de seguridad y busquen mecanismos para lograr una más adecuada responsabilización policial.

En Brasil, por ejemplo, se creó la Oficina del Auditor de la policía en el Estado de São Paulo, que actúa como un defensor de los ciudadanos haciendo públicas las denuncias de abuso policial. Entre 1995 y 1999 fue establecida en los más importantes estados de Brasil la figura del Defensor de los Ciudadanos contra la violencia policial. Esta suerte de *ombudsman* (*ouvidoria da polícia*) recibe hoy en día las quejas sobre abusos por parte de la policía civil y la policía militar. La función del *ouvidor*, sin duda ha contribuido a la responsabilización de los cuerpos

policiales en Brasil y sus pronunciamientos son escuchados con seriedad por las autoridades policiales.

En el caso de El Salvador comenzó a operar con plenas funciones la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil (IGPNC) en 2002, con el propósito de vigilar y supervisar a todas las unidades de control interno de la policía (Unidades de Asuntos Internos, Disciplinaria, de Control y de Derechos Humanos). Esta Inspectoría, compuesta por funcionarios no policiales, participa en los procesos para presentar quejas y observar la veracidad de las denuncias en contra de la policía¹³.

En México, la experiencia existente en torno a instituciones de controles externos refiere a acciones de recepción, investigación y seguimiento de quejas de violaciones a los derechos humanos por parte del sistema de Comisiones de Derechos Humanos (nacional y estatales). De acuerdo con un análisis realizado por instituciones académicas¹⁴, los resultados muestran que su labor se ha centrado más en una tarea compilatoria y descriptiva, con carencias en acciones proactivas.

2. La experiencia del

Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC (Insyde)

2.1 Objetivos del Insyde

Considerando los distintos actores y estrategias para favorecer una mayor responsabilización policial que se han expuesto hasta el momento, la experiencia del Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC (Insyde) tiene particularidades específicas para el contexto mexicano ya que ha realizado, como organización de la sociedad civil, proyectos de evaluación de procedimientos y prácticas policiales —particularmente aquellos más cercanos a la supervisión interna de la actividad policial—, para luego establecer procesos de acompañamiento y colaboración con las policías en la aplicación institucional de algunas de las recomendaciones realizadas.

¹³ Hidalgo Alvarero, Sylvia y Gómez, Juan Ricardo, panel “Seguridad ciudadana y coordinación interinstitucional”, Seminario Internacional Networking of networks: sharing knowledge. Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), National Defense University-Washington, celebrado en Santiago de Chile del 27 al 30 de octubre de 2003, *La Inspectoría General de la Policía Nacional Civil de El Salvador. Un modelo de control y supervisión ciudadano de Instituciones Policiales*, ANEPE-Chile.

¹⁴ FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México).

Su estrategia de vinculación para el impulso de la reforma democrática de la policía ha sido la búsqueda de procesos de interlocución positiva con instituciones policiales. Partiendo de experiencias internacionales, ha logrado adecuarlas al contexto local, ubicando la discusión de la transformación del modelo y la profesionalización de las policías en el centro de la agenda de la reforma democrática en México.

Ha sido relevante para el diálogo y cooperación con las instituciones policiales reforzar una perspectiva que busca una policía más legítima en su accionar y, a su vez, más efectiva en sus resultados, resaltando la sinergia y no la contraposición entre ambos conceptos. De esta manera, la evaluación y propuestas de cambio institucional que persiguen una mayor responsabilización, implican también una mejor gestión y un mayor aprendizaje de la institución para alcanzar sus objetivos y metas institucionales.

Insyde concluyó tres proyectos de evaluación-intervención en corporaciones policiales propiciando el reforzamiento institucional de las organizaciones para lograr mayor eficacia en un marco de respeto a los derechos humanos. Esto implicó un camino de aprendizaje con distintos retos teórico-metodológicos. A continuación se presentan de manera resumida, las experiencias de los distintos casos, señalando sus antecedentes, las estrategias metodológicas y los cambios que fueron experimentando, así como sus principales resultados y las lecciones aprendidas. Finalmente, se presenta brevemente el esquema metodológico actual de evaluación de procedimientos de rendición de cuentas de la policía que abrevia en las tres experiencias referidas.

2.2 Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Naucalpan

Antecedentes

La primera aplicación del proyecto de evaluación de procedimientos de rendición de cuentas en una institución policial se realizó a principios de 2005, en la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Naucalpan, (DGSPyTMN) municipio del Estado de México, conurbado con la Ciudad de México. Insyde presentó el proyecto a los directivos de la policía de Naucalpan, quienes lo recibieron positivamente, siendo posteriormente aprobado por las autoridades de seguridad pública del municipio.

El levantamiento de información empírica se llevó a cabo en las instalaciones de la DGSPyTMN en dos períodos de trabajo. El primero, en marzo y abril, consistió

en entrevistas de reconocimiento en las que se buscó identificar a los responsables de las áreas y comprender sus funciones. En el segundo, realizado en el mes de junio, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas. Posteriormente Insyde analizó la información levantada con base en las temáticas previamente establecidas: control, supervisión, evaluación y recepción de quejas. Para este análisis se utilizó el enfoque de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas (FODA)¹⁵.

La aplicación en Naucalpan representó una experiencia de aprendizaje y de prueba de supuestos. El equipo de Insyde estuvo conformado por cuatro investigadores con formación en economía, estadística, administración pública y expertos en reforma policial democrática con experiencia internacional.



Si es del interés del grupo, proporcione más datos sobre el FODA y proponga el análisis de un caso hipotético con base en este enfoque.

Metodología para la evaluación



Uno de los factores más importantes en las acciones de una policía democrática es la evaluación. Una vez que se revise la experiencia del Insyde, proponga al grupo abrir el diálogo en torno al tema con base en casos específicos que propongan los integrantes del grupo. Use como apoyo los siguientes puntos.



Problema de investigación

¿Cómo operan los mecanismos, procesos y sistemas de rendición de cuentas de la actuación policial en la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Naucalpan?

¹⁵ El análisis FODA es una sencilla herramienta de evaluación proveniente de la administración y aplicada principalmente en estudios de mercado, planeación estratégica y estudios organizacionales.

Objetivo: Identificar, analizar y estudiar la estructura organizacional, los procesos de planeación, control y evaluación, así como el flujo de información de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Naucalpan.

Definido el objetivo, Insyde seleccionó las áreas y el personal que debía ser entrevistado, recurriendo al análisis de documentos como la estructura organizacional, los planes, objetivos y los esquemas de trabajo proporcionados por la DGSPyTMN. Posteriormente, el equipo aplicó el cuestionario diagnóstico de sistemas y mecanismos de rendición de cuentas, consistente en alrededor de 400 preguntas sobre los procesos y prácticas institucionales.

El cuestionario al personal de áreas y procesos relevantes desde subdirectores hasta jefes, operacionaliza en diversos reactivos dimensiones, como:

- Estructura organizacional y de recursos humanos de la institución
- Funciones y procedimientos de supervisión, evaluación del desempeño, sistema de quejas e investigaciones, manejo de la información y derechos laborales
- Áreas responsables y funcionamiento específico de los principales mecanismos asociados a la rendición de cuentas
- Percepciones sobre el contexto delictivo y de seguridad pública, sobre las problemáticas que suelen ser el centro de la implantación de mecanismos de responsabilización como las faltas disciplinarias, el abuso y las prácticas de corrupción

Responsabilización y gerencia policial

En el municipio de Naucalpan se buscó subrayar la fuerte conexión que la responsabilización policial mantiene con la gerencia y una adecuada gestión policial, buscando herramientas que no sólo observen las distancias con el cumplimiento de su mandato, sino que sirvan también para aprender de su propia experiencia. De esta forma, la responsabilización sólo en parte opera como mecanismo disciplinario y/o de premiación, ya que su acepción más amplia implica sistemas y procedimientos adecuados de planeación, manejo de información y de comunicación para que las políticas, la formación, el mandato y los valores institucionales sean adheridos en la práctica por cada uno de los elementos de la estructura.

Resultados y propuestas



A partir del análisis realizado, Insyde presentó a los directivos de Naucalpan cuatro propuestas concretas, cada una organizada a partir de áreas de oportunidad.

1. Creación de un sistema de planificación institucional, así como un sistema de manejo estratégico de información, a través de la instalación de un grupo de trabajo, que produjera en el mediano plazo, un primer diseño del sistema. Del análisis realizado, se concluyó que la ausencia de criterios y procedimientos sistematizados de planeación, control y evaluación, así como de un manejo adecuado de la información que la institución genera, ocasiona que el cumplimiento de las metas institucionales esté comprometido.
2. Mayor regulación de los procesos de trabajo orientados a la mejora del desempeño operativo. Recomendaciones: fortalecimiento de las funciones del Área de Fenomenología (encargada de concentrar y analizar la información generada por la actividad policial cotidiana), orientándola como el área que administre estratégicamente la información y genere la plataforma de análisis y los flujos necesarios para una mejor toma de decisiones. Transformación de las funciones de supervisión, desde un control enfocado en normas de disciplina interna a uno centrado en el desempeño y los objetivos de la actividad policial (diseño de manuales de supervisión y evaluación del desempeño).
3. Regulación de los procesos de sanción disciplinaria. Derivada de problemáticas detectadas tales como la discrecionalidad de los procesos de sanción o la falta de colaboración entre las áreas externas encargadas de investigar y procesar la mala conducta policial y las autoridades policiales de Naucalpan, se consideró como otra área de oportunidad los procesos de estímulos y sanciones (diseño de manual disciplinario).
4. Estrategias de colaboración con la sociedad civil. Establecer un área de Comunicación Social que difunda iniciativas de reforma policial; definir mecanismos para captar demandas ciudadanas; e impulsar el proyecto de policía de proximidad.

Lecciones

La primera intervención puso de manifiesto la distancia que hay entre la vara de medida de la evaluación, que consiste en un detallado cuestionario de diagnóstico —que preguntaba por una larga serie de mecanismos y procedimientos que se pretendían analizar—, y la inexistencia de procedimientos normados o estandarizados. Las recomendaciones reflejan con claridad estos vacíos al recomendar la redacción de manuales de procedimientos para diferentes funciones analizadas. La prueba empírica de las herramientas de análisis arrojó los siguientes retos metodológicos:

- Se contaba con una herramienta de recolección de información diseñada para obtener una mayor riqueza de resultados ante instituciones policiales con mayores niveles de desarrollo y formalización de procedimientos que los que suelen encontrarse en las policías de México, en particular a nivel municipal.
- Ante los bajos niveles de regulación y formalización de procesos, lo que los actores decían cobró mayor realce para poder dar cuenta de las prácticas realmente operantes. En este sentido, la herramienta del cuestionario cerrado, con pocas preguntas abiertas, presenta algunas dificultades para obtener mejor información.
- En términos conceptuales, el análisis en este primer ejercicio, y como consecuencia de las carencias de formalización de procedimientos, vislumbró las prácticas informales como obstáculos a la rendición de cuentas, y no como un elemento inherente a cualquier organización compleja. Metodológicamente, ello obliga a captar el sentido de las prácticas informales de las instituciones policiales.
- Finalmente, las dificultades propias del trabajo de campo no permitieron que se aplicara un cuestionario a los elementos operativos, lo cual impidió obtener las percepciones de los propios policías acerca del funcionamiento de su institución y del trabajo cotidiano.

Como consecuencia del proyecto y en el marco de una colaboración que no ha cesado, actualmente se desarrollan varios proyectos en la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Municipio de Naucalpan, que involucran la definición y producción de indicadores de actividad policial, incluyendo incidencia delictiva, pero también nuevas perspectivas, como la asistencia que la policía brinda a la comunidad y la sistematización y análisis de las tendencias vinculadas a las quejas ciudadanas con relación al accionar policial. Esto significa que las propuestas han logrado incidir en la activación de cambios concretos en procedimientos que buscan una mayor eficacia y legitimidad. Sin embargo, son procesos que deben continuar para consolidarse y que deben ser evaluados posteriormente en sus resultados organizacionales y de impacto social.

2.3 Secretaría de Seguridad Ciudadana, Estado de Querétaro

Antecedentes



En junio de 2005 se puso en marcha el proyecto de colaboración entre Insyde y la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro (SSC), misma que

aloja a la Policía Preventiva Estatal. La información para la evaluación se recopiló mediante dos periodos de trabajo de campo. El primero se realizó en junio de 2005 y el segundo en agosto del mismo año. Durante este proyecto se incorporaron al equipo dos nuevas investigadoras, ambas con formación antropológica.

Se aplicó una nueva versión del cuestionario de diagnóstico seleccionando aquellas preguntas que respondían a una mejor definición previa de las áreas y procedimientos de interés. Cada una de las entrevistas fue realizada por un equipo compuesto por dos investigadores, un entrevistador y un responsable de capturar todos los detalles de la situación. La primera fase se realizó con el personal directivo de la policía, mientras que la segunda correspondió a mandos medios. Se prestó mayor atención al registro textual o semitextual del discurso de los entrevistados. El informe se presentó a la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro en febrero de 2006, también con una recepción favorable que derivó en lo que el Insyde llama un “proceso de acompañamiento”, es decir, un intercambio prolongado entre el Instituto y la policía en donde el primero “acompaña” a la segunda en su proceso de transformación.

Metodología para la evaluación

El diseño del segundo proyecto de investigación se orientó a integrar el aprendizaje del primero. Se buscó afinar el cuestionario utilizado para levantar información, las técnicas para su registro durante el trabajo de campo, y las herramientas teóricoconceptuales para la elaboración del análisis y las propuestas.

Una estrategia de vinculación: el intercambio positivo

El aprendizaje como producto de la colaboración entre una entidad de la sociedad civil y la policía no sólo son teórico-metodológicos. Una de las principales enseñanzas que se ha revalorado en prospectiva es la práctica de intercambio positivo entre el Insyde y la SSC. Se parte del reconocimiento mutuo de que existen problemas de fondo en las organizaciones policiales que se manifiestan en serios cuestionamientos sobre su gestión y que reflejan, al menos, opacidad en el ejercicio de prácticas de rendición de cuentas¹⁶. Muchos estudios donde se ha

¹⁶ Un resumen de esta problemática la encontramos en: Ernesto López Portillo Vargas, *30 Problemas de la policía en México. Inspirado en estándares internacionales de la policía en democracia*, 2006 [www.insyde.org.mx].

analizado el desempeño policial dejan en claro que de esta situación se derivan una significativa cantidad de consecuencias lesivas tanto para la ciudadanía como para la misma policía¹⁷.

Por su parte, la experiencia respalda que al interior de las instituciones policiales existen funcionarios que se esfuerzan por mejorar su desempeño y aprender de su experiencia, así como también hay quienes hacen todo lo posible para estatuir beneficios ilegítimos de toda índole. Surge así una “ventana de oportunidad”, en ocasiones estrecha, ahí donde las contradicciones de un modelo ausente de prácticas de transparencia y rendición de cuentas lo hacen poco sostenible y abren la posibilidad para que la sociedad civil impulse opciones de reforma. La asunción de acuerdos con los actores policiales se finca en la absoluta claridad y honestidad acerca de los objetivos que persiguen los proyectos de rendición de cuentas, que en todo caso trascienden la elaboración de un buen diagnóstico y se orientan al diseño de propuestas técnicas que cumplan con el requisito mínimo de viabilidad y utilidad para la misma operación policial.



En esa línea, los proyectos de responsabilización policial se orientan hacia el análisis y el constante diálogo con el propósito de desarrollar capacidades y establecer competencias, por medio de procesos de acompañamiento con los responsables directos de brindar seguridad ciudadana. Un componente, inevitable, que determina la viabilidad de propuestas de mejora policial, está generalmente condicionado, de acuerdo a esta experiencia, a satisfacer la expectativa de la organización policial, y esto implica un diálogo continuo, con vaivenes, tratándose de instituciones típicamente cerradas a la observación y al escrutinio externo.

En términos conceptuales, el nuevo proyecto caracterizó de mejor forma *la problemática de la opacidad* en los procesos de toma de decisiones en la cadena de mando y en los *procesos operativos del despliegue policial en general*. Esta caracterización focalizó más la metodología y el análisis en conocer las prácticas —más que en la existencia o carencia de procedimientos estandarizados—, tomando como

¹⁷ R. O. Varenik (coord.), *Accountability. Sistema de rendición de cuentas. Estudio internacional comparado*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC/Centro de Investigación y Docencia Económica, 2005.

preguntas básicas de investigación: *¿qué hace la policía?, ¿cómo lo hace? y ¿por qué lo hace así?*, lo cual llevó a la profundización en cinco temas básicos:

1. El funcionamiento del sistema de supervisión y control policial, debido a que su estudio permitió analizar la operación sustantiva de la policía y el ciclo básico de información al servicio ciudadano.
2. El funcionamiento de los órganos¹⁸ (Asuntos Internos y Órgano Interno de Control) y el sistema disciplinario, ya que el estudio de las normas y prácticas asociadas al “debido proceso” permitió analizar la relación policía-ciudadano y policía-policía en el marco del respeto a la ley.
3. El sistema de recepción y gestión interna de la queja ciudadana, que permitió analizar el impacto de la labor policial en el nivel de respeto a los derechos humanos y la atención al ciudadano.
4. El sistema de evaluación del desempeño policial, en tanto el estudio de las prácticas de evaluación permitió analizar el estado que guardan los sistemas de profesionalización (servicio civil de carrera) y los procedimientos de medición con base en estándares del desempeño.
5. Los sistemas y flujos de información interna policial, ya que su análisis permitió observar y ponderar el conjunto de las prácticas de rendición de cuentas policial y apreciar en general el estado que guarda dicha institución con respecto a los estándares básicos de una policía democrática: transparencia institucional, atención prioritaria al ciudadano, respeto a la ley y a los derechos humanos.

Debido a que la naturaleza de cada uno de estos componentes implica cientos de actividades y procesos complejos, se decidió que su estudio se efectuara a partir de una categoría que ayudaría a ordenar el análisis, misma que se denominó “proceso de trabajo policial” y se asoció al encadenamiento de los diferentes procesos operativos: la fase preoperativa (antes de iniciar el despliegue), la fase operativa (el despliegue y propiamente la operación policial) y la fase posoperativa (el repliegue y reporte informativo a la cadena de mando), y se colocaron en el centro del análisis, los flujos de información policial.

A partir de este razonamiento, el objetivo del proyecto privilegió entonces, analizar “el desempeño policial” a partir de sus procesos de trabajo *mediante el*

¹⁸ R. O. Varenik, *op. cit.*, pp. 51-97.

estudio de los sistemas internos de información policial, ya que se consideró que el proceso de captura, análisis, sistematización y aplicación de información útil constituye un requisito indispensable para desarrollar sistemas de responsabilización policial.

Como respuesta a los retos metodológicos, se realizaron los siguientes cambios:

- El diseño del proyecto se hizo más flexible al transitar el instrumento de análisis de un cuestionario cerrado a un mayor número y relevancia de preguntas abiertas propias de una guía de entrevista.
- Las preguntas se siguen focalizando en conocer los procedimientos, procesos y prácticas del trabajo policial, pero permiten captar de mejor forma el discurso y el conocimiento de los actores ante falta de formalización de los procesos.
- El mayor interés conceptual en conocer detalladamente los procesos de trabajo, también implicó una resignificación teórica de las prácticas informales, así como de la relevancia de la voz de los distintos actores al interior de la policía. De esta forma el conocimiento, las percepciones y valoraciones del personal, cobran mayor importancia y requieren por tanto diseñar herramientas adecuadas para conocerlas.
- El desarrollo de mayores capacidades y estrategias metodológicas para entender los procesos informales, las dimensiones culturales, y las percepciones de los distintos actores involucrados, siguen siendo un reto en el desarrollo del diseño metodológico de los proyectos de evaluación.



Resultados y propuestas

Algunos de los componentes básicos del diagnóstico fueron los siguientes:

- a) La supervisión que se realiza a través de la cadena de mando carece de los controles adecuados que le den certidumbre al desempeño policial.
- b) Los procedimientos de gestión de las quejas del público carecen de controles de verificación y escrutinio que permitan garantizar el debido proceso.
- c) Las instancias responsables de investigar y determinar la conducta indebida carecen de estructura y procedimientos para cumplir con eficiencia su cometido.
- d) Coexisten distintos procedimientos de evaluación del desempeño que dificultan la integración de una metodología para evaluar los estándares del desempeño policial.
- e) No existen procedimientos probados para desarrollar los procesos de planeación policial.

- f) Los sistemas de información policial se encuentran subutilizados o no están debidamente integrados de acuerdo a las necesidades operativas.

A mediados de 2005, éste era el panorama que ofrecía la institución. Un año después muchas de las modificaciones sugeridas se concretaron, otras se desecharon y las más se aplicaron con modificaciones, demostrando un proceso acelerado de maduración institucional.

Las recomendaciones de Insyde se elaboraron en el periodo noviembre-diciembre de 2005¹⁹ y fueron objeto de un intenso debate con el personal clave de la SSC que se prolongó durante varios meses. La propuesta del instituto se orientó al desarrollo de un sistema interno de información compuesto de cuatro subsistemas interactivos. Se abrió el debate, se recibieron críticas, se lograron acuerdos y se construyeron alternativas.

Mediante un proceso de intercambio de opiniones, aclaraciones y críticas, finalmente se arribó a la etapa de acuerdos, donde la Secretaría reconoció que existía una gran coincidencia entre las conclusiones y propuestas de Insyde y las acciones y procesos de mejora emprendidos por la institución.



Algunos ejemplos de los diagnósticos compartidos son:

1. En lo que se refiere al sistema de supervisión, se identificó que la inexistencia de un sistema de supervisión interno consolidado, eficaz y probado requería del diseño de controles diversos en las diferentes fases del proceso de trabajo. La reacción de la Secretaría fue el replanteamiento de las funciones y atribuciones de las actividades del órgano interno de control y el gradual equipamiento de sistemas de control de alta tecnología.
2. Respecto al sistema disciplinario y la gestión de la queja ciudadana, se observó la falta de cumplimiento en sus funciones básicas, debido principalmente a la ausencia de personal y procedimientos formales y transparentes. La reacción de la SSC fue emprender una completa transformación de la Coordinación de Asuntos Internos con el diseño de nuevos mecanismos de control.
3. Respecto a las prácticas de evaluación, la Secretaría concluyó un Modelo de Evaluación dirigido a la policía estatal y a las policías municipales. El

¹⁹ Informe sobre rendición de cuentas en clave de gerencia policial. Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC, 2006. Inédito.

modelo se basa en una serie de estándares de eficiencia que son evaluados y certificados periódicamente.

4. En cuanto a la planeación y control operativo, las observaciones se centraron en señalar la ausencia de mecanismos que permitieran, además de mejorar la calidad del servicio, controlar su desempeño. La Secretaría concluyó un primer paquete de Órdenes Generales que venía trabajando la Dirección de Prevención desde antes de la colaboración de Insyde.
5. Con relación a la profesionalización de la policía, se señaló la inexistencia de mecanismos estructurados tendientes a establecer la profesionalización, el crecimiento y desarrollo de la policía, así como el aprendizaje con base en su experiencia. Al respecto, el nuevo Reglamento de Policía prevé la creación de una Comisión de Carrera Policial como órgano responsable de ejecutar los nuevos lineamientos.
6. Con relación a los sistemas de información se señaló básicamente la falta de integralidad, análisis y utilidad práctica de la información generada a partir de los distintos procesos de trabajo policial (supervisión, disciplina y quejas, evaluación del desempeño en general y producción de información policial) que analizó el proyecto. La reacción de la Secretaría fue autorizar el desarrollo de un proyecto diseñado conjuntamente por Insyde y la SSC a través de la Coordinación de Planeación y Evaluación de ésta, con el objetivo de establecer un Sistema Interno de Información Policial (SIIP).

Actualmente ha culminado una primera etapa que corresponde al diseño de un Manual del Sistema Interno de Información. Su diseño comprende cuatro fases bien definidas y en cada una de ellas se busca la homologación de los criterios, técnicas y procedimientos para estandarizar los flujos de entrada, las bases de datos, los sistemas de reportes y, de manera especial, el sistema de indicadores para la toma de decisiones.

El Manual del Sistema Interno de Información Policial de la SSC es un medio para hacer eficientes los sistemas de información interna, pero tiene como fin convertirse en el instrumento que impacte concretamente en los procesos de acceso y transparencia a la información, orientando la aplicación de métodos para mejorar el control en el desempeño policial, garantizar el servicio prioritario al ciudadano, el respeto a la ley y a los derechos humanos.

Al mes de diciembre de 2007, la conclusión de este proyecto entró en su etapa final. Si bien se han realizado una serie de ajustes que han permitido modificar concepciones, criterios y procedimientos previstos en el modelo original, el balance es altamente positivo para las partes involucradas.

Lecciones

La experiencia en Querétaro recuerda la gran importancia que se asigna al liderazgo en los procesos de reforma democrática al interior de las instituciones policiales. Cabe indicar que la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro comparte la visión de que existan instituciones policiales gobernadas por la ley, por sistemas y por esquemas modernos de gestión.

El proyecto con la Policía Estatal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC) de Querétaro, al centrarse en los sistemas de información policial, reforzó la conexión entre rendición de cuentas y gerencia policial, ya que la construcción y captura de datos, el análisis, sistematización y generación de indicadores constituyen a la vez el andamiaje indispensable para diseñar, establecer y desarrollar sistemas de rendición de cuentas y métodos modernos de gerencia policial.

2.4 Policía Municipal de Ciudad Juárez

Esta aplicación fue realizada en cofinanciamiento entre Insyde y la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Tortura en Ciudad Juárez. Este Instituto solicitó a dicha entidad la autorización para publicar los resultados, misma que no fue otorgada. En todo caso, a la Policía Municipal de Ciudad Juárez le fue entregado un amplio y profundo diagnóstico mediante un informe con más de 150 recomendaciones de reforma institucional, luego de lo cual esa corporación canceló toda comunicación con esta organización de la sociedad civil. Para el Instituto, se trató de una intensa experiencia con enorme aprendizaje y particulares dificultades en el camino hacia la construcción de confianza de las corporaciones mexicanas.

2.5 Propuesta metodológica de evaluación de la responsabilización policial***Dimensiones***

Hoy en día, se reconoce que la responsabilización policial debe mantener un equilibrio y una complementación entre mecanismos internos y externos. En este sentido, es necesaria la presencia, el balance, los controles cruzados y la colaboración entre los distintos actores para lograr mejores oportunidades de control, eficacia y legitimidad institucional.

Por otra parte, los mecanismos de responsabilización policial al intentar conocer los comportamientos clave de la institución policial y sus criterios de

justificación, generan información que traspasa la preocupación exclusiva por el control de conductas abusivas o inadecuadas, y también incluye la búsqueda de una mayor eficacia de sus propios objetivos (entre los que se cuenta la protección de los derechos de toda la población) y el aprendizaje institucional para poder lograrlo cada vez de mejor manera. De ahí la importante relación que se establece entre rendición de cuentas y gestión policial.



¿Sobre qué criterios rectores deberían seleccionarse y jerarquizar los procesos claves para la toma de decisiones?, ¿en cuáles debe colocarse la mirada de un sistema de responsabilización policial? No existen criterios únicos y exhaustivos, pues se deben considerar las realidades de los mandatos policiales de cada sociedad, las características institucionales de las policías y su relación con la sociedad. Sin embargo, es posible pensar en criterios orientadores generales que han adquirido cada vez más fuerza ética y legal en las últimas décadas, y han sido plasmados principalmente por el sistema normativo de los derechos humanos.

En el primer capítulo ya se mencionó la normativa internacional generada por Naciones Unidas, desde el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a los códigos de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego o los principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. En los mandatos de una policía de tipo democrático se busca que estos principios orientados a la defensa del derecho a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de todas las personas sean traducidos a los distintos niveles de su marco legal y en las orientaciones concretas de su accionar tomando en cuenta las variaciones que representa cada sociedad y organización en particular.

La experiencia del Instituto para la Seguridad y la Democracia parece sugerir la importancia de vincular estrechamente el sistema de responsabilización policial con el adecuado funcionamiento de los principales mecanismos de gestión policial. Sin el respaldo de dicha gestión, no es posible que la corporación pueda conocerse a sí misma, ni implementar las modificaciones que requiere un sistema de responsabilización efectivo. En textos recientes sobre los nuevos mecanismos

de *accountability*²⁰, la descripción se refiere a instancias internas y externas y a procedimientos de control y evaluación específicos y especializados (sistemas de quejas e investigación, registros de uso de la fuerza, sistema de intervención temprana en el nivel interno y monitores de policía en el externo). En los casos en que ha participado Insyde con la policía mexicana ha sido necesario revisar con mayor amplitud el conjunto de procesos de gestión como primera aproximación a un sistema integral de responsabilización.

Asimismo se ha observado que una serie de prácticas informales tienen un elevado peso específico en la determinación de las resultantes cotidianas de las instituciones, y que éstas mantienen distintas tensiones con lo establecido por los procedimientos formales: desde prácticas que positivamente buscan llenar aspectos operativos, hasta las que subvierten los objetivos formalmente deseados y utilizan las capacidades de la organización para satisfacer propósitos personales o de grupo. De ahí que se reconozca la importancia de conocer las prácticas “realmente” operantes en cada proceso de toma de decisiones para ir más allá de la constatación de los objetivos, áreas responsables y procedimientos formalmente establecidos, si es que los hay. Como consecuencia, se elevan las exigencias metodológicas de las evaluaciones de los sistemas de responsabilización.

A continuación mencionamos los procedimientos que son el foco de análisis del modelo de evaluación de responsabilización policial.



Primera prioridad. Mecanismos de responsabilización policial

Supervisión policial. La primera necesidad es tener información sobre las decisiones claves de la policía, en particular las referidas a las prácticas de detención y uso de la fuerza, rutinarias o en operativos. El primer foco de atención son los controles de la cadena de mando policial y/o procedimientos de supervisión. La cadena de mando y la supervisión son también el principal medio por el cual los objetivos de la organización policial, y la forma de lograrlos, pueden ser transmitidos desde los niveles superiores a los más operativos, a la vez que se retroalimentan por el conocimiento práctico de los policías a nivel de calle.

²⁰ Samuel Walter, *The New World of Police Accountability*, Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2005.

Procedimientos de quejas y sistema disciplinario. Los procedimientos de supervisión de la propia institución no son mecanismos suficientes para transparentar las decisiones que toman los policías en sus funciones, en particular aquellas que implican un mal comportamiento. Deben existir procedimientos amplios y accesibles para registrar quejas por parte de la población. La institución policial debe ser capaz de evaluarlas con independencia y objetividad y de la misma manera investigarlas y adjudicar las responsabilidades correspondientes. Asimismo, existen las quejas iniciadas por los propios policías que deben ser tratadas con imparcialidad y rigor, independientemente del rango del policía quejoso o inculpado. Finalmente se encuentra un conjunto de sanciones disciplinarias directamente aplicado por la cadena de mando. En todos los casos, es también de gran relevancia que dichos procesos respeten los derechos de los policías.



Segunda prioridad. Gestión policial

Planeación general. Consideramos la planeación general de la institución como una condición necesaria para que la organización pueda ser evaluada y rinda cuentas de sus resultados, transparentando la información y responsabilizándose por los mismos.

Evaluación del desempeño. La planeación general establece una serie de objetivos a diversos niveles que deben ser evaluados. Las evaluaciones de desempeño pueden derivar en sistemas de intervención temprana que detectan los patrones de actuación buenos y malos de áreas, zonas e individuos. Es importante dar relevancia a evaluaciones del desempeño donde se tomen en consideración y tengan una alta ponderación los historiales alrededor del respeto a los derechos humanos.

Sistema de información. Conjunto de capacidades, mecanismos y resultados institucionalizados de registro, análisis y difusión de información proporcionados y requeridos por las distintas áreas y procesos organizacionales. Aporta la base necesaria para generar la información requerida en el seguimiento de la gestión y los procesos de rendición de cuentas. Más allá de que depende de las exigencias particulares inscritas en los objetivos institucionales y de los criterios de evaluación de los desempeños, a partir de las características propias del trabajo policial es posible demandar que genere ciertos indicadores básicos de la función policial así como exigir plazos mínimos en su periodicidad.



Tercera prioridad. Carrera policial

Selección de personal, formación inicial y asignación de puesto. Procesos establecidos por la institución policial para que un candidato ingrese a la corporación. Identificación y cumplimiento de criterios de selección. Desde nuestra perspectiva, son tan relevantes las exigencias que se establecen para poder ingresar, como los procesos a través de los cuales se toman estas decisiones. La formación inicial es uno de los más relevantes requisitos a cubrir por los aspirantes para su ingreso al servicio policial. Nuestra mirada privilegia la existencia de contenidos asociados a una policía preparada para un trabajo respetuoso de los derechos de toda la población, pero también una mirada que se posiciona sobre los procesos por los cuales se aprueban o no estos contenidos, particularmente en cuanto a su imparcialidad y transparencia.

Capacitación permanente. Se refiere a los programas de capacitación y especialización, cuyo objetivo es mejorar los niveles de profesionalización de la policía asociados a las necesidades propias de cada función y realidad social. Son relevantes la claridad de los criterios, la actualización de los cursos y la evaluación de sus resultados.

Promociones y separación del cargo. Son los criterios y mecanismos institucionales para otorgar ascensos y promoción de plazas. Nuestra mirada privilegia una vinculación clara entre dichos procesos y los mecanismos de evaluación del desempeño, basados técnicamente en datos adecuadamente sistematizados y en contenidos que privilegian tanto la eficacia en el cumplimiento de su labor como el respeto a los derechos humanos de la población. Por otro lado, se encuentran los criterios y mecanismos por los cuales un oficial de policía deja de ser parte de la corporación.

Organización del personal y derechos laborales. Establecimiento de las categorías y remuneraciones correspondientes, funciones y niveles de mando, fijación de jornadas de trabajo, descansos, licencias, atención médica, pensiones, jubilaciones y asistencia jurídica.



Resumen de procedimientos a evaluar:

Rendición de cuentas

- a) Supervisión
- b) Quejas, investigaciones y castigos disciplinarios

Gestión policial

- c) Planeación general
- d) Evaluación del desempeño policial
- e) Sistema de información policial

Carrera policial

- f) Selección de personal, formación inicial y asignación
- g) Capacitación permanente
- h) Promociones y separación del cargo
- i) Organización del personal y derechos laborales



La actual propuesta observa la responsabilización policial a través de tres dimensiones: la **formalidad** de los procesos clave de toma de decisiones, bajo modalidades ajustadas a los estándares de una policía democrática que tiene como centro el respeto a los derechos de todos los grupos de población, los controles que generen la información necesaria que **transparente** dichos procesos y la existencia de una **comunicación eficiente** de dicha información que permita el acceso a la misma a los actores internos y externos que correspondan.

1. Formalidad. Es claro que no existen organizaciones completamente formales, e incluso un grado excesivo de formalización corre el riesgo de paralizar o hacer inefectivo su funcionamiento. Sin embargo, la realidad de las instituciones policiales en México se encuentra lejos de dicha situación. Un grado excepcionalmente alto de discrecionalidad depende de la especificidad de la normativa que detalla las formas de actuación aceptables y del control que se realiza con base en ellas. La alta discrecionalidad del funcionamiento policial en México depende en gran medida de los déficits en ambas dimensiones. Las evaluaciones del sistema de responsabilización policial deben apuntar a establecer el grado de formalidad que existe en procesos seleccionados, lo que es clave para orientarlos hacia una mayor especificación y posibilidad de control. Para ello es necesario que dichos procesos no solamente estén especificados con claridad en normativas y documentos institucionales, sino que también respondan en su contenido a una policía que proteja los derechos de sus propios miembros y de la ciudadanía.

2. **Transparencia.** La segunda dimensión para el acotamiento de la discrecionalidad es el control sobre los procesos de toma de decisiones. Para ello es necesario hacerlos transparentes a través de la generación y análisis de información sobre ellos. Para poder justificar las decisiones clave de la organización policial es necesario lograr transparencia en las actuaciones. La transparencia implica la existencia de un conjunto de controles y revisiones que generan la información necesaria para las decisiones que se tomaron así como para su justificación.
3. **Comunicación.** Finalmente, para que la transparencia del trabajo policial permita la responsabilización policial y la mejora del desempeño, es fundamental el sistema de comunicación interna y hacia la comunidad. El acotamiento de los malos comportamientos policiales y la promoción de aquéllos coherentes con el mandato, necesita definiciones claras, control, registro y comunicación interna eficaz, así como mecanismos de apertura hacia la comunidad y una respuesta imparcial a sus planteos.

La formalización de procesos y la existencia de controles no garantizan que operativamente los resultados de responsabilización sean los deseados. Estos resultados también dependen de otros factores, como la presencia y efectividad de controles externos, el grado de compromiso de las autoridades políticas y policiales con un enfoque de estas características o la fortaleza de los códigos del silencio institucionales. En este sentido, es necesario que la evaluación de los sistemas de responsabilización identifique si, más allá de la mencionada formalización de procesos, las prácticas realmente operativas son coherentes con dichas expectativas formales. Señalemos las estrategias metodológicas para el abordaje de la evaluación.



Las estrategias metodológicas permiten cruzar información acerca de cada dimensión, para obtener mediciones con mayor validez acerca de los procesos y su funcionamiento.

Estrategias metodológicas

1. **Análisis documental.** La formalización de los procesos debe reflejarse, justamente, en los marcos normativos y/o manuales procedimentales. Por ello la revisión

documental tiene un lugar central en la metodología de evaluación. A su vez, para que cada proceso de toma de decisiones clave no sólo esté formalizado, sino que además cuente con las características mínimas deseables dentro de un enfoque de policía democrática, en cada proceso será necesaria la revisión de una lista de control o estándares mínimos de calidad. La revisión documental también abarca aquellos registros destinados a la generación de información clave sobre el trabajo policial cotidiano. Como no solamente buscamos la formalización normativa, sino también su operatividad real, se proponen revisiones de las base de datos a las que se ingresan los registros que producen los posteriores informes de análisis y generación de indicadores.

2. Entrevistas semiestructuradas. Las entrevistas a los actores clave vinculados a cada proceso, así como a otros actores dentro de la institución que establecen vínculos con los mismos, es una de las fuentes relevantes de información. En los casos en que los procesos de decisiones claves se encuentren formalizados y cumplan con los estándares que se esperan de los mismos, las entrevistas nos permitirán obtener información adicional, triangulándola con la información documental para evaluar sus actuales fortalezas y debilidades. En los casos donde existan carencias en la formalización de procesos, las entrevistas pueden ser de gran utilidad para conocer de qué manera se están tomando las decisiones claves, bajo qué criterios aún no estandarizados y con qué consecuencias operativas. De esta forma, se busca que los vacíos de formalidad no sólo activen una recomendación sobre la necesidad de formalizar dichos procesos, sino de contar con la información que nos sirva para evaluar los procesos informales, y así desarrollar los caminos de acompañamiento más idóneos para lograr los objetivos de una formalización y un funcionamiento operativo adecuado. En cada caso se confecciona una guía de entrevista que, partiendo de los estándares mínimos que se busca para cada proceso, se ajustará en función de los resultados obtenidos a partir del análisis documental.
3. Análisis de indicadores. Es de gran utilidad solicitar una serie de indicadores. En algunos casos, el sólo hecho de que dichos indicadores estén establecidos y sean generados por la institución en sus procesos de evaluación, es de por sí un “indicador” de la calidad de los mismos. En otros casos, es el valor que asume el indicador el que permite interpretar o inferir si los procesos se llevan a cabo de una manera que se considera deseable.
4. Encuesta al personal operativo. Con relación a algunos procesos claves de la corporación, es importante recopilar los conocimientos, pero también las percepciones, actitudes y evaluaciones del conjunto del personal policial, en particular de los policías de base. En este sentido, se sugieren un conjunto de preguntas en las encuestas que se aplicarán a una muestra aleatoria

simple, a partir del marco muestral que constituye la nómina de la corporación. Los resultados de la encuesta nos brindan información e indicadores que permiten distintos niveles de análisis. En algunos casos, nos acercan al nivel de conocimientos que tienen sobre las prácticas deseables los propios actores que toman decisiones claves en las calles, o sobre los procesos internos y sus propios derechos como funcionarios policiales. En otros casos, las opiniones o actitudes de los policías hacia el funcionamiento de ciertos procesos internos o en su relación con la ciudadanía, nos brindan información indirecta sobre la calidad de los procesos, sobre las prácticas informales que operan y se entrelazan con el funcionamiento formal, o con las reglas culturales que los policías legitiman y que pueden reforzar, ser indiferentes o levantar obstáculos a la implementación de prácticas acordes con los objetivos de una policía democrática.



Dimensiones de la encuesta de conocimientos, percepciones y actitudes del personal policial:

- Conocimiento de requisitos y motivaciones para el ingreso
- Valoración de su preparación para el trabajo diario
- Valoración de sus condiciones laborales
- Percepciones y actitudes acerca de los procedimientos para ascender
- Percepciones y actitudes acerca de la supervisión y los supervisores
- Percepciones y actitudes acerca de la disciplina y las sanciones
- Actitudes y evaluación de su relación con la comunidad
- Actitudes y evaluación hacia los derechos humanos
- Actitudes y evaluación de modalidades de trabajo policial
- Evaluación de los policías sobre frecuencia y gravedad de ciertos comportamientos en la corporación (integridad)



EJERCICIO DE REFLEXIÓN 5.1

Dialogue y reflexione con los integrantes de su grupo en torno a la experiencia del Insyde.

La experiencia del Instituto para la Seguridad y la Democracia con las organizaciones policiales subraya la importancia del discurso, opiniones y valores de los policías para conocer el funcionamiento de los mecanismos de responsabilización policial. ¿No es ésta una fuente de información subjetiva que puede sesgar la evaluación? ¿No sería conveniente que la evaluación tomara en cuenta solamente los marcos jurídicos, normativos y el diseño organizacional de la corporación?



Fomente la discusión en el grupo sobre los beneficios y posibles riesgos de incluir la opinión de todos los actores institucionales en la evaluación de su funcionamiento.



EJERCICIO DE REFLEXIÓN 5.2

Dialogue y reflexione con los integrantes de su grupo en torno a la siguiente aseveración:

Las recomendaciones relativas a la gestión y gerencia policial han sido las que más interés han despertado en las instituciones policiales. Lo indican los temas donde se ha continuado trabajando con las policías: Proyecto de Sistema de Información Policial con la Secretaría de Seguridad Ciudadana del estado de Querétaro, Proyecto de Sistema de Indicadores del Desempeño Policial con la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Municipio de Naucalpan de Juárez. Al parecer el diálogo con las policías se facilita cuando se centra en mecanismos que se ven como más cercanos a la eficacia policial.



Fomente entre los miembros de su grupo qué oportunidades y riesgos conlleva el usar como puerta de entrada al trabajo compartido con la policía este tema, y no otros más cercanos a la legitimidad institucional como el tratamiento de las quejas o las políticas de transparencia de la información institucional.



EJERCICIO DE REFLEXIÓN 5.3

Dialogue y reflexione con los integrantes de su grupo en torno a la siguiente idea:

Entre las herramientas metodológicas para la evaluación de los mecanismos de responsabilización policial, se propone la realización de una encuesta de conocimientos, percepciones y actitudes del personal policial y se señalan en un último recuadro las dimensiones que se abordan en la misma. ¿Qué otras dimensiones o temas le parecería pertinente preguntar al personal policial para evaluar la responsabilización policial?



Registre las respuestas del grupo y utilice la información para futuras discusiones.



REFLEXIONES INDIVIDUALES EN TORNO AL CAPÍTULO V

A large, empty rectangular box with a thin black border, intended for individual reflections on Chapter V.

CAPÍTULO V/LOS AUTORES



Ernesto Cárdenas

Economista egresado de la UNAM, especialista en formulación y evaluación de proyectos por FAO-ONU y NAFIN. Durante 20 años trabajó en proyectos de desarrollo en el sector público y privado. Desde 1994 es consultor asociado con diversas empresas especializadas en planeación y mercadotecnia; a partir de 1999, se orienta al estudio de la seguridad pública y la reforma policial en América Latina; desde 2004 es investigador de tiempo completo y líder de varios proyectos de mejora para corporaciones policiales en el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.



Antia Mendoza

Psicóloga por la Universidad de las Américas-Puebla y pasante de la Maestría en Victimología por el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Es investigadora, coordinadora y diseñadora de proyectos en IMIFAP, Educación, Salud y Vida. Los últimos dos años se desempeñó como docente en la Facultad de Psicología de la Universidad Interamericana, e investigadora de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. Investigadora independiente sobre violencia de género, violencia sexual y políticas públicas con perspectiva psicosocial, y en el Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC.



Carlos Silva

Licenciado en Sociología por la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay; maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México) y candidato a doctor en Ciencias Sociales, con especialidad en Sociología, por El Colegio de México [2000-2003]. Se ha especializado en los patrones de comportamiento policial, relaciones policía-comunidad, abuso policial, cultura organizacional y policial, indicadores de desempeño y rendición de cuentas. Además, es investigador en el Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC.



Luis Villalobos

Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Administración Pública, pasante de la Maestría en Finanzas y doctorante de Administración Pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública. Se ha especializado en la planeación, programación y evaluación de proyectos, y en el diseño de políticas para el funcionamiento de organizaciones públicas. Es investigador en el Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC.

VI

MEDIDAS PARA ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN EN LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ: LOGROS, DIFICULTADES Y LECCIONES

Temas de este capítulo

- Mecanismos de control establecidos
- Políticas de gestión, transparencia y comunicaciones
- Acciones contra la corrupción

Introducción

Este capítulo describe algunas de las medidas que se pueden adoptar y algunos de los mecanismos de control interno y externo que es posible establecer para enfrentar problemas de corrupción policial; algunas de las políticas de gestión, transparencia y comunicaciones que pueden coadyuvar a ese esfuerzo. Muestra las dificultades que entraña la adopción de esas medidas y el establecimiento de esos mecanismos y políticas, así como las lecciones que para otros esfuerzos de reforma policial puede ofrecer la experiencia peruana en el campo de la responsabilización policial.

Acerca del capítulo

Este capítulo consta de cinco partes. La primera presenta de manera sucinta los problemas de corrupción heredados por la institución policial del régimen autoritario de Fujimori y Montesinos que gobernó el Perú entre 1990 y el 2000.

La segunda parte se refiere a las medidas adoptadas y a los mecanismos de control interno y externo establecidos por el gobierno de Alejandro Toledo entre el 2001 y principios del 2003. Durante este período se llevó a cabo un ambicioso proceso de reforma policial, en el que la lucha contra la corrupción institucional fue un componente fundamental. A principios de 2003 ese esfuerzo se abandonó, para ser retomado brevemente entre mediados del 2003 y mayo del 2004, cuando volvió a dejarse, esta vez, definitivamente.

La tercera expone las políticas de gestión, transparencia y comunicaciones que coadyuvieron a la lucha contra la corrupción. Esta parte incluye una referencia a los mecanismos institucionales que se diseñaron para hacer un diagnóstico de la Policía Nacional del Perú (PNP) al iniciarse el gobierno democrático.

La cuarta parte desarrolla el conjunto de políticas que se adoptaron para enfrentar el abuso contra el personal policial en la propia institución.

El capítulo finaliza con las lecciones que se derivan de la experiencia peruana, haciendo especial énfasis en los factores que facilitaron los cambios y en aquellos que los obstaculizaron.

Cada sección va acompañada de ejercicios que promueven una reflexión sobre la pertinencia de adaptar estas medidas y políticas para hacer frente a los problemas de corrupción en otras instituciones policiales.



1. Los problemas de corrupción heredados

La PNP fue creada en 1988, al unificarse tres cuerpos policiales, a saber, la Guardia Civil, la Policía de Investigaciones y la Guardia Republicana, así como la Sanidad de Policía.

Hasta la unificación, la Guardia Civil, creada en 1873, cumplía funciones de policía preventiva. La Guardia Republicana, en 1919, tenía a su cargo la seguridad de los penales e instalaciones estratégicas, así como el resguardo de fronteras; y la Policía de Investigaciones, creada en 1948, las funciones de investigación criminal. Por su parte, la Sanidad de Policía nació en 1924 para brindar servicios de salud a los distintos cuerpos policiales¹. Desde 1988, estas funciones fueron asumidas por la PNP, que entonces contaba con ciento veinticinco mil efectivos policiales. Actualmente, cuenta tan sólo con noventa y cinco mil.

Históricamente las fuerzas policiales han estado adscritas al Ministerio de Gobierno y Policía, transformado en Ministerio del Interior en diciembre de 1969 por el gobierno militar presidido por el general Juan Velasco Alvarado². Hasta entonces, el Ministerio siempre estuvo en manos de civiles, aunque nunca se consolidó una estructura de funcionarios civiles permanentes que dirigiera la política de seguridad pública y condujera a las instituciones policiales. Por tanto, éstas gozaron de una gran autonomía, y en el caso de la Guardia Civil y la Guardia Republicana, mantuvieron estrechos lazos con las Fuerzas Armadas; éstos se profundizaron durante el gobierno militar que dirigió el país entre 1968 y 1980, cuando se militarizó el Ministerio, y durante los gobiernos civiles que lo siguieron, que debieron enfrentar un serio problema de subversión interna con la consiguiente militarización de la seguridad pública y de las fuerzas policiales. Este proceso se consolidó durante el gobierno de Fujimori y Montesinos, cuando los militares primero, y posteriormente los policías asumieron la propia conducción del sector.



Por un lado, la gran autonomía de las fuerzas policiales y, por el otro, la ausencia de un equipo profesional de funcionarios, así como la militarización del sector, redundaron en políticas de gestión poco transparentes y en sistemas de control interno y externo poco eficaces. Esto dio paso al desarrollo de prácticas corruptas en el manejo de los recursos institucionales.

¹ Policía Nacional del Perú: <http://www.pnp.gob.pe/historia.html>.

² Ministerio del Interior: <http://www.mininter.gob.pe/nuestrainstitucion/index.php?web=14&cat=14>.

La corrupción fue parte sustantiva del proyecto político autoritario de la década de los noventa en el Perú. El Ministerio del Interior fue una de las columnas sobre las que Fujimori y Montesinos asentaron su poder, que se extendió desde allí hacia la PNP. La corrupción en el Ministerio del Interior constituía un problema mucho más grave que el habitual en nuestra historia republicana; había penetrado de arriba hacia abajo al Ministerio y a la institución policial, afectando al conjunto del sector.



Ante la ciudadanía, la corrupción era —y en gran medida sigue siendo— el principal problema de la PNP. Es extraordinariamente revelador cómo en el caso peruano, a diferencia de muchas otras policías de la región, el problema fundamental no es el abuso o la ineficiencia, sino la corrupción. En el mismo sentido, la respuesta al cuestionamiento sobre qué cambios son necesarios hacer en la PNP, es abrumadora y coincidente: acabar con la corrupción, antes que tomar cualquier otra medida.

Ante la pregunta “¿Cuál es la tarea más importante de la reforma de la Policía?”, casi 50% de los encuestados por IMASEN en diciembre del 2001 respondieron que sacar a los policías corruptos de la institución, frente al 24% que respondieron “aumentar los sueldos de los policías” y 20% que dijeron “hacer más eficiente la institución”³.



Así, la lucha contra la corrupción se convirtió, en uno de los objetivos centrales de la gestión en el sector interior y de la reforma de la PNP. No había cambio posible sin enfrentarla frontalmente. Primero, porque eficiencia y corrupción son antagónicas; quienes se organizan personal o colectivamente para aprovechar lo público en beneficio privado, difícilmente pueden, a la vez, ofrecer resultados satisfactorios de su labor. Segundo, porque era la principal causa de desconfianza y falta de legitimidad institucional frente a la ciudadanía. Tercero, porque los beneficiarios de la corrupción, al ver sus intereses en peligro, se convierten en los principales enemigos del proceso de cambios.

³ Gino Costa y Carlos Basombrío, *Liderazgo Civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una Experiencia de Reforma Policial y Gestión Democrática de la Seguridad en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2004, p. 101; <http://www.seguridadidl.org.pe/trabinvest.htm>. Ver también el Informe Final de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú, aprobado mediante Resolución Suprema N° 0200-2002-IN del 15 de marzo de 2002.

Las nuevas autoridades, que asumieron sus cargos en el Ministerio del Interior del cual depende la policía nacional en 2001, encontraron diversas formas de corrupción institucional, que habían sido identificadas por la Iniciativa Nacional Anticorrupción, constituida por el gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua, quien asumió el poder luego del colapso de Fujimori y Montesinos en noviembre del año 2000⁴. Con el fin de profundizar en la situación en la que se encontraba la institución, se creó la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú, que integraron las más altas autoridades del Ministerio y la PNP, así como destacadas personalidades democráticas. Esta comisión tuvo como tarea llevar a cabo un diagnóstico institucional, formular las recomendaciones para superar los problemas detectados y elaborar un cronograma para su implementación. Concluido su trabajo, en febrero de 2002, cinco meses después de su instalación, fue sucedida por la Comisión de Modernización, encargada de facilitar la implementación de las recomendaciones de su antecesora. El proceso de reforma se truncó en enero de 2003 con la salida del equipo civil que lo encabezaba, para ser retomado unos meses después, hasta la definitiva salida del Ministerio del mencionado equipo de civiles en abril de 2004.

Entre las formas de corrupción más extendidas, se encontraban las siguientes: el mal manejo de los grandes recursos institucionales, incluyendo los fondos de bienestar policial (pensiones, salud y medicinas, vivienda), cuya responsabilidad recayó en las más altas autoridades del Ministerio y de la PNP; las vinculadas a las adquisiciones de equipamiento policial necesario, responsabilidad de las mismas autoridades; las referidas a la administración del combustible y de los alimentos destinados al personal policial, cuya responsabilidad recaía en los jefes de unidades; la vinculada a procesos administrativos internos, fueran éstos de selección, ascenso, cambio de colocación o procesos disciplinarios y judiciales; y la relacionada con el servicio a la ciudadanía.



Los recursos destinados al funcionamiento, equipamiento y bienestar de las Fuerzas Armadas y de la PNP fueron bastante significativos durante los años noventa, gracias, entre otros factores, a la privatización de las empresas públicas, por lo que se convirtieron en uno de los botines fundamentales de la corrupción. Según las

⁴ Iniciativa Nacional Anticorrupción, *Documentos de trabajo: Un Perú sin corrupción*, Lima, Ministerio de Justicia, 2001, pp. 52-57; http://palestra.pucp.edu.pe/pal_est/documentos/parte2.pdf.

investigaciones judiciales, la corrupción involucró a la propia cabeza del sector y a otros altos funcionarios, todos ellos pertenecientes a las Fuerzas Armadas, quienes además contaron con la complicidad de los altos mandos de la institución policial.

La primera víctima de esta corrupción fue la Caja de Pensiones Militar y Policial, que es el fondo de pensiones de los militares y policías. Se estima que durante el control corrupto de su gestión y de sus inversiones, la Caja dejó de percibir —mejor dicho perdió por mala administración— 250 millones de dólares⁵.

El Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL) fue otra institución en la que se asentó la corrupción organizada. Este fondo se conforma a partir de un descuento del 5% del salario de todos los policías que no son propietarios de una vivienda, más un 2% adicional aportado por el Estado. Se sabe que FOVIPOL construyó muy pocas viviendas durante los noventa, que sus precios de venta estuvieron sobrevalorados y que las edificaciones fueron de pésima calidad y estuvieron ubicadas en lugares inadecuados. Hasta hace poco tiempo, FOVIPOL no contaba con un sistema de gerencia y de control de sus ingentes recursos que fuera mínimamente moderno y eficiente⁶.

Este hecho ha sido fuente de profundo malestar entre los policías, quienes han visto frustradas sus expectativas de acceder a una vivienda digna. Ha generado también graves problemas con los pocos beneficiarios de las viviendas, quienes mayoritariamente suspendieron la amortización de sus deudas⁷.

Otro campo en el que se manifestó la corrupción a gran escala fue el de las grandes adquisiciones. Un estudio de la Oficina General de Administración del Ministerio concluyó que hay indicios de un gasto injustificado de aproximadamente 100 millones de dólares por concepto de edificaciones, independientemente de otras irregularidades, como la baja calidad de las obras y la selección arbitraria de los ganadores de las licitaciones. Lo mismo ocurrió en las grandes licitaciones de la PNP. Gracias a las investigaciones de la Oficina General de Administración y de la Procuraduría del Ministerio del Interior, se identificaron serias irregularidades en las licitaciones en que participaron las empresas SITRE —adquisición de equipo informático y de comunicaciones por un valor de 19 millones de dólares—, Mitsui

⁵ G. Costa y C. Basombrío, *op. cit.*, pp. 102, 137-9.

⁶ *Ibid.*, pp. 102, 128-131.

⁷ C. Basombrío; G. Costa, M. Huerta y S. Villarán, *Activistas de Derechos Humanos a cargo de la Seguridad y el Orden Público*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2004, pp. 96-9, <http://www.seguridadidl.org.pe/trabinvest.htm>.

y Marubeni —adquisición de camionetas marca Nissan y Toyota por valor de 37 millones de dólares— y Aeropacífico —compra de repuestos para la flota de la aviación policial⁸.



Una consecuencia de la manipulación política fue el deterioro de la vida institucional, que, sumado a la falta de voluntad de fiscalización y de mecanismos adecuados de control, acentuó el robo sistemático de los recursos asignados al servicio policial y a la atención del personal de la institución. Algunos de los ámbitos más notorios de esta forma de corrupción fueron las irregularidades en el manejo de la gasolina, las medicinas y el rancho, es decir, la alimentación del personal policial.

Siendo muy numerosa la flota vehicular de la PNP —más de 8,000 unidades—, la asignación regular por combustible es el principal recurso distribuido a las unidades policiales, pues llega aproximadamente a los 150 millones de soles al año—45 millones de dólares—. Diariamente, a cada uno de los más de 8,000 vehículos con que cuenta la institución, le son asignados entre cuatro y ocho galones de gasolina, que en muchos casos es de 97 octanos. Con frecuencia, y utilizando diferentes mecanismos de sustracción, la gasolina asignada a los vehículos era hurtada de manera parcial o total, lo que, lamentablemente, en gran medida sigue sucediendo. Esto genera una cadena de corrupción y complicidad que involucra a jefes y subalternos, que se benefician en diferentes grados de este hurto sistemático.



Esta modalidad de corrupción tiene dos efectos perversos. Por un lado, genera una cadena de complicidad en el delito, convirtiéndose en una práctica institucional “normal” que produce un ingreso “regular”; por el otro, hace imposible ofrecer un servicio eficiente de patrullaje y de atención al público, lo que acentúa tanto la inseguridad como la percepción entre la sociedad de ésta⁹.

Otro de los grandes problemas de corrupción está referido al mal manejo de las medicinas que adquiere el Fondo de Salud Policial (FOSPOLI) para entregar

⁸ G. Costa y C. Basombrio, *op. cit.*, pp. 103, 107-8.

⁹ *Ibid.*, pp. 103, 131-7.

gratuitamente a los policías y sus familiares. Este fondo se constituye con un aporte del Estado que asciende al 6% de la remuneración de cada policía, lo que anualmente representa alrededor de 20 millones de dólares. Bien administrados, estos recursos deberían cubrir largamente las necesidades de los policías. Sin embargo, los hospitales están por lo general desabastecidos de medicinas, lo que obliga a los policías y sus familiares a adquirirlas a precios de mercado —cuando tienen derecho a recibirlas gratuitamente— en las farmacias privadas adyacentes a los centros asistenciales de la sanidad¹⁰.

Otra forma de corrupción en el uso de los recursos que afecta directamente al personal ha consistido en el hurto de una parte del monto asignado para la alimentación de los policías que laboran en las unidades acuarteladas. Si bien hay un legítimo reclamo porque la cantidad asignada por el Estado para estos propósitos es baja, tales recursos, bien administrados y sacando ventaja de la economía de escala, estos recursos serían suficientes para brindar una alimentación decente y nutritiva al personal. Empero, se tornan claramente insuficientes cuando una parte de ellos son sustraídos para otros fines.

Las compras por adjudicación directa o invitación, permitidas por la ley en ciertas circunstancias, constituyen otra forma de corrupción muy extendida que resulta difícil de erradicar. En muchos casos, los montos tope son establecidos arbitrariamente, con la clara intención de evitar los controles previstos para adquisiciones que involucran montos mayores.



Otro rostro más de la grave corrupción es la que tiene lugar en el contexto de los procesos administrativos que se realizan a miembros del personal policial o en el proceso de los trámites en los que el personal es parte. Como estos procesos o trámites normalmente no están basados en reglas objetivas y transparentes ni cuentan con la debida fiscalización, con frecuencia dan pie a que la autoridad abuse de su poder discrecional y exija cobros irregulares a quienes están involucrados en ellos.

Lamentablemente, estas irregularidades comenzaban con el propio ingreso a la Escuela de Oficiales y a las escuelas de suboficiales. El ingreso no estaba regido por

¹⁰ G. Costa, “Mejor Gestión=Más Recursos=Mejor Servicio”, y Ricardo Valdés, “Combustible y medicinas: La punta del iceberg. Lecciones de las licitaciones”, en C. Basombrío, G. Costa *et al.*, *Manejo y Gestión de la Seguridad. De la Reforma al Inmovilismo*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2004, <http://www.seguridadidl.org.pe/trabinvest.htm>.

reglas objetivas iguales para todos. La influencia de los jefes, el favor político y en muchos casos, la corrupción determinaban quién ingresaba a la PNP y quién no. El efecto perverso de esa situación era evidente: se le enseñaba al joven aspirante a policía que al margen de las reglas de juego establecidas, existían otras que eran tanto o más importantes, y que para tener éxito en la carrera, era preciso respetar estas últimas e ignorar la ley. Para un futuro funcionario encargado precisamente de hacer cumplir la ley, esta situación resultaba un verdadero contrasentido.

El problema se repetía de manera sistemática en la mayor parte de las circunstancias que enfrentaba el policía en su vida profesional: ascensos, cambios de colocación, sobre todo a unidades policiales consideradas clave —logística, fondos de bienestar, carreteras, seguridad del Estado, terrorismo, narcotráfico—; estímulos profesionales; sanciones disciplinarias y procesos en el fuero privativo, entre otras. Asimismo, se manifestaba en la gran mayoría de los trámites administrativos vinculados a licencias, vacaciones y jubilaciones, entre otros¹¹.

Las formas de corrupción que implican solicitar una dádiva al ciudadano u obligarlo a pagar por un servicio que es por naturaleza gratuito son las que más afectan la imagen y el prestigio institucional. Son las que sufre el ciudadano común, o la ciudadanía en general, cuando solicitan un servicio o son intervenidos por la policía. Comprenden también la solicitud o aceptación de pagos ilegales para que la autoridad pase por alto una infracción, o para acelerar o efectuar un trámite —certificaciones, notificaciones, tramitación de expedientes, etcétera—. Con frecuencia, también se traducen en la solicitud que la policía hace para que el ciudadano colabore con dinero para la adquisición de materiales de oficina o gasolina, o bien, cubra los gastos de movilidad o los viáticos del personal, con la justificación de que los recursos que proporciona el Estado son insuficientes.



Esta corrupción es, en la mayoría de los casos, la menos importante en términos económicos, pero es la más dañina en términos institucionales, pues atenta contra cualquier esfuerzo por comenzar a construir una cultura de respeto a la ley en el país.

¹¹ Informe Final de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú.

Esta forma de corrupción expresa una cultura muy extendida y arraigada, completamente antagónica a la del respeto a la ley, casi inexistente en el Perú. El problema no es nuevo sino que se remonta a los orígenes de nuestra historia y se expresa en frases como: “¿No se podría arreglar esto de otra manera?” o “¡No sabe usted quién soy yo!”, utilizadas frecuentemente en nuestra vida cotidiana y hasta en las grandes transacciones políticas y económicas.

El daño que ello hace es inconmensurable. Es fuente de injusticia, en la medida en que permite que quien tiene más poder “solucione su problema” en detrimento del que carece de los medios para hacerlo. Genera inseguridad, puesto que la falta de respeto a la ley termina afectando a muchos en beneficio de unos pocos. En general, está ampliamente demostrado que el respeto a la ley es requisito indispensable para el desarrollo económico y la convivencia pacífica de una sociedad.



CUADRO INFORMATIVO 6.1

Principales causas de la corrupción

La Comisión de Reestructuración hizo una síntesis de las principales causas de la corrupción en la PNP:

- La concentración de las decisiones administrativas
- La debilidad de los mecanismos de control interno y la ausencia o ineficacia de controles externos
- Una normatividad difusa, incompleta y desactualizada
- Los bajos sueldos del personal
- Los inadecuados mecanismos de nombramiento de éste
- La falta de verificación de los antecedentes en los procesos de selección
- La ampliación desordenada de las funciones policiales
- La falta de regulaciones claras sobre la labor policial
- La carencia de mecanismos externos de queja y denuncia
- La deficiente asignación de recursos para el cumplimiento de las funciones
- La aceptación social de la corrupción como algo “inevitable”
- La promoción social de la corrupción para obtener ventajas
- La falta de participación ciudadana en el control y la fiscalización de la actividad policial
- El desconocimiento del ciudadano acerca de sus derechos¹²

¹² *Idem.*

Los problemas heredados fueron enfrentados con un conjunto de acciones descritas más adelante. En la medida en que el proceso de reforma policial y la lucha contra la corrupción fueron abandonados unos años después de su inicio, muchos de los problemas aquí consignados siguen presentes en la institución policial, como demuestran las recientes licitaciones sobrevaluadas de vehículos policiales y bombas lacrimógenas¹³. En tanto no se acometa con decisión y continuidad la corrupción, con una política integral y prioritaria en el sector interior, estos problemas seguirán minando la eficiencia policial, atentando contra la seguridad ciudadana, socavando la moral policial y deslegitimando a la institución.

EJERCICIO DE REFLEXIÓN 6.1



Después de leer algunas de las causas y las consecuencias de la corrupción, abra la discusión con los integrantes de su grupo, en torno al tema expuesto. Plantee diversos escenarios, ya sean verídicos o hipotéticos, para obtener más referentes.

Existen diversos tipos de corrupción en los cuerpos policiales, ¿cuáles considera que son los más frecuentes en su país?

¿Existen mecanismos, al interior o en la parte externa de la policía, que sirvan para identificar cada uno de estos problemas? ¿Considera que son suficientes para sancionar a los responsables? Justifique sus respuestas.

¿Qué tan eficientes considera que son estos mecanismos? ¿Por qué?

¿Cuáles considera usted que son los principales obstáculos institucionales y culturales para terminar, de una vez por todas, con las prácticas corruptas dentro de su institución? Numere sus respuestas por orden de gravedad, empezando por el obstáculo más serio.

¿Puede hacer algunas sugerencias para los problemas que encabezan su listado?

¹³ Durante los primeros meses del segundo gobierno de Alan García, a fines del segundo semestre de 2006, la ministra del Interior, Pilar Mazzetti, convocó a una licitación para adquirir patrulleros para la PNP. La licitación fue anulada y la ministra renunció como resultado del escándalo que se suscitó luego de conocerse los precios, claramente sobrevaluados, que el Ministerio se había comprometido a pagar. Luis Alva Castro, ex primer ministro y ministro de Economía y Finanzas del primer gobierno de García asumió la cartera de Interior con el compromiso de llevar a cabo, exitosamente, la adquisición de patrulleros para la PNP. A fines de julio de 2007 se conoció la empresa ganadora del concurso y las condiciones para la compra del equipo, estallando un escándalo mayúsculo, pues no sólo los precios estaban sobrevaluados, sino la empresa que suministraría el equipo era desconocida en el Perú. Es más, ninguna de las grandes empresas concesionarias de vehículos participó en la licitación. La situación de Alva Castro fue aún más difícil, considerando que poco después de la adquisición de los patrulleros, el Ministerio del Interior adquirió bombas lacrimógenas por un costo de tres millones de dólares, cuando lo pudo hacer por la mitad de precio. La suerte de Alva quedó a la deriva, aunque con un importante respaldo de su partido, con el que no contó su antecesora Pilar Mazzetti. Para salvar su cabeza declaró nula la adquisición de los patrulleros, cosa que todavía no ha hecho con las bombas lacrimógenas. Al respecto, ver los informes periodísticos elaborados por el Área de Seguridad Ciudadana del Instituto de Defensa Legal, en: www.seguridadidl.org.pe

2. Las medidas adoptadas y los mecanismos de control establecidos

Sobre la base del diagnóstico de la Comisión de Reestructuración se diseñaron las siguientes políticas y acciones de lucha contra la corrupción:

2.1 Fortalecimiento de los mecanismos de control interno

Antes de la reforma, el Ministerio contaba con un Órgano de Control Interno, que dependía del ministro. Estaba a cargo del control posterior de los asuntos contables de todas las unidades no policiales dependientes del Ministerio.

Por su parte, la policía contaba con una Inspectoría General, dependiente del director general. A su vez, cada unidad policial contaba con un inspector que dependía del jefe de la unidad. Estas inspectorías estaban a cargo de investigar las conductas funcionales del personal policial. Los Consejos de Investigación, constituidos en cada grado de la carrera, imponían las sanciones.

Los órganos que tenían a su cargo los sistemas de control en el Ministerio y en la PNP se encontraban en extremo debilitados y desprestigiados por su actuación durante la década de los noventa.

El diagnóstico llevado a cabo por la Comisión de Reestructuración sobre la Inspectoría General de la PNP concluyó que ésta no tenía una organización ni un funcionamiento sistémico; su coordinación con la Contraloría General y el Órgano de Control Interno del Ministerio era deficiente; la normatividad que la regía era ampulosa y dispersa; sus procesos excesivamente lentos; su personal, inadecuadamente seleccionado; y sus recursos materiales, económicos y logísticos, insuficientes para garantizar su eficiencia y cautelar su independencia. A todo ello, se debe sumar una cultura institucional que ve con recelo y desconfianza las labores de control y fiscalización. El propio personal policial encuestado por la Comisión de Reestructuración respondió mayoritariamente (58%) que la Inspectoría General no era un instrumento eficiente en la lucha contra la corrupción institucional¹⁴.



Apoyándose en este diagnóstico, la Comisión de Reestructuración recomendó una nueva arquitectura institucional. El Órgano de Control Interno del Ministerio

¹⁴ Informe Final de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú.

pasó a denominarse Órgano de Control Institucional y a depender funcionalmente de la Contraloría General de la República. Su labor fue complementada por la Oficina de Asuntos Internos, con competencia no sólo sobre los funcionarios civiles del Ministerio, sino también sobre los policías, en casos de corrupción.

A nivel policial, la Inspectoría General fue fortalecida, otorgándosele carácter sistémico a nivel nacional, de modo que el inspector de cada dirección territorial pasó a depender del inspector general y no del jefe de la unidad, garantizándosele de esta manera su independencia frente al mando operativo en el ejercicio de su función. Los Consejos de Investigación fueron reemplazados por Tribunales Administrativos permanentes para sancionar las infracciones investigadas por la inspectoría. Además, se creó el Órgano de Control Institucional de la Policía Nacional, dependiente de la Contraloría General, con competencia para el control posterior de sus asuntos contables. Finalmente, se diseñó un nuevo régimen disciplinario policial.





La Comisión de Reestructuración recomendó dos medidas adicionales. Primero, la depuración de los organismos de control existentes. Segundo, la contratación de personal policial o civil idóneo, y su capacitación y equipamiento, así como una adecuada política de incentivos. El proceso de depuración no fue fácil, porque fue la propia policía la encargada de llevarlo a cabo. Nunca se contó con los recursos necesarios para contratar a personal civil idóneo. El problema de fondo de la reestructuración de la inspectoría fue de liderazgo.


El general Luis Seclén, quien fue inspector general de la PNP hasta fines del 2002, cuando fue pasado al retiro por su falta de celo para ejercer la labor de fiscalización, posteriormente fue nombrado nada menos que primer jefe del Órgano de Control Institucional de la PNP por el contralor general de la República.

A pesar de los incipientes esfuerzos por reformar los órganos de control interno del Ministerio y la policía, poco es lo que estos cambios han logrado. Primero, porque nunca fueron una prioridad en la gestión del Ministerio, que apostó más bien por la creación y desarrollo de la Oficina de Asuntos Internos. Segundo, porque los pocos logros, como el establecimiento del carácter sistémico de la Inspectoría General de la PNP, no han sido suficientes para contrarrestar la inercia institucional, que ha seguido poblando esas unidades de personal incompetente

y corrupto. La inercia más difícil de superar es la determinada por la cultura imperante, permisiva con la corrupción. Tercero, porque otro logro importante, la dependencia de los órganos de control contable de un ente externo como la Contraloría General, no ha mejorado sus investigaciones, sino vuelto más lento y burocrático su funcionamiento.

	<p style="text-align: center;">EJERCICIO DE REFLEXIÓN 6.2</p> <p>Utilizando como referente el caso expuesto, reflexione y dialogue con los integrantes del grupo en torno a las siguientes preguntas:</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ A su juicio, ¿son eficientes los mecanismos de control interno dependientes de la institución policial? ➤ Dichos mecanismos, ¿dependen del jefe operativo de cada unidad o son sistémicos? o, en otras palabras, ¿parten de un organismo autónomo dentro de la institución? ➤ ¿Qué medidas, considera usted, podrían adoptarse para mejorar el funcionamiento de los órganos de control interno? ➤ ¿Cuáles considera usted que podrían ser las medidas de selección idóneas para garantizar la selección de personal adecuado? ➤ Mencione algunos incentivos que usted considere, se les podría proporcionar al personal ➤ ¿Cuáles, considera usted, pueden ser las vías adecuadas para superar una cultura institucional altamente permisiva con la corrupción?
	<p>Fomente el diálogo entre los integrantes del grupo para provocar la discusión con base en las mismas preguntas, en contextos distintos.</p>

2.2 La profesionalización y el reconocimiento del mérito

 Un principio fundamental de gestión es que la iniciativa, la innovación y la competencia profesional deben ser premiadas, de la misma manera que la mala

conducta debe ser castigada, no encubierta. En la PNP existe una percepción generalizada de que el éxito en la carrera profesional no se deriva de la calidad del trabajo realizado, del esfuerzo, del sacrificio y de la solvencia profesional, sino de la injerencia política, el servilismo y el pago de favores, cuando no de la propia corrupción. Esta actitud favorece entonces, el acomodo, el amiguismo y la actitud servil, en lugar de inculcar valores como el esfuerzo, el sacrificio y el mérito.

Para comenzar a corregir esta situación se tomaron medidas, entre las que destacan las siguientes:



Primero, la eliminación de toda injerencia en los ingresos a las academias de oficiales y suboficiales de la policía. Con este propósito, se invitó a una universidad privada de gran prestigio a diseñar, impartir y evaluar las pruebas de conocimiento, componente importantísimo de los exámenes de ingreso.

Segundo, el establecimiento de un sistema de ascensos sin intervención política alguna. Así, se eliminaron las prerrogativas de las comisiones de ascensos para aumentar o disminuir arbitrariamente puntos a los postulantes. Esto permitió que, por primera vez, no se manipularan los ascensos. El anterior sistema de ascenso contemplaba, además de un conjunto de evaluaciones (de salud, estado físico, tiro y conocimientos), una entrevista personal. La mayoría de los evaluados obtenían calificaciones similares en las pruebas, razón por la cual el ascenso se definía en la entrevista personal. La comisión tenía la potestad de aumentarle o disminuirle al entrevistado hasta cinco puntos en su calificación final, situación que otorgaba a la comisión la capacidad de determinar discrecionalmente quién ascendía y quién no, lo que normalmente se prestaba para todo tipo de irregularidades e injusticias.


Tercero, el concurso de comisarías permitió premiar a aquellas dependencias policiales que, según la ciudadanía, brindan un mejor servicio al público.

Este concurso fue promovido por el Ministerio para reconocer a las unidades policiales que brindaban un mejor servicio al ciudadano y contaban con legitimidad social en el Departamento de Lima. La idea era extenderlo a nivel nacional, lo que no se consiguió. Una tercera parte de la evaluación correspondía a las autoridades policiales, otra al Ministerio, y la tercera parte a los propios ciudadanos. Con este objeto, el segundo solicitó al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) que recogiera la opinión de los vecinos sobre el servicio policial de las

comisaría y que aplicara una evaluación a las mismas. El recurso al INEI garantizó la objetividad de la evaluación, por lo menos en dos de sus tres componentes, lo que le dio al concurso una gran legitimidad interna. Las comisarías ganadoras, quince de un total de ciento veintidós, recibieron recursos del Ministerio para mejorar las condiciones de trabajo y bienestar del personal policial. Los efectivos policiales, además, recibieron puntaje adicional para el proceso de ascenso.



Abandonado el proceso de reforma policial, la institución ha retornado a las viejas prácticas para determinar los avances en la carrera policial.

	EJERCICIO DE REFLEXIÓN 6.3
	Reflexione y dialogue con los integrantes del grupo en torno a las siguientes preguntas:
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Qué formas de corrupción dentro de la institución mencionada considera usted que afectan en mayor medida la carrera policial? Mencione cuáles son, así como algunas de las posibles vías para hacerles frente. ➤ ¿Considera conveniente involucrar a alguna institución universitaria en el proceso de selección policial? Justifique sus respuestas. ➤ ¿Considera conveniente involucrar a un organismo externo a la institución en el proceso de ascensos policiales? ➤ Según su visión, ¿considera que es útil premiar a las unidades y al personal policial más destacado? Justifique sus respuestas. ➤ ¿Cree usted que en algún momento, la acción de premiación pueda resultar contraproducente, tomando en cuenta que el obtener buenos resultados es parte fundamental de la función del personal policial.

2.3 Depuración



Pese a que durante el gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua, que gobernó el país entre la caída de Fujimori y la asunción de Alejandro Toledo como presidente electo a mediados del 2001, ya se había iniciado la depuración del cuerpo de oficiales, la nueva administración encontró una organización dirigida aún por generales y coroneles ascendidos por Fujimori y, sobre todo, Montesinos,

quien tenía una injerencia directa en esta materia. Además, todos los altos oficiales de la PNP habían firmado un acta de sujeción al gobierno autoritario, y su presencia constituía un freno a toda posibilidad de renovación y profesionalización institucional. Por otra parte, los buenos oficiales habían quedado relegados.

La depuración constituyó, así, una necesidad indispensable para concretar el proceso de cambios que el nuevo gobierno se había propuesto al dotar a la institución de un nuevo liderazgo y acometer las tareas de la reforma policial, muy especialmente la de moralizar la institución.



En total, entre los años 2001 y 2003, pasaron a retiro por renovación alrededor de mil trescientos altos oficiales¹⁵. Lamentablemente, algunos de ellos han retornado a la institución gracias a sentencias judiciales muy cuestionables que han declarado fundados los amparos presentados por ellos. Lo mismo ha ocurrido con oficiales y suboficiales dados de baja por medidas disciplinarias. En parte, estas decisiones judiciales tienen que ver con procedimientos institucionales que están reñidos con las normas del debido proceso, los que han sido corregidos desde entonces, y con la extendida corrupción judicial que subsiste. Esto obliga a considerar el necesario apoyo del poder judicial a la reforma policial, pues si la corrupción subsiste en este órgano del Estado, será difícil que la justicia contribuya a la moralización policial; más bien, la saboteará.

Entre el 2005 y el 2006 se dieron avances importantes para establecer criterios claros en los países a retiros por renovación, eliminándose así los abusos a que dio pie la legislación anterior. No obstante, con sistemas de control interno debilitados y sistemas de control externo ineficaces, hoy es más difícil depurar la oficialidad. Considerando los altos niveles de corrupción existentes en la cúpula institucional, éste es un serio problema que ha de enfrentar cualquier esfuerzo de reforma a futuro.

EJERCICIO DE REFLEXIÓN 6.4



¿Considera usted que la policía cuenta con mecanismos distintos para autodepurarse, más allá de los mecanismos disciplinarios? Haga un listado de éstos y dialogue con los integrantes de su grupo en torno a las respuestas.



Puede sugerir la exposición por parte de un equipo preseleccionado, de casos reales o hipotéticos que giren en torno al tema de la disciplina y las distintas formas

¹⁵ G. Costa y C. Basombrío, *op. cit.*, pp. 118-123.

de aplicarla. Al término de la exposición, es conveniente abrir el diálogo para que todos compartan sus reflexiones.

¿Cuáles considera usted que son las ventajas y cuáles las desventajas de esos mecanismos? Justifique sus respuestas.

2.4 Investigación y denuncia de la corrupción heredada

Es preciso evitar el “borrón y cuenta nueva”. La primera acción que se tomó en este caso fue brindarle todas las facilidades al personal de la Contraloría General de la República para investigar los posibles hechos de corrupción ocurridos durante la década anterior. También se otorgó prioridad al apoyo del sistema anticorrupción —procuradores, fiscales y jueces— creado para investigar a la red de Fujimori y Montesinos. Se fortaleció, además, la labor de la Procuraduría del Ministerio para investigar y denunciar ante el Ministerio Público los principales casos de corrupción heredados. Así, se interpusieron denuncias contra las empresas SITRE, Mitsui y Marubeni y Aeropacífico igual que a los funcionarios públicos responsables de esos contratos.

En ninguno de estos casos el poder judicial ha dictado su fallo estableciendo responsabilidades penales a los funcionarios de las empresas que incurrieron en dolo al contratar con el Estado. Tampoco lo ha hecho para sancionar a los respectivos funcionarios públicos. El poder judicial peruano ha dejado muchísimo que desear en relación con este aspecto de la corrupción heredada, de la misma manera que ha amparado reiteradamente a oficiales retirados por renovación y a personal policial dado de baja por medida disciplinaria, en algunos casos porque ha juzgado que tales decisiones administrativas vulneraban derechos fundamentales; en otros, por la subsistencia de la corrupción judicial. En ambos casos, su papel ha sido altamente perjudicial para el proceso de moralización institucional.

2.5 Creación de la Oficina de Asuntos Internos



Quizá la innovación más importante en el sistema de control fue la creación de la Oficina de Asuntos Internos. Ante la inoperancia de las inspectorías generales del Ministerio y de la PNP, y en tanto éstas eran reestructuradas, se creó una pequeña

unidad de investigación dependiente directamente del ministro, cuyo propósito era abocarse a conocer, a pedido del ministro o del director general de la policía, los casos más significativos de corrupción y de abuso. Sus investigaciones, ágiles y rápidas, debían traducirse en informes remitidos para conocimiento del ministro, quien debía disponer que se adoptaran las sanciones administrativas que correspondiera y/o se trasladara la información al Ministerio Público para el inicio de las acciones penales correspondientes.



Para el establecimiento de esta oficina se contó con la activa colaboración del FBI de Estados Unidos, dos de cuyos expertos trabajaron durante varias semanas en el Ministerio, junto con miembros del equipo de la reforma, en el diseño y la organización de la unidad. El FBI también se comprometió a capacitar periódicamente al personal que fuera seleccionado para integrar esta oficina, así como a equipar la misma. Personal civil fue contratado, lo que hizo posible la creación de equipos mixtos de civiles y policías, de quienes dependió de manera significativa el éxito de sus investigaciones. En lo que constituyó una innovación audaz, la oficina, que comenzó a funcionar a principios del 2002, se puso a cargo de un civil¹⁶.

Los resultados de sus primeras investigaciones fueron altamente esperanzadores y demostraron que se había creado una herramienta clave y de invaluable potencial en la lucha contra la corrupción y el abuso policial. Por ejemplo, la investigación sobre la golpiza policial a periodistas en la plaza del Congreso, en octubre del 2002, no habría podido establecer las responsabilidades del caso si no hubiera sido por los hallazgos de Asuntos Internos, dado que las indagaciones que realizó la Inspectoría General de la PNP durante una semana no arrojaron luz alguna sobre lo sucedido. Quizá lo que explique el fracaso de las investigaciones de inspectoría y el éxito de Asuntos Internos es que la primera es un mecanismo de control interno y policial, mientras que la segunda goza de una autonomía e independencia que no tiene la primera, pues depende del ministro del Interior y está integrada por personal civil y por un limitado número de efectivos policiales, especialmente seleccionados.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 108-110.

Como es normal, la existencia de la oficina de Asuntos Internos generó cierto rechazo en algunas instancias de la PNP. Primero, porque constituía una amenaza a poderosos intereses creados que se alimentaban de prácticas corruptas, muy extendidas en la institución. Segundo, porque a diferencia de los tradicionales órganos de control, no dependía del alto mando policial sino del ministro del Interior. El alto mando policial le regateó su apoyo porque le incomodaba que una unidad con un tremendo grado de injerencia en la vida institucional, no estuviera directamente bajo su control. Por las mismas razones, fue muy lento en cumplir sus recomendaciones. El inspector general de la PNP también resintió la creación de la oficina, pues mermaba su autoridad.

De hecho, los oficiales que trabajaron para Asuntos Internos, seleccionados luego de una rigurosa revisión de sus antecedentes, fueron hostilizados y cuestionados por muchos de sus colegas bajo un mal entendido espíritu de equipo. El hostigamiento a los oficiales de Asuntos Internos estaba probablemente relacionado con dos investigaciones clave que se llevaban a cabo: la corrupción en la adquisición de medicinas por el FOSPOLI y las supuestas irregularidades cometidas por el personal de la Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI) en una investigación llevada a cabo sobre las “planillas fantasma” en la PNP. Éstas correspondían a personal policial ya fallecido, que figuraba como activo en la planilla y cuyo sueldo era ilegalmente cobrado por alguien de la propia institución. Una de las claves para el éxito futuro de esta unidad es garantizar no sólo la protección de los oficiales que trabajan en ella, sino establecer los incentivos que le otorguen prestigio al hecho de ser parte de la misma.



Abandonada la reforma, la oficina de Asuntos Internos ha languidecido¹⁷. Sucesivos ministros no se han atrevido a cerrarla, pero los equipos de investigación han cambiado y tanto la mística de sus primeros investigadores civiles y policiales, como el apoyo y la protección política con que contaban, ha desaparecido. En la práctica, la Oficina de Asuntos Internos ha dejado de hacer investigaciones relevantes.

¹⁷ Un buen balance de los primeros años de la Oficina de Asuntos Internos se puede encontrar en el artículo de Leonardo Caparrós, “OASI: Una Bien Ganada Mala Fama”, en C. Basombrío, G. Costa *et al.*, *Manejo y Gestión de la Seguridad. De la Reforma al Inmovilismo*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2004, pp. 106-12.



EJERCICIO DE REFLEXIÓN 6.5

Reflexione y dialogue con los integrantes de su grupo en torno a las siguientes preguntas:

- ¿Cree usted viable la creación de una oficina de Asuntos Internos en su lugar de trabajo actual? ¿Le parece que sería útil? En caso afirmativo, fundamente las bases que le darían viabilidad a la nueva creación.
- En caso de definir la estructura de la nueva oficina, ¿preferiría que estuviera a cargo de la autoridad policial, de la autoridad política, o de un agente externo?
- ¿Cuáles serían las diferencias entre uno y otro? ¿Cuáles las ventajas? ¿Cree útil y posible un mecanismo de investigación con personal ajeno a la institución? ¿Cuáles considera usted que serían las principales ventajas? ¿Cuáles las desventajas más serias?
- ¿Qué criterios considera usted tendrían que utilizarse para seleccionar a policías que dependieran de estas unidades? ¿Qué incentivos deberían tener? Fundamente sus respuestas.

3. Políticas de gestión, transparencia y comunicaciones

3.1 La Comisión de Reestructuración

Como se ha mencionado anteriormente, para determinar los alcances de la reforma policial, se constituyó la Comisión de Reestructuración, que debía realizar el diagnóstico institucional y recoger el sentir y las aspiraciones del personal policial de todos niveles, así como de la ciudadanía en general. Para asegurar la imparcialidad y la representatividad del diagnóstico, éste no podría ser llevado a cabo entre cuatro paredes ni exclusivamente por altos oficiales de la institución. Así, la institución no sólo incluyó al mando civil del Ministerio y al alto mando policial, sino a destacadas personalidades civiles y a representantes de distintos niveles jerárquicos de la institución, entre ellos a un representante del personal subalterno.



Tan importante como determinar quiénes integrarían la Comisión de Reestructuración fue establecer su metodología de trabajo. Se optó por hacer de ella una comisión de diálogo entre los miembros de la institución y la ciudadanía. Además del diagnóstico, la Comisión debía definir los objetivos del proceso de

reestructuración y el cronograma de éste, estableciendo metas precisas y plazos para el cumplimiento de las mismas.

Constituida la Comisión, ésta dividió su trabajo en nueve subcomisiones que abordaron los temas que fueron considerados más importantes en el proceso, a saber: doctrina policial, marco normativo, sistemas de control interno y externo, gestión de recursos humanos, gestión de recursos materiales y logísticos, bienestar policial y salud, organización y estructura, educación, y mujer policía. Cada subcomisión organizó su trabajo de manera que recogiera las opiniones del personal policial encargado de la respectiva área temática, así como de expertos, autoridades civiles de distinto tipo y la ciudadanía en general.

Con este propósito se habilitó un número telefónico gratuito para recibir las opiniones que hubiera sobre estos temas u otros considerados relevantes. Asimismo, se firmó un convenio con los colegios de abogados de todo el país, a efectos de que éstos sirvieran de mesa de partes de la opinión ciudadana. También se organizaron visitas a distintas ciudades del país. Éstas permitieron recoger las opiniones de las autoridades municipales y judiciales, de representantes de organizaciones sociales, así como de los jefes de las regiones policiales, sus estados mayores y los cuerpos de oficiales y de suboficiales.

Complementariamente, se encargaron encuestas de opinión dirigidas a la ciudadanía y una encuesta a los miembros de la institución, que se realizó con el apoyo de la Universidad de Lima. Éstas fueron fundamentales para tener una idea exacta de la percepción ciudadana de la policía y de la percepción de la policía sobre su propia institución.

La Comisión realizó su trabajo en poco más de los tres meses dispuestos por su decreto de creación. Su esfuerzo se tradujo en el Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú, más conocido como “El libro verde”, que fue presentado al presidente de la República el 22 de febrero del 2002, el cual contiene un estudio bien desarrollado de las fortalezas y debilidades de la PNP, así como los objetivos y las acciones que serán llevadas a cabo en un plazo de dos años, de acuerdo con un cronograma detallado. Como es obvio, las acciones incluidas en el cronograma son las necesarias para iniciar el proceso de reforma y modernización institucional, pero el proceso no se agota en ellas, porque se trata de un esfuerzo de adecuación, actualización y cambio permanente.



La metodología de trabajo seguida hizo posible que la reestructuración de la PNP se incorporara a la agenda no sólo del gobierno sino del país. También

permitió otorgarle al proceso de cambios institucionales una base de apoyo y legitimidad dentro de la propia PNP, gracias a la colaboración entusiasta de oficiales y suboficiales. Sirvió para involucrar a la ciudadanía en este esfuerzo y hacerla partícipe de él. Asimismo, contribuyó a que instituciones públicas y privadas ofrecieran sus servicios para colaborar en esta tarea. En el ámbito público, muchas otras instituciones también pusieron a disposición del proceso sus recursos técnicos y materiales¹⁸.

EJERCICIO DE REFLEXIÓN 6.6



En relación a la metodología de trabajo del caso expuesto, así como de sus resultados en los procesos de reestructuración, reflexione y dialogue con los integrantes de su grupo en torno a las siguientes preguntas:

- ¿Cuentan los cuerpos policiales de su país con diagnósticos de sus fortalezas y debilidades? ¿Son esos diagnósticos públicos y conocidos?
- ¿Considera útil y posible la constitución de una comisión representativa, con personal civil, para desarrollar un diagnóstico institucional, que recoja las opiniones del personal a todos los niveles y de la ciudadanía?
- En su país usted, ¿considera útil y viable la realización de encuestas de opinión al personal de los cuerpos policiales? ¿Sirven las encuestas de opinión pública? ¿Para qué? Fundamente sus respuestas.
- ¿Con qué frecuencia deberían realizarse estas encuestas? ¿Con qué fin?
- ¿Considera usted que los resultados de las encuestas deberían ser públicos, aún si contienen opinión desfavorable del personal policial sobre su institución? Fundamente su respuesta, tanto en caso afirmativo como negativo.

3.2 La buena gestión de los recursos

Los grandes negocios que se produjeron en el pasado reciente demuestran que el principal problema en el Ministerio no fue la falta de recursos, como normalmente se piensa, sino la incompetencia con que se manejaron y la corrupción reinante, que impidieron su buen uso. En tanto los problemas de administración, gerencia y corrupción no sean adecuadamente superados, los recursos adicionales que se puedan obtener no se traducirán en mejoras importantes.

¹⁸ G. Costa y C. Basombrío, *op. cit.*, pp. 82-8.



En lugar de exigir más recursos para operar el cambio y la modernización, hay que asegurar que aquéllos con los que se cuenta sean adecuadamente administrados. Eso permitirá tener más recursos y atender necesidades largamente postergadas.

La buena gestión y la buena administración, en sí mismas, generan nuevas fuentes de ingresos y recursos, tanto del presupuesto público como del sector privado, así como de fuentes multilaterales de crédito y de la cooperación internacional¹⁹.

El abandono de la reforma y, en especial, del esfuerzo por modernizar la gestión y hacerla más transparente, se ha traducido recientemente en escandalosas compras de equipo policial a precios sobrevaluados que han debido ser anuladas. Sin embargo, hasta el momento nadie ha sido sancionado por ello, salvo la ministra del sector que debió renunciar por presión de la opinión pública. La subsistencia de intereses manifiestamente corruptos dentro del Ministerio y la policía ha llevado a un segundo escándalo, que, gracias a los medios de comunicación y a la opinión pública, tienen al ministro del Interior bajo cuestionamiento público. En tanto los intereses corruptos sigan influyendo en las grandes decisiones del sector, la eficiencia policial y la seguridad ciudadana seguirán siendo traicionadas.



EJERCICIO DE REFLEXIÓN 6.7

Reflexione y dialogue con los integrantes de su grupo en torno a los siguientes puntos:

Enumere los casos suscitados recientemente en su país en los que considera usted existe un uso inadecuado de los recursos. Fundamente las irregularidades y analícelas en equipo.

Si se contara con mejores sistemas de gestión en su país, ¿sería posible cambiar las vías de tránsito de los recursos para evitar las irregularidades? Fundamente sus respuestas.

¹⁹ G. Costa, “Mejor Gestión=Más Recursos=Mejor Servicio”, en C. Basombrío, G. Costa *et al.*, *Manejo y Gestión de la Seguridad. De la Reforma al Inmovilismo*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2004, pp. 178-181.

3.3 Transparencia



La apertura y transparencia de la gestión presume el carácter público de los recursos institucionales, incluyendo la información, lo que se deriva en la necesidad de rendir cuentas sobre el uso de dichos recursos y ponerlos al servicio de la ciudadanía. Son, además, las armas más poderosas y eficaces contra la corrupción y la mala gestión de los recursos.

Algunas medidas importantes para lograr este objetivo son:



CUADRO INFORMATIVO 6.2

Medidas para lograr la transparencia

1. El activo involucramiento del Ministerio en promover la aprobación de la ley de acceso a la información pública y en tomar las medidas necesarias para su cumplimiento por el sector.
2. La creación de una página web en la que se podía consultar toda la información relevante sobre la gestión.
3. La creación de una línea telefónica gratuita 0800 para llamar desde cualquier punto del país para denunciar un abuso o un hecho de corrupción policial, o para aportar información relevante para el Ministerio. Este número telefónico funcionó en la Comisión de Derechos Humanos, encargada de dirigir el trabajo de las oficinas de derechos humanos de la policía en todo el país²⁰.
4. Una activa política de comunicaciones, que será abordada a detalle más adelante.
5. La participación de organizaciones de la sociedad civil en la supervisión de las grandes adquisiciones del Ministerio.

²⁰ C. Basombrío, G. Costa, M. Huerta y S. Villarán, *Activistas de Derechos Humanos a cargo de la Seguridad y el Orden Público*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2004, pp.152-4. Ver también Miguel Huerta, “La política de derechos humanos”, en C. Basombrío, G. Costa *et al.*, *Manejo y Gestión de la Seguridad. De la Reforma al Inmovilismo*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2004, pp. 113-8.



3.4 Proética y la licitación de los uniformes

Una de las experiencias más importantes de transparencia en el uso de los recursos públicos fue la licitación para adquirir y confeccionar los uniformes de la PNP, mediante un mecanismo de fiscalización ciudadana inédito en el país, que se sumó a todos los controles preestablecidos por la ley. La fiscalización ciudadana corrió a cargo de Proética, el capítulo nacional de Transparencia Internacional, presidida por el ex procurador anticorrupción para el caso Fujimori-Montesinos, José Ugaz, que es un consorcio integrado por destacadas instituciones nacionales.

El origen de los recursos, la envergadura de la licitación, la traumática experiencia con los uniformes coreanos adquiridos a fines de la década de los noventa en un proceso cuestionable y las nuevas políticas anticorrupción en curso, fueron elementos que confluyeron para garantizar la transparencia de esta licitación y, en la medida de lo posible, hacer de ella un acto ejemplar, que sentara un precedente de lo que debían ser las licitaciones futuras. Esto tanto por la pulcritud y honestidad con que se manejaron los recursos como por la calidad de los uniformes adquiridos.

La presencia de Proética constituyó un inmenso desafío, pues implicaba introducir en una licitación, por primera vez en el Perú, la acción fiscalizadora de una entidad no gubernamental que se encargara de observar cada aspecto del proceso, de pronunciarse sobre su transparencia y consistencia ética, y de promover mecanismos que redujeran al mínimo la posibilidad de cualquier irregularidad en el proceso.

Proética puso en práctica una metodología de intervención basada en experiencias de otros países —Colombia y Brasil, principalmente—, que consistía en realizar una supervisión activa del proceso y en plantear exigencias adicionales a las legales, tales como la necesidad de prepublicar las bases para el proceso, la obligatoriedad de absolver las consultas y observaciones formuladas sobre ellas, la firma de un pacto de integridad con las empresas y los funcionarios públicos involucrados en la licitación, la realización de seminarios con los postores, entre otras.

Aunque la intervención de Proética hizo el proceso más lento —veintiséis meses para la confección de los uniformes— las medidas adoptadas han garantizado una licitación limpia y competitiva, con un ahorro de más de un millón y medio de

dólares sobre el precio base de diecisiete millones. Este ahorro permitió licitar la confección de nuevas prendas de vestir²¹.



Los dos últimos escándalos ocurridos en el Perú por la compra de equipo policial no se hubieran presentado de haberse continuado con la sana práctica de convocar a una institución independiente de la sociedad civil para supervisar los procesos de licitaciones públicas. No obstante, en su momento, tal invitación fue duramente condenada por sectores que se resistían a procesos de licitaciones transparentes.



EJERCICIO DE REFLEXIÓN 6.8

Dialogue y reflexione con los integrantes de su grupo en torno a la siguiente pregunta:

En relación con las grandes licitaciones públicas, ¿considera usted que sería conveniente incluir en el proceso la participación de organismos de la sociedad civil, a fin de fortalecer la supervisión que llevan a cabo los organismos públicos respectivos, en las grandes licitaciones públicas?

3.5 Política de comunicaciones

Durante la reforma con los medios de comunicación se siguió una política transparente y se establecieron relaciones muy fluidas. Una vez por semana se organizaban conferencias de prensa sobre la gestión. Los periodistas, sin discriminación alguna, eran invitados regularmente a participar de los viajes de las autoridades del sector. En realidad, se buscó una alianza estratégica con los medios, no sólo contra las taras heredadas sino a favor de la reforma y modernización policial²².

²¹ G. Costa y C. Basombrío, *op. cit.*, pp. 112-6. Ver también María Jesús Gamarra, *Los Uniformes de la Policía Nacional del Perú: Una Licitación Impecable*, y G. Costa: “La Licitación que Mufarech Cuestiona”, en C. Basombrío, G. Costa *et al.*, *Manejo y Gestión de la Seguridad. de la Reforma al Inmovilismo*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2004.

²² Manuel Boluarte, “De los psicosociales a la comunicación”, en C. Basombrío, G. Costa *et al.*, *Manejo y Gestión de la Seguridad. De la Reforma al Inmovilismo*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2004. pp.142-152. Ver también G. Costa y C. Basombrío, *op. cit.*, pp. 88-92.

Con el propósito de incorporar la reforma policial a la agenda nacional, ampliar el debate sobre la misma y ganar aliados para el proceso de transformación institucional, se diseñó un programa semanal de televisión en el canal estatal. Fue un útil instrumento de difusión de las políticas que se implementaban, así como de la participación ciudadana y de la comunicación de las autoridades del sector con los miembros de la PNP y la opinión pública.

Su interrupción, en retrospectiva, fue un error del gobierno que afectó la capacidad de liderazgo civil en el proceso de reformas y le sustrajo un poderoso instrumento de información, persuasión y presión frente a los obstáculos y las resistencias al cambio. Esta experiencia demostró el poder comunicativo de la televisión, con frecuencia desdeñado en su dimensión formativa y pedagógica.

En ese mismo sentido, las campañas radiales y televisivas fueron otro instrumento utilizado para llegar a la opinión pública a través de los medios de comunicación. Una de ellas tuvo como propósito presentar el lado humano de los hombres y las mujeres policías comprometidos con la transformación institucional. La segunda tuvo un éxito inesperado. Llamaba la atención que el ciudadano es tan responsable de una coima por entregarla, como el policía por recibirla. La campaña “A la Policía se la respeta” fue acompañada de filmaciones llevadas a cabo por la Oficina de Asuntos Internos, en las que se mostraba a ciudadanos ofreciendo “coimas” (sobornos) a los policías para evitar una multa. Las filmaciones, reproducidas por los principales canales de televisión, identificaban a esas personas, que inmediatamente eran sometidas a proceso judicial.

“A la policía se la respeta” cumplió múltiples propósitos. Primero, hizo tomar conciencia a la ciudadanía de su papel en la corrupción policial. Si ésta subsiste, es porque lo permitimos. Segundo, al hacernos corresponsables de la corrupción se abordaba el fenómeno de una manera integral, sin culpar exclusivamente a la policía. La campaña tuvo un efecto positivo en el cuerpo policial, aunque no todos los altos mandos la vieron con buenos ojos; algunos consideraban que reconocer el problema demeritaba la imagen institucional²³.

Dado su carácter público, en el corto plazo la campaña tuvo un efecto disuasivo, tanto para los policías como para los ciudadanos, pues ambos se sentían observados por la Oficina de Asuntos Internos y por la propia comunidad. Contribuyeron a ese espíritu de transparencia las propias campañas iniciadas por los medios de comunicación para identificar actos de corrupción policial.

²³ G. Costa y C. Basombrió, *op. cit.*, pp. 116-8.

La campaña demostró, además, la fuerza pedagógica de los medios. Cuando el ímpetu reformista fue abandonado, la campaña desapareció.

4. Políticas para enfrentar el abuso contra el personal policial

4.1 La Defensoría del Policía

Un conjunto de factores define el trato que una institución brinda a sus integrantes. En el caso de la PNP, líneas arriba nos hemos referido a algunos de ellos. En la encuesta realizada por la Comisión de Reestructuración al personal policial, 38% de los interrogados dijeron sentirse poco satisfechos con el trato que recibían de su institución y 18% dijeron que no estaban nada satisfechos. Sólo un 10% de los encuestados refirieron sentirse muy satisfechos con el trato²⁴.

El malestar existente fue corroborado por los miembros de la Comisión de Reestructuración en las numerosas audiencias que tuvieron con el personal policial, especialmente con el personal subalterno. Entre las fuentes de este malestar se señalaron el trato abusivo de los oficiales; la arbitrariedad para aplicar el reglamento disciplinario así como el carácter anacrónico del mismo; la poca objetividad en los ascensos; y, por supuesto, el manejo poco transparente e ineficiente de los fondos de bienestar, especialmente los de salud y vivienda.

El deficiente funcionamiento de las direcciones de Personal y de Bienestar, sobre todo de la primera, también fue señalado recurrentemente como motivo de malestar. En el contexto de esas audiencias surgieron ideas innovadoras como la creación de la Defensoría del Policía y la Oficina de Asuntos Internos para garantizar el acceso a ella del personal policial que tuviera denuncias por hechos de corrupción al interior de la PNP.



Tanto la encuesta como las audiencias dejaron en claro que el malestar era elevado y que la Defensoría del Policía debería constituirse en un instrumento fundamental para canalizar ese descontento, resolver problemas y contribuir a transformar la situación existente. El 93% del personal policial se manifestó a favor de la creación de la Defensoría.

²⁴ Informe Final de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú.

La idea era revolucionaria; de hecho, es la primera institución de su tipo en la región y una de las primeras en el mundo. Su creación tuvo como propósito contribuir a resolver los problemas existentes, a mejorar el trato que los oficiales otorgaban a los suboficiales y modernizar los trámites y procedimientos que involucran al personal policial, todo lo cual permitiría crear mejores relaciones de trabajo en la institución y una mayor armonía entre sus miembros.

En suma, la Defensoría debía constituirse en una válvula de escape que resolviera los conflictos y las tensiones con la administración sin llegar a un clima de confrontación en el que se produjera la negociación colectiva y la huelga. Era claro que de no lograrse los objetivos perseguidos, se corría el riesgo de enfrentar nuevos estallidos, como las huelgas de las décadas de los setenta y ochenta, que hicieron tambalear a los gobiernos de la época.

La Defensoría del Policía, creada en febrero del 2002, fue uno de los primeros y más importantes frutos de la reforma. Tiene como misión garantizar los derechos humanos del personal que presta servicios en el Ministerio del Interior —no exclusivamente el personal policial— y promover una cultura de respeto tanto a sus derechos como a sus deberes. Le corresponde atender las quejas y peticiones formuladas por el personal policial y civil en relación con la vulneración o violación de sus derechos, ocasionados por situaciones de abuso, discriminación o dilación injustificada de trámites o procedimientos. También puede actuar de oficio. Está facultada para formular recomendaciones y plantear mecanismos de solución ante los problemas que detecte²⁵.

El reto de la Defensoría del Policía es contribuir a evitar el abuso y la indiferencia frente a las necesidades de los miembros de la institución policial, sin socavar la imprescindible disciplina interna.

Los principales obstáculos enfrentados por la Defensoría del Policía para el cumplimiento de su labor fueron: la demora en responder los oficios remitidos, las respuestas insuficientes e insatisfactorias y la ausencia de respuestas. Estos obstáculos dan cuenta de la natural resistencia de las instancias de dirección frente a la labor de un órgano novedoso y exigente, y al mismo tiempo, ajeno a la estructura orgánica institucional.

²⁵ C. Basombrío, G. Costa, M. Huerta y, S. Villarán, *Activistas de Derechos Humanos a cargo de la Seguridad y el Orden Público*. Lima, Instituto de Defensa Legal, 2004, pp. 179-219. Ver también G. Costa y C. Basombrío, *op. cit.*, pp. 139-144.

Quizá el obstáculo más importante enfrentado por la Defensoría fue la negativa del mando policial de aplicar ciertas recomendaciones. Al igual que con la Oficina de Asuntos Internos, el alto mando policial veía en ella una institución nueva e incómoda, con gran legitimidad entre el personal, con una importante injerencia en la vida institucional, pero que al ser dependiente del ministro era ajena a su control.

Pese a las dificultades, la Defensoría del Policía consiguió logros significativos en beneficio de muchos policías, solucionando problemas que, en otras circunstancias, habrían quedado sin resolver durante años. La Defensoría ha producido además, como hemos visto, informes clave sobre áreas críticas en las que es necesario cambiar la normatividad y las políticas en beneficio del personal policial y ha logrado también la aprobación de normas antes impensadas en la institución.

La Defensoría del Policía ha sobrevivido a pesar del abandono de la reforma policial, pero su existencia es irrelevante y ha perdido todo peso y autoridad. La Defensoría ha sido vaciada de contenido, con gran perjuicio para el personal policial, para la relación armoniosa entre los miembros de la institución y para el proceso de modernización de la gestión institucional, del que fue un baluarte importante.²⁶

EJERCICIO DE REFLEXIÓN 6.9



Reflexione y dialogue con los integrantes de su grupo en torno a los motivos que dieron origen a la Defensoría del Policía. Con base en su análisis, fundamente sus respuestas a las siguientes preguntas:

1. ¿El personal de los cuerpos de policía de su país tiene problemas similares a los que dieron origen a la Defensoría del Policía en el Perú? Desglose y clasifique las problemáticas. Discuta con sus compañeros sus distintos puntos de vista.
2. ¿Si las autoridades institucionales no resuelven un problema del personal, a dónde puede acudir éste en busca de soluciones?
3. ¿Cree usted que la Defensoría del Policía podría resquebrajar la disciplina institucional? Fundamente su respuesta.

²⁶ Sobre la evaluación de la Defensoría del Policía los últimos años, posteriores a la reforma, ver Susana Villarán, *La Defensoría del Policía. Cinco años después. Evaluación de una institución única en el mundo*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2007, <http://www.seguridadidl.org.pe/trabinvest.htm>.



4.2 Régimen Disciplinario

Otra fuente de abuso al personal policial fue el régimen disciplinario, que conllevaba la violación de los derechos humanos y el debido proceso administrativo. Vulneraba, entre otros, los principios de legalidad, presunción de inocencia, publicidad y *ne bis in idem* o prohibición de perseguir y sancionar dos o más veces un mismo hecho. También ignoraba el derecho de defensa. Daba pie a todo tipo de atropellos. Por ejemplo, se sancionaban hechos no tipificados y se podía pasar a retiro a un policía en un solo día, sin posibilidad de defensa alguna.

Además del malestar que esto ocasionaba entre el personal, principalmente el subalterno, las transgresiones al debido proceso plasmadas en el régimen disciplinario llevaban a situaciones verdaderamente absurdas. Por ejemplo, policías retirados luego de comprobada fehacientemente su responsabilidad administrativa, eran reincorporados a la institución por disposición del poder judicial.

La Comisión de Reestructuración constató esta situación y recomendó que el régimen disciplinario fuera reformulado para que, sin menoscabo de asegurar la disciplina interna, fuera compatible con las normas del debido proceso. Ello incluía: acabar con las sanciones privativas de libertad, establecer sanciones proporcionales a la gravedad de la infracción, limitar al máximo la discrecionalidad en su aplicación, y constituir un sistema de Tribunales Administrativo Disciplinarios, que fuera independiente y permanente.



A instancia de los órganos jurisdiccionales se constituyó un grupo de trabajo de conformación plural, que redactó el proyecto de nuevo régimen, aprobado por el Congreso de la República.



Los mandos policiales actualmente añoran el viejo régimen disciplinario que les permitía hacer y deshacer a su antojo. Sostienen que el nuevo régimen, extremadamente garantista, tiene atada de manos a la institución para sancionar “ejemplar y sumariamente” a los indisciplinados. Ignoran que el viejo régimen estaba reñido con todas las garantías del debido proceso y que retornar a él

significaría volver a una situación en la que el poder judicial amparaba a los accionados y disponía su reingreso a la institución.



Lo que la situación actual en el Perú demanda es la adopción de modificaciones necesarias al nuevo régimen legal y el fortalecimiento de la Oficina de Asuntos Internos y de la Inspectoría General para fundamentar adecuadamente las investigaciones, con el objeto de garantizar una mayor celeridad de las mismas, en el marco del respeto a los derechos del administrado.

5. Lecciones

Cambios políticos en la conducción del Ministerio del Interior llevaron al abandono del proceso de reforma policial y de la lucha contra la corrupción, componente central de aquél. Algunos de los mecanismos de control y de las políticas implementadas sobrevivieron sin apoyo político significativo, perdiendo su fuerza y eficacia.

La protesta social creciente frente a un gobierno con niveles de aprobación cada vez menores llevó al presidente de la República a sacrificar al equipo civil que conducía la reforma, en aras de asegurarse el respaldo del alto mando policial. También atentó contra el proceso de cambios la presión del partido en el poder por controlar al Ministerio del Interior, hasta entonces en manos de un equipo civil independiente.

La falta de un liderazgo policial comprometido con la reforma policial y con la lucha contra la corrupción permitió que, sin un liderazgo político significativo, los cambios fueran abandonados. Es más, el liderazgo policial contribuyó a crear las condiciones para el abandono del proyecto reformista.

Prevalece, en la clase política y en el cuerpo policial, una gran permisividad con la corrupción; la ausencia de una cultura de transparencia, de rendición de cuentas y de controles; la prevalencia de un mal entendido espíritu de cuerpo y de culto a lo secreto; y, un desinterés por evaluar las políticas públicas y por desarrollar los instrumentos e indicadores adecuados para hacerlo. En la clase política de nuestros países persiste la creencia de que es mejor dejar los asuntos de la seguridad en manos de los policías y de los militares y/o no entorpecer las relaciones con ellos, involucrándose en asuntos cuyo manejo ha sido prerrogativa exclusiva de ellos durante décadas.

La lucha contra la corrupción, destinada a superar uno de los más grandes obstáculos a la eficiencia policial, suele ser al mismo tiempo, una fuente de grandes problemas para quienes la encabezan. Es preciso desarrollar una estrategia de política integral para hacerle frente. Por los riesgos y costos que implica, hay muchos que prefieren evitarla, para beneficio propio o para garantizar la buena relación entre el poder político y la policía.

El carácter integral de la lucha contra la corrupción comprende no sólo a la Policía Nacional, sino al Ministerio Público y al poder judicial. La acción de estos últimos puede ser muy dañina para esfuerzo de moralización, como el caso peruano lo demuestra. Con frecuencia, encarar la modernización policial exige un esfuerzo simultáneo de moralización judicial y fiscal.



La política de responsabilización debe ser concebida integralmente, donde importa no sólo la normatividad y la existencia de eficientes mecanismos de control interno y externo, sino donde pueden ser importantes las políticas de gestión, transparencia, rendición de cuentas y de comunicaciones, así como las propias políticas de personal.



REFLEXIONES INDIVIDUALES EN TORNO AL CAPÍTULO VI

CAPÍTULO VI/LOS AUTORES



Gino Costa

Presidente de Ciudad Nuestra y responsable de su proyecto de Seguridad y Convivencia Ciudadana en Lima Metropolitana. Coordinador del Diploma en Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Maestría en Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Fue ministro y viceministro del Interior de Perú entre los años 2001 y 2003, cuando se inició el proceso de reforma policial.



Carlos Romero

Coordinador de proyectos sobre la trata de personas de Capital Humano y Social Alternativo. Catedrático de Derecho Penal en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de San Martín de Porres, Lima, Perú. Fue Secretario Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, y defensor Adjunto de la Defensoría del Policía.

Esperamos que el lector haya encontrado en estas páginas una abierta invitación para la aplicación de conceptos, la crítica, el libre pensamiento y la construcción en conjunto de nuevos caminos para poner en práctica, con todo lo que conlleva, una nueva visión sobre la responsabilización policial.

Queremos que siga en contacto con nosotros, por lo que ponemos a su disposición la dirección electrónica: responsabilidadpolicialendemocracia@insyde.org.mx.

Responsabilidad policial en democracia.
Una propuesta para América Latina,
se terminó de imprimir en
Editorial Cambio XXI,
calle Isote, colonia Ampliación Las Águilas,
Delegación Álvaro Obregón,
México, Distrito Federal

www.insyde.org.mx
www.seguridad.queretaro.gob.mx
www.cd hdf.org.mx
www.cesc.uchile.cl

Los autores de este volumen comparten una mirada ponderada respecto del actuar policial, reconociendo al mismo tiempo su valor positivo y gran potencial en beneficio del ejercicio de los derechos y las libertades, pero también los daños y riesgos que tienen lugar cuando las corporaciones los infringen. A ese respecto, no nos guiamos por una actitud ni excesivamente crítica ni extremadamente elogiosa. Las instituciones policiales y las personas que las representan construyen prácticas buenas, regulares y malas, vistas desde el rasero del Estado democrático de derecho y, detrás de ello, las razones son complejas y requieren ser analizadas de manera cuidadosa y profunda.

Ponemos a disposición del lector un texto analítico y un instrumento didáctico sobre el quehacer policial que se alimenta de la experiencia comparada de diversos países democráticos. Nuestro abordaje reconoce, a modo de premisa tácita, que la policía en México, como en América Latina entera, debe progresar constantemente hacia su modernización democrática.

El avance hacia una policía sujeta a las reglas de la ley y respetuosa de los derechos de las personas, implica garantizar la responsabilidad de las conductas de la institución y de cada uno de sus representantes. Para ello, es necesario construir sistemas de responsabilización policial que implican la existencia de controles coherentes y complementarios y que requieren de la participación de distintas instituciones. El principal aporte a la responsabilización policial debe hacerlo la propia policía, construyendo un sistema de gestión adecuado, sumado a la supervisión de la conducta de sus propios miembros. La delgada frontera entre el buen y mal uso de los poderes policiales deriva en una exigencia de sólidos modelos de gestión que, en buena parte de México y la región latinoamericana, aún están por construirse.



Secretaría de
**Seguridad
Ciudadana**



QUERETARO

