



## 2 EL CONTROL DE LA POLICÍA

AMNISTÍA INTERNACIONAL PAÍSES BAJOS

Programa Policía y Derechos Humanos – Serie de documentos de reflexión No. 2

AMNISTÍA  
INTERNACIONAL



Enero de 2015

Amnistía Internacional  
Sección Neerlandesa  
Programa Policía y Derechos Humanos  
Serie de documentos de reflexión No. 2

Amnesty International  
PO Box 1968  
1000 BZ Amsterdam  
Países Bajos  
T (0031) (0)20-6264436  
F (0031) (0)20-6240889  
E [amnesty@amnesty.nl](mailto:amnesty@amnesty.nl)  
I [www.amnesty.nl](http://www.amnesty.nl)

Ilustración de portada:

Una mujer discute con un agente de policía durante una vigilia con velas en Monterrey, México, mayo de 2011. © Tomas Bravo / Reuters

*Ninguna parte de esta publicación podrá ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación ni transmitida de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia, grabación o cualquier otro, sin el permiso previo de la editorial.*



## Índice

<b>1. Introducción</b>	<b>5</b>
<b>2. El marco jurídico: Normas jurídicas internacionales y regionales</b>	<b>7</b>
2.1 Introducción	7
2.2 Normas internacionales	7
2.3 Instrumentos regionales	10
2.4 Resumen	11
<b>3. Análisis de mecanismos nacionales: Requisitos mínimos y buenas prácticas</b>	<b>13</b>
3.1 Introducción	13
3.2 Legislación por la que se establece el mecanismo	13
3.3 Mandato	14
3.4 Accesibilidad y procedimiento de denuncia	17
3.5 Poderes para investigar y formular recomendaciones	18
3.6 Recursos	24
3.7 Transparencia y presentación de informes	28
3.8 Posibilidad de apelar	30
3.9 Participación de la sociedad civil y confianza pública	31
3.10 Resumen: Elementos clave del mecanismo de control externo	33
<b>4. Proceso de establecimiento de un mecanismo de control externo</b>	<b>35</b>
4.1 Introducción	35
4.2 Decisión de establecer un control independiente de la policía	35
4.3 Obstáculos y oposición	37
4.4 Actores participantes en el proceso	37
4.5 Identificación del modelo y el alcance	38
4.6 El proceso legislativo	39
4.7 Conclusiones	40
<b>5. Estructuras internas de rendición de cuentas y mecanismos especiales</b>	<b>41</b>
5.1 Introducción	41
5.2 Estructuras internas de rendición de cuentas	41
5.3 Mecanismos especiales	43
a) La Comisión de Investigación de Marikana	43
b) El Comité de Gotemburgo	45
c) El Comité de Investigación sobre NSU	46
5.4 Conclusiones	47
<b>6. Mecanismos de control de la policía citados en el informe</b>	<b>48</b>
<b>7. Bibliografía complementaria seleccionada</b>	<b>49</b>
<b>8. Anexos: Mecanismos por país</b>	<b>50</b>

*“Sin control externo, la policía se queda esencialmente de vigilarse ella misma. Las víctimas se muestran a menudo reacias incluso a denunciar los abusos directamente a la policía, por temor a represalias o simplemente porque no creen que de ello se derive una investigación seria. Especialmente en los casos de homicidio ilegítimo intencional, las vías de denuncia e investigación puramente internas permiten que a la policía le resulte muy fácil ocultar actos indebidos, afirmar que los homicidios fueron legítimos, no remitir los casos para su enjuiciamiento penal o dictar sólo medidas disciplinarias leves por delitos graves. Es importante señalar que la supervisión externa también contribuye a aumentar la confianza de la comunidad en el servicio de policía, con lo que puede aumentar la cooperación entre la población y la policía y mejorar la eficacia de la capacidad de la fuerza de policía para hacer frente a la delincuencia.”*

Philip Alston, Study on Police Oversight Mechanisms, A/HRC/14/24/Add.8, párr. 3 [traducción de Amnistía Internacional]

*“[...]en una sociedad democrática abierta, el control del Estado sobre la policía debe complementarse con los medios necesarios para que la policía rinda cuentas ante la población, es decir los ciudadanos y sus representantes. La rendición de cuentas de la policía ante la población es una condición indispensable para hacer realidad la relación mutua entre la policía y la población. Existen varios medios de hacer rendir cuentas a la policía ante la población. La rendición de cuentas puede ser directa o encauzarse a través de órganos representativos de la población. En general, la apertura y la transparencia de la policía son, sin embargo, requisitos indispensables para la eficacia del sistema de rendición de cuentas/control[...].”*

Comentario del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre el artículo 59 del Código Europeo de Ética de la Policía, adoptado el 19 de septiembre de 2001 [traducción de Amnistía Internacional]

*“La existencia de un sistema independiente y eficaz de denuncias contra la policía es fundamental para garantizar y mantener la confianza en ella y constituye una protección crucial contra malos tratos o conductas indebidas. Un órgano independiente de denuncias contra la policía debe constituir una parte esencial de dicho sistema.”*

Consejo de Europa, opinión del comisario de Derechos Humanos (12 de marzo de 2009)

## Introducción

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley desempeñan en todo el mundo un papel importante a la hora de proteger a la sociedad contra la violencia, hacer cumplir la ley y garantizar los derechos de las personas. En esta labor deben respetar y proteger en todo momento la dignidad humana y preservar y hacer respetar los derechos humanos de todas las personas. Sin embargo, también pueden violar exactamente esos mismos derechos. Desde uso ilícito de la fuerza o de armas de fuego, tortura y detención o arresto ilegales hasta discriminación o incumplimiento de sus funciones, la policía puede cometer violaciones de derechos humanos en diversas situaciones y en cualquier país. Los poderes discrecionales de cada agente de policía, así como la discrecionalidad operativa de la policía en sí, suponen un riesgo adicional de abuso de poder. Aun cuando es indudable que los poderes discrecionales son fundamentales para garantizar una actuación policial eficaz, también es fundamental garantizar el escrutinio efectivo de la conducta policial para impedir la impunidad, la arbitrariedad y, a la larga, la pérdida de legitimidad, al menos a los ojos del público.

Son necesarios, por tanto, mecanismos de control efectivos a fin de contrapesar los poderes conferidos a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y garantizar que tanto las personas como el organismo en sí actúan dentro de la ley. De este modo, no sólo se podrán prevenir conductas indebidas o dar una respuesta disciplinaria o penal a incidentes concretos, sino que también se contribuirá a mejorar la actuación policial en una escala más amplia, a la vez que se refuerza la legitimidad del organismo policial.

Para garantizar un control efectivo, es necesario un sistema de múltiples actores que ejerzan contrapeso y refuerzo mutuos. Tal sistema comprende estructuras internas de rendición de cuentas en el organismo policial; rendición de cuentas ante los poderes del Estado, en particular el poder judicial; rendición pública de cuentas, y rendición de cuentas ante mecanismos de control externo.

Aunque es indudable que todos estos actores desempeñan un papel importante a la hora de hacer rendir cuentas a la policía, este documento se centra sobre todo en los mecanismos de control externo, que son fundamentales para garantizar un control independiente e imparcial del organismo policial. Los órganos de control independiente pueden investigar de manera efectiva e imparcial la conducta indebida, y a menudo la opinión pública considera más creíbles sus conclusiones. Su cometido puede abarcar desde investigar denuncias o incidentes de conducta indebida individual hasta examinar políticas y procedimientos generales, no sólo para establecer la rendición individual de cuentas, sino también para identificar y eliminar las causas fundamentales de las violaciones de derechos cometidas por la policía.

Los órganos de control externo pueden adoptar diversas formas, desde defensorías del pueblo hasta juntas o comisiones, y desde mecanismos dedicados a la policía hasta instituciones con un mandato general de control de diversos organismos públicos. Es importante subrayar que no es posible ni deseable crear un modelo determinado de mecanismo de control externo, ya que cada estructura debe adaptarse al sistema concreto del país y a las necesidades de la comunidad en la que se establece. No obstante, hay ciertos elementos clave que deben estar presentes en todo mecanismo de control externo a fin de garantizar que sirve de manera adecuada y efectiva para hacer rendir cuentas a la policía.

Como se explica en la sección 2, los tratados y principios internacionales y regionales imponen a los Estados diversas obligaciones que guardan relación con la rendición de cuentas de la policía e indican que debe preverse un control independiente, entre ellas la obligación de investigar de manera inmediata, exhaustiva e imparcial las denuncias de violaciones de derechos humanos. El derecho a un recurso efectivo, que se enuncia de forma explícita en distintos tratados internacionales de derechos humanos, así como en documentos jurídicamente no vinculantes, significa –entre otras cosas– que los Estados deben establecer en la legislación nacional el derecho a presentar denuncias y contar con estructuras y procedimientos

adecuados para recibir e investigar las denuncias. Partiendo de la considerable labor de reflexión que se ha hecho ya de modo más general<sup>1</sup>, en la sección 3 examinamos algunos mecanismos de distintos países de todo el mundo, para poner de relieve los criterios mínimos que debe cumplir un mecanismo de este tipo para ser eficaz y eficiente y, más concretamente, las diferentes maneras en que pueden aplicarse. El objetivo es identificar deficiencias y áreas susceptibles de mejora, así como casos de buena práctica que puedan servir de ejemplo para otros. Este documento no tiene por objeto definir un mecanismo ideal de rendición externa de cuentas, pues entendemos que un modelo de “talla única” no podría ser funcional debido a la diversidad de problemas a los que las distintas sociedades se enfrentan. Tampoco pretendemos criticar ni elogiar ningún mecanismo nacional concreto, sino definir los principios comunes que deberían aplicarse a cualquier mecanismo de control, que pueden servir de orientación para evaluar y mejorar los mecanismos existentes o como marco de referencia cuando se establezca un nuevo organismo.

Con este fin, en la sección 4 examinamos además el proceso de establecimiento de un mecanismo de control externo desde el momento en que se identifica la necesidad de mejorar el control externo hasta la aprobación de la legislación. El objetivo de esa sección no es servir de guía pormenorizada, ya que el proceso es diferente en cada país, dependiendo del sistema de Estado, la estructura de rendición de cuentas existente y las necesidades de la sociedad. Lo que pretendemos en ella es identificar las diferentes formas en que el proceso puede iniciarse y conformarse, la variedad de actores que intervienen y los posibles obstáculos y desafíos.

Por eficiente que sea el mecanismo, la rendición de cuentas efectiva no podrá lograrse únicamente mediante un órgano de control externo. Por este motivo, en la sección 5 se examinan dos formas adicionales de control de la policía, a saber: las estructuras internas de rendición de cuentas de la policía y los mecanismos especiales creados para responder a hechos concretos. La supervisión interna de la policía, si se establece y se ejerce de forma adecuada, puede complementar a los órganos externos, y una interrelación coordinada adecuadamente entre ambas estructuras puede dar lugar a un sistema de rendición de cuentas fuerte. Los mecanismos especiales brindan la posibilidad de investigar de manera exhaustiva y puntual los abusos o fallos policiales en gran escala, no sólo para establecer la rendición de cuentas, sino también para analizar los problemas subyacentes a fin de evitar que la situación se repita.

---

1 Véase la bibliografía complementaria al final de este documento.

## El marco jurídico: Normas jurídicas internacionales y regionales

### 2.1 Introducción

Como cualquier otra persona, los agentes de policía deben responder de sus actos ante la ley. Como afirma el Comité de Derechos Humanos, haciendo referencia a las violaciones de derechos que abarca el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), “[n]ingún cargo oficial justifica que se exima de responsabilidad jurídica a las personas a las que se atribuya la autoría de estas violaciones”.<sup>2</sup>

Para lograr una rendición efectiva de cuentas, es esencial, pues, que la conducta indebida de la policía se investigue exhaustivamente y que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley rindan cuentas ante la ley y comparezcan ante la justicia por las acciones ilícitas con arreglo a los procedimientos de la justicia penal y en el sistema de justicia penal ordinario y, en caso de ser declarados culpables, sean objeto de penas acordes con la gravedad de la violación de derechos humanos.<sup>3</sup> Además el derecho a un recurso efectivo significa que las víctimas de conducta ilícita deben tener derecho a presentar denuncias y a recibir una reparación efectiva. Estos aspectos están interrelacionados, como señaló el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con la prohibición de los malos tratos:

“[...]si en casos de malos tratos deliberados infligidos por agentes del Estado las autoridades limitasen su reacción al pago de una indemnización, sin hacer lo suficiente para procesar y sancionar a los responsables, los agentes del Estado podrían en determinados casos vulnerar los derechos de las personas sometidas a su control prácticamente con toda impunidad [...]”<sup>4</sup>

El derecho internacional de los derechos humanos impone a los Estados ciertas obligaciones que han de cumplir para combatir la impunidad y garantizar los derechos de quienes han sido víctimas de abusos policiales. Esta sección ofrece una síntesis de las principales disposiciones pertinentes para ese fin. En la primera parte se examinan los tratados internacionales vinculantes y algunos documentos y principios internacionales que ofrecen una orientación importante a los Estados miembros en relación con el control de la policía. La segunda parte se centra en las disposiciones de ámbito regional pertinentes vinculantes y no vinculantes jurídicamente.

### 2.2 Normas internacionales

#### a) *Tratados internacionales vinculantes*

Si bien la rendición de cuentas en sí no se menciona en ninguno de los tratados internacionales vinculantes, hay disposiciones que guardan relación con la supervisión de la policía, principalmente con respecto al derecho a presentar recurso cuando se han violado los derechos de la persona. El **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, por ejemplo, afirma que los Estados Partes garantizarán que toda persona ~cuyos derechos reconocidos por el Pacto hayan sido violados tiene derecho a interponer un recurso efectivo, “*aun cuando tal violación haya sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales*”. Además, los Estados Partes se comprometen a garantizar que “[l]a autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y desarrollará las posibilidades de recurso judicial”, y que las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso (artículo 2.3). El deber del Estado de investigar está estrechamente vinculado, por una parte, al deber de impedir que las violaciones se repitan, y por otra, al derecho a presentar recurso.



2 Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, Doc. ONU: CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), párr. 18.

3 *Ibíd.*, párrs. 15 y 18.

4 Asunto Gäfgen c. Alemania, Demanda no. 22978/05, párr. 119.

El Comité de Derechos Humanos afirma a este respecto:

*“El hecho de que un Estado Parte no investigue las denuncias de violación puede ser de por sí una vulneración del Pacto. La cesación de la violación constituye un elemento indispensable del derecho a obtener un recurso efectivo.”*<sup>5</sup>

El Pacto también atribuye específicamente a todas las personas que han sido víctimas de detención ilegal o arbitraria el derecho exigible a obtener reparación (art. 9.5).

La **Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes** también incluye el derecho de las víctimas de tortura a obtener reparación y una indemnización adecuada, *“incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible”* (art. 14). La Convención obliga además a los Estados Partes a que *“siempre que haya motivos razonables para creer que dentro de su jurisdicción se ha cometido un acto de tortura, las autoridades competentes procedan a una investigación pronta e imparcial”*, y a que *“toda persona que alegue haber sido sometida a tortura en cualquier territorio bajo su jurisdicción tenga derecho a presentar una queja y a que su caso sea pronto e imparcialmente examinado por sus autoridades competentes”* (arts. 12 y 13). La persona que presente la queja y los testigos estarán además protegidos contra malos tratos o intimidación (art. 13). El Protocolo Facultativo de la Convención tiene por objeto el establecimiento de un sistema de visitas periódicas a los lugares de detención, a fin de impedir las violaciones de derechos en los lugares donde las personas son más vulnerables.

### **b) Derecho internacional no vinculante**

Además de los tratados jurídicamente vinculantes, hay varios principios y documentos jurídicos internacionales no vinculantes, que son pertinentes para el control de la policía.

La **Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder** (Declaración sobre las víctimas)<sup>6</sup> pide a los Estados que establezcan y refuercen medidas judiciales y administrativas que *“permitan a las víctimas obtener reparación mediante procedimientos oficiales u oficiosos que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles”* (art. 5). Se facilitará a las víctimas información sobre los procedimientos (art. 6.a); se les permitirá presentar sus opiniones y preocupaciones en etapas apropiadas durante las actuaciones (art. 6.b), y se les proporcionará asistencia para reducir al mínimo las molestias, proteger su intimidad y garantizar su seguridad (art. 6.d). Las víctimas tienen derecho a resarcimiento y, en caso de que delito haya sido cometido por una persona que actuaba a título oficial o cuasi-oficial, las víctimas serán resarcidas por el Estado correspondiente (art. 11).

El **Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley** es un importante conjunto de principios para una actuación policial sujeta a rendición de cuentas. Además de exponer normas generales de comportamiento para los agentes de policía, en el artículo especifica que toda violación del Código se comunicará a las autoridades superiores y, si es necesario, *“a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas”*. En la resolución de la Asamblea General por la que se adoptó el Código de Conducta, se reconoce que *“todo órgano de aplicación de la ley debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella”*.<sup>7</sup> Las Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley<sup>8</sup> afirman además que debe establecerse un mecanismo efectivo para garantizar la disciplina interna, el control externo y la supervisión de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y que este mecanismo estará autorizado a recibir quejas del público (parte I, B3 y 4).

5 Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, Doc. ONU: CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), párr. 15.

6 Doc. ONU: A/RES/40/34.

7 Asamblea General, Resolución A/RES/34/169, por la que se aprueba el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, a).

8 ECOSOC, Resolución 1989/61, 24 de mayo de 1989.

**Asamblea General, Resolución A/RES/34/169 por la que se aprueba el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, d):**

“Que todo organismo de ejecución de la ley, en cumplimiento de la primera norma de toda profesión, tiene el deber de la autodisciplina en plena conformidad con los principios y normas aquí previstos, y que todos los actos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben estar sujetos al escrutinio público, ya sea ejercido por una junta examinadora, un ministerio, una fiscalía, el poder judicial, un ombudsman, un comité de ciudadanos, o cualquier combinación de éstos, o por cualquier otro órgano examinador.”

Los **Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley** establecen normas para la presentación de informes y el examen de incidentes en los que se produzcan lesiones graves o muerte como consecuencia del uso de la fuerza y de armas de fuego, y cuando se usa un arma de fuego en el cumplimiento del deber. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben garantizar que se dispone de un proceso de examen efectivo, y que autoridades administrativas o judiciales independientes pueden ejercer su jurisdicción en las condiciones adecuadas. En caso de muerte o lesiones graves, debe enviarse un informe detallado a las autoridades competentes responsables de la revisión administrativa y el control judicial (principio 22). Las personas afectadas por el uso de la fuerza y de armas de fuego, o sus representantes legales, tendrán acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial (principio 23).

Los **Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias** también incluyen el deber de abrir una “*investigación exhaustiva, inmediata e imparcial de todos los casos en que haya sospecha de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, incluidos aquéllos en los que las quejas de parientes u otros informes fiables hagan pensar que se produjo una muerte no debida a causas naturales*” (art. 9). La autoridad investigadora tendrá poderes para obtener toda la información necesaria para la investigación y facultades para obligar a los funcionarios supuestamente implicados en el incidente a comparecer y dar testimonio (art. 10).

Otros principios que establecen el derecho a presentar denuncias son el **Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión** (principio 33) y la **Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos** (Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos) (art. 9.3.a).

Teniendo en cuenta su responsabilidad de aplicar los tratados internacionales de derechos humanos, los Estados deben disponer de instituciones nacionales de derechos humanos que puedan servir también como mecanismos externos de rendición de cuentas. Los **Principios Relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos** (Principios de París) disponen: “*La institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos*” (art. 1). Los Principios definen además cómo se establecerán las instituciones nacionales de derechos humanos: El mandato será lo más amplio posible y se enunciará en un texto constitucional o legislativo. La institución tendrá una composición representativa e independiente, y tendrá derecho a examinar todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, ya sea de oficio o cuando le sean sometidas por el gobierno. Tendrá facultades para recibir el testimonio de cualquier persona y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia, así como para presentar informes sobre sus conclusiones y formular recomendaciones y propuestas de reforma y mejora. Los principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi-jurisdiccional disponen además que la institución nacional podrá estar facultada para tratar las denuncias presentadas por particulares y organizaciones. Las funciones que se encomienden a estas comisiones podrán inspirarse en los principios de tratar de hallar una solución amistosa mediante la conciliación o mediante decisiones de obligado cumplimiento, informar al autor o autora de la demanda acerca de sus derechos y facilitarle el acceso a esos recursos y formular recomendaciones a las autoridades competentes.

## 2.3 Instrumentos regionales

### a) África

En su **Resolución sobre Reforma de la Policía, Rendición de Cuentas y Supervisión de la Policía Civil en África**, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos insta a los Estados Partes en la Carta Africana a establecer mecanismos civiles e independientes para la supervisión de la actuación policial que deben incluir participación civil (art. 3). La Resolución insta además a los Estados a implementar las directrices pertinentes para la actuación policial contenidas en las Directrices de Robben Island.

#### Las Directrices y Medidas para la Prohibición y Prevención de la Tortura y Otras

**Penas o Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes en África** (Directrices de Robben Island) piden el establecimiento de *“mecanismos fácilmente accesibles y plenamente independientes ante los cuales todas las personas puedan presentar sus denuncias de tortura y malos tratos”* (art. 17). Además, los Estados Partes deben garantizar que se lleva a cabo una investigación inmediata, imparcial y efectiva de todas las denuncias de tortura y malos tratos. Las Directrices piden establecer y apoyar mecanismos de presentación de denuncias efectivos, accesibles e independientes de las autoridades responsables de la reclusión y de la aplicación de la ley, para recibir, investigar y tomar las medidas adecuadas en relación con las denuncias de tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y establecer, apoyar y reforzar las instituciones nacionales con mandato de visitar lugares de detención y en general abordar la cuestión de la prevención (arts. 40-41). Se protegerá a las víctimas contra la de violencia, se les ofrecerá atención médica, se les dará acceso a rehabilitación y se les proporcionará una indemnización adecuada (arts. 49 y 50).



### b) América

La **Convención Americana sobre Derechos Humanos** reconoce explícitamente el derecho a protección judicial, que incluye el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido cuando sus derechos han sido violados, *“aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”* (art. 25.1). Los Estados Partes en la Convención están obligados a garantizar que una autoridad competente decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, a desarrollar las posibilidades de recurso judicial y a garantizar el cumplimiento por las autoridades competentes de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso (art. 25.2).



El artículo 8 de la **Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura** concede a todas las personas que denuncien haber sido víctimas de tortura el derecho a que el caso sea examinado imparcialmente, y obliga a los Estados Partes a realizar una investigación adecuada e inmediata cuando exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura. El artículo 9 establece el derecho a una compensación para las víctimas de tortura.

### c) Países árabes

La **Carta Árabe de Derechos Humanos** (2004) obliga a los Estados Partes a proporcionar reparación a las víctimas de tortura dentro de sus sistemas jurídicos y el derecho a rehabilitación e indemnización (art. 8.2). La Carta concede además el derecho de todas las personas a interponer recursos legales ante los tribunales (art. 12), y reconoce el derecho de las víctimas de arresto o detención arbitrarios a recibir una indemnización (art. 14.7). Toda persona cuyos derechos reconocidos en la Carta hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando la violación haya sido cometida por personas que actuaban en el ejercicio de sus funciones oficiales (art. 23).



#### d) Europa

El **Código Europeo de Ética de la Policía** dispone que la policía estará sometida a la misma legislación que los ciudadanos ordinarios (art. 5), y que *“debe ser siempre posible impugnar ante un órgano judicial cualquier acto, decisión u omisión de la policía relativa a los derechos individuales”* (art. 8). El Código dispone que la policía estará bajo la responsabilidad de las autoridades civiles (art. 13) y será plenamente responsable de sus actos en el ámbito del organismo, en el nivel personal y dentro de la cadena de mando (arts. 15-17). De forma específica para el control, el Código afirma que la policía debe ser objeto de un eficaz control externo (art. 59). El control del Estado se repartirá entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y las autoridades públicas garantizarán procedimientos efectivos e imparciales para denuncias contra la policía. Además, se promoverán los mecanismos de rendición de cuentas (arts. 60-62).



## 2.4 Resumen

Los instrumentos internacionales y regionales reconocen explícitamente el derecho a un recurso efectivo a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Dimanan de ello un conjunto de derechos de las personas y obligaciones de los Estados que son especialmente pertinentes para la supervisión de la policía y para una actuación policial sujeta a rendición de cuentas, teniendo en cuenta las obligaciones y facultades específicas de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. En líneas generales, las disposiciones incluidas en esta sección se refieren a tres categorías principales, estrechamente interrelacionadas: el derecho de la víctima a presentar denuncias, la obligación del Estado de investigar y el derecho de la víctima a obtener reparación e indemnización.

- El derecho a presentar denuncias**

Las víctimas de violaciones de derechos humanos tienen derecho a presentar denuncias ante las autoridades competentes, que podrían ser las autoridades judiciales, administrativas o legislativas, o ante cualquier otro órgano previsto en el ordenamiento jurídico. El derecho a presentar denuncias implica también el derecho a ser protegido de malos tratos e intimidación como consecuencia de la denuncia, y el derecho a que el caso sea examinado de manera rápida e imparcial.
- La obligación del Estado de investigar**

Los Estados tienen la obligación de investigar de manera rápida e imparcial las denuncias de violaciones de derechos humanos. Las investigaciones deben iniciarse al recibir la denuncia, pero también, en ausencia de denuncia, cuando haya motivos razonables para creer que ha tenido lugar una violación de derechos. La autoridad investigadora será independiente y estará facultada para buscar toda la información necesaria para la investigación y para obligar a los funcionarios supuestamente implicados en el incidente a comparecer ante ella y prestar declaración.
- El derecho a obtener reparación e indemnización**

El derecho a un recurso efectivo abarca el derecho de acceso a un proceso judicial u otros procedimientos formales o informales, e incorpora el derecho de las víctimas a reparación e indemnización adecuadas. Incluye el deber del Estado de hacer comparecer a los responsables ante la justicia y de impedir la impunidad, así como de implantar medidas para impedir que ocurran (o se repitan) las violaciones de derechos, ya que el recurso efectivo no podrá lograrse si la violación continúa o puede repetirse. Por último, aunque no menos importante, incluye el derecho a indemnización (material y/o inmaterial) por el daño sufrido.

Este conjunto de derechos de las víctimas y obligaciones de los Estados exige, pues, que el Estado tenga establecido un sistema para recibir las denuncias, investigar imparcialmente las violaciones de derechos humanos y garantizar que los autores comparecen ante la justicia y que se conceda a las víctimas la debida indemnización.



## Análisis de mecanismos nacionales: Requisitos mínimos y buenas prácticas

### 3.1 Introducción

Como se ha señalado en la sección anterior, los Estados tienen la obligación de investigar las violaciones de derechos humanos cometidas por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y hacer rendir cuentas a los responsables. Las investigaciones de la policía y las estructuras internas de supervisión, junto con el sistema de justicia penal, desempeñan un papel esencial en el cumplimiento de esta obligación y son sin duda elementos importantes para establecer un sistema de rendición efectiva de cuentas. Sin embargo, los mecanismos de supervisión interna de la policía no sólo pueden adolecer de estructuras deficientes o carecer de medios económicos, sino que también son vulnerables a sesgos al investigarse a sí mismos. Aunque este riesgo existe en todas partes, sobre todo en países donde el Estado de derecho y la confianza general en la policía son débiles, los mecanismos de rendición interna de cuentas por sí solos difícilmente serán suficientes para lograr una actuación policial sujeta a rendición de cuentas. Por consiguiente, el mecanismo de control externo de la policía puede cumplir una función complementaria importante. Debido a su independencia, puede ser una parte importante de un sistema de “controles y contrapesos” que garantice que las conductas indebidas se investigan de manera imparcial, y ayuda a aumentar la confianza pública en la policía. Pero lo más importante es que contribuirá al objetivo de impedir la impunidad de la conducta indebida y los abusos de la policía.

Para poder cumplir esta función, el mecanismo de control externo debe establecerse de acuerdo con ciertas normas. Es importante señalar que este análisis no tiene por objeto esbozar cómo debería ser un órgano ideal de supervisión, ya que todo mecanismo debe adaptarse a la cultura y las condiciones del país en el que se aplica. Lo que se pretende en él es exponer los requisitos mínimos que debe cumplir cualquier mecanismo, poner de relieve los posibles escollos que deben evitarse y señalar ejemplos de buena práctica.

A los efectos de este análisis, hemos examinado algunos órganos de control externo de todo el mundo, para comprobar cómo pueden o cómo deberían concretarse los diferentes requisitos. Los ejemplos utilizados no deben entenderse como críticas ni como elogios hacia ninguno de los órganos en cuestión. Se señalan las fortalezas y debilidades en relación con disposiciones o prácticas aisladas, sin emitir juicios sobre el mecanismo en su conjunto.

Para este análisis se han estudiado de modo especialmente exhaustivo los siguientes mecanismos de control externo:<sup>9</sup>

- Brasil – Estado de Pará – Defensoría del Sistema de Seguridad Pública
- Inglaterra y Gales – Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía
- Kenia – Autoridad Independiente de Control de la Policía
- Mauricio – División de Denuncias contra la Policía
- Nueva Zelanda – Autoridad Independiente para la Conducta de la Policía
- Perú – Defensoría del Pueblo
- Sudáfrica – Dirección Independiente de Investigación de la Policía

Además de los mecanismos estudiados en detalle, se han utilizado los órganos de control siguientes para ofrecer ejemplos adicionales de cuestiones específicas tratadas en este análisis: Bélgica – Comité Permanente de Control de los Servicios de Policía (Comité P), Brasil: Estado de Pará – Consejo Estatal de Seguridad Pública (CONSEP), República Checa Defensor Público de los Derechos, Dinamarca – Autoridad Independiente de Denuncias contra la Policía, Hungría, Junta Independiente de Denuncias contra la Policía, Israel – Departamento de Auditoría Interna y Denuncias Públicas, Malasia – Comisión de Integridad del Organismo Encargado de Hacer Cumplir la Ley, México – Comisión Nacional de los Derechos Humanos e Irlanda del Norte – Ombudsman de la Policía de Irlanda del Norte.

9 El anexo contiene fichas por países de estos mecanismos.

### 3.2 Legislación por la que se establece el mecanismo

---

Los mecanismos de control externo deben establecerse por ley, para garantizar que su mandato y funcionamiento no se ven influidos por cambios políticos ni son objeto de injerencias de grupos de interés particulares. Así pues, la base legislativa ha de abarcar, como mínimo, los aspectos más importantes que definen la labor de los mecanismos. Si los elementos importantes no se establecen en la legislación, sino que se deja que se decidan en el nivel administrativo, se corre el riesgo de que el mecanismo esté sometido en su organización y funcionamiento a presiones políticas o injerencias indebidas de las autoridades ejecutivas, lo que menoscabará a la larga su independencia e imparcialidad. Además de ser una salvaguardia importante contra la politización, el establecimiento del mecanismo por ley también mejora la confianza pública, que es fundamental para que el sistema funcione.

La ley o leyes por las que se establezca el mecanismo de control deberán ser, pues, lo más específicas posible y tener en cuenta todos los aspectos importantes para que el mecanismo funcione. Entre estos aspectos figuran:

- El mandato
- La accesibilidad y el procedimiento de presentación de denuncias
- Los poderes necesarios para investigar y la naturaleza de las recomendaciones
- La asignación presupuestaria
- El procedimiento de designación o elección de los miembros, así como los procedimientos para su separación del cargo
- Las directrices para la rendición de cuentas y la presentación de informes
- La posibilidad de apelar
- La participación de la sociedad civil

Estos aspectos constituyen los requisitos mínimos necesarios para establecer un mecanismo, y se estudiarán en los apartados siguientes.

### 3.3 Mandato

---

#### a) *Mecanismo de mandato amplio o mecanismo especializado*

El control de la policía puede incorporarse a mecanismos generales de presentación de denuncias, con mandatos amplios que abarquen la tramitación de denuncias relacionadas con los servicios públicos en todas las áreas. La Defensoría del Pueblo de Perú, por ejemplo, se ocupa de cualquier asunto relacionado con la administración pública, de la que la conducta indebida de la policía es sólo una parte. Sin embargo, a ser posible debe establecerse un mecanismo diferenciado y centrado única y específicamente en la conducta indebida de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. La principal ventaja de un sistema de presentación de denuncias dedicado a la policía es que está garantizado que las denuncias se centrarán en grado suficiente en la conducta de la policía. En los mecanismos con un mandato más amplio, existe el riesgo de que graves violaciones de derechos, incluidos abusos policiales, no reciban atención adecuada o se descarten por tratarse de asuntos delicados. También es más probable que el mecanismo dedicado a la policía tenga capacidad y conocimientos suficientes para investigar las denuncias de esta naturaleza. Además, un estudio comparativo de mecanismos europeos realizado en 2008<sup>10</sup> mostró que los órganos especializados reciben un número mayor de denuncias que las instituciones generales de presentación de quejas, lo cual parece indicar que estos mecanismos suscitan más interés público y, posiblemente, más confianza en que la denuncia se tome en serio.

---

10 Monica den Boer y Roel Fernhout, *Policing the Police; Police Oversight Mechanisms in Europe: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and Their Competences* (2008).

De acuerdo con un estudio realizado por el relator especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, los órganos especializados de control de la policía se crean a menudo para responder a abusos policiales prolongados y graves o después de periodos de violencia, como ocurrió en Irlanda del Norte o Sudáfrica.<sup>11</sup> También en Hungría, las protestas violentas de 2006 y los abusos policiales relacionados con ellas dieron lugar al establecimiento de la Junta Independiente de Denuncias contra la Policía. Otros ejemplos de mecanismos especializados son la Defensoría del Sistema de Seguridad Pública del estado brasileño de Pará, la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía de Inglaterra y Gales, la Autoridad Independiente de Control de la Policía de Kenia, la Autoridad Independiente de Denuncias contra la Policía de Dinamarca y la Autoridad Independiente para la Conducta de la Policía de Nueva Zelanda.

**b) Asuntos incluidos en el mandato**

Los asuntos incluidos en el ámbito del mandato presentan grandes variaciones entre los distintos mecanismos.<sup>12</sup> Algunos mecanismos, como la Autoridad Independiente de Control de la Policía de Kenia, investigan cualquier infracción disciplinaria o penal cometida por un miembro del servicio de policía. En Dinamarca, la Autoridad Independiente de Denuncias contra la Policía también acepta asimismo denuncias sobre conducta indebida y sobre delitos cometidos por la policía. La División de Denuncias contra la Policía de Mauricio también acepta denuncias sobre cualquier conducta de la policía, excepto asuntos de corrupción y delitos de blanqueo de dinero. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México investiga las quejas que se presenten contra cualquier autoridad federal por cualquier asunto, con pocas excepciones.<sup>13</sup>

Otros mecanismos actúan con un mandato más definido y se limitan a investigar las denuncias de conducta indebida grave y abusos policiales. La Dirección Independiente de Investigación de la Policía de Sudáfrica, por ejemplo, investiga los casos de muerte como consecuencia de acciones policiales, cualquier muerte bajo custodia de la policía, cualquier denuncia contra el disparo de un arma de fuego oficial por un agente de policía, las violaciones, la tortura, las agresiones y los asuntos de corrupción. También la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía de Inglaterra y Gales se limita a investigar sólo los abusos más graves, como muerte o lesiones graves como consecuencia de acciones policiales o bajo custodia, agresión grave, delitos sexuales graves, corrupción grave y conducta constitutiva de delito o comportamiento que pueda dar lugar a procedimientos por conducta indebida y que esté agravado por comportamiento discriminatorio.<sup>14</sup>

Dotar a un mecanismo de un mandato amplio tiene la evidente ventaja de que puede abarcar más terreno, ya que debe hacerse rendir cuentas a la policía de todo tipo de conducta indebida, no sólo de los abusos graves. Sin embargo, el mandato ha de ser ante todo realista. Como se explicará con mayor detalle en esta misma sección, el control externo es costoso. Si los recursos son limitados, un gran volumen de trabajo puede dar lugar a una falta de atención suficiente a los casos severos, ya que el personal estará ocupado y los recursos serán consumidos por las investigaciones sobre incidentes más bien triviales. Así pues, el mandato debe establecerse teniendo en cuenta lo que es viable sin poner en peligro la calidad del control.

11 Doc. ONU: A/HRC/14/24/Add.8, párr. 26.

12 Según el comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, el órgano independiente de supervisión de la policía debe tener la responsabilidad de la investigación en los casos en que las denuncias guarden relación con los artículos 2 o 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos o den lugar a responsabilidades penales o disciplinarias. Consejo de Europa, Opinión del Comisario de Derechos Humanos Sobre la Resolución Independiente y Eficaz de Denuncias contra la Policía (2009), CommDH (2009) 4, párr. 40.

13 Se exceptúan las autoridades judiciales y las resoluciones electorales o jurisdiccionales.

14 Discriminación por motivos de edad, discapacidad, reasignación de género, matrimonio y unión civil, embarazo y maternidad, raza, religión o creencia, sexo u orientación sexual de la persona. Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía, Statutory Guidance to the Police Service on the handling of complaints, capítulo 8.

### c) **Cooperación policial**

Para que la rendición de cuentas sea efectiva, es importante que la ley permita explícitamente a la policía, si es que no lo exige, remitir ciertos casos graves al mecanismo de supervisión. Esto debe aplicarse, como mínimo, a los casos de muerte o lesiones graves derivadas de acciones policiales o que tengan lugar bajo custodia, como en el caso de la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía de Inglaterra y Gales.

La policía debería estar obligada por ley a presentar al órgano de control externo un informe sobre todas las muertes ocurridas bajo custodia policial o a consecuencia de la actuación policial, y la demora o el incumplimiento de esa exigencia deberían ser objeto de sanción.

*Relator especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, Study on Police oversight mechanisms, A/HRC/14/24/Add.8, párr. 74.*

En Kenia, el hecho de no informar de incidentes de muerte o lesiones graves a la Autoridad Independiente de Control de la Policía ha sido tipificado también como delito. En su informe anual correspondiente a 2012/2013, la Autoridad señaló, sin embargo, que no cumplen con esta obligación comisarías de policía de todo el país, y que si se remiten los casos, casi siempre se hace después del plazo establecido. Así pues, es discutible que la obligación se asuma realmente y haga cumplir en grado suficiente para lograr la cooperación.

En Sudáfrica, la policía tiene la obligación de remitir los casos incluidos en el mandato de la Dirección Independiente de Investigación de la Policía (a excepción de las denuncias relativas a corrupción). Tal como estipula la legislación, la policía debe notificar el asunto a la Dirección inmediatamente después de tener conocimiento de él, y debe presentar un informe escrito en el plazo de 24 horas a partir de ese momento. El incumplimiento de esta obligación constituye delito, y el agente de policía correspondiente, en caso de ser declarado culpable, puede ser condenado a pagar una multa o a un máximo de dos años de prisión. Esta obligación de informar fue introducida en la Ley de 2011, que otorgó a la Dirección su formato y nombre actuales en sustitución del órgano anterior, la Dirección Independiente de Denuncias. Tras iniciar su labor en 2012, el volumen de trabajo de la Dirección registró un aumento del 37 por ciento en 2012/2013, en comparación con el volumen de trabajo de la Dirección Independiente de Denuncias del año anterior.

### d) **Casos individuales y valoración general de la actuación policial**

Un mecanismo efectivo no debe limitarse a tramitar los casos individuales, sino que debe tener también la capacidad de analizar las constantes de abusos y examinar las políticas y los procedimientos policiales con miras a recomendar cambios. Si bien tramitar los incidentes caso por caso es sin duda importante, restringir un mecanismo a este cometido permitiría sólo una rendición de cuentas retrospectiva, y significaría que los procedimientos inadecuados y las constantes de conducta indebida no cambiarían. Las investigaciones sobre casos individuales deben entenderse como punto de partida para identificar áreas más amplias que requieran mejoras. La actuación policial sujeta a rendición de cuentas sólo podrá lograrse si todas las áreas del trabajo policial están sometidas a escrutinio y admiten a críticas y recomendaciones de cambio.

En su informe sobre la respuesta policial a los ataques de grupos armados en la zona de Mpeketoni, la Autoridad Independiente de Supervisión de la Policía de Kenia identificó numerosas deficiencias en la estructura policial y formuló recomendaciones vinculantes al Servicio de Policía Nacional y a otros órganos del Estado con el fin de mejorar la actuación policial. Por ejemplo, una recomendación se refería a la armonización de la estructura de mando, para garantizar una cadena de mando clara en todos los niveles y entre las diferentes unidades.

Otras recomendaciones afectaban, entre otras cosas, al despliegue de las Unidades de Despliegue Rápido, que debía ser revisado; el establecimiento de una capacitación de actualización sobre armas de fuego con periodicidad anual; la mejora de la cooperación entre las autoridades policiales de los condados y los comités policiales comunitarios, y el establecimiento de planes y sistemas de respuesta a desastres en los condados.

*Autoridad Independiente de Control de la Policía, IPOA Report following the Mpeketoni Attacks (15 and 16 June 2014).*

Varios mecanismos de supervisión incorporan este enfoque en su mandato. El Comité P de Bélgica, por ejemplo, funciona como “guardián de la policía” mediante el “control del funcionamiento general de los servicios de policía, inspección y control y del ejercicio de las funciones de policía por el conjunto de funcionarios con facultades policiales”.<sup>15</sup>

Para ello, el Comité P investiga entre otras cosas las actividades y métodos de la policía y las directrices y reglamentos internos. La Defensoría del Sistema de Seguridad Pública del estado brasileño de São Paulo ha formulado también algunas recomendaciones sobre política –por ejemplo la aplicación de un enfoque de “disparar para incapacitar”, en vez de “disparar a matar”–, que fueron aplicadas después por la policía y podrían haber dado lugar a la reducción de los homicidios policiales.<sup>16</sup> Este tipo de recomendaciones pueden ayudar de hecho a abordar las causas fundamentales de las violaciones de derechos humanos en mayor escala, en vez de limitarse a ejercer un control retrospectivo de casos individuales.

### 3.4 Accesibilidad y procedimiento de denuncia

El mecanismo de supervisión debe ser directamente accesible a cualquier persona, es decir, las víctimas, sus familiares, testigos y organizaciones de la sociedad civil por igual, sin la obligación de agotar previamente las posibilidades de rendición interna de cuentas de la policía. Sobre todo en los países donde se observa una gran desconfianza hacia el organismo policial, tener que contactar primeramente con el mecanismo interno impondría una pesada carga a la persona denunciante. “Las víctimas se muestran menudo reacias incluso a denunciar los abusos directamente a la policía, por temor a represalias o simplemente porque no creen que de ello se derive una investigación seria.”<sup>17</sup>

Algunos países exigen que la persona que denuncia agote primero los cauces internos de denuncia. En la República Checa, por ejemplo, la persona denunciante debe aportar pruebas documentales de que la denuncia se dirigió a la autoridad pertinente y ésta no garantizó el recurso, antes de poder dirigirse al Defensor Público de los Derechos.

Sin embargo, en muchos países se han establecido mecanismos de supervisión fácil y directamente accesibles para el público. En Hungría, por ejemplo, la persona que presenta la denuncia puede decidir libremente si desea que la policía o la Junta Independiente de Denuncias contra la Policía incoen el

15 Comité P, Mission Statement, <http://www.comitep.be/EN/index.asp?ID=Mission> (consultado por última vez el 19 de enero de 2015).

16 Joel Miller, Civilian Oversight Of Policing; Lessons from the Literature, Vera Institute of Justice (2002), [http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/Civilian\\_oversight.pdf](http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/Civilian_oversight.pdf) (consultado por última vez el 19 de enero de 2015), p. 6.

17 Doc. ONU: A/HRC/14/24/Add.8, párr. 3.

procedimiento de denuncia. En Dinamarca, los denunciantes pueden presentar la denuncia directamente ante la Autoridad Independiente de Denuncias contra la Policía, oralmente o por escrito. En Perú también se puede contactar directamente con la Defensoría del Pueblo, que tiene oficinas en todo el país y ofrece una línea telefónica gratuita para que la gente presente las denuncias. En Sudáfrica, la Dirección Independiente de Investigación de la Policía también está representada por una oficina en cada provincia del país, y la gente tiene la posibilidad de presentar las denuncias en persona o por teléfono, correo electrónico o correo postal. Numerosos mecanismos de otros países, como Kenia, Malasia y Hungría, también ofrecen la posibilidad de presentar denuncias por Internet o de descargar los formularios de denuncia del sitio web.

Sobre todo en los países multilingües, el impreso debe estar disponible además en todas las lenguas comunes. El Ombudsman de la Policía de Irlanda del Norte, por ejemplo, ofrece el impreso no sólo en las lenguas oficiales, inglés y gaélico, sino también en chino, lituano, polaco, portugués, ruso y escocés del Ulster. Dado que no sólo el formulario, sino también el procedimiento de denuncia, están disponibles en todas estas lenguas, se garantiza que las posibles barreras lingüísticas no impiden presentar denuncias, al menos en el caso de los grupos más comunes de inmigrantes.



Sitio web del Ombudsman de la Policía de Irlanda del Norte. Captura de pantalla tomada en enero de 2015.

Una vez recibida la denuncia, debe tramitarse dentro de un plazo razonable. Idealmente, este requisito debe determinarse en los reglamentos o procedimientos que regulan el funcionamiento del mecanismo.<sup>18</sup> La Dirección Independiente de Investigación de la Policía de Sudáfrica, por ejemplo, ha establecido plazos para tramitar las denuncias. Las denuncias deben ser registradas y asignadas en las 72 horas siguientes a su recepción, y la investigación debe estar concluida y las recomendaciones formuladas en el plazo de 90 días.<sup>19</sup> Los informes de recomendaciones deben emitirse en los 30 días siguientes al cierre de la investigación, y la persona denunciante debe ser informada del resultado del caso dentro del mismo plazo.<sup>20</sup>

Otra faceta de la accesibilidad es la capacidad del mecanismo para proteger a denunciantes y testigos de posibles intimidaciones y represalias como consecuencia de su denuncia contra la policía. Si no hay protección de testigos, los denunciantes podrían no informar de los abusos por temor a represalias o retirar sus denuncias tras ser amenazados. Filipinas, por ejemplo, cuenta con un programa de protección de testigos, que fue implementado por el Departamento de Justicia para brindar a los testigos, entre otras cosas, vivienda segura, ayuda económica o, en algunos casos, reasentamiento y cambio de identidad. Sin embargo, la inscripción de una persona en el programa es un proceso dilatado que puede durar meses. Como algunos denunciantes requieren protección inmediata, el programa no es lo bastante rápido para garantizar su seguridad. En consecuencia, muchas personas se muestran reacias a denunciar los abusos policiales o a seguir el procedimiento de denuncia, por temor a las consecuencias que podrían derivarse.

- 
- 18 En Dinamarca, si la Autoridad Independiente de Denuncias contra la Policía no puede tomar una decisión sobre una denuncia de conducta indebida en el plazo de seis meses, debe informar del motivo de la demora a la persona denunciante y al agente de policía afectado y proporcionarles la fecha prevista para la decisión. En el caso de las denuncias sobre un presunto delito, la Autoridad Independiente debe informar por escrito al denunciante y a cualquier otra parte afectada si no se ha tomado una decisión en el plazo de un año.
- 19 Los casos de corrupción sistemática son una excepción y deben estar concluidos en el plazo de 12 meses.
- 20 Estos marcos temporales son objetivos, que la Dirección Independiente de Investigación de la Policía no logró plenamente en 2012/2013: el 86 por ciento de los casos se asignaron en el plazo de 72 horas; el número de casos cerrados en el plazo de 90 días varía sobremedida dependiendo del tipo de denuncia que se investiga; en todos los casos, se generaron informes con recomendaciones y se informó a los denunciantes del resultado de la investigación en el plazo de 30 días.

### 3.5 Poderes para investigar y formular recomendaciones

#### a) Poderes de investigación



Acordonamiento de la escena de un crimen en Monterrey, México. © Daniel Becerril / Reuters

Los mecanismos externos deben tener poderes suficientes para llevar a cabo investigaciones efectivas sobre las denuncias. Estos poderes deben incluir la facultad de requerir documentos, obtener órdenes de registro, citar a testigos y protegerlos y obligar a la policía a cooperar.<sup>21</sup>

Los investigadores de algunos mecanismos disponen, al menos en teoría, de facultades semejantes a las de la policía. Un ejemplo claro a este respecto es la Dirección Independiente de Investigación de la Policía de Sudáfrica, que concede a los investigadores los mismos poderes que a los agentes de policía, por ejemplo en lo relativo a investigación de delitos, entrada en locales y su registro, incautación y retirada de artículos, arrestos y ejecución de órdenes judiciales. Además, los miembros del Servicio de Policía de Sudáfrica tienen que ofrecer cooperación plena a la Dirección Independiente de Investigación. La División de Denuncias contra la Policía de Mauricio también permite que sus investigadores adopten todas las medidas legales que un agente de policía podría tomar, a excepción del arresto. La Autoridad Independiente para la Conducta de la Policía de Nueva Zelanda tiene poder para citar y examinar a testigos bajo juramento, y para solicitar cualquier impreso, documento u objeto, y no testificar está tipificado como delito.

La Autoridad Independiente de Supervisión de la Policía de Kenia, además de tener sólidos poderes de investigación de sus “propias” denuncias, está facultada para hacerse cargo de las investigaciones internas en curso sobre conducta indebida o incumplimiento de la ley, si tales investigaciones están “*excesivamente retrasadas o son manifiestamente irrazonables*”.

En Inglaterra y Gales, la Ley de (Denuncias y Conducta) de la Policía de 2012 impuso a los agentes de policía en activo y a los órganos policiales la obligación de asistir como testigos a las entrevistas de las investigaciones llevadas a cabo o gestionadas por la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía. Aunque se trata sin duda de una mejora respecto a la anterior ausencia de la facultad de obligar a comparecer a testigos, lamentablemente las disposiciones no se aplican a los agentes de policía retirados, que pueden ser igualmente relevantes para la investigación.



La Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía de Inglaterra y Gales llama a testigos en la investigación de los disparos de agentes del Servicio de Policía Metropolitana contra Jean Charles de Menezes. © Ray Tang/Hollandse Hoogte

En algunos casos, la capacidad o conocimientos del mecanismo en materia de investigación podrían no ser suficientes para que realice una investigación por sí solo. En estos casos, es importante que el mecanismo tenga poder para decidir lo que ha de hacerse para continuar con el caso. Tal poder incluye también solicitar el apoyo de otros órganos, o llamar a peritos técnicos, por ejemplo del propio organismo policial. En este caso, para no poner en peligro la imparcialidad de la investigación, el mecanismo no debe

21 Doc. ONU: A/HRC/14/24/Add.8, párr. 15.

implicar a los departamentos del organismo policial vinculados a las personas, unidades o departamentos que son objeto de la denuncia, sino que debe buscar la asistencia de otros departamentos u organismos policiales, utilizando, por ejemplo, capacidades de la policía federal cuando se investiga una presunta conducta indebida de la policía municipal.



*Sitio web de la Defensoría del Sistema de Seguridad Pública del estado brasileño de Pará, información sobre cómo presentar una denuncia. Captura de pantalla tomada en enero de 2015.*

Lamentablemente, muchos mecanismos nacionales no pueden realizar en absoluto sus propias investigaciones. Sus funciones se limitan a recibir los casos, registrarlos y remitirlos a los órganos de inspección o las unidades de asuntos internos de la policía o a la fiscalía.

Tal es el caso, por ejemplo, del estado brasileño de Pará, donde la Defensoría del Sistema de Seguridad Pública no posee poderes para investigar y depende de las investigaciones que llevan a cabo las oficinas de asuntos internos de las respectivas fuerzas policiales.<sup>22</sup> La defensoría recibe las denuncias, solicita y sigue la investigación y mantiene informada a la persona que presentó la denuncia. En caso de que la Defensoría considere que la investigación policial inicial es insuficiente, la persona puede solicitar nuevas investigaciones, aunque no hay ninguna garantía de que se lleven a cabo realmente.<sup>23</sup>

Además de la facultad de investigar tras recibir una denuncia, un mecanismo eficaz debe tener también poder para iniciar investigaciones de oficio. Esto permite al mecanismo investigar casos que de otro modo quedarían sin denunciar, por no estar dispuesta una comisaría de policía a cooperar o no atreverse la víctima a presentar denuncia, así como investigar constantes de abusos. El Defensor Público de los Derechos de la República Checa, por ejemplo, puede actuar de oficio sobre cualquier asunto incluido en su mandato.

El Ombudsman de la Policía de Irlanda del Norte goza de amplios poderes discrecionales para abrir investigaciones. Puede iniciar una investigación en cualquier caso en el que parezca que un miembro de la policía ha cometido un delito o se ha comportado de una manera que justifique la incoación de procedimientos disciplinarios.

Si el mecanismo tiene la facultad de iniciar investigaciones de oficio, debe haber directrices para determinar cuándo es conveniente o necesario hacerlo. En el caso de los órganos de control con mandatos centrados en los abusos policiales graves, debe ser obligatorio abrir una investigación sobre cualquier denuncia fundada que llegue a conocimiento del organismo. Si el mandato es bastante amplio y abarca también delitos menores, actuar sobre todos los incidentes de conducta indebida podría no ser viable ya que podría fácilmente sobrecargar las capacidades del mecanismo. Así pues, deben aplicarse ciertos criterios a la hora de decidir si se abre o no una investigación en ausencia de denuncia, dando prioridad a los asuntos más graves.

<sup>22</sup> No hay establecido un marco temporal o plazo legal para que asuntos internos responda a la Defensoría. Sin embargo, la Defensoría tiene la posibilidad de remitir el caso a la fiscalía en cualquier etapa del proceso.

<sup>23</sup> Julita Lemgruber, *Civilian Oversight of the Police in Brazil: the case of the ombudsman's offices*, Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía, Universidad Candido Mendes, Río de Janeiro, Brasil (2002).

En el proceso que dio lugar al establecimiento de la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía de Inglaterra y Gales, la organización Liberty sugirió en un informe una serie de criterios para determinar si es apropiado abrir una investigación. Si bien el informe se refería a las denuncias que el mecanismo podía asumir de la policía, los criterios son igualmente útiles para las investigaciones de oficio. Entre ellos figuran la probabilidad de que un agente de policía haya cometido un delito, el grado de interés público en el caso, consideraciones relativas a la posición de la víctima, la presencia de una constante más generalizada, las denuncias de discriminación y la implicación de un grupo de personas en la conducta indebida.

*Liberty, James Harrison y Mary Cunneen, An Independent Police Complaints Commission (abril de 2000).*

**b) La naturaleza de las recomendaciones**

Una vez concluida la investigación de un caso, el mecanismo de control externo debe formular conclusiones y recomendaciones basadas en sus hallazgos. Dependiendo del asunto en cuestión, las recomendaciones pueden abarcar enjuiciamientos penales, sanciones disciplinarias, indemnización a la víctima o víctimas y cambios generales en las políticas y los procedimientos. Una cuestión clave es si las recomendaciones deben tratarse literalmente como tales, dejando margen para que la autoridad pertinente las aplique o no, o si el mecanismo debe tener la facultad de imponer decisiones vinculantes.

Aunque la segunda opción puede parecer a primera vista un mecanismo más efectivo, hay que reconocer que el órgano de supervisión podría carecer de capacidad y competencia, así como de conocimientos, para sustituir las decisiones adoptadas por otro organismo, como la fiscalía o los órganos disciplinarios de la policía. Por este motivo, es aceptable imponer ciertas limitaciones a las facultades que el órgano de supervisión puede ejercer sobre el organismo. El órgano de control debe entenderse como complementario de otras autoridades, en particular del sistema de justicia penal, no como su sustituto. Teniendo esto presente, los resultados de la investigación del mecanismo de supervisión podrían ser, por ejemplo, los siguientes:

- **El mecanismo concluye que se ha cometido una infracción penal o disciplinaria**

En caso de que el mecanismo concluya que hubo conducta delictiva, debe remitir el asunto a la fiscalía. El desarrollo de las investigaciones y las conclusiones del mecanismo de supervisión puede ser distinto de un proceso de investigación criminal y no permitir por ello extraer conclusiones definitivas sobre si los resultados de la investigación constituyen una base de pruebas suficiente para trasladar un caso a los tribunales. Sin embargo, si el órgano de supervisión hace esa recomendación, debe existir la presunción de que el fiscal garantizará que cualquier investigación criminal adicional necesaria se lleva a cabo con miras al enjuiciamiento consiguiente; si finalmente el fiscal decide no trasladar el caso a los tribunales, debe estar obligado a proporcionar una respuesta sustancialmente motivada al órgano de control sobre las razones.

El arresto de un agente de policía en Kenia en septiembre de 2014 por presunto asesinato ofrece un ejemplo de recomendación de enjuiciar fructífera. La familia de una de las víctimas había presentado denuncia ante la Autoridad Independiente de Supervisión de la Policía, que abrió una investigación y recomendó el arresto del agente. El agente fue acusado formalmente de asesinato y quedó bajo custodia en espera de juicio (previsto para mayo de 2015).

El mecanismo puede concluir también que es necesario aplicar medidas disciplinarias (además de iniciar los procedimientos criminales o –si no hubo delito– como única respuesta al asunto investigado). Debe remitir el caso a la instancia responsable dentro del organismo policial, con la recomendación, a ser posible vinculante, de abrir los procedimientos disciplinarios previstos con el fin de determinar, en caso necesario, las sanciones

y demás medidas disciplinarias adecuadas. Las sanciones y demás medidas disciplinarias pueden incluir advertencias verbales y escritas, readiestramiento obligatorio, multas, degradación o, en casos graves, separación del servicio.

Si el marco jurídico no obliga a la fiscalía o a la policía a llevar a cabo la acción recomendada, debe garantizarse al menos que se toma en serio. Una manera de lograrlo es obligar a la autoridad correspondiente a emitir una respuesta detallada dentro de un plazo razonable, que explique qué medidas se han tomado o se tomarán para profundizar en el asunto y dentro de qué plazo, y, si la recomendación no ha sido aceptada o ha sido aceptada sólo en parte, ofreciendo una explicación razonada de ello. Esta información permitirá al órgano de control verificar más adelante si la recomendación se ha aplicado en grado suficiente, o si se requiere un seguimiento adicional, más exhaustivo.

Aunque varios países tienen disposiciones que prevén el deber de responder, no suele indicarse en ellas qué debe implicar la respuesta ni tampoco cuál es el marco temporal establecido. En Mauricio, por ejemplo, la autoridad pertinente notificará a la División de Denuncias contra la Policía “lo antes posible” si no está de acuerdo con la recomendación.

En Sudáfrica, el director ejecutivo de la Dirección Independiente de Investigación de la Policía debe remitir los delitos descubiertos como consecuencia de la investigación a la Fiscalía Nacional, que debe notificarle su intención de enjuiciar. Sin embargo, no se indica cómo ni cuándo. Para las recomendaciones disciplinarias, en cambio, se establece que al comisario nacional o provincial a quien se remitan las recomendaciones debe responder en el plazo de 30 días. También en Perú, la policía tiene que responder a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo en el plazo de 30 días.

Folleto informativo sobre el mandato y el procedimiento de presentación de denuncias de la Dirección Independiente de Investigación de la Policía de Sudáfrica, p. 1, disponible para descarga en el sitio web de la Dirección. Captura de pantalla tomada en enero de 2015.



*Folleto informativo sobre el mandato y el procedimiento de presentación de denuncias de la Dirección Independiente de Investigación de la Policía de Sudáfrica, p. 1, disponible para descarga en el sitio web de la Dirección. Captura de pantalla tomada en enero de 2015.*

En la República Checa, la autoridad pertinente a la que se formula la recomendación del Defensor Público de los Derechos está obligada a informar a éste en el plazo de 30 días de las medidas correctivas adoptadas. Si el Defensor Público de los Derechos no es informado o considera insuficientes las medidas, informará a una autoridad superior o, si no la hay, al gobierno.

En algunos países, puede haber dudas en relación con la independencia y la imparcialidad efectivas del fiscal debido a su relación generalmente estrecha con la policía. En tales situaciones, el establecimiento de fiscalías especializadas, que cuenten con sus propios investigadores, puede contribuir a resolver este problema.<sup>24</sup>

En cualquier caso, si no queda satisfecho con la decisión de la fiscalía, el mecanismo de control debe

<sup>24</sup> Consejo de Europa, Opinión del Comisario de Derechos Humanos Sobre la Resolución Independiente y Eficaz de Denuncias contra la Policía (2009), CommDH (2009)4, párr. 85.

tener la posibilidad de que se revise la decisión dentro de la estructura jerárquica de la fiscalía y, en última instancia, por una autoridad judicial. Lo mismo cabe decir de la respuesta de otras autoridades, en particular la policía, a las conclusiones y recomendaciones del mecanismo.

En Dinamarca, por ejemplo, la Autoridad Independiente de Denuncias contra la Policía (además de la propia persona que denuncia) puede recurrir al director de la fiscalía si no queda satisfecha con la decisión del fiscal regional de no enjuiciar.

En Kenia, la Autoridad Independiente de Supervisión de la Policía tiene la opción de solicitar al tribunal la aplicación de cualquiera de sus recomendaciones, sea la recomendación enjuiciar, imponer medidas disciplinarias o mejorar o rectificar procesos y procedimientos policiales.

Por ejemplo, la Autoridad Independiente examinó el proceso de contratación de la policía y, tras criticarlo con dureza por su falta de transparencia y rendición de cuentas, recomendó repetirlo. Como el organismo policial no estuvo de acuerdo con esta recomendación, la Autoridad Independiente presentó una demanda judicial pidiendo la anulación de la contratación de 10.000 agentes en prácticas desde julio de 2014, debido a presunta mala práctica y corrupción en el proceso.

El Tribunal Superior anuló la contratación y ordenó a la Comisión del Servicio de Policía Nacional la repetición del proceso, lo que ilustra el peso del papel y las conclusiones de la Autoridad Independiente.

- **El mecanismo concluye que debe concederse a la víctima una indemnización u otras formas de reparación.** Lo ideal es que el mecanismo tenga la facultad de decidir sobre las reparaciones necesarias cuando quede probada la conducta indebida de la policía. La reparación puede adoptar diversas formas, como asistencia psicológica, disculpa pública e indemnización económica. El derecho de la víctima a obtener reparación no debe depender de la responsabilidad penal individual, sino que debe ser exigible una vez establecido que el Estado, debido a las acciones de un agente estatal, es responsable del delito.

La mayoría de los órganos de supervisión examinados para este análisis no parecen haber aplicado en la práctica la idea de que el mecanismo pueda tomar una decisión de obligado cumplimiento sobre la concesión de reparaciones, o incluso proporcionarlas/pagarlas él mismo.<sup>25</sup> Una excepción es el Ombudsman de la Policía de Irlanda del Norte al menos puede pagar indemnizaciones a los denunciantes por los gastos y la pérdida de tiempo, aunque no por los daños propiamente dichos. Para ello el Ombudsman puede recomendar al director de la Policía el pago de una indemnización a la persona denunciante, por la cantidad que el Ombudsman considere apropiada.

Lamentablemente, en muchos países, como Sudáfrica y Kenia, la legislación ni siquiera prevé reparaciones al establecer los tipos de recomendación que los mecanismos pueden formular.

La situación es diferente en Mauricio, donde la División de Denuncias contra la Policía puede remitir un asunto al fiscal general, con la recomendación de pagar una indemnización o conceder ayuda a la persona que presentó la denuncia. Sin embargo, la recomendación no es vinculante.

25 En sus alegatos, los responsables de recolectar la evidencia de la Comisión de Investigación de Marikana recomendaron que ésta propusiera el pago de indemnizaciones a las víctimas de la actuación policial sin necesidad de que acudieran a un tribunal para solicitarlas (“Hears of arguments”, “Evidence leaders”, párrs. 1341-1344).

En cualquier caso, el Estado debe garantizar que se proporciona reparación e indemnización si el mecanismo de control concluye que un agente de estatal violó los derechos de la víctima, y ello con independencia de que sea posible establecer una responsabilidad penal individual.

- **El mecanismo identifica la necesidad de un cambio de política**

El mecanismo debe tener la facultad de recomendar una revisión de las políticas y los procedimientos policiales si lo considera necesario. La recomendación debe identificar los problemas que tienen que abordarse, no necesariamente prescribir una solución definida previamente. Debe dejarse, más bien, que el propio sistema de seguridad se ocupe del asunto. Sin embargo, como con cualquier otro tipo de recomendación, se debe exigir al organismo que responda a la recomendación, y el mecanismo ha de poder emprender acciones adicionales si la respuesta del organismo es insatisfactoria.

El Defensor Público de los Derechos de la República Checa, por ejemplo, está autorizado a recomendar la promulgación, reforma o anulación de normativas legales o internas. La autoridad pertinente está obligada a responder emitiendo una declaración en el plazo de 60 días, y, del mismo modo que con las recomendaciones sobre casos individuales, el Defensor informará a una autoridad superior o al gobierno si la autoridad no responde o no adopta medidas suficientes.

Los cambios de política pueden ser de gran importancia para combatir la causa fundamental de las violaciones de derechos humanos y para impedir que se repitan los incidentes que dieron lugar a las denuncias.

La Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía de Inglaterra y Gales solicitó reformas de los códigos de prácticas policiales establecidos de conformidad con la Ley de Policía y Pruebas Criminales (PACE) para reducir el número de muertes y lesiones graves bajo custodia, y logró su implementación en 2012. La Comisión Independiente identificó la necesidad de estos cambios tras investigar un caso individual a raíz de una denuncia presentada por la familia de un detenido que había entrado en estado de coma bajo custodia.

Así, la primera reforma modificó la especificación de los detenidos que deben recibir atención adecuada, incluida la necesidad de ser despertado cada media hora (PACE Code C, art. 9.3/Code H, art. 9.4). Una segunda reforma hizo referencia a la manera en que debía informarse del trato inadecuado durante la detención. El interrogador tiene ahora el deber de informar de cualquier trato inadecuado que advierta durante los interrogatorios, mientras que con anterioridad el deber sólo incluía informar de lo que se denunciara (PACE Code C, art. 12.9/Code H, art. 12.10). Una tercera reforma aclaró que los agentes responsables de la custodia mantienen la responsabilidad general del cuidado de sus detenidos, aun cuando se hayan delegado tareas en otros funcionarios, personal policial o contratistas privados (PACE Code C, art. 1.15, 3.5/Code H, art. 1.19, Art. 3.5).<sup>26</sup>

### 3.6 Recursos

---

#### a) *Recursos económicos*

El mecanismo externo debe contar con fondos suficientes para funcionar de forma adecuada. Esto incluye un presupuesto suficiente para contratar a investigadores cualificados y emprender investigaciones serias, a fin de poder cumplir su mandato.

El objetivo de la supervisión de la policía es mejorar la actuación policial, y al final una buena actuación policial será más rentable para el Estado. Un ejemplo de Sudáfrica muestra lo costosa que puede ser una

---

<sup>26</sup> Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía, Police codes change following IPCC representations (15 de agosto de 2012), <https://www.ipcc.gov.uk/news/police-codes-change-following-ipcc-representations> (consultado por última vez el 19 de enero de 2015).

“mala” actuación policial: entre 1995 y 1998, el Servicio de Policía de Sudáfrica gastó más de 50 millones de rands en acuerdos y recursos por demandas civiles presentadas en su contra por uso excesivo de la fuerza.<sup>27</sup>

Sobre todo si el volumen de trabajo es elevado, una dotación de fondos insuficiente podría convertirse en un problema para abordar la totalidad de los casos. Si los recursos son limitados, el presupuesto debe permitir, como mínimo, tramitar los abusos policiales más graves. Estos deben comprender desde luego las violaciones del derecho a la vida (por ejemplo, muerte bajo custodia, muerte como consecuencia del uso de la fuerza), la tortura y los casos de corrupción grave o las constantes de corrupción. Mecanismos que investigan sólo las violaciones más graves son, por ejemplo, la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía de Inglaterra y Gales y la Dirección Independiente de Investigación de la Policía de Sudáfrica.

Por transparencia, los recursos asignados deben hacerse públicos, algo que ocurre en numerosos países, como Kenia, Sudáfrica, Inglaterra y Gales y Perú. La legislación por la que se establece el mecanismo debe aclarar además quién asigna el presupuesto. Idealmente, la asignación debería correr a cargo del poder legislativo del Estado, es decir, el Parlamento, ya que a menudo el ejecutivo también es responsable del organismo policial, lo que podría poner en peligro la independencia del mecanismo. Así pues, el proceso de asignación presupuestaria debería establecerse de tal manera que se garantice que el gobierno, el poder ejecutivo, o el organismo policial no pueden intentar influir en la labor del mecanismo mediante presión económica. El proceso de asignación presupuestaria no debe afectar en ningún caso a la independencia y al proceso de toma de decisiones del mecanismo. Un aspecto positivo es que la mayoría de los mecanismos estudiados para este análisis reciben de hecho su asignación presupuestaria del Parlamento.<sup>28</sup>

Los Estados tienen la responsabilidad de garantizar un control independiente y efectivo, y aunque especialmente en periodos posteriores a conflictos los países pueden tener dificultades para financiar de manera adecuada el mecanismo, la aparente falta de medios no debe servir de excusa para su ausencia. En el caso de que los recursos económicos de un país sean limitados, el gobierno podría considerar la posibilidad de hacer uso de recursos de cooperación internacional para ayudar a financiar el control independiente. Sin embargo, a ser posible la financiación externa debería ser sólo una solución intermedia, ya que los Estados deben tratar de allegar fondos suficientes por sus propios medios. Además, depender en exclusiva de la financiación externa puede tener efectos negativos para la sostenibilidad del mecanismo.

#### **b) Recursos humanos**

Los miembros del mecanismo de control externo deben ser designados por un procedimiento abierto y transparente, que deberá enunciarse en el instrumento legislativo por el que se establece el mecanismo. En numerosos países, el Parlamento es el responsable del nombramiento del director del mecanismo o de los miembros de la junta directiva, como corresponda. Ejemplos de ello son Bélgica, México, Nueva Zelanda, Hungría y Perú. Una buena manera de evitar la politización es seleccionar a los miembros mediante un comité de selección representativo y por un proceso accesible y transparente, como ocurre en Kenia.

El instrumento legislativo por el que se cree el mecanismo debe establecer los criterios que deben cumplir la persona o personas responsables del mecanismo (ya sea una sola persona o un órgano colectivo). Estos criterios deben referirse a las aptitudes y competencias exigidas para el desempeño de sus funciones y a la integridad moral de la persona o personas.

27 Julie Berg, *Police Accountability in Southern African Commonwealth Countries*, Instituto de Criminología, Universidad de Ciudad del Cabo (2005), p. 16.

28 Una excepción es, por ejemplo, la Defensoría del Sistema de Seguridad Pública del estado de Pará, en Brasil, donde el secretario de Estado de Defensa Social, que forma parte del ejecutivo, asigna el presupuesto.

La Ley de la Autoridad Independiente de Supervisión de la Policía, por la que se establece la Autoridad Independiente de Control de la Policía de Kenia, expone con claridad el proceso de designación de los miembros de la junta directiva que rige el mecanismo. Como primer paso, el presidente del país designa un comité de selección, que ha de estar formado por una persona de cada uno de los organismos siguientes:

- la Oficina del Presidente;
- la Oficina del Primer Ministro;
- la Comisión del Servicio Judicial;
- la comisión responsable en ese momento de los asuntos relacionados con la lucha contra la corrupción;
- la Comisión Nacional de Derechos Humanos; y
- la comisión responsable en ese momento de los asuntos relacionados con el género.

El comité de selección debe anunciar las vacantes al menos en dos diarios nacionales, y tramita las solicitudes de acuerdo con los criterios sobre cualificaciones descritos en la Ley. La lista reducida de candidatos y candidatas seleccionados se publica de nuevo en los diarios, y los candidatos y candidatas son entrevistados en público. En el paso siguiente, cierto número de candidatos y candidatas son preseleccionados y sus nombres se entregan al Presidente, quien, en caso de estar de acuerdo con la selección previa, elige al presidente o presidenta y a los miembros de la junta. La selección del presidente o presidenta ha de ser aprobada entonces por la Asamblea Nacional antes de que los candidatos y candidatas elegidos sean nombrados para un mandato de seis años.

Este procedimiento se aplica a todos los miembros de la junta excepto uno: el presidente o presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos e Igualdad de Kenia es miembro de oficio de la junta.

Además, el procedimiento incorpora una salvaguardia para la representación en función del género: en cualquier etapa, desde la lista de precandidaturas seleccionadas hasta el nombramiento, no más de dos tercios de las personas aspirantes serán del mismo sexo.

Algunos mecanismos prescriben cierto nivel de educación o de experiencia pertinente que los candidatos deben poseer. El presidente de la junta de la Autoridad Independiente de Control de la Policía de Kenia, por ejemplo, ha de reunir las condiciones para ser nombrado juez del Tribunal Superior de Kenia, y los miembros de la junta deben poseer un título universitario y tener al menos 10 años de experiencia en una área pertinente.<sup>29</sup> En Mauricio, el jefe de la División de Denuncias contra la Policía (que es el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos) tiene que ser un ex juez<sup>30</sup>, y los dos miembros de la División tendrán conocimientos y experiencia en ciertas áreas definidas previamente.<sup>31</sup> El Presidente del Consejo de Denuncias contra la Policía que rige la Autoridad Independiente de Denuncias contra la Policía de Dinamarca debe ser un juez del Tribunal Superior, y los miembros de la junta deben ser un abogado, un profesor de jurisprudencia y dos representantes del público en general.

Además de las competencias profesionales pertinentes, debe garantizarse la integridad moral y la imparcialidad de la persona o personas que dirigen el mecanismo. Por consiguiente, otro criterio debe ser que la persona o personas designadas no sean miembros de la policía. Si bien es cierto que los ex agentes de policía pueden aportar unas conocimientos valiosos, existe un riesgo inherente de parcialidad si se contratan en el nivel de toma de decisiones del órgano de supervisión.

29 Las áreas especificadas son: criminología, psicología, derecho, derechos humanos y género, medicina, resolución alternativa de litigios, asuntos de seguridad, o trabajo policial en la comunidad.

30 Ley de Protección de los Derechos Humanos de 1998, art. 3.2.

31 Las áreas especificadas son: derechos humanos, derecho, empleo, relaciones laborales, administración de empresas, educación, sociología, labor policial, trabajo social, psicología, psiquiatría, medicina o gestión penitenciaria.

La Autoridad Independiente de Control de la Policía de Kenia, por ejemplo, no permite que agentes de policía en activo o que lleven retirados menos de cinco años sean miembros de la junta. También se especifica que los miembros de la junta no podrán desempeñar cargos en partidos políticos, ocupar un escaño en el Parlamento o en una asamblea de condado ni ser gobernador o vicegobernador.



Sitio web de la Autoridad Independiente de Supervisión de la Policía de Kenia. Captura de pantalla tomada en enero de 2015.

Además, los miembros de la junta no pueden haber sido declarados culpables de ningún delito que implique deshonestidad o por el que hayan sido encarcelados sin opción a multa, no puedan desempeñar las funciones propias del cargo debido a incapacidad mental, o se encuentren en quiebra no rehabilitada. Aunque resulta sorprendente y lamentable, estos criterios no son aplicables al director de la Autoridad.

Si la instancia de gobierno del mecanismo no es una persona sino un grupo de personas, debe garantizarse también que los miembros del grupo son designados de acuerdo con el principio de pluralismo, para que sean lo más representativos posible de los diferentes sectores de la sociedad.

Además, la legislación que establece el mecanismo debe exponer los motivos y el procedimiento para separar a las personas del cargo en caso necesario. Las razones de la separación deben limitarse a conducta indebida grave o

incapacidad para cumplir las funciones propias del cargo, para evitar suspensiones debido a preferencias personales o a decisiones o conclusiones no deseadas. Si se aducen presuntamente motivos para la separación del cargo, la situación debe ser valorada exhaustivamente, y la decisión de separar a un miembro debe tomarse por un procedimiento semejante al de la designación, con la participación del Parlamento. Lamentablemente, esto no es así, por ejemplo, en Sudáfrica, donde el ministro de Policía puede destituir al director ejecutivo de la Dirección Independiente de Investigación de la Policía por conducta indebida, mala salud o incapacidad para desempeñar las funciones del cargo, sin precisar nada más sobre el procedimiento.

En Kenia, en cambio, el instrumento legislativo por el que se establece la Autoridad Independiente de Control de la Policía expone con claridad los motivos y el procedimiento para la destitución del presidente o de un miembro de la junta. Las razones de la separación del cargo pueden ser una violación grave de la Constitución o de cualquier otra ley, conducta indebida grave, incapacidad física o mental para desempeñar las funciones del cargo, incompetencia o quiebra. Si alguien desea la destitución del presidente o de un miembro de la junta, puede presentar una petición ante la Comisión de Servicio Público, que podrá aprobar por mayoría de dos tercios que se recomiende la separación del cargo a la Asamblea Nacional. Si la Asamblea Nacional acepta que se aporta una razón para la separación del cargo, traslada la petición al presidente, quien designa un tribunal para examinar la petición y tomar una decisión sobre ella y suspender a la persona en cuestión, si procede.<sup>32</sup>

32 El tribunal estará formado por un presidente, que ejerza o haya ejercido como juez de un tribunal superior, al menos dos miembros que cumplan los requisitos necesarios para ser nombrados jueces del Tribunal Superior y otro miembro cualificado para valorar los hechos con respecto al motivo concreto de la separación del cargo.

En lo que se refiere al personal que trabaja para él, el mecanismo o su junta directiva deben tener amplios poderes discrecionales para contratar su propio personal de acuerdo con sus necesidades.<sup>33</sup> Contratar personal de investigación con experiencia en el servicio de policía podría ser una ventaja, a condición de que se garantice que las personas en cuestión no son ya agentes de policía en activo.

Especialmente cuando el mecanismo es de nueva creación, el personal procedente de la policía puede aportar importantes conocimientos de investigación que los investigadores no especializados podrían no poseer todavía. Además, puede ofrecer valiosas apreciaciones sobre la cultura policial, y sus conclusiones y recomendaciones podrían ser aceptadas con más facilidad por el organismo policial.

Sin embargo, cuando se incorporan ex agentes de policía al equipo de investigación debe garantizarse que siguen siendo minoría en comparación con el personal no policial, para preservar la imparcialidad del mecanismo.<sup>34</sup>

Debe garantizarse además que las personas en cuestión tienen un historial limpio y una integridad moral confirmada. En la Dirección Independiente de Investigación de la Policía de Sudáfrica, por ejemplo, se lleva a cabo una investigación de control de seguridad antes de contratar a un investigador, y los investigadores pueden ser objeto de controles adicionales con periodicidad. Además, la ley prevé que el ministro de Policía prescriba medidas para poner a prueba la integridad de los miembros de la Dirección, que pueden incluir controles aleatorios (incluso en forma de incitación a la comisión de un delito), pruebas para detectar el consumo de alcohol o drogas, o el uso de un polígrafo o instrumentos semejantes para evaluar la veracidad de una declaración.

Por último, tiene que haber suficientes recursos humanos para garantizar que el mecanismo funciona adecuadamente y desempeña todas sus funciones. Esto no sólo exige medios económicos suficientes para contratar el personal necesario, sino también que el mecanismo esté estructurado de tal manera que se prevea una cantidad suficiente de personal en toda la institución. Esto incluye, por ejemplo, incorporar oficinas locales en todo el país a la configuración del mecanismo.

### 3.7 Transparencia y presentación de informes



Sitio web de la Defensoría del Pueblo de Perú, Informes anuales. Captura de pantalla tomada en enero de 2015.

Al mismo tiempo que se hace rendir cuentas a la policía por su conducta, es importante que también el propio mecanismo rinda cuentas de sus acciones ante el gobierno y ante la opinión pública. Por consiguiente, es fundamental que el mecanismo sea lo más transparente posible y que, al mismo tiempo, tenga en cuenta la necesidad de confidencialidad y protección de testigos.

Numerosos países han establecido la obligación de remitir informes al gobierno a intervalos regulares, generalmente con periodicidad anual, tal como se dispone en los instrumentos legislativos por los que se establecen. A ser posible, el mecanismo debe rendir cuentas ante el Parlamento, no ante el poder ejecutivo del Estado. Esto actúa como salvaguardia para garantizar la independencia y la imparcialidad, ya que a menudo el ejecutivo es también responsable del organismo

33 Lamentablemente, la Defensoría del Sistema de Seguridad Pública del estado brasileño de Pará carece de recursos para contratar su propio personal, y debe depender del personal que se pone a su disposición dentro del sistema de seguridad.

34 En el informe de Liberty sobre el establecimiento de una Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía, se recomienda que el personal de investigación no esté compuesto en más de un 25 por ciento de personal trasladado temporalmente o ex agentes de policía (p. 39).

policial. Lamentablemente, en algunos países esto no es así. La Dirección Independiente de Investigación de la Policía de Sudáfrica, por ejemplo, informa directamente al ministro de Policía, que hace llegar una copia del informe al Parlamento. En otros países, como Perú y Hungría, el mecanismo rinde cuentas ante el Parlamento.

Los informes emitidos deben estar a disposición pública y ofrecer un examen exhaustivo de la labor del mecanismo, incluida información sobre el número y los tipos de denuncias recibidas, así como sobre los resultados de esas denuncias. Además, el mecanismo debe informar sobre su presupuesto y sus gastos.

La Autoridad Independiente de Control de la Policía de Kenia debe remitir un informe sobre la labor realizada al menos dos veces al año, además de un informe anual, a la Secretaría del Gabinete, que le da traslado a la Asamblea Nacional. Tal como se especifica en la ley, el informe anual debe incluir, entre otras cosas, estados financieros, recomendaciones formuladas y acciones consecutivas adoptadas por las autoridades, y debe publicarse en el boletín oficial del Estado. Además, todos los informes están disponibles para su descarga en el sitio web de la Autoridad. Asimismo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mexicana informa anualmente al Senado, y los informes deben estar disponibles en el sitio web.

El informe anual de la Dirección Independiente de Investigación de la Policía sudafricana ofrece un buen ejemplo, ya que detalla no sólo el número y los tipos de denuncias recibidas, sino que también enumera y detalla los casos concluidos, las recomendaciones formuladas y la aplicación de las recomendaciones formuladas. Indica además algunos casos en los que se han dictado sentencia condenatoria contra los infractores. Sin embargo, los casos incluyen los nombres de las víctimas y de los infractores, lo cual es problemático ya que puede vulnerar indebidamente el derecho a la privacidad de las personas afectadas. Como norma, los casos deben publicarse de forma anónima, para preservar el derecho a la intimidad de las víctimas y de los infractores, así como para garantizar su seguridad y protegerlos de posibles represalias, a menos que el caso sea conocido por el público de todos modos.

En Hungría, por ejemplo, la Junta Independiente de Denuncias contra la Policía publica sus resoluciones sobre casos individuales en su sitio web de forma anónima, a menos que la persona denunciante ponga objeciones a la publicación. Lamentablemente, no se hace mención de si la policía aceptó o rechazó las resoluciones.

No es este el caso de la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía de Inglaterra y Gales, que ofrece información muy detallada y transparencia. Además de informes y estadísticas completos, el sitio web incluye también informes de casos que se están investigando, así como actualizaciones e información sobre el resultado de los casos. Desde el 1 de octubre de 2014, la Comisión Independiente publica además en su sitio web todas las recomendaciones formuladas a la policía, y también va a publicar la respuesta de la policía a la recomendación. Dado que este elemento acababa de ser introducido en el momento de redactar el presente documento, sólo se habían formulado algunas recomendaciones, y las respuestas de la policía no se habían publicado todavía. Por tanto, no se sabe con certeza en este momento cuántos datos estarán disponibles, ni si también incluirán información sobre el seguimiento.<sup>35</sup>

Además de que sea transparente para el público, hay otra faceta de la presentación de informes que afecta a la comunicación con la persona que presenta la denuncia. Una vez presentada la denuncia, la persona denunciante debe ser puesta al día periódicamente e informada del resultado dentro de un plazo razonable. Lamentablemente, muchos mecanismos carecen de plazos y procedimientos específicos para incluir la persona denunciante en el proceso. La ley por la que se establece la División de Denuncias contra la

35 En algunos otros países, lamentablemente no existe presentación de informes. La Defensoría del Sistema de Seguridad Pública del estado brasileño de Pará, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mexicana y la Defensoría del Pueblo peruana sólo informan sobre el número de denuncias recibidas, pero no se dispone de información sobre el resultado de estas denuncias.

Policía en Mauricio, por ejemplo, dispone que la persona denunciante será informada del resultado de la investigación y las recomendaciones formuladas, pero no especifica plazos. La Dirección Independiente de Investigación de la Policía de Sudáfrica, en cambio, proporciona un informe de respuesta sobre el resultado de todas las investigaciones en el plazo de 30 días a partir del cierre de la investigación.

### 3.8 Posibilidad de apelar

Si la persona que presenta la denuncia no está de acuerdo con las conclusiones de la investigación, el sistema debe ofrecer la posibilidad de apelar contra la decisión. Esta posibilidad de apelar puede adoptar dos formas: los denunciantes pueden apelar ante el propio mecanismo o ante otro órgano, por ejemplo la fiscalía.<sup>36</sup>

Lamentablemente, algunos mecanismos no ofrecen la posibilidad de apelar contra sus conclusiones (por ejemplo, en México y Dinamarca), o excluyen la posibilidad de apelar si la denuncia es declarada inadmisibles (por ejemplo, en Perú). En el caso de otros mecanismos, no está claro si los denunciantes pueden apelar contra sus conclusiones y cómo. Una de las excepciones es el Departamento de Auditoría Interna y Denuncias Públicas israelí, que acepta apelaciones ante instancias superiores de la jerarquía del organismo. Así, las decisiones del responsable de denuncias públicas de subdistrito pueden recurrirse ante el responsable de distrito, y las de éste, ante la Jefatura Nacional.

En Hungría no es posible apelar contra las conclusiones de la Junta Independiente de Denuncias, aunque sí se puede apelar contra la decisión del director de la Jefatura de la Policía Nacional de no seguir las recomendaciones de la Junta. En este caso, la persona denunciante tiene derecho a impugnar la decisión ante un tribunal.

En Irlanda del Norte no es posible apelar contra las conclusiones del Ombudsman de la Policía, cuyas decisiones son definitivas. Sin embargo, es posible al menos apelar contra la manera en que el Ombudsman ha tramitado la denuncia en caso de irregularidades administrativas, lo que incluye demoras excesivas, descortesía o ausencia de disculpas. Estas denuncias ha de enviarse primero por escrito al Ombudsman, que la examinará y emitirá una respuesta escrita. Si el denunciante sigue sin estar satisfecho, es posible presentar una denuncia ante el ministro de Justicia.

Otros mecanismos, como la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía de Inglaterra y Gales, actúan como instancia de apelación en caso de que el denunciante no esté satisfecho con la manera en que la policía tramitó la denuncia. La posibilidad de apelar o no ante la Comisión Independiente se especifica en la decisión sobre la denuncia que comunica por carta la policía local. La posibilidad de apelar se limita a hacerlo contra el proceso de resolución local, la investigación de la policía sobre la denuncia, la decisión de desestimarla, el resultado de una denuncia después de la decisión de desestimarla, la interrupción de una investigación o el hecho de no haber registrado originalmente la denuncia. En estos casos, la Comisión Independiente no investigará el asunto original, sino la manera en que la policía tramitó la denuncia. No es posible apelar contra la valoración de la apelación que haga la Comisión Independiente, cuyas decisiones sólo pueden ser anuladas por los tribunales mediante un proceso de revisión judicial.



Sitio web de la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía de Inglaterra y Gales, información sobre cómo presentar denuncias. Captura de pantalla tomada en enero de 2015.

36 El comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa también se hizo eco de este principio, al afirmar: “Si el demandante impugna el procedimiento seguido para gestionar su denuncia o recurre el resultado, debe tener el derecho de apelar a la Dirección Independiente de Denuncias contra la Policía, si la investigación fue realizada por la policía, o ante un tribunal si la investigación fue realizada por la Dirección Independiente de Denuncias contra la Policía”. Consejo de Europa, Opinión del Comisario de Derechos Humanos Sobre la Resolución Independiente y Eficaz de Denuncias contra la Policía (2009), CommDH (2009)4, párr. 80.

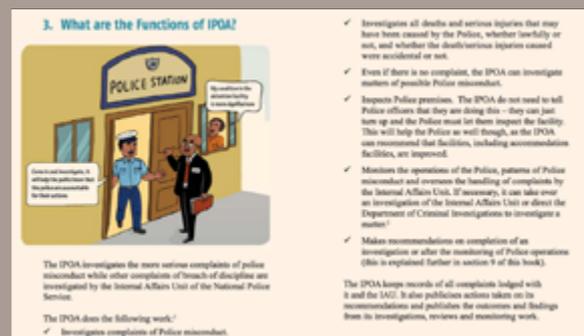
### 3.9 Participación de la sociedad civil y confianza pública

El mecanismo de control externo no puede funcionar adecuadamente sin la aceptación y la confianza públicas. Es improbable que la gente recurra al mecanismo si no lo conoce o no confía en él. Además, en los países caracterizados por la inestabilidad o índices de delincuencia elevados, convencer a la opinión pública de la necesidad de una actuación policial sujeta a rendición de cuentas puede ser difícil, ya que es probable que se considere mejor garante la seguridad y la estabilidad la aplicación de un enfoque de “mano dura” policial con la delincuencia. Por lo tanto, es de vital importancia acercarse a la comunidad para explicar la función del mecanismo y transmitir la importancia de la rendición de cuentas de la policía. Para ello, el gobierno debe apoyar también públicamente el trabajo del mecanismo y participar en el proceso de concienciación.

El desconocimiento de la labor del mecanismo ha sido un problema, por ejemplo, en Kenia, donde más de la mitad de las denuncias recibidas en 2012/2013 quedaron fuera del ámbito de actuación de la Autoridad Independiente de Control de la Policía, pues tanto la población en general como la policía no parecían conocer en grado suficiente su mandato. Existe, pues, una necesidad evidente de informar a la policía y a la opinión pública de la finalidad de la Autoridad. La Autoridad hace frente además a un inmenso desafío para concienciar a quienes viven en los asentamientos informales del país y granjearse su confianza. Dado que los habitantes de estas zonas son por lo general personas desfavorecidas, son especialmente vulnerables a la violencia y los abusos de la policía. Una supervisión efectiva es, por tanto, de inmensa importancia en estas zonas.

Las visitas de autoridades a lugares remotos o áreas clave especialmente afectados por los abusos policiales podrían ayudar a mejorar la relación entre el mecanismo y las personas a las que se supone que presta servicio. La representación de los mecanismos por oficinas en todo el país también puede mejorar el conocimiento y la confianza públicos con ese fin. La Defensoría del Pueblo peruana, por ejemplo, está presente en todo el país con 29 oficinas y 10 suboficinas, es conocida por el público en general y parece tener una buena reputación entre la población. La Dirección Independiente de Investigación de la Policía sudafricana también está representada en todas las provincias del país, y aspira a establecer más oficinas satélite para aumentar la accesibilidad pública.

El folleto *10 Things to Know about Police Reforms & Accountability* (“10 cosas que hay que saber sobre las reformas y la rendición de cuentas de la policía”), es un buen ejemplo de cómo informar sobre el valor de una actuación policial sujeta a rendición de cuentas y sobre el papel que la Autoridad Independiente de Supervisión de la Policía asume en el proceso. El folleto expone también los asuntos que aborda la Autoridad Independiente, en comparación con otras instancias, como la Unidad de Asuntos Internos o la Comisión del Servicio de Policía Nacional.



*Folleto 10 Things to Know about Police Reforms & Accountability, p. 6: “What are the Functions of IPOA?” (“¿Cuáles son las funciones de la Autoridad Independiente de Control de la Policía?”) Referencia: Iniciativa en Derechos Humanos de la Commonwealth y Foro Usalama para las Reformas, 10 Things to Know about Police Reforms & Accountability, s.f. Captura de pantalla tomada en enero de 2015.*

Un mecanismo de supervisión externa eficaz también implica a las organizaciones de la sociedad civil en su trabajo. Por ejemplo, muchos países ofrecen la posibilidad de que las ONG presenten denuncias sobre la conducta de la policía sin condiciones previas ni restricciones, entre ellos México, Kenia, Sudáfrica, Perú y Brasil (estado de Pará). Sin embargo, también es importante que el mecanismo consulte regularmente a las ONG. Lo ideal es que puedan influir en las políticas públicas y tengan derecho a ser escuchadas en los procesos de toma de decisiones. El mecanismo puede beneficiarse de esto de diversas maneras: las propias ONG pueden tener grandes capacidades de vigilancia debido a su contacto con la comunidad, pueden llamar la atención del mecanismo sobre asuntos importantes y pueden proporcionar conocimientos y hacer otras aportaciones valiosas para la reforma de políticas. También pueden reforzar las iniciativas de divulgación del mecanismo, y su participación puede aumentar el apoyo de la comunidad.

El Consejo Estatal de Seguridad Pública (CONSEP) del estado brasileño de Pará permite la participación activa de la sociedad civil en los debates de toma de decisiones. El CONSEP está formado por un total de 15 miembros, de los cuales 4 son representantes de organizaciones de la sociedad civil, tal como establece la ley.

### 3.10 Resumen: Elementos clave del mecanismo de control externo

---

#### **Mandato**

- A ser posible, los países deben establecer un mecanismo dedicado en exclusiva al control de la policía.
- El mandato debe incluir como mínimo los abusos policiales más graves.
- La policía debe tener la obligación de informar al mecanismo de ciertos casos graves, como incidentes de muerte como consecuencia de acciones policiales o bajo custodia y tortura.
- El mecanismo debe tener el mandato de investigar los incidentes individuales y valorar la actuación policial en general.

#### **Accesibilidad**

- El mecanismo debe ser fácil y directamente accesible, sin el requisito de agotar previamente las estructuras internas de rendición de cuentas.
- Una vez recibida una denuncia, debe tramitarse dentro de un plazo razonable.
- El sistema debe proporcionar protección de testigos adecuada.

#### **Facultad para investigar y para formular recomendaciones**

- A ser posible, el mecanismo debe disponer de plenos poderes de investigación y capacidades para llevar a cabo sus propias investigaciones. Si no dispone de ello, el mecanismo debe tener la facultad de recurrir a otros órganos para que presten asistencia, si bien permaneciendo a cargo del caso.
- El mecanismo debe poder investigar al recibir una denuncia y también iniciar investigaciones de oficio.
- Basándose en sus conclusiones, el mecanismo debe poder formular recomendaciones de enjuiciamiento, sanción disciplinaria, reparación y revisión de políticas. Debe tener derecho a una respuesta adecuada y razonada de las autoridades pertinentes y –cuando no quede satisfecho con ella– a que revisen las decisiones una instancia superior de la jerarquía de autoridad responsable de la respuesta y las autoridades judiciales del país.

#### **Recursos**

- El mecanismo debe estar dotado de fondos suficientes para ocuparse al menos de las denuncias más graves. El presupuesto debe ser asignado por el poder legislativo y debe hacerse público.
- El procedimiento de designación y los criterios de selección del director o los miembros de la instancia rectora del mecanismo deben establecerse en la legislación, y garantizar que el proceso es abierto y transparente y que la selección se basa en las aptitudes, la competencia y la integridad personal. La legislación debe exponer también los procedimientos de separación del cargo.

#### **Transparencia y presentación de informes**

- El mecanismo debe rendir cuentas ante el poder legislativo y emitir informes periódicos sobre su actuación, que incluyan información sobre el resultado de los casos y auditorías económicas.

#### **Posibilidad de apelar**

- Los denunciantes deben tener la posibilidad de apelar contra las conclusiones del mecanismo ante el propio mecanismo o ante otro órgano.

#### **Participación de la sociedad civil y confianza pública**

- Es importante que el mecanismo se acerque a la comunidad, para concienciar sobre su trabajo y granjearse la confianza pública.
- El mecanismo debe permitir que las organizaciones de la sociedad civil desempeñen un papel activo en su labor.



## Proceso de establecimiento de un mecanismo de control externo

### 4.1 Introducción

En esta sección se examina el proceso de establecimiento de un mecanismo de control externo, que abarca desde la determinación de la necesidad de control externo hasta la redacción y aprobación de la legislación por la que se establece el mecanismo. No se describen en ella los pasos concretos que es preciso dar, -ya que éstos diferirán mucho de un país a otro en función de su sistema-, sino más bien cómo se suele iniciar el proceso, a qué actores se puede y se debe involucrar en él y cuáles son las dificultades y los obstáculos comunes.

### 4.2 Decisión de establecer un control independiente de la policía

Huelga decir que, a ser posible, todos los países deberían disponer de un mecanismo independiente de supervisión externa de la policía como instrumento indispensable de control y contrapeso para el ejercicio de las obligaciones y las facultades de aplicación de la ley. No obstante, como se ha mencionado anteriormente en este documento, los abusos policiales graves, junto con la percepción pública de que la policía debe rendir cuentas, pueden dar lugar a que se cree una estructura de supervisión. Situaciones como éstas pueden y deben dar lugar a que se consideren los puntos débiles y las carencias del sistema existente, y producir el resultado positivo de que se determine la necesidad de control externo de la policía. Además, los acuerdos de paz o los procesos de transición democrática pueden originar condiciones que favorezcan la creación de estructuras de control.

El proceso de decisión de la creación de la Autoridad Independiente de Supervisión de la Policía de Kenia es un ejemplo de ello. Tras la violencia poselectoral de 2007, los dos principales contendientes que se disputaban el poder político determinaron, en el contexto del Foro de Diálogo y Reconciliación Nacional, un programa de cuatro puntos para la solución de la crisis política y sus causas fundamentales que facilitó en 2008 la firma de la Ley de Acuerdo y Reconciliación Nacional. El cuarto punto de ese programa, relativo a problemas arraigados y soluciones a largo plazo, hacía hincapié, entre otras cosas, en la necesidad de acometer una reforma institucional y de abordar la transparencia, la rendición de cuentas y la impunidad.<sup>37</sup> Así las cosas, la Comisión de Investigación sobre la Violencia Poselectoral, creada en respuesta al cuarto punto de la agenda, recomendó una reforma integral del Servicio de Policía de Kenia.<sup>38</sup> En consecuencia, en 2009 el presidente creó el Grupo de Trabajo Nacional sobre la Reforma de la Policía. Tras llevar a cabo una amplia investigación y efectuar consultas con diferentes actores, -aspectos que se abordarán con detenimiento más adelante en esta sección-, el Grupo de Trabajo determinó dos problemas graves que era preciso abordar: el bajo grado de confianza en la policía y la percepción general de que la policía era ineficaz y corrupta. En este contexto, el Grupo sugirió la creación de la Autoridad Independiente de Control de la Policía.<sup>39</sup>



Sitio web de la Comisión de Reforma Legislativa de Kenia, captura de pantalla tomada en enero de 2015.

- 37 Kenyan National Dialogue and Reconciliation (2008), <http://www.dialoguekenya.org/Agreements/1%20February%202008%20.Annotated%20Agenda%20for%20the%20Kenya%20Dialogue%20and%20Reconciliation.pdf> (consultado por última vez el 19 de enero de 2015).
- 38 Commission of Inquiry into Post Election Violence Report, [http://www.kenyalaw.org/Downloads/Reports/Commission\\_of\\_Inquiry\\_into\\_Post\\_Election\\_Violence.pdf](http://www.kenyalaw.org/Downloads/Reports/Commission_of_Inquiry_into_Post_Election_Violence.pdf) (consultado por última vez el 19 de enero de 2015).
- 39 Report of the National Task Force On Police Reforms (2009), <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1072888.pdf> (consultado por última vez el 19 de enero de 2015).

En Inglaterra y Gales, la necesidad de supervisión de la policía independiente, que finalmente dio lugar a la creación de la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía, fue identificada por, entre otros actores, el Comité de Asuntos Internos y volvió a quedar de manifiesto con la investigación sobre el caso *Lawrence*<sup>40</sup>, que reconoció que “*la investigación de los agentes de policía por parte de su propio servicio o de otro servicio de la policía se considera en general injusta y no inspira confianza pública*” y por consiguiente recomendó “*que el ministro del Interior, teniendo en cuenta la enérgica expresión de la percepción pública a este respecto, considere qué medidas pueden y deben tomarse para garantizar que las denuncias graves contra agentes de policía se investigan de forma independiente*”.<sup>41</sup>

En estos ejemplos de Kenia y de Inglaterra y Gales, el gobierno participó activamente en la decisión de crear un mecanismo de control. India, en cambio, es un ejemplo de situación en la que son otros actores los que inician la reforma, al no hacerlo el gobierno. En este país existía desde hacía tiempo el reconocimiento, también por parte del gobierno, de la necesidad de acometer una reforma de la policía, pero los gobiernos no adoptaron ninguna de las recomendaciones principales formuladas por la Comisión de la Policía Nacional, creada en 1979. En 1996, dos ex directores generales de la policía interpusieron un litigio de interés público ante el Tribunal Supremo para que ordenase a los gobiernos aplicar las recomendaciones.<sup>42</sup> En su sentencia de 2006, el Tribunal ordenó la ejecución de la reforma y emitió siete directivas vinculantes con ese fin.<sup>43</sup> Las directivas se pueden clasificar en general en dos grupos atendiendo a sendos objetivos principales, a saber: lograr la autonomía funcional de la policía y mejorar la rendición pública de cuentas. La sexta directiva exigía que todos los estados establecieran dos autoridades de denuncias contra la policía: una de distrito



Mujeres policía de India. © Danish Ishmail / Reuters

y otra estatal. El Tribunal especificó que esas autoridades de denuncias debían estar facultadas para formular recomendaciones vinculantes y definir su marco básico en lo relativo al personal, el uso de investigadores y los tipos de denuncias que iban a investigar.<sup>44</sup> En consecuencia, muchos de los estados del país han creado autoridades de denuncias contra la policía, aunque no todas ellas están ya operativas y algunas están funcionando provisionalmente a las órdenes del gobierno, en espera de que se legisle sobre su creación.<sup>45</sup>

- 
- 40 La investigación del caso de Stephen Lawrence fue un procedimiento público, ordenado por el ministro del Interior para examinar la investigación que había llevado a cabo el Servicio de Policía Metropolitana sobre el asesinato racista de un ciudadano británico negro, Stephen Lawrence, cometido el 22 de abril de 1993. Se determinó en ella que la investigación policial adolecía de una combinación de incompetencia profesional, racismo institucional y falta de liderazgo.
- 41 The Stephen Lawrence Inquiry Report Of An Inquiry By Sir William Macpherson Of Cluny (1999), [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/277111/4262.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/277111/4262.pdf) (consultado por última vez el 19 de enero de 2015); recomendación 58.
- 42 Iniciativa en Derechos Humanos de la Commonwealth, Seven Steps to Police Reform (2010), [http://www.humanrightsinitiative.org/programs/aj/police/india/initiatives/seven\\_steps\\_to\\_police\\_reform.pdf](http://www.humanrightsinitiative.org/programs/aj/police/india/initiatives/seven_steps_to_police_reform.pdf) (consultado por última vez el 19 de enero de 2015).
- 43 Las siete directivas corresponden a: 1) constitución de una Comisión de Seguridad Estatal, 2) selección y permanencia mínima en el puesto del director general de la policía, 3) permanencia mínima en el puesto del inspector general de la policía y otras autoridades 4) separación de la policía de investigación de la policía de orden público, 5) creación de un Junta de Altos Mandos de la Policía, 6) creación de autoridades de denuncias contra la policía y 7) creación de una Comisión de Seguridad Nacional. Court case Prakash Singh and Others v Union of India and Others (22 de septiembre de 2006) 8 SCC 1.
- 44 *Ibid.*
- 45 Para más información cfr. Police Complaints Authorities in India, A Rapid Study Researched and Written By Devika Prasad, Iniciativa en Derechos Humanos de la Commonwealth, diciembre de 2012.

### 4.3 Obstáculos y oposición

Como señalan algunos estudios sobre mecanismos de control de África y América, la aplicación de mecanismos efectivos de control y contrapeso se ha visto y a menudo continúa viéndose obstaculizada por gobiernos que no se atienen al concepto de actuación policial democrática.<sup>46</sup> Como señaló el Foro Africano para el Control Civil de la Actuación Policial, el hecho de que la policía actúe “al servicio” del gobierno plantea un desafío para el establecimiento de un control efectivo de la policía.<sup>47</sup> Además, a veces los políticos tienen programas de “mantenimiento del orden público” que no favorecen el control, puesto que están dispuestos a aceptar un enfoque de “mano dura” en la actuación policial, incluida la comisión de abusos policiales.

A veces el obstáculo al establecimiento de un órgano de control efectivo es el propio organismo policial, que puede no estar a favor de sacrificar su práctica impunidad y someterse a escrutinio. Como señaló Joel Miller, esto fue lo que ocurrió en Norteamérica, donde con frecuencia los sindicatos de policía se han opuesto a la introducción de mecanismos de supervisión de la policía.<sup>48</sup> Sin embargo, dado que la buena labor continua de un organismo de control depende, al menos en cierto grado, de la cooperación de la policía, sería deseable crear el mecanismo con la perspectiva de establecer una buena relación. Para ello puede resultar beneficioso involucrar en el proceso a representantes de la policía, así como plantear la incorporación de ex agentes de policía al personal de investigación del mecanismo, con el fin de favorecer la cooperación con las autoridades una vez que el órgano esté operativo.

Un argumento que se suele esgrimir contra la decisión de establecer un mecanismo de control es la falta de medios económicos, sin tener en cuenta que, en realidad, su creación debe verse como una inversión que contrarresta los costes aparejados a una actuación policial deficiente.<sup>49</sup>

### 4.4 Actores participantes en el proceso

En el proceso que conduce a la creación de un mecanismo de control independiente participan diferentes actores. Por regla general, entre ellos figuran, como mínimo, el gobierno, la policía y la sociedad civil. Es importante que en el proceso de conformación del mecanismo estén representados los distintos intereses, puesto que el éxito del órgano de control depende, al menos en cierto grado, del compromiso continuo de todas las partes.

En Ghana, por ejemplo, la sociedad civil formó una coalición para captar apoyos para crear un mecanismo de control de la policía completamente independiente. Aunque el proceso se encuentra aún en una fase temprana, constituye un ejemplo positivo de cómo la sociedad civil inicia el proceso y se involucra activamente en él. Al concluir 2014, la coalición se había reunido con varios organismos del Estado, como el Ministerio del Interior, la Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa y la Comisión de Interior y Defensa del Parlamento, para analizar las posibilidades de establecer el mecanismo.

La mesa redonda celebrada el 2 de octubre de 2014 sobre el tema “Control civil independiente y efectiva de la actuación policial: demasiado importante para descuidarla, demasiado urgente para postergarla” perseguía reunir a todas las partes interesadas pertinentes para debatir la constitución de una Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía en Ghana. Aunque estaban de acuerdo sobre la necesidad de crear la Comisión, las partes discrepaban, por ejemplo, sobre el organismo que debía albergarla. La policía, que

46 Foro Africano para la Supervisión Civil de la Actuación Policial, *An Audit of Police Oversight in Africa* (2008); Instituto Canadiense de Defensa y Asuntos Exteriores, *Policing the Police: Formal and Informal Police Oversight Mechanisms in the Americas* (2011).

47 *Ibid.*, párr. 3.

48 Joel Miller, *Civilian Oversight Of Policing: Lessons from the Literature*, Vera Institute of Justice, [http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/Civilian\\_oversight.pdf](http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/Civilian_oversight.pdf) (consultado por última vez el 19 de enero de 2015), pág. 11.

49 Véase el apartado 3.6.a, sobre recursos económicos. Véase también A/HRC/14/24/Add.8, párrafo 48, sobre el coste económico de la actuación policial deficiente.

desafortunadamente no acudió al debate, había propuesto crear la Comisión en el Ministerio del Interior o, si no, en la Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa. Otros temas de debate fueron la constitucionalidad, la independencia y la composición del órgano.

Como se ha mencionado anteriormente, la Autoridad Independiente de Control de la Policía de Kenia fue sugerida por el Grupo de Trabajo Nacional sobre la Reforma de la Policía. Durante su actividad, el Grupo de Trabajo recibió aportaciones de diversas partes interesadas grupos y expertos, entre ellos el gabinete de ministros, la Fiscalía General, la policía, la sociedad civil, líderes religiosos, representantes del mundo académico y socios internacionales de Kenia en materia de desarrollo. El Grupo de Trabajo visitó numerosas provincias del país y mantuvo conversaciones con administradores y mandos policiales provinciales, organizó sesiones públicas y recibió oralmente y por escrito opiniones de miembros del público y de partes interesadas civiles, religiosas, empresariales y de otros ámbitos. Escuchó a agentes de policía de bajo rango y los visitó en sus comisarías y destinos. También visitó diferentes instituciones del país, como las academias de la Policía de Kenia y la Policía Administrativa. Asimismo, el Grupo de Trabajo asistió en Nairobi a un seminario de dos días de duración sobre los mecanismos de control de la policía impartido por expertos internacionales y organizado y acogido conjuntamente por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en Viena y el Departamento de Desarrollo Internacional en Nairobi. Además, visitó Botsuana, Suecia, Reino Unido e Irlanda del Norte para estudiar sus estructuras de policía y sus diferentes políticas y enfoques operacionales en relación con la actuación policial.<sup>50</sup>

### 4.5 Identificación del modelo y el alcance

---

A modo de consideración general, se debe tener presente que un órgano independiente no funciona de forma aislada, sino que debe encajar en el sistema existente y complementar las estructuras de rendición de cuentas de la policía ya establecidas. Con ese fin, es preciso evaluar si se necesita crear un órgano completamente nuevo o si sería más efectivo mejorar y reforzar un mecanismo o una estructura existente, siempre y cuando posea el cometido específico de investigar la conducta policial.

En Mauricio, por ejemplo, la tarea de supervisar a la policía se encomendó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos existente, que se reestructuró para incorporar una División de Denuncias contra la Policía dedicada exclusivamente a ello. En Sudáfrica, la Dirección Independiente de Investigación de la Policía nació a raíz de una serie de mejoras efectuadas en la Dirección Independiente de Denuncias, existente desde 1997. En virtud de la nueva legislación, que entró en vigor en 2012, se cambió el nombre del mecanismo, se delimitó su mandato y se reforzó su autoridad, lo que lo facultó para obligar a la policía a remitirle en un plazo de 24 horas los casos de su competencia.

A la hora de decidir si se crea un mecanismo o se mejora una estructura existente, es preciso evaluar exhaustivamente el sistema que ya está funcionando para identificar sus puntos fuertes y sus puntos débiles y las dificultades a que se enfrenta y sus causas. Esta evaluación contribuirá a evitar que el mecanismo nuevo incorpore los mismos defectos y se enfrente a los mismos obstáculos que la estructura anterior, que posiblemente hayan tenido que ver con su fracaso. Además se debe garantizar una coordinación sin fisuras entre los diferentes órganos del sistema.

En Inglaterra y Gales, tras identificar la necesidad de control independiente de la policía, el gobierno encargó un estudio de viabilidad sobre los aspectos prácticos de la creación de un mecanismo de este tipo. El estudio lo llevó a cabo la Dirección de Investigación, Desarrollo y Estadística, que sugirió la creación de un

---

50 Report of the National Task Force On Police Reforms (2009), <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1072888.pdf> (consultado por última vez el 19 de enero de 2015).

“Organismo Independiente para las Denuncias contra la Policía”. De forma simultánea, Liberty, organización de defensa de las libertades civiles y los derechos humanos del Reino Unido, llevó a cabo por su cuenta un estudio de viabilidad titulado “Una Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía”. En el estudio se examinaron distintos modelos de mecanismo de supervisión posibles, y se emitieron numerosas recomendaciones sobre el ámbito de actuación y el funcionamiento del órgano.<sup>51</sup>

#### 4.6 El proceso legislativo

Como se ha recalcado en la sección anterior, los órganos de control se deben establecer mediante legislación para garantizar su imparcialidad y su independencia con respecto a la presión política.

En Kenia, después de que se recomendara crear la Autoridad Independiente de Supervisión de la Policía se creó una Comisión de Aplicación de la Reforma de la Policía, encargada de implementar las recomendaciones. La Comisión se reunió con diversas partes interesadas del gobierno, la policía y la sociedad civil para estudiar un anteproyecto de Ley de la Autoridad Independiente de Supervisión de la Policía en un taller organizado por el Foro Usalama para las Reformas, un foro de la sociedad civil keniana dedicado a las reformas en el sector de la seguridad. El Foro Usalama para las Reformas también participó activamente en el proceso de redacción, y sus redactores jurídicos, junto con la Comisión de Aplicación de la Reforma de la Policía, elaboraron una nueva propuesta de Autoridad Independiente de Control de la Policía que finalmente se presentó a la Comisión para su aplicación.

En Inglaterra y Gales, Liberty también participó en el proceso de redacción del proyecto de Ley de Reforma de la Policía y de la Ley como miembro de la junta directiva de programa creada para supervisar la transición de la Oficina de Denuncias contra la Policía a la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía.<sup>52</sup> También integraban la junta directiva el presidente y un adjunto de la Oficina de Denuncias contra la Policía, así como representantes de la Federación de Policía de Inglaterra y Gales.

Sin embargo, la aprobación de la legislación necesaria para establecer como órgano creado por ley un mecanismo de control independiente puede ser un proceso largo y engorroso. Por ello, cuando no es posible aprobar legislación de manera oportuna, se puede optar por la solución provisional de establecer el mecanismo mediante decreto ejecutivo. Si bien no se trata de la situación ideal, los decretos ejecutivos pueden ofrecer una solución provisional que garantice el control cuando las circunstancias –por ejemplo, el estancamiento político– impiden crear un mecanismo mediante legislación en ese momento concreto. No obstante, no se debe perder de vista que se trata de una solución provisional, puesto que el objetivo debe ser siempre aprobar legislación lo antes posible.

La Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía de Hong Kong, por ejemplo, fue creada por orden del gobernador en 1986 y continuó siendo un órgano ejecutivo no creado por ley durante más de 20 años.<sup>53</sup> El proyecto de Ley de la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía se presentó por primera vez ante el Consejo Legislativo en 1996 con el fin de convertir la Comisión Independiente en un órgano creado por ley y de dar respaldo jurídico al desempeño de sus funciones. Sin embargo, la administración de la región consideró inaceptables varias enmiendas propuestas por la comisión parlamentaria responsable, a raíz de lo cual el proyecto de ley fue retirado en 1997. En 2007, la administración volvió a presentar un

51 Liberty, James Harrison y Mary Cunneen, *An Independent Police Complaints Commission* (abril de 2000).

52 La Oficina de Denuncias contra la Policía tenía menos atribuciones que la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía y era percibida como un órgano menos independiente, puesto que las investigaciones las realizaba o las coordinaba la policía.

53 Cuando se encargó su creación, el órgano se llamaba “Comité de Denuncias contra la Policía”. En 1994 se le cambió el nombre por “Consejo Independiente de Denuncias contra la Policía”.

proyecto de ley ante el Consejo Legislativo, que, después de nueve meses de escrutinio, lo aprobó en julio de 2008. Este ejemplo ilustra que el proceso de establecer un mecanismo mediante legislación puede ser largo y que un órgano no creado por ley puede al menos cumplir la función de control mientras tanto. No obstante, también es preciso tener la precaución de no optar en seguida por la solución rápida provisional y renunciar al establecimiento concienzudo y en toda regla del mecanismo de supervisión, ya que a veces las medidas provisionales pueden durar más de lo previsto y necesario.

De forma similar, en Ghana se propuso formar un órgano provisional para un periodo de tres años mientras continuaba el debate en torno al establecimiento de un órgano permanente, integrado en el Ministerio del Interior o en la Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa. Como se ha mencionado anteriormente, este tipo de mecanismos provisionales no son lo ideal ni deben considerarse la solución definitiva, aunque mientras se encuentra ésta son sin duda mejor opción que carecer por completo de órgano de control operativo. El ejemplo del Defensor del Pueblo de la República Dominicana ilustra que la aprobación de legislación no significa necesariamente que en la práctica el mecanismo se aplique oportunamente. Aunque la ley que creó el mecanismo del Defensor del Pueblo se aprobó en 2001, durante la década siguiente no se nombró al titular.

En situaciones de este tipo, los periodos electorales ofrecen la oportunidad de ejercer presión sobre quienes en el futuro estarán a cargo de tomar decisiones, como ilustra el siguiente ejemplo de República Dominicana. Ante la inminencia de las elecciones presidenciales de mayo de 2012, Amnistía Internacional envió una carta abierta a los seis candidatos y les pidió, entre otras cosas, que garantizaran el nombramiento sin demora del defensor del Pueblo y que confiriesen al mecanismo recursos y facultades suficientes.<sup>54</sup> En julio de 2012, Amnistía Internacional, junto con 25 instituciones locales de derechos humanos, envió además una carta conjunta a Abel Martínez Durán, presidente de la Cámara de Diputados, instándolo a que tomara todas las medidas a su alcance para acelerar el proceso de nombramiento de un candidato.<sup>55</sup> En mayo de 2013, se nombró por fin un defensor del Pueblo.

### 4.7 Conclusiones

---

Una vez reconocida la necesidad de un órgano de control externo, se debe buscar un modelo que satisfaga las necesidades del país y encaje en el sistema existente.

El establecimiento puede ser un proceso de consulta y negociación largo y, a veces, engorroso, que requiera la amplia aceptación y el compromiso de diversas partes interesadas, como el gobierno, la policía y la sociedad civil. La falta de compromiso político o los intereses que tenga, por ejemplo, la policía, pueden plantear problemas graves a la hora de establecer el mecanismo de supervisión, pero también puede ocurrir que un cambio en el poder sienta condiciones favorables que impulsen el proceso. Como han ilustrado varios ejemplos, la sociedad civil puede y debe desempeñar un papel activo a lo largo de todo el proceso. La participación de la sociedad civil abarca desde iniciar el proceso hasta reunir a las partes interesadas, contribuir a definir la forma del mecanismo, participar en la redacción de la legislación y garantizar y vigilar su aplicación.

---

54 República Dominicana: Carta abierta de Amnistía Internacional a los candidatos a las elecciones presidenciales dominicanas de mayo de 2012, 19 de abril de 2012, AMR 27/005/2012.

55 República Dominicana: Carta para el nombramiento del Defensor del Pueblo, 18 de julio de 2012, AMR 27/010/2012.

## Estructuras internas de rendición de cuentas y mecanismos especiales

### 5.1 Introducción

Si bien en este documento hasta ahora sólo se ha hecho hincapié en la inmensa importancia del control externo e independiente, un sistema de rendición de cuentas efectivo consta de varios actores y no se puede lograr únicamente mediante un órgano externo. En esta sección se examinan dos tipos de mecanismos de rendición de cuentas que pueden contribuir a crear un sistema sólido de control de la policía. En la primera parte se analizan las estructuras internas de rendición de cuentas de la policía, que pueden desempeñar un papel importante como complemento al control externo. En la segunda parte se analizan los mecanismos especiales, establecidos en respuesta a sucesos concretos, tomando como ejemplo la Comisión de Investigación de Marikana, el Comité de Gotemburgo y el Comité de Investigación sobre NSU (“Clandestinidad Nacional-socialista”) del Bundestag alemán.

### 5.2 Estructuras internas de rendición de cuentas

Aunque en este documento se ha insistido en que las estructuras internas de rendición de cuentas pueden ser proclives a la parcialidad, no debe interpretarse que su falta de independencia las hace necesariamente ineficaces. Al contrario, una estructura bien construida de supervisión interna tiene el potencial de abordar de forma eficaz la conducta indebida y, a diferencia del control externo, en algunos casos goza de acceso directo a la información necesaria y de un mejor conocimiento de las políticas, los procedimientos y la cultura policial en sí. Además, las recomendaciones emitidas por un mecanismo interno pueden gozar de mayor aceptación dentro del organismo policial, lo que le confiere más capacidad para provocar cambios.

Asimismo, especialmente los casos relacionados con conducta indebida de poca gravedad pueden ser resueltos con mayor celeridad por la propia policía. En los procesos de resolución local<sup>56</sup> la policía puede explicar su actuación a la persona demandante o formular una disculpa. En algunos casos, estas medidas pueden bastar para resolver una denuncia sin necesidad de iniciar investigaciones. En este sentido, las denuncias también ofrecen a la policía la oportunidad de aprovechar el feedback para mejorar, además de que la tramitación efectiva de las denuncias puede aumentar la confianza pública en el organismo.

Una supervisión interna efectiva requiere una cadena de mando clara y un control eficaz, que garanticen que se puede identificar en todos los niveles a los responsables de actos y omisiones concretos y permitan mantener la disciplina e impedir la impunidad. En este sentido, para garantizar la rendición de cuentas, es esencial disponer de un sistema de presentación de informes efectivo. Además, la policía debe contar con un sistema disciplinario interno efectivo, que debe incluir la atención de denuncias del público y de funcionarios policiales.

Como se ha mencionado anteriormente, a ser posible la persona denunciante debe tener la opción de interponer la denuncia directamente ante un órgano de control externo. Sin embargo, ello no debería excluir la opción de formular la denuncia también directamente ante la policía, si la persona denunciante así lo desea. Que las personas denunciantes se sientan o no cómodas a la hora de presentar una denuncia ante la policía depende en gran medida de la confianza pública en el organismo.

Por tanto, a la hora de aceptar denuncias del público el sistema debe disponer de un proceso claro, transparente y no discriminatorio. Además, se debe garantizar que el agente que recibe la denuncia está obligado a aceptarla, puesto que dejar esta decisión a su discreción puede dar lugar a que se niegue a aceptarla movido por un interés personal de ocultar malas prácticas. Además, se debe garantizar que cuando la persona denunciante acude a la policía no es objeto de amenazas ni intimidación.

56 Por proceso de resolución local se entiende tramitar las denuncias a nivel local. La Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía de Inglaterra y Gales, por ejemplo, define la resolución local como “un proceso flexible, que se puede adaptar a las necesidades de la persona denunciante. La denuncia se tratará por regla general en un nivel de gestión local y no en departamentos de deontología”. Puede conllevar dar una explicación, proporcionar información, formular una disculpa u organizar una reunión entre la persona denunciante y el agente contra el que se ha presentado la denuncia. No dará lugar a procedimientos disciplinarios ni de conducta indebida. Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía, Statutory Guidance to the police service on the handling of complaints (2013), capítulo 5.

Una forma de impedir este tipo de amenazas o de que parezca que pueden recibirse es no obligar a la persona denunciante a interponer la denuncia en persona o en la comisaría de policía local a la que pertenece el presunto infractor. En muchos países se ofrece la posibilidad de presentar la denuncia por escrito o en línea, en algunos casos en departamentos específicos, que no tienen relación directa con los agentes objeto de la denuncia. Es el caso, por ejemplo, de Inglaterra y Gales, donde se pueden dirigir las denuncias al departamento de deontología de la fuerza policial correspondiente. La policía de Nueva Zelanda ofrece la opción de organizar una entrevista en un lugar distinto a la comisaría si la persona denunciante tiene reticencias o no puede formular la denuncia en ella.

La estructura de supervisión de la Policía de Hong Kong es un buen ejemplo de cómo la interacción entre los mecanismos interno y externo puede contribuir al buen funcionamiento del sistema general de rendición de cuentas. Hong Kong tiene un sistema de dos niveles, en el que las denuncias se atienden primeramente en la Oficina de Denuncias contra la Policía, que es una unidad interna de la policía. La Oficina tiene por objeto tratar las denuncias de un modo oportuno y eficiente y posee un proceso claramente definido para informar periódicamente a la persona denunciante.

La Oficina elabora informes de investigación de todos los casos que trata y los somete a la revisión de la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía, que es un órgano externo. En caso de que la Comisión Independiente no esté de acuerdo con el resultado de la investigación, tiene varias

opciones: solicitar una aclaración a la Oficina, rechazar el informe directamente y solicitar a la Oficina que vuelva a investigar la denuncia, entrevistar ella misma a los testigos o tratar el caso en una reunión conjunta.<sup>57</sup>



Captura de pantalla del informe anual de 2013/2014 de la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía de Hong Kong, que ilustra el sistema de denuncias contra la policía de dos niveles de Hong Kong, p. 11. Captura de pantalla tomada en enero de 2015.

La Comisión Independiente también puede emitir recomendaciones para el director general de la Policía o el jefe ejecutivo si identifica prácticas y procedimientos policiales defectuosos o deficientes, que puedan haber dado lugar a una denuncia, y puede examinar las acciones emprendidas contra los funcionarios policiales objeto de la denuncia. La aplicación de este sistema garantiza que, aunque las denuncias no sean investigadas por un órgano independiente, son objeto de supervisión y examen imparciales. Además, el hecho de que se examinen los informes de todos los casos ejerce presión positiva para que el mecanismo interno lleve a cabo una investigación apropiada y exhaustiva y haga un seguimiento de las medidas disciplinarias contra el infractor.

De un modo similar, en Escocia las denuncias contra la policía se deben formular en primer lugar ante el propio organismo policial. Si la persona demandante no está satisfecha con la resolución de la denuncia puede solicitar al Comisario de Investigación y Examen de la Policía, institución independiente, que revise el caso. Dependiendo del resultado de la revisión, el Comisario puede emitir recomendaciones para la policía instándola a cambiar sus políticas y procedimientos o solicitar que vuelva a considerar la denuncia.

57 No obstante, esta última opción no parece utilizarse en la práctica: durante el periodo correspondiente al informe de 2012/2013, todos los informes de la Oficina fueron aceptados directamente o tras pedirle una explicación adicional.

En este caso, un miembro de la policía que no haya estado involucrado en el caso vuelve a investigar la denuncia. Dependiendo de la gravedad del caso y teniendo en cuenta el interés público, el Comisario podría supervisar la segunda investigación.

Aunque, a diferencia de Hong Kong, en Escocia no todos los casos se someten a revisión independiente, la posibilidad de que se efectúe una revisión de ese tipo puede influir en la policía para que tramite bien los casos; asimismo, la opción de someterse a la supervisión del Comisario durante la segunda investigación aporta un grado más de escrutinio.

### 5.3 Mecanismos especiales

Además de los mecanismos de control establecidos de forma permanente, hay investigaciones especiales, que ofrecen la posibilidad de revisar e investigar ciertos sucesos en los que la magnitud de los abusos policiales ha sido de gran envergadura. Especialmente en los casos en que han concurrido circunstancias excepcionales, como periodos prolongados de desórdenes públicos o huelgas, que han dado lugar a un presunto manejo deficiente de la situación por parte de la policía, un mecanismo temporal específico tiene el potencial no sólo de obligar a agentes concretos a rendir cuentas por su conducta, sino también de identificar los puntos débiles del organismo policial y del sistema en sí. Los mecanismos especiales puede servir además para examinar la falta de investigación policial efectiva y fructífera de casos graves y constantes delictivas.<sup>58</sup>

Mientras que los mecanismos de rendición de cuentas existentes podrían carecer de la capacidad o el mandato de investigar cuestiones de tanta envergadura, un órgano encargado de examinar las cuestiones particulares que rodean a los sucesos correspondientes puede evaluar exhaustivamente la situación y emitir recomendaciones que son cruciales para evitar que la situación se repita. Para garantizar que las investigaciones se lleven a cabo en el momento adecuado, el marco legislativo del país debe permitir que el gobierno establezca este tipo de mecanismo temporal inmediatamente después de que se hayan producido los sucesos.

Los mecanismos especiales pueden tener diversas formas, como se ilustra con los siguientes tres ejemplos de Sudáfrica, Suecia y Alemania.

#### **a) La Comisión de Investigación de Marikana**

Empleados de la empresa minera Lonmin de la zona de Marikana, próxima a Rustenburg, se declararon en huelga y, tras varios días de protesta pacífica, se produjo un estallido de violencia entre los huelguistas y la policía en el que, entre el 11 y el 16 de agosto de 2012, perdieron la vida 44 personas y resultaron heridas más de 70.

El 23 de agosto de 2012, el presidente de Sudáfrica, Jacob Zuma, designó la Comisión de Investigación de Marikana, compuesta por un presidente, Ian Gordon Farlam, juez retirado del Tribunal Supremo de Apelaciones, y dos miembros, los abogados Bantubonke Regent Tokota y Pingla Devi Hemraj.



*Cruces en Marikana, cerca de Rustenburg, Sudáfrica.  
© REUTERS/Siphiwe Sibeko*

<sup>58</sup> Véase, por ejemplo, la investigación sobre el caso de Stephen Lawrence en Inglaterra y Gales en la nota al pie 40.

La Comisión, que continuaba actuando en el momento de redactar el presente documento, recibió el mandato de investigar “las cuestiones de interés público, nacional e internacional derivadas de los sucesos”<sup>59</sup> referidas especialmente a la conducta de las partes implicadas: la empresa Lonmin Plc, los Servicios de Policía de Sudáfrica, la Asociación de Mineros y Trabajadores de la Construcción, el Sindicato Nacional de Mineros, el Departamento de Recursos Minerales y otros departamentos u organismos gubernamentales y personas o grupos que contribuyeron al conflicto.

En lo que concierne específicamente a la conducta del servicio de policía, la Comisión examinó el reglamento, las políticas, la legislación y otras directrices que se aplicaron en el manejo de la situación, las circunstancias que dieron lugar al uso de fuerza letal y si dicho uso había sido razonable y justificado, y la actuación de las unidades correspondientes y si, por obra u omisión, directa o indirectamente, éstas habían causado muertes o daños a personas o bienes.

Para que la Comisión llevara a cabo sus investigaciones, se le otorgó la facultad de acceder a locales y efectuar registros, solicitar y confiscar documentos y citar a testigos. Asimismo se tipificó como delito la negativa a responder a la Comisión. La Comisión tenía además la facultad de remitir cualquier asunto relacionado con la conducta de personas concretas a un organismo encargado de hacer cumplir la ley apropiado u a otro órgano para su enjuiciamiento o investigación adicional.

Una vez creada, la Comisión debía concluir su trabajo en un plazo de cuatro meses. No obstante, este plazo se amplió en varias ocasiones, hasta que finalmente la Comisión concluyó sus sesiones el 14 de noviembre de 2014. Sin embargo, el plazo adicional que la Comisión necesitó para concluir la investigación no debe atribuirse a que no trabajara con eficacia, sino más bien a la magnitud de las cuestiones abordadas, el volumen de pruebas reunidas y la obstrucción a la que se enfrentó durante el desempeño de su trabajo.

El trabajo de la Comisión es inmensamente transparente: en su sitio web se puede acceder a detalladas transcripciones diarias de sus acciones y de los interrogatorios de los testigos. Durante su trabajo, la Comisión investigó y reconstruyó minuciosamente los sucesos acontecidos durante esos días. Sus miembros escucharon cientos de testimonios, vieron decenas de horas de grabaciones de vídeo y examinaron miles de páginas de documentos y datos en soporte informático, lo que, pese a la falta de cooperación de muchas de las partes involucradas, les permitió revelar una cantidad considerable de datos que la policía había intentado ocultar.

*“[...] la labor de la Comisión se ve obstaculizada por el hecho de que, honestamente, hay que decir que [...] existen motivos fundados para dudar de la sinceridad de una gran parte de las personas que testificaron ante la Comisión. Para mí, este ha sido uno de los aspectos más desalentadores de esta Comisión. Para evitar rendir cuentas, muchos testigos han eludido decir la verdad”.*

*Geoff Budlender, responsable de recolectar la evidencia de la Comisión de investigación de Marikana, alegatos finales, 5 de noviembre de 2014, p. 35.800.*

No obstante, los abogados a cargo de recabar y presentar las pruebas lograron extraer conclusiones importantes basándose en la información reunida. Por ejemplo, sugieren que se considere la responsabilidad

---

59 Proclamation by the President of the Republic of South Africa, Establishment of a Commission of Inquiry into the tragic incident at or near the area commonly known as the Marikana Mine in Rustenburg, North West Province, South Africa, Staatkoerant 12 de septiembre de 2012, N.º 50, 2012, p. 3.

penal de una serie de mandos por dictar órdenes que dieron lugar a la muerte de huelguistas o por no haber ejercido el mando y el control para impedirlos.<sup>60</sup>

No obstante, se debe señalar que la investigación de Marikana aún no ha tenido un resultado definitivo. La presentación al presidente del informe definitivo sobre las conclusiones y las recomendaciones de la Comisión estaba prevista para marzo de 2015, y en el momento de redactar el presente documento no se podía apreciar si la Comisión logrará establecer una rendición de cuentas efectiva. Que lo haga no sólo dependerá de las conclusiones en sí, sino también de si se aceptan y se actúa conforme a ellas.



Agentes de policía y manifestantes durante la cumbre de la UE de Gotemburgo de 2001 © Ray Tang/Hollandse Hoogte

#### **b) El Comité de Gotemburgo**

Durante la cumbre de la Unión Europea celebrada en Gotemburgo entre el 14 y el 16 de junio de 2001, se produjeron enfrentamientos entre manifestantes y la policía. El estallido de violencia alcanzó su punto culminante cuando una unidad de policía disparó contra los manifestantes tras haber sido atacada con proyectiles. Tres personas sufrieron heridas de bala, una de las cuales resultó herida de gravedad, y se detuvo a cientos más.

El 20 de junio de 2001, el gobierno sueco creó el Comité de Gotemburgo al que se encomendó la labor de examinar los sucesos de Gotemburgo y recabar experiencias de sucesos similares, “*con el fin de considerar y proponer medidas que [...] contribuyan a prevenir y combatir las alteraciones graves del orden público*”.<sup>61</sup>

Originalmente el Comité estaba formado por un presidente, el ex primer ministro Ingvar Carlsson, y un miembro, el ex gobernador Ulf Adelsohn. Posteriormente, el 2 de agosto, se incorporaron al Comité dos miembros más.

En el curso de su labor el Comité llevó a cabo en torno a 200 entrevistas, viajó a varias ciudades, participó en reuniones públicas, examinó documentación, estudió películas, artículos y libros y participó en varios seminarios sobre temas relacionados con su mandato. Aunque el Comité debía concluir su trabajo antes del 31 de mayo de 2002, este plazo se amplió posteriormente al 31 de diciembre de 2002, fecha en que se emitió el informe definitivo.

En sus conclusiones, el Comité señaló graves deficiencias de coordinación de responsabilidades entre la policía y el servicio de seguridad. Recalcó además la importancia de la formación en el campo de la gestión de multitudes, con un enfoque de no enfrentamiento y de reducción de la tensión en situaciones potencialmente violentas. También consideró un problema el hecho de que la policía sólo estuviera equipada con porras y armas de fuego, en lugar de tener acceso a una serie de armas que permitieran una respuesta más proporcionada. El Comité sugirió que se considerase la posibilidad de equipar a la policía con gas lacrimógeno y cañones de agua fijos y recomendó la adquisición de vehículos protegidos y de un nuevo sistema de radio que garantizase una mejor comunicación durante las operaciones. Recomendó asimismo mejorar el diálogo entre la policía y las organizaciones políticas y prohibir a los manifestantes llevar máscaras como medida para evitar el uso de la violencia.<sup>62</sup>

60 Comisión de Investigación de Marikana, “Heads of Argument”, “Evidence Leaders”, 27 de octubre de 2014.

61 Betänkande av Göteborgskommittén, Göteborg 2001 (Summary), SOU 2002:122, p. 2.

62 Ibid.

Las conclusiones del Comité dieron lugar a la propuesta de creación de unas Tácticas de la Policía Nacional, que la Jefatura de la Policía Nacional Sueca implementó en 2004. Las Tácticas de la Policía Nacional se centran en el diálogo, la reducción de la tensión y la no confrontación en el trabajo policial cotidiano y en eventos importantes. También hay tácticas especiales centradas en la gestión de multitudes durante eventos especiales en los que existe un riesgo elevado de enfrentamiento o de alteración del orden público. Son varias las unidades encargadas de aplicar estas tácticas, entre ellas la Policía de Diálogo, que actúa como enlace entre los organizadores y los mandos policiales antes, durante y después de un evento, para informar a los manifestantes sobre cómo las operaciones policiales facilitan las protestas pacíficas y la seguridad y establecer límites sobre lo que es aceptable con el fin de evitar lesiones y altercados.<sup>63</sup>

### **c) El Comité de Investigación sobre NSU**

Clandestinidad Nacionalsocialista

(Nationalsozialistischer Untergrund, NSU), grupo terrorista de extrema derecha alemán, cometió al menos 10 asesinatos, 2 atentados con bomba y más de una decena de robos brutales entre 1998 y 2011. Aunque los delitos se investigaron en su momento, la policía no estableció su relación con la motivación racista subyacente ni logró identificar a los autores. Finalmente NSU reivindicó su autoría en un vídeo difundido en noviembre de 2011.



*Miembros del Comité de Investigación sobre NSU hablan con una víctima. © Oliver Berg/dpa/Corbis*

El Bundestag (Parlamento) alemán creó un comité de investigación para examinar por qué la policía y los servicios secretos no habían investigado los delitos satisfactoriamente. El Comité estaba formado por 11 parlamentarios que representaban a los distintos partidos políticos. Comenzó a trabajar en enero de 2012 y, durante 16 meses, entrevistó a numerosos agentes de policía, fiscales y ministros del Interior, y examinó los expedientes, documentos y otras pruebas disponibles durante las investigaciones.

En su informe final, publicado en agosto de 2013, el Comité concluyó que el no haber impedido esos actos e identificado a los autores constituía “[...] una vergonzosa derrota de los servicios de seguridad e investigación alemanes”.<sup>64</sup> Detectó deficiencias y errores administrativos graves, así como una falta de organización de las autoridades federales y los estados federales, especialmente en relación con el intercambio de información, la capacidad de análisis, la selección de personal y la asignación de prioridades.

El Comité formuló un total de 47 recomendaciones para la policía, la judicatura, las autoridades de protección constitucional y los organismos de seguridad. Por ejemplo, recomendó a la policía que, en todos los casos de posible violencia racista o de motivación política, examinara minuciosamente y documentara claramente los motivos subyacentes y concediera mayor consideración a las declaraciones de víctimas y testigos. Recomendó además que se revisaran los criterios de detección de delitos políticos y violencia de extrema derecha y determinó que debía establecerse un intercambio obligatorio de información entre la policía y la judicatura al menos en los casos de delitos de motivación política. Especificó, asimismo, que en las investigaciones de determinados delitos graves que tras cierto tiempo siguieran siendo infructuosas se debía llevar a cabo una nueva investigación con personal que no hubiera estado involucrado en el caso. Otras recomendaciones hacían referencia, por ejemplo, a las responsabilidades de la fiscalía federal, que se debían ampliar en los casos importantes.

63 Policía de Suecia, Dialogue Police: Experiences, observations and opportunities, RPS Rapport 2010:4.

64 Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, 22 de agosto de 2013, Drucksache 17/14600, p. 877: “[...] eine beschämende Niederlage der deutschen Sicherheits- und Ermittlungsbehörden.”

## 5.4 Conclusiones

---

El uso de la supervisión interna y la elaboración de informes para hacer rendir cuentas de sus acciones a los funcionarios puede desempeñar un papel importante en la prevención de los abusos policiales. Con respecto a la atención de denuncias, los mecanismos de supervisión interna brindan la posibilidad de resolver denuncias de manera efectiva mediante procesos de resolución e investigaciones locales, siempre y cuando la sociedad civil tenga la suficiente confianza en el organismo como para presentar las quejas ante la policía y que las quejas se atiendan realmente y se traten de un modo que impida la parcialidad y las intimidaciones a la víctima. Por tanto, las denuncias deben ser tratadas por personal que no esté relacionado con ellas. A ser posible, las investigaciones internas de denuncias deben someterse al escrutinio de un órgano de control externo.

El control externo puede servir para reforzar el mecanismo interno al garantizar investigaciones imparciales y aumentar, por tanto, la legitimidad y la confianza pública en el sistema. Por último, los mecanismos internos pueden ejercer una influencia mayor en lo que respecta al cambio de políticas.

Los mecanismos especiales establecidos en respuesta a sucesos particulares tienen el potencial de investigar exhaustivamente la conducta indebida de la policía y las causas subyacentes de que determinados funcionarios y el órgano policial en su conjunto no abordaran adecuadamente una situación concreta. Además de establecer rendición de cuentas, las recomendaciones emitidas por este tipo de mecanismos pueden impedir que se reproduzca la situación mediante la rectificación de los factores que contribuyeron a su manejo deficiente, como la falta de formación o la mala comunicación o coordinación. Los mecanismos especiales examinados en los ejemplos de esta sección se establecieron días o semanas después de que acontecieran los respectivos sucesos y se identificara el problema, por lo que puede considerarse que existió un reconocimiento inmediato por parte de los gobiernos de que algo había ido mal y precisaba atención y rectificación urgentes. Aunque las investigaciones de sucesos de este tipo se deben, sin duda, llevar a cabo en el momento oportuno, los plazos establecidos para que los mecanismos concluyan su labor deben ser realistas y posibilitar una investigación exhaustiva.

## Mecanismos de control de la policía citados en el informe

Órgano	Denominación original	Sigla
Brasil, estado de Pará: Consejo Estatal de Seguridad Pública	Conselho Estadual de Segurança Pública	CONSEP
Brasil, estado de Pará: Defensoría del Sistema de Seguridad Pública	Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública	
Dinamarca: Autoridad Independiente de Denuncias contra la Policía	Uafhængige Politiklagemyndighed	
Ghana: Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa	Commission on Human Rights and Administrative Justice	CHRAJ
Hong Kong: Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía	Independent Police Complaints Council	IPCC (HK)
Hong Kong: Oficina de Denuncias contra la Policía	Complaints Against Police Office	CAPO
Inglatera y Gales: Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía	Independent Police Complaints Commission	IPCC
Kenia: Autoridad Independiente de Control de la Policía	Independent Policing Oversight Authority	IPOA
Malasia: Comisión de Integridad del Organismo Encargado de Hacer Cumplir la Ley	Enforcement Agency Integrity Commission	EAIC
Mauricio: División de Denuncias contra la Policía	The Police Complaints Division	IPCA (NZ)
Nueva Zelanda: Autoridad Independiente para la Conducta de la Policía	Independent Police Conduct Authority	
Perú: Defensoría del Pueblo	Defensoría del Pueblo	
Reino Unido: Ley de Policía y Pruebas Criminales	Police And Criminal Evidence Act	PACE
Sudáfrica: Dirección Independiente de Investigación de la Policía	Independent Police Investigative Directorate	IPID

## Bibliografía complementaria seleccionada

Consejo de Europa, Opinión del Comisario de Derechos Humanos Sobre la Resolución Independiente y Eficaz de Denuncias contra la Policía (2009), CommDH(2009)4: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1417857>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades (Serie de Capacitación Profesional N.o4, 2012): [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_sp.pdf)

UNODC, Handbook on police accountability oversight and integrity (Criminal Justice Handbook Series, 2011): [http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability\\_Oversight\\_and\\_Integrity\\_10-57991\\_Ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf)

PNUD, Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations (2008): [http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/civil\\_society/public\\_oversightofthesecuritysectorahandbookforcivilsocietyorgan/](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/civil_society/public_oversightofthesecuritysectorahandbookforcivilsocietyorgan/)

## 8.1 Brasil – Estado de Pará: Defensoría del Sistema de Seguridad Pública

---

### 1. Fundamentos jurídicos

Ley 5944, 02/02/1996, art. 4.4 (Defensoría del Sistema de Seguridad Pública), Ley 7584, 2011.

### 2. Mandato

Recibe denuncias contra funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, solicita investigaciones de los órganos de inspección, supervisa los casos y mantiene informadas a las personas denunciantes. No investiga ni decide las sanciones.

### 3. Atribuciones

La Defensoría del Sistema de Seguridad Pública no tiene atribuciones de investigación propias. Remite los casos y supervisa las investigaciones realizadas por los inspectores de la policía u otros órganos de los sistemas de seguridad y judicial. Sus decisiones no son vinculantes.

### 4. Estructura

- a. Composición del órgano: 16 empleados en 2007 (26 en 1999), incluidos trabajadores sociales, abogados y personal administrativo.
- b. Nombramiento: el defensor es elegido por el Consejo Estatal de Seguridad Pública (Conselho Estadual de Segurança Pública, CONSEP). Es una persona civil, sin relación alguna con el Sistema de Seguridad Pública.
- c. Presupuesto anual: controlado por el secretario de Estado de Defensa Social (ejecutivo).
- d. Recursos: el defensor debe pedir a personal del Sistema de Seguridad Pública que trabaje en su equipo.

### 5. Acceso al mecanismo

- a. ¿Quién puede presentar una denuncia? Cualquier persona u ONG.
- b. ¿En qué plazo puede presentarla? En cualquier momento; no hay plazos concretos establecidos.
- c. ¿Dónde? ¿Cómo? Oficina en la capital, teléfono (número gratuito), correo electrónico, canales en las redes sociales, ONG y fiscalía.
- d. ¿Posibilidad de apelación? No. La Defensoría tiene facultades para llevar el caso ante el CONSEP o la fiscalía.

### 6. A quién rinde cuentas

La Defensoría rinde cuentas al CONSEP que, a su vez, lo hace al ministerio (nivel ejecutivo).

### 7. Análisis breve

La Defensoría del Sistema de Seguridad Pública está regulada por una ley estatal y un reglamento interno que especifican su mandato y su independencia. El defensor participa en las reuniones del Consejo (CONSEP) y puede requerir la atención de éste sobre los casos. El CONSEP está compuesto por varias partes interesadas, no sólo del gobierno sino también de la sociedad civil. Es por tanto uno de los únicos consejos de seguridad pública de Brasil que admite la participación activa de la sociedad civil, no sólo como denunciante sino también en debates de elaboración de políticas. Este consejo inició sus actividades hace más de 15 años y su composición está establecida por ley.

El funcionamiento de este mecanismo carece de garantías presupuestarias: la Defensoría depende íntegramente del presupuesto que le asigne el Sistema de Seguridad Pública (dependiente del ejecutivo estatal). Desafortunadamente, la Defensoría no tiene atribuciones de investigación y no cuenta con recursos

para contratar personal, sino que debe utilizar el que el sistema de seguridad ponga a su disposición. Además, las estadísticas y los informes no son de acceso público, lo que compromete la transparencia del mecanismo e imposibilita el escrutinio público de su labor.

Por otro lado, la Defensoría sólo está presente físicamente en una oficina situada en la capital, lo que tal vez sea insuficiente para una población de 7,5 millones de personas y una superficie de 1,2 millones de kilómetros cuadrados.

Es importante señalar que esta defensoría del sistema de seguridad pública es de ámbito estatal, por lo que el presente análisis no refleja la situación en la totalidad de Brasil, que tiene 26 estados y un distrito federal. En el país hay otros estados que también tienen defensoría del sistema de seguridad pública, como São Paulo, Alagoas y Minas Gerais. Los defensores de los distintos estados se reúnen periódicamente para intercambiar información y debatir cuestiones de política de seguridad.

**8. Webgrafía** (consultada por última vez el 19 de enero de 2015):

<http://www.ouvidoria.ssp.pa.gov.br>

## 8.2 Inglaterra y Gales: Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía

---

### 1. Fundamentos jurídicos

Ley de Reforma de la Policía (2002).

### 2. Mandato

La Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía vigila la tramitación de las denuncias por parte de la policía y emite directrices. La policía tiene la obligación de remitir las infracciones más graves a la Comisión, incluidas las denuncias y los asuntos de conducta de registro obligatorio relacionados con muerte o lesión grave como consecuencia de la conducta policial, agresión grave, delitos sexuales graves, corrupción grave y conducta discriminatoria por parte de la policía que constituya delito o de lugar a procedimientos por conducta indebida. La Comisión puede decidir investigar estos asuntos de forma independiente, gestionar o supervisar su investigación por parte de la policía o no involucrarse.

### 3. Atribuciones

En ciertas circunstancias, los investigadores de la Comisión poseen plenas facultades policiales y derecho de acceso a establecimientos, documentos y otras pruebas previa solicitud.

Si bien sus recomendaciones no son vinculantes, existe obligación jurídica de responder a ellas en un plazo de 56 días.

### 4. Estructura

- a. Composición del órgano: la Comisión tiene un órgano de gobierno integrado por un presidente, 10 miembros operativos y 2 miembros no ejecutivos.
- b. Nombramiento: el presidente de la Comisión es nombrado por la Corona a propuesta del ministro del Interior; los miembros de la Comisión son nombrados por el ministro del Interior mediante un procedimiento público de designación.
- c. Presupuesto anual: lo asigna el Ministerio del Interior.
- d. Recursos: aproximadamente 400 empleados, incluido personal investigador propio.

### 5. Acceso al mecanismo

- a. ¿Quién puede presentar una denuncia? Se presenta ante la fuerza policial pertinente, que tiene la obligación de registrarla. Puede presentar una denuncia cualquier miembro del público afectado por la conducta o que haya sido testigo de ella, o una persona autorizada (por escrito) por una víctima o testigo en calidad de representante.
- b. ¿En qué plazo puede presentarla? No hay un plazo establecido. Sin embargo, si han transcurrido más de 12 meses desde el incidente la policía puede decidir no investigar la denuncia.
- c. ¿Dónde?/¿Cómo? En primer lugar es preciso presentar la denuncia ante la fuerza policial pertinente. Se puede hacer en persona, en el sitio web de la fuerza policial correspondiente o en el sitio web de la Comisión.
- d. ¿Posibilidad de apelación? Si la persona denunciante no está satisfecha con la tramitación del caso por parte de la policía, puede apelar a la Comisión si así se especifica en la carta de notificación de la decisión sobre la denuncia (emitida por la fuerza policial local) y la apelación concierne a alguno de los siguientes asuntos: el hecho de no haber registrado la denuncia, el proceso de resolución local, la investigación policial de la denuncia, la decisión de desestimarla, el resultado de la denuncia tras la decisión de desestimarla o la interrupción de una investigación. La Comisión no investigará la denuncia inicial, sino su tratamiento por parte de la policía. La apelación se presenta mediante un formulario disponible en el sitio web de la Comisión. La decisión de la Comisión sobre la apelación es definitiva y sólo puede ser revocada por los tribunales en un proceso de revisión judicial.

## 6. A quién rinde cuentas

Presenta un informe anual al ministro, que a su vez debe depositar una copia en el Parlamento y garantizar su publicación. Publica estadísticas anuales y trimestrales –éstas últimas desglosadas por fuerzas– sobre las denuncias registradas por las fuerzas policiales. Los informes de investigación y las recomendaciones formuladas a las fuerzas policiales se pueden consultar en el sitio web.

## 7. Análisis breve

La Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía no ofrece acceso directo al público, puesto que todas las denuncias se deben presentar primero ante la fuerza policial pertinente, que, en muchos casos, también las atiende. La Comisión sólo investiga de forma independiente ciertos asuntos relacionados con infracciones especialmente graves. Por lo demás, ejerce una función de supervisión del sistema de tratamiento de denuncias contra la policía en su conjunto. En esta función, la Comisión actúa como instancia de apelación si la persona denunciante está insatisfecha con el tratamiento inicial de la denuncia, y establece las normas por las que la policía debe regirse para tratar de las denuncias, pero no investiga el asunto en sí.

La Comisión tampoco tiene facultades para iniciar de oficio investigaciones sobre los asuntos, sino que parece depender de que la policía le remita el caso.

La Comisión lleva a cabo además investigaciones de asuntos concretos, relativos por ejemplo al uso de pistolas Taser o al tratamiento de denuncias de discriminación, y emite recomendaciones basadas en sus conclusiones. Sus atribuciones le permiten ejercer su supervisión trascendiendo los casos concretos a fin de abordar los problemas de manera más general con miras a mejorar la actuación policial.

El trabajo de la Comisión es muy transparente. El mecanismo emite periódicamente informes detallados y estadísticas de denuncias y publica en su sitio web sus informes de investigación, así como las recomendaciones que formula y las respuestas que recibe. Este grado de transparencia posibilita el escrutinio público, lo que también puede servir para ejercer presión a fin de que las fuerzas policiales pertinentes sigan las recomendaciones. Además, tiene el potencial de fortalecer la confianza en el sistema, puesto que el público puede apreciar que se abordan realmente las infracciones y se hace seguimiento de ellas.

## 8. Webgrafía (consultada por última vez el 19 de enero de 2015):

<https://www.ipcc.gov.uk>

## 8.3 Kenia: Autoridad Independiente de Control de la Policía (Independent Police Oversight Authority, IPOA)

---

### 1. Fundamentos jurídicos

Ley sobre la Autoridad Independiente de Supervisión de la Policía N.º 35 de 2011.

### 2. Mandato

La Autoridad Independiente de Supervisión de la Policía tiene el mandato de investigar las faltas disciplinarias o los delitos cometidos por cualquier miembro del servicio, tras recibir una denuncia o de oficio, y de investigar las muertes o lesiones graves ocurridas bajo custodia policial. La Autoridad Independiente también vigila e investiga las operaciones policiales; además, vigila, examina y audita las investigaciones y las acciones llevadas a cabo por la Unidad de Asuntos Internos del Servicio en respuesta a denuncias contra la policía.

### 3. Atribuciones

Está facultada para hacerse cargo de investigaciones internas que se estén llevando a cabo por conducta indebida si se retrasan excesivamente o son manifiestamente irrazonables.

Asimismo, tiene facultades para emitir recomendaciones de enjuiciamiento, adopción de medidas disciplinarias y mejora de procesos y procedimientos. Puede solicitar al tribunal que haga cumplir sus recomendaciones.

### 4. Estructura

- a. Composición del órgano: está gobernado por la Junta Independiente de Control de la Policía (integrada por un presidente, siete miembros y el presidente de la Comisión Nacional de Igualdad y Derechos Humanos de Kenia).
- b. Nombramiento: La junta directiva: El presidente designa un equipo de selección integrado por seis personas (pertenecientes a la Oficina del Presidente, la Oficina del Primer Ministro, la Comisión de Servicios Judiciales, la Comisión de Asuntos Anticorrupción, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y una comisión responsable de asuntos de género). El equipo de selección publica los puestos vacantes al menos en dos diarios nacionales, gestiona las solicitudes y preselecciona candidatos que propone al presidente. Éste efectúa la selección, que se somete a la aprobación de la Asamblea Nacional.
- c. Presupuesto anual: recibe una asignación del Parlamento, así como subvenciones, donaciones o préstamos de cualquier otra fuente, con la aprobación del secretario del Gabinete y el ministro de Finanzas.
- d. Recursos: la junta directiva puede designar al personal que necesita para cumplir sus funciones, incluido personal investigador propio.

### 5. Acceso al mecanismo

- a. ¿Quién puede presentar una denuncia? Particulares, organizaciones y agentes de policía.
- b. ¿En qué plazo puede presentarla? En cualquier momento; no hay plazos concretos establecidos.
- c. ¿Dónde?/¿Cómo? Las denuncias se pueden presentar ante el mecanismo a través del sitio web, por escrito, correo electrónico o teléfono (número gratuito), o ante el Defensor del Pueblo (que posee el mandato de tratar denuncias contra funcionarios e instituciones públicas).
- d. ¿Posibilidad de apelación? No.

### 6. A quién rinde cuentas

Presenta un informe de rendimiento al menos dos veces al año al secretario del Gabinete, que lo publica y lo presenta en la Asamblea Nacional.

Presenta un informe anual al secretario del Gabinete, quien a su vez lo presenta en la Asamblea Nacional. La Autoridad Independiente publica el informe en el boletín oficial. Algunos datos sobre el número de denuncias: en 2012/2013 se recibieron 594 denuncias de las que 212 correspondían a su mandato.

### 7. Análisis breve

La Autoridad Independiente de Control de la Policía tiene un mandato amplio, que le permite supervisar a la policía desde distintas perspectivas. El mecanismo no sólo investiga tras recibir una denuncia, sino que tiene facultades para iniciar investigaciones de oficio; vigilar y, si es necesario, hacerse cargo de investigaciones internas de denuncias, y supervisar operaciones policiales que afecten al público. En el ejercicio de sus atribuciones, la Autoridad Independiente examinó, por ejemplo, el proceso de selección de personal de la policía, contra el que se habían vertido duras críticas por falta de transparencia y rendición de cuentas. También vigiló las operaciones policiales durante las elecciones generales de 2013. Este tipo de participación no sólo le permite, por tanto, hacer rendir cuentas a la policía retrospectivamente, sino también mejorar las operaciones policiales en su conjunto. Otro aspecto importante es que las recomendaciones de la Autoridad Independiente poseen efecto jurídico vinculante, y que se vigila su implementación. Asimismo, al ser seleccionados los miembros de la junta directiva por un equipo de selección se elimina hasta cierto punto la posibilidad de parcialidad y politización, y al existir obligación de publicar los puestos vacantes en la prensa nacional, el proceso es abierto y accesible.

Cuando la Autoridad Independiente publicó el informe anual más reciente, correspondiente a 2012/2013, sólo llevaba un año en funcionamiento. Por este motivo, puede que aún sea demasiado pronto para evaluar correctamente su eficiencia en la práctica. Durante su primer año de trabajo, la Autoridad Independiente aún no contaba con todo el personal y se estaba organizando internamente, lo que hizo que gastara menos de la mitad del presupuesto que tenía asignado. En 2013/2014 se recortó considerablemente el presupuesto asignado. De la suma que la Autoridad Independiente consideraba necesaria, sólo se le concedió finalmente una cuarta parte, lo que puede resultar problemático. Otro problema con el que la Autoridad Independiente se encontró durante su primer año es que ni el público ni la policía parecían comprender bien su función. De las 594 denuncias recibidas, menos de la mitad correspondían a su mandato. Por ejemplo, la policía le remitió un gran número de casos relacionados con cuestiones como despidos y ascensos. Un estudio de referencia reveló que sólo el 34,3 por ciento de los participantes creía que la Autoridad Independiente podía efectivamente hacer rendir cuentas a la policía. Este dato indica que existe una necesidad clara de informar mejor a la sociedad sobre la función de la Autoridad Independiente y de reforzar la confianza pública. Otro aspecto que debe mejorar es la cooperación por parte de la policía. En su informe anual el mecanismo señaló que en el país había comisarías de policía que no estaban cumpliendo con su obligación de notificarle los incidentes de muerte y lesión grave y que, cuando le remitían un caso, lo hacían casi siempre fuera de plazo.

### 8. Webgrafía (consultada por última vez el 19 de enero de 2015):

<http://www.ipoa.go.ke>

#### 8.4 Mauricio: División de Denuncias contra la Policía (división de la Comisión Nacional de Derechos Humanos)

---

##### 1. Fundamentos jurídicos

Ley de Protección de los Derechos Humanos (Enmienda) de 1998 (Ley N.º 19 de 2012, que establece las Divisiones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos); Ley de Denuncias contra la Policía de 2012 (Ley N.º 20 de 2012, que establece la División de Denuncias contra la Policía).

##### 2. Mandato

La División tiene el mandato de investigar cualquier denuncia de conducta policial indebida, exceptuando los delitos de corrupción y de blanqueo de dinero, así como cualquier muerte que se haya producido como consecuencia de una actuación policial o bajo custodia policial. Tiene además una función asesora de la policía. No posee facultades para iniciar investigaciones de oficio; sólo puede investigar a partir de denuncias.

##### 3. Atribuciones

El responsable de la investigación puede tomar las mismas medidas legales que un agente de policía, excepto el arresto. La División emite recomendaciones de enjuiciamiento para el director de la fiscalía, recomendaciones de procedimientos disciplinarios para la Comisión de Servicio de las Fuerzas Públicas y/o recomendaciones de indemnización para la Fiscalía General.

Las recomendaciones no son vinculantes; si la autoridad pertinente discrepa, debe informar a la División “lo antes posible”.

##### 4. Estructura

- a. Composición del órgano: director de la División, cargo que ocupa el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; director adjunto, y dos miembros.
- b. Nombramiento: los miembros de la División son designados por el presidente, asesorado por el primer ministro, quien debe consultar al líder del partido de la oposición antes de emitir su recomendación. Los miembros son nombrados por un periodo de cuatro años renovable.
- c. Presupuesto anual: el de la División de Denuncias contra la Policía no está especificado, pero el de la Comisión Nacional de Derechos Humanos lo asigna el Parlamento.

Recursos: la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe dotar a la División del personal adecuado (no se especifica nada más).

##### 5. Acceso al mecanismo

- a. ¿Quién puede presentar una denuncia? Cualquier persona.
- b. ¿En qué plazo puede presentarla? En el plazo de un año desde el incidente (excepto en circunstancias especiales).
- c. ¿Dónde?/¿Cómo? La denuncia debe presentarse por escrito, en un formulario de denuncia que se puede cumplimentar en la oficina de Port-Louis, o solicitar por teléfono, descargar del sitio web o recoger en Rodrigues (una isla remota) y devolver cumplimentado por correo postal, o mediante carta dirigida a la oficina de Port-Louis.
- d. ¿Posibilidad de apelación? No.

##### 6. A quién rinde cuentas

Presenta un informe anual al presidente, que lo remite a la Asamblea (no se especifica la obligación de publicarlo).

En 2013, la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió 128 denuncias de malos tratos físicos o insultos de la policía, de las que 35 se retiraron o desestimaron por falta de pruebas y 93 se investigaron (fuente: Departamento de Estado de Estados Unidos, “Country Reports on Human Rights Practices for 2013” (Mauritius), <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>; consultado por última vez el 19 de enero de 2015).

### **7. Análisis breve**

Tras un proceso de reestructuración que duró varios años, en 2012 se integró en la Comisión Nacional de Derechos Humanos una unidad interna de denuncias de la policía que pasó a ser una División de Denuncias contra la Policía especializada. Sin embargo, para que la Comisión funcione correctamente con esta nueva configuración, es necesario garantizar que se le asignan recursos suficientes, lo que parece que en los últimos años ha sido difícil: por ejemplo, desde 2008 la Comisión no ha podido elaborar su informe anual por falta de financiación y de personal, pero también a consecuencia del proceso de reestructuración mencionado.

El primer ministro reconoció que el mecanismo anterior, la Oficina de Investigación de Denuncias, no daba la impresión de ser imparcial, y que el hecho de que ahora fuera un mecanismo externo podía ayudar a mejorar esta percepción. Para ganarse la confianza pública, la División debe ser tan transparente como sea posible. Sin embargo, a juzgar por la legislación, el mecanismo corre el peligro de politizarse, puesto que los miembros de la División son nombrados por el presidente con el asesoramiento del primer ministro, sin que exista ninguna otra especificación sobre el proceso de selección. Además, no se especifica que exista obligación de publicar los informes anuales de la División.

Hasta la fecha, la División no ha publicado ningún informe ni ninguna estadística que permita evaluar su funcionamiento o apreciar su volumen de trabajo. Puesto que su mandato es bastante amplio y abarca las investigaciones de denuncias sobre esencialmente cualquier conducta policial, sin limitación a faltas disciplinarias o delitos, la División corre el riesgo de quedar saturada por denuncias triviales a menos que priorice los casos más graves para poder tratarlos en un plazo razonable.

Si bien el mandato de la División es amplio en relación con las conductas que puede investigar, no la faculta para investigar delitos de corrupción y blanqueo de dinero y la limita a actuar únicamente a partir de denuncias, sin permitirle iniciar investigaciones de oficio. El mecanismo está por tanto limitado a ejercer una supervisión “retrospectiva”, en lugar de ocuparse de los procedimientos policiales en sí y mejorarlos. Dado que la División de Denuncias contra la Policía comenzó a operar a finales de 2013, aún queda por ver si será capaz de funcionar como un mecanismo efectivo.

**8. Webgrafía** (consultada por última vez el 19 de enero de 2015):  
<http://nhrc.govmu.org/English/functions/Pages/default.aspx>

## 8.5 Nueva Zelanda: Autoridad Independiente para la Conducta de la Policía

---

### 1. Fundamentos jurídicos

Ley sobre la Autoridad Independiente para la Conducta de la Policía de 1988 (y su reforma de 2007).

En virtud de la Ley de Delitos de Tortura de 1989 y la Ley de Entidades de la Corona de 2004, el órgano también tiene responsabilidades derivadas de ser uno de los “mecanismos nacionales de prevención”.

### 2. Mandato

La Autoridad Independiente tiene el mandato de recibir e investigar denuncias de conducta indebida o negligencia o relacionadas con cualquier práctica, política o procedimiento policial que afecte a la persona demandante.

Asimismo, puede emprender de oficio investigaciones de incidentes en los que un miembro de la policía, en el ejercicio de sus funciones, haya causado o parezca haber causado muerte o lesiones corporales graves.

Vigila las condiciones de detención y el trato dispensado a las personas bajo custodia policial.

### 3. Atribuciones

La Autoridad Independiente tiene facultades para citar e interrogar a testigos bajo juramento y para solicitar cualquier papel, documento, registro u objeto. La policía tiene la obligación de proporcionar a la Autoridad Independiente toda la información y asistencia que requiera para desempeñar sus funciones. No testificar está tipificado como delito.

La Autoridad Independiente puede formular recomendaciones de procedimiento disciplinario o penal. No puede formular cargos ni tomar medidas disciplinarias. Si la Autoridad Independiente está insatisfecha con la respuesta de la policía a sus recomendaciones, informa al fiscal general y al ministro de Policía. A su vez, el fiscal general debe informar al Parlamento (sección 29).

La Autoridad Independiente tiene facultades para dirigir/supervisar investigaciones policiales, con evaluación por pares y supervisión del jefe de Investigaciones y de su presidente.

### 4. Estructura

- a. Composición del órgano: la Autoridad Independiente puede tener hasta cinco miembros, incluido el presidente, que debe ser un juez en activo o retirado.
- b. Nombramiento: los miembros de la Autoridad Independiente son nombrados por el gobernador general por recomendación de la Cámara de Representantes.
- c. Presupuesto anual: lo controla el Parlamento.
- d. Recursos: la Autoridad Independiente cuenta con el apoyo de un pequeño equipo de gestión, investigadores, el Grupo de Examen y Gestión de Denuncias y personal de comunicación y de apoyo.

### 5. Acceso al mecanismo

- a. ¿Quién puede presentar una denuncia? Cualquier persona.
- b. ¿En qué plazo puede presentarla? En cualquier momento.
- c. ¿Dónde?/¿Cómo? Las denuncias se pueden presentar por teléfono (número gratuito), por escrito mediante correo o formulario en línea y en la oficina de la Autoridad Independiente en Wellington.
- d. ¿Posibilidad de apelación? Por regla general, no. La Autoridad Independiente sólo tiene facultades para revisar los casos remitidos a la policía en los que las personas denunciadas no estén satisfechas con las conclusiones de ésta.

## 6. A quién rinde cuentas

La Autoridad Independiente rinde cuentas al Parlamento. Emite una declaración de intenciones anual, que establece su presupuesto y los criterios de rendimiento con respecto a los cuales se evalúan sus operaciones. Elabora también un informe anual para el Parlamento, en el que da cuenta y razón de su desempeño en relación con los criterios de presupuesto y rendimiento. Además, la Autoridad Independiente emite informes cuatrimestrales que presenta al ministro de Justicia.

## 7. Análisis breve

La Autoridad Independiente para la Conducta de la Policía de Nueva Zelanda tiene un mandato amplio. No sólo recibe denuncias relacionadas con conducta indebida o negligencia de la policía en relación con incidentes concretos, sino que también admite denuncias sobre prácticas, políticas y procedimientos policiales. Tiene facultades para emprender de oficio investigaciones de casos de muerte y lesiones graves causadas por la policía.

Tiene además un mandato específico de vigilancia de los lugares de detención y, por tanto, contribuye a prevenir la tortura. La Autoridad Independiente publicó en 2011/2012 su tercer informe anual de supervisión de lugares de detención en Nueva Zelanda en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y lo presentó al Parlamento. En la publicación del informe participaron otros cuatro organismos: el Defensor del Pueblo, la Comisión de Derechos Humanos, la Oficina del Comisario para la Infancia y la Inspección de Establecimientos Penitenciarios.

Debido por un lado a su amplio mandato y, por otro, a que cuenta con recursos limitados para abordar las más de 2.000 denuncias que recibe anualmente, la Autoridad Independiente tiende a encargarse de los casos más graves, estrategia que parece permitirle afrontar su volumen de trabajo. Los casos menos graves pueden remitirse a los órganos de inspección de la policía, y la Autoridad Independiente supervisa o revisa las investigaciones. En todos los casos se notifica al denunciante la decisión de la Autoridad Independiente.

El grado de transparencia de la información sobre los casos parece ser bastante elevado. Además de dar a conocer públicamente los informes anuales, la Autoridad Independiente informa en su sitio web sobre casos concretos y su decisión definitiva sobre ellos. También parece que en general las denuncias se abordan en un plazo razonable: a fecha de 30 de junio de 2012 la Autoridad Independiente sólo tenía 22 denuncias pendientes desde hacía más de 12 meses. En todos los casos, todas las circunstancias que habían impedido abordarlas en el plazo de 12 meses quedaban fuera del control de la Autoridad (p. ej., estaban pendientes de procesos judiciales o de la acción de la policía).

Las denuncias se pueden formular en idiomas distintos del inglés a través de una línea que ofrece servicio de interpretación a la persona denunciante.

## 8. Webgrafía (consultada por última vez el 19 de enero de 2015):

<http://www.ipca.govt.nz>

### 8.6 Perú: Defensoría del Pueblo

---

#### 1. Fundamentos jurídicos

Ley N.º 26520/1995, Ley N.º 29882/2012 (sobre la nueva estructura).

#### 2. Mandato

Mandato amplio sobre violaciones de derechos humanos y servicios públicos en general.

#### 3. Atribuciones

Facultades para investigar (registro y confiscación) así como para proponer nueva legislación y ratificar tratados internacionales de derechos humanos.

Sus conclusiones no son vinculantes. La Defensoría envía informes y recomendaciones a las autoridades correspondientes. A su vez, estas autoridades tienen la obligación de cooperar con todas las investigaciones y de responder a las recomendaciones en un plazo de 30 días.

#### 4. Estructura

- a. Composición del órgano: estructura con sede en Lima y 28 oficinas (más 10 subestructuras).
- b. Nombramiento: una comisión especial del Congreso de la Nación se encarga de organizar la convocatoria y efectúa una selección de entre una y cinco candidaturas. El defensor del Pueblo se elige por mayoría de dos tercios del Congreso para un mandato de cinco años.
- c. Presupuesto anual: lo asigna el Congreso de la Nación.
- d. Recursos: los adjuntos (funcionarios superiores de la Defensoría) se seleccionan para un periodo de tres años mediante examen público (procedimiento de selección claro, establecido en el reglamento interno).

#### 5. Acceso al mecanismo

- a. ¿Quién puede presentar una denuncia? Cualquier persona u ONG y el Congreso si formula una solicitud especial para que se investigue un hecho concreto.
- b. ¿En qué plazo puede presentarla? En cualquier momento; no hay plazos concretos establecidos.
- c. ¿Dónde? ¿Cómo? En cualquiera de sus oficinas de todo el país y mediante un número de teléfono gratuito.
- d. ¿Posibilidad de apelación? No está claro. La legislación sólo niega expresamente la posibilidad de apelar si la denuncia se declara inadmisibile (Art. 20 – Admisibilidad).

#### 6. A quién rinde cuentas

Elabora un informe anual para el Congreso de la Nación. Los informes se publican en la Gaceta Oficial. Se pueden consultar las estadísticas sobre el número de denuncias, pero no se han publicado datos sobre las conclusiones y las recomendaciones.

#### 7. Análisis breve

Por su elevado número de oficinas, la Defensoría del Pueblo está presente en todo el país. Es conocida por el público en general y parece que goza de buena reputación.

Su estructura y sus facultades de investigación están establecidas por ley. La legislación también es clara sobre el procedimiento de selección del defensor del Pueblo y el equipo de funcionarios superiores. El mandato y las responsabilidades están bien descritas en el instrumento jurídico, así como los procedimientos de presentación de denuncias.

El mecanismo tiene un mandato muy amplio, que no se centra específicamente en los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, sino que incluye todos los servicios públicos. Por otro lado, no comprende todas las infracciones que puede cometer la policía, sino que se limita a algunas violaciones específicas como, por ejemplo, el trato dispensado a presos, las víctimas de violencia o la prevención de la corrupción.

Esta situación entraña el riesgo de que el mecanismo no priorice las infracciones cometidas por la policía y su tratamiento dependa excesivamente de la voluntad política. Según el informe anual de 2013, sólo el 3,9 por ciento de las denuncias se habían formulado contra la Policía Nacional de Perú, lo que podría indicar que los abusos policiales no constituyen uno de los principales problemas de la población peruana, o que ésta no considera que la Defensoría sea el lugar apropiado y un cauce eficiente para interponer las denuncias contra la policía o que no lo sabe. Otro problema del mecanismo es la falta de transparencia en relación con su trabajo, puesto que el informe anual no contiene estadísticas de las investigaciones, las conclusiones y los resultados/el impacto.

**8. Webgrafía** (consultada por última vez el 19 de enero de 2015): <http://www.defensoria.gob.pe/index.php>

## 8.7 Sudáfrica: Dirección Independiente de Investigación de la Policía

---

### 1. Fundamentos jurídicos

Ley de la Dirección Independiente de Investigación de la Policía, 2011 (No. 1 de 2011).

### 2. Mandato

El mandato de la Dirección Independiente de Investigación de la Policía está limitado a los casos graves, como muerte a consecuencia de una acción policial o bajo custodia policial, disparo de un arma de fuego oficial por parte de un agente de policía, violación cometida por un agente de policía, tortura y agresión. Sólo puede iniciar investigaciones de oficio por casos de corrupción.

### 3. Atribuciones

Efectúa investigaciones independientes e imparciales de delitos identificados cometidos presuntamente por miembros del Servicio de Policía de Sudáfrica y los servicios de Policía Municipal o, si procede, remite la investigación a los cinco comisarios nacionales o provinciales pertinentes.

Las recomendaciones disciplinarias se remiten al comisario nacional/provincial, que debe iniciar procedimientos disciplinarios en un plazo de 30 días.

### 4. Estructura

- a. Composición del órgano: La oficina nacional está formada por: el director ejecutivo, que controla la oficina; la Unidad de Servicios Corporativos; la Unidad de Investigación y Gestión de la Información; la Unidad de Servicios Jurídicos y cualquier otra unidad que se establezca tras someter la decisión al ministro y al Parlamento.
- b. Nombramiento: el ministro de Policía designa al director ejecutivo para un periodo de cinco años (renovable una vez). La candidatura se somete a la decisión de un comité parlamentario, que la ratifica o la desestima. El director ejecutivo nombra a los miembros de la oficina nacional y a la jefatura de las oficinas provinciales. Los jefes provinciales son directores generales designados con carácter permanente, y nombran a los miembros del personal de las oficinas provinciales.
- c. Presupuesto anual: lo asigna el Parlamento.
- d. Recursos: un promedio de 304 empleados en 2012/2013.

### 5. Acceso al mecanismo

- a. ¿Quién puede presentar una denuncia? Cualquier persona, ya sea víctima, testigo o representante, y organizaciones no gubernamentales y comunitarias.
- b. ¿En qué plazo puede presentarla? En un plazo de un año desde el incidente, excepto cuando concurren circunstancias especiales. No se pueden denunciar incidentes sucedidos antes de la creación del mecanismo en 1997.
- c. ¿Dónde?/¿Cómo? Una oficina nacional y nueve provinciales (una por provincia). La denuncia se puede presentar en persona, por teléfono, carta o correo electrónico en cualquier oficina de la Dirección.
- d. ¿Posibilidad de apelación? No está contemplada.

### 6. A quién rinde cuentas

Presenta un informe anual al ministro de Policía que, a su vez, debe presentarlo al Parlamento. El director ejecutivo debe publicar el informe anual, los estados financieros y el informe de auditoría de éstos.

## 7. Análisis breve

La Dirección Independiente de Investigación de la Policía comenzó a operar en 2012, al asumir las funciones de una estructura previa, la Dirección Independiente de Denuncias, existente desde 1997, con objeto de reforzar la autoridad del mecanismo. Ahora la policía tiene la obligación de remitir los casos de la competencia de la Dirección en un plazo de 24 horas; los agentes que la incumplan son culpables de delito y pueden ser condenados a pagar una multa o a cumplir una pena de prisión no superior a dos años (Art. 33.3 de la Ley de la Dirección Independiente de Investigación de la Policía). En 2012/2013 su volumen de trabajo aumentó un 37 por ciento en comparación con el año anterior, lo que podría deberse a esta nueva obligación. Otro punto positivo importante es que la policía está obligada a brindar colaboración plena a la Dirección, y que los investigadores de ésta tienen las mismas facultades que los agentes de paz y los agentes de policía. Por último, la policía tiene la obligación de actuar de acuerdo con las recomendaciones del mecanismo o al menos de responder a ellas.

La nueva legislación también limitó el mandato a los casos graves, como muerte a consecuencia de una acción policial y delitos como violación o tortura. Las denuncias relacionadas con la ausencia de investigación, la negación de ayuda o la conducta general de la policía ya no entran en el ámbito de la Dirección y se remiten a la policía. Además, el inicio de investigaciones de oficio parece estar limitado a los casos de corrupción. En cuanto a la supervisión retrospectiva, parece que el mandato está limitado a la investigación de incidentes singulares y no prevé la supervisión de las políticas y los procedimientos policiales en sí.

Parece que el mecanismo ofrece un acceso sencillo a los ciudadanos y es representativo desde el punto de vista geográfico, puesto que tiene una oficina en cada provincia del país. Los procedimientos y el trabajo de la Dirección son transparentes, y el informe anual, que debe publicarse, es muy detallado en lo que concierne al número de casos y a los aspectos económicos, entre otros. Además, en virtud de Ley de Fomento del Acceso a la Información de 2000, cualquier persona que desee tener acceso a información que esté en posesión de la Dirección puede solicitarlo de forma gratuita cuando la información le concierna personalmente, y la autoridad competente tiene un plazo de 30 días para tomar la decisión de conceder el acceso o denegarlo.

**8. Webgrafía** (consultada por última vez el 19 de enero de 2015): <http://www.ipid.gov.za>

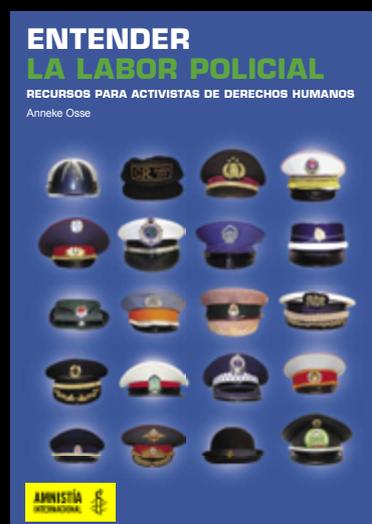
## El Programa Policía y Derechos Humanos de la Sección Neerlandesa de Amnistía Internacional

El ámbito de la actuación policial y de los derechos humanos constituye un campo de estudio dinámico y en constante evolución. En los últimos años, el análisis de los derechos humanos ha ampliado su foco de atención de tal forma que ahora se incluyen no sólo las funciones negativas del Estado y sus agentes como perpetradores de violaciones de los derechos humanos, sino también sus obligaciones de carácter positivo. Esta perspectiva brinda a la policía la oportunidad de ser considerada también como agente protector de los derechos humanos. Al mismo tiempo, se ha desarrollado la idea de que los derechos humanos no sólo son vulnerados por funcionarios públicos, incluida la policía, sino también por agentes no estatales. El esfuerzo común tanto de policías como de defensores y defensoras de los derechos humanos es (debería ser) trabajar para que las sociedades en que vivimos gocen de unas garantías básicas de seguridad y protección. Esta percepción ha abierto las puertas a la posibilidad de que la policía y las ONG trabajen conjuntamente en vez de enfrentarse.

Con todo, la idea de que la policía y las ONG colaboren está plagada de dificultades. Los agentes de policía suelen tener una perspectiva distinta a la de la mayoría de los defensores y defensoras de los derechos humanos. A veces emplean un lenguaje distinto al hablar de los mismos problemas y llegan a conclusiones diferentes sobre cuáles son sus causas y consecuencias. Este hecho puede ser corolario de las diferentes funciones que desempeñan en la sociedad; otras veces puede ser el resultado de suposiciones estereotipadas.

El propósito del Programa Policía y Derechos Humanos es mejorar el conocimiento y la comprensión de la policía y de la actuación policial en el seno del movimiento de Amnistía Internacional –de la comunidad de defensores y defensoras de los derechos humanos en general– para ser más efectivos a la hora de analizar a la policía o cuestiones relativas a ella. El Programa también ofrece formación a defensores y defensoras de los derechos humanos sobre policía y derechos humanos y facilita talleres sobre estrategias.

Para más información, véase el sitio web del Programa sobre policía y derechos humanos: [www.amnesty.nl/policeandhumanrights](http://www.amnesty.nl/policeandhumanrights).



Amnistía Internacional es un movimiento mundial, formado por más de 7 millones de personas con la visión de un mundo en el que todas las personas disfrutan de los derechos humanos.

El trabajo de nuestra organización tiene un alcance prácticamente universal y cuenta para ello con: más de 2 millones de miembros y simpatizantes que trabajan en favor de los derechos humanos, y más de 5 millones de activistas que fortalecen nuestras demandas de justicia.